



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 l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 324 del 2006, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

AIFI -Associazione Italiana Fisioterapisti - Regione Umbria, rappresentata e difesa
dagli avv. Urbano Barelli e Lorenzo Lamberti, con domicilio eletto presso Urbano
Barelli, in Perugia, via Cesare Beccaria, 11;

contro

Regione Umbria, rappresentata e difesa dagli avv. Casimiro Iannotti e Paola
Manuali, con domicilio eletto presso Paola Manuali, in Perugia, corso Vannucci,
30;

nei confronti di

Istituto Tecnico Commerciale "Enrico Fermi" di Perugia S.r.l., rappresentata e
difesa dagli avv. Carlo Alberto Franchi e Daniela Franchi, con domicilio eletto
presso Carlo Alberto Franchi, in Perugia, via XX Settembre, 76;

per l'annullamento, in parte qua

- della deliberazione della Giunta regionale n. 909 in data 31 maggio 2006;

- della deliberazione della Giunta regionale n. 1105 in data 27 luglio 2009 (motivi aggiunti);
- degli atti ad esse presupposti, consequenziali o comunque connessi;

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Umbria e dell'Istituto Tecnico Commerciale "E.Fermi" di Perugia S.r.l.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 novembre 2009 il dott. Pierfrancesco Ungari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con deliberazione giuntale n. 909 in data 31 maggio 2006, la Regione Umbria ha pianificato la formazione del personale dei servizi sanitari per il triennio 2005/2008.

L'oggetto della pianificazione riguarda, oltre alla formazione dei medici e delle professioni sanitarie, i corsi di formazione professionale di altri "profili sanitari non oggetto di formazione universitaria", tra cui quello per "massaggiatore-massofisioterapista".

In tale contesto, è stata disposta l'attivazione, presso l'Istituto (privato) "Enrico Fermi" di Perugia, del corso di "massaggiatore-massofisioterapista", previa ridefinizione del percorso formativo e trasformazione dello stesso da biennale a triennale.

2. La decisione di continuare a svolgere una simile formazione viene avversata dall'Associazione Italiana Fisioterapisti – AIFI - Regione Umbria, che (cfr. d.m. 19 giugno 2006) rappresenta la categoria dei "fisioterapisti". Va precisato che la

relativa professione, il cui profilo è stato definito dal d.m. 741/1994, è oggi definitivamente assunta tra le “professioni sanitarie” dell’area della riabilitazione (in base alle leggi 42/1999 e 251/2000), e ad essa si accede ormai con il diploma di laurea (fatta salva l’equipollenza dei titoli conseguiti nel pregresso ordinamento).

2.1. L’associazione ricorrente lamenta che detta decisione si ponga in contrasto con la normativa vigente (artt. 2 e 3 della l.r. 69/1981; art. 6, comma 3, del d.lgs. 502/1992; leggi 42/1999 e 251/2000; articoli 1 e 2 della legge 43/2006, e 4-quater, del d.l. 205/2005) e denoti eccesso di potere per manifesta contraddittorietà, difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, incongruenza e insufficienza della motivazione, sviamento.

Sostiene, infatti, che :

- la figura del massaggiatore-massofisioterapista non trova più collocazione nell’ambito del S.S.N., se non in funzione di speciale e limitata agevolazione all’accesso al lavoro per i soggetti ipovedenti;
- nell’organizzazione dei servizi sanitari, detta figura sopravvive soltanto ad esaurimento;
- conseguentemente, anche i relativi corsi devono ritenersi ormai soppressi (se non nei limiti in cui prevedano l’accesso ai soli soggetti non vedenti), così che risulta illegittima la programmata autorizzazione di corsi di formazione per detta figura, con la pretesa altresì di attribuire al diploma finale una valenza abilitativa che va ad invadere la sfera di attribuzioni di altra figura professionale positivamente disciplinata (quella, appunto, del fisioterapista).

2.2. Nell’ipotesi in cui la formazione del massaggiatore-massofisioterapista si collochi nell’ambito della formazione professionale di competenza regionale, l’articolo 4 della l.r. 16/1981 attribuisce la competenza all’approvazione dei relativi programmi triennali al Consiglio regionale, e non alla Giunta.

Vi sarebbe quindi un vizio di incompetenza.

3. Nonostante l'invito dell'associazione ricorrente a revocare la predetta decisione, la Regione Umbria, con deliberazione giunta n. 1105 in data 27 luglio 2009, nel pianificare la formazione per il triennio successivo 2009-2011, ha autorizzato il prosieguo dei corsi per massaggiatore-massofisioterapista attivati negli anni precedenti.

Ha inoltre disposto l'attivazione, presso l'Istituto Fermi e l'Associazione Medici Sportivi della Provincia di Perugia, di corsi per "massaggiatore sportivo", consentendo l'accesso a quanti abbiano la qualifica predetta, senza distinguere in ordine alla data di conseguimento del titolo e senza contemplare la possibilità di accesso da parte dei fisioterapisti.

Con ricorso per motivi aggiunti, l'associazione ricorrente ha esteso l'impugnazione a detto provvedimento sopravvenuto, ribadendo (anche sotto il profilo della violazione dell'articolo 117, secondo comma, Cost.) le censure dedotte e deducendo ulteriori censure, appresso indicate.

3.1. La programmazione dei corsi per massaggiatore-massofisioterapista è totalmente sganciata dalla possibilità di accesso ai ruoli del S.S.N. e dalle esigenze di formazione dei soggetti non vedenti; incongruamente, la deliberazione regionale afferma che per la figura professionale vi sarebbe un fabbisogno "prevalentemente di carattere nazionale", ciò che avrebbe dovuto comportare un ridimensionamento dei corsi e comunque evidenzia il travalicamento della Regione dalle proprie competenze istituzionali.

3.2. L'associazione ricorrente non è stata sentita nel procedimento, al contrario della Società Scientifica dei Medici Fisiatri, in violazione dell'articolo 7 della legge 241/1990.

3.3. Nei confronti della previsione di attivazione dei corsi per massaggiatore sportivo, in particolare, viene lamentato (sotto i profili della violazione della legge 1099/1971, della legge 403/1971 e del d.m. 27 luglio 2000) che:

- poiché l'attività del massaggiatore sportivo è oggi collocata in ambito sanitario ed in particolare nell'area della riabilitazione – consistendo nell'insieme di prestazioni rese da soggetti qualificati in collaborazione con il medico dello sport, per una corretta tutela sanitaria delle attività sportive – il titolo di accesso alla relativa formazione deve essere ormai soltanto quello di fisioterapista;

- detto accesso dovrebbe essere consentito ai possessori dei diplomi di massofisioterapista unicamente qualora il titolo sia stato conseguito in epoca anteriore alla soppressione dei relativi corsi, disposta in attuazione dell'articolo 6, comma 3, del d.lgs. 502/1992, mentre la Regione non ha previsto detta limitazione.

4. Resistono, controdeducendo puntualmente, la Regione Umbria e l'Istituto Fermi, controinteressato.

5. Occorre anzitutto disattendere le eccezioni di inammissibilità sollevate dalle parti resistenti.

5.1. E' evidente che l'associazione ricorrente ha interesse a ricorrere, posto che lo stesso Istituto Fermi riconosce che il massaggio rientra – anche se, a suo dire, con “un ruolo alquanto marginale e comunque mai esclusivo” - tra gli interventi riabilitativi svolti del fisioterapista. In ogni caso, in ordine alla parziale coincidenza dell'attività delle due figure professionali, può rinviarsi alle considerazioni che verranno svolte in prosieguo.

Quanto ai corsi per massaggiatore sportivo, è poi evidente che la diversità di funzioni della figura rispetto a quella del fisioterapista non esclude l'interesse a ricorrere, posto che si controverte proprio sull'individuazione delle categorie aventi titolo all'accesso ai corsi.

5.2. Va escluso che l'associazione si trovi in una situazione di conflitto di interesse rispetto a qualcuno dei propri aderenti.

Se anche venisse dimostrato (ciò che, peraltro, le parti resistenti non hanno fatto) che qualcuno tra di essi sia in possesso “anche” del diploma di massofisioterapista,

e quindi possa avere un interesse personale a limitare l'accesso ai corsi per massaggiatore sportivo, ciò costituirebbe un fatto accidentale, mentre ciò che conta sono gli interessi degli appartenenti alla categoria in quanto tale, vale a dire gli interessi protetti dagli scopi statutari, che prevedono appunto la tutela professionale dei fisioterapisti.

5.3. La Regione eccepisce anche, in relazione ai motivi aggiunti, la mancata impugnazione del Piano sanitario regionale 2009-2011, approvato con deliberazione consiliare 28 aprile 2009, n. 298.

Ma detto Piano, secondo quanto evidenziato dalla stessa Amministrazione nelle proprie memorie, si limita a dare atto dell'esistenza dei corsi contestati (cfr. pag. 65), senza disporre alcunché (tanto meno, in forma vincolante) in ordine all'attivazione o alla prosecuzione dei corsi, al loro numero ed alle loro caratteristiche. Perciò, tra il Piano sanitario ed il Piano della formazione manca una consequenzialità in senso tecnico giuridico, non potendo ritenersi che la deliberazione n. 1105/2009 sia, per gli aspetti impugnati, “meramente attuativa del Piano Sanitario”.

6. Nel merito, è utile precisare il contesto normativo e istituzionale della controversia (rinviando però al prosieguo, l'esame della disciplina relativa all'attività del massaggiatore sportivo).

6.1. Tra i principi e criteri direttive della riforma della sanità, l'articolo 1, lettera o), della legge 421/1992, poneva quello di “prevedere nuove modalità di rapporto tra Servizio sanitario nazionale ed università sulla base di principi che, nel rispetto delle attribuzioni proprie dell'università, regolino l'apporto all'attività assistenziale delle facoltà di medicina, secondo le modalità stabilite dalla programmazione regionale in analogia con quanto previsto, anche in termini di finanziamento, per le strutture ospedaliere; nell'ambito di tali modalità va peraltro regolamentato il

rapporto tra Servizio sanitario nazionale ed università per la formazione in ambito ospedaliero del personale sanitario e per le specializzazioni post-laurea”.

L'articolo 6, comma 3, del d.lgs. 502/1992 (poi modificato dall'articolo 7, del d.lgs. 517/1993) ha attuato detta previsione, disponendo, tra l'altro, che “ ... la formazione del personale sanitario infermieristico, tecnico e della riabilitazione avviene in sede ospedaliera ovvero presso altre strutture del Servizio sanitario nazionale e istituzioni private accreditate. I requisiti di idoneità e l'accreditamento delle strutture sono disciplinati con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica d'intesa con il Ministro della sanità. Il Ministro della sanità individua con proprio decreto le figure professionali da formare ed i relativi profili. Il relativo ordinamento didattico è definito, ai sensi dell'art. 9 della legge 19 novembre 1990, n. 341, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica emanato di concerto con il Ministro della sanità. Per tali finalità le regioni e le università attivano appositi protocolli di intesa per l'espletamento dei corsi di cui all'art. 2 della legge 19 novembre 1990, n. 341 (...)”.

La previsione di una ridefinizione dei profili professionali e di un aggiornamento dei percorsi formativi aveva l'obiettivo di superare il previgente sistema formativo, privo di organicità, elevare i livelli di specializzazione professionale degli operatori sanitari e contribuire al miglioramento della qualità complessiva delle prestazioni riabilitative erogate dal S.S.N.

6.2. Riguardo al sistema formativo previgente, l'articolo 6, comma 3 (terz'ultimo periodo), ha previsto che “I corsi di studio relativi alle figure professionali individuate ai sensi del presente articolo e previsti dal precedente ordinamento che non siano stati riordinati ai sensi del citato art. 9 della legge 19 novembre 1990, n. 341, sono soppressi entro due anni a decorrere dal 1° gennaio 1994, garantendo, comunque, il completamento degli studi agli studenti che si iscrivono entro il predetto termine al primo anno di corso”.

6.3. Nelle more della piena attuazione della riforma, è intervenuta una disciplina transitoria per l'equipollenza dei pregressi titoli di qualificazione professionale.

Per quanto concerne il profilo di fisioterapista, l'articolo 3 del d.m. 741/1994 si è limitato a rinviare ad un successivo decreto interministeriale l'individuazione dei diplomi e degli attestati conseguiti in base al precedente ordinamento, da considerarsi equipollenti al nuovo diploma universitario ai fini dell'esercizio della relativa attività professionale e dell'accesso ai pubblici uffici.

Sono poi intervenuti l'articolo 4 del d.l. 475/1996, convertito in legge 573/1996 e l'articolo 4 della legge 42/1999.

In particolare, in attuazione di quest'ultima disposizione, il d.m. 27 luglio 2000, n. 840300, ha individuato i diplomi e gli attestati riconosciuti equipollenti al diploma universitario di fisioterapista, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base, ricomprendendovi anche quello di "massofisioterapista", purché conseguito al termine di un corso triennale di formazione ai sensi della legge 403/1971 (non anche quello biennale di "massaggiatore-massofisioterapista").

6.4. In attuazione dell'articolo 6, comma 1, della legge 251/2000 ("Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica"), che sancisce il principio di tipicità delle "professioni sanitarie" ed attribuisce al Ministero della salute il compito di effettuare una ricognizione e classificazione delle figure esistenti ("Il Ministro della sanità, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, acquisiti i pareri del Consiglio superiore di sanità e del comitato di medicina del Consiglio universitario nazionale, include le diverse figure professionali esistenti o che saranno individuate successivamente in una delle fattispecie di cui agli articoli 1, 2, 3 e 4" - si tratta, rispettivamente, delle: Professioni sanitarie infermieristiche e professione sanitaria ostetrica, Professioni

sanitarie riabilitative, Professioni tecnico-sanitarie e Professioni tecniche della prevenzione), il d.m. 29 marzo 2001, n. 14482, ha individuato (tutte) le professioni sanitarie formalmente riconosciute.

Includendo, tra le professioni sanitarie riabilitative (articolo 3) quella del fisioterapista (mentre non viene più contemplata quella del massaggiatore-massofisioterapista).

6.5. Da ultimo, l'articolo 4-quater, del d.l. 250/2005, introdotto dalla legge di conversione 27/2006, ha stabilito che “Ai sensi dell' articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, la formazione per l'accesso alle professioni sanitarie infermieristiche e tecniche della riabilitazione e della prevenzione è esclusivamente di livello universitario”.

Infine, la legge 43/2006, contenendo anche la delega al Governo per l'istituzione degli ordini professionali delle professioni sanitarie, ha provveduto ad individuare quelle attualmente esistenti e a disciplinare il procedimento per il futuro riconoscimento di nuove.

In particolare, l'articolo 1 stabilisce che “Sono professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione, quelle previste ai sensi della legge 10 agosto 2000, n. 251, e del decreto del Ministro della sanità 29 marzo 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 118 del 23 maggio 2001, i cui operatori svolgono, in forza di un titolo abilitante rilasciato dallo Stato, attività di prevenzione, assistenza, cura o riabilitazione (comma 1)”, mentre “Resta ferma la competenza delle regioni nell'individuazione e formazione dei profili di operatori di interesse sanitario non riconducibili alle professioni sanitarie come definite dal comma 1” (comma 2).

Secondo l'articolo 2, “L'esercizio delle professioni sanitarie di cui all'articolo 1, comma 1, e' subordinato al conseguimento del titolo universitario rilasciato a seguito di esame finale con valore abilitante all'esercizio della professione. Tale

titolo universitario e' definito ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera c), e' valido sull'intero territorio nazionale nel rispetto della normativa europea in materia di libera circolazione delle professioni ed e' rilasciato a seguito di un percorso formativo da svolgersi in tutto o in parte presso le aziende e le strutture del Servizio sanitario nazionale, inclusi gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), individuate dalle regioni, sulla base di appositi protocolli d'intesa tra le stesse e le universita', stipulati ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni (...)” (comma 1); mentre “(...) L'esame di laurea ha valore di esame di Stato abilitante all'esercizio della professione (...)” (comma 2).

6.6. La disciplina del personale del S.S.N. si è adeguata al descritto nuovo assetto delle figure professionali.

Il c.c.n.l. 1998-2001 ha previsto la riconduzione al nuovo profilo di fisioterapista del solo personale precedentemente inquadrato come terapeuta della riabilitazione; le figure del massiofisioterapista e del massaggiatore sono previste solo ad esaurimento (quindi, non è possibile prevedere la copertura di nuovi posti appartenenti a dette figure).

L'articolo 32 del d.P.R. 220/2001 prevede (coerentemente al succitato d.m. 10 luglio 1998) unicamente la possibilità di accesso per concorso al profilo di massaggiatore non vedente per chi sia in possesso del diploma abilitante previsto dalla vigente normativa.

6.7. Può aggiungersi che, ai sensi della l.r. 69/1981, il sistema formativo regionale opera nel quadro della programmazione regionale come strumento collegato all'evoluzione dell'occupazione, dei bisogni formativi e dell'organizzazione del lavoro, nei settori pubblici e privati produttivi di beni e servizi, al fine di concorrere a rendere effettivo il diritto al lavoro e alla sua libera scelta da parte dei cittadini.

In altri termini, funzione della formazione professionale regionale è (anche e soprattutto) quella di mettere il possessore dell'attestato di qualificazione in una posizione dalla quale possa aspirare ad un inserimento nel mondo del lavoro coerente con la capacità acquisita.

Ne discende che non potrebbe essere legittima una formazione finalizzata ad una figura professionale sanitaria non più prevista dall'organizzazione del S.S.N.

7. Va a questo punto sottolineato che la figura professionale del massaggiatore o massaggiatore-massofisioterapista non è stata considerata in modo espresso, univoco e tempestivo, in attuazione del processo di riordino programmato dalle disposizioni normative sopraricordate.

E' quindi sorta la questione della sopravvivenza o meno di detta figura professionale e dei relativi corsi di formazione, oltre che delle loro caratteristiche.

7.1. In alcune Regioni, si è ritenuto che la figura fosse venuta meno per effetto del suo mancato riordino, quale professione sanitaria, e del fatto che il relativo ambito di esercizio professionale sia stato ricompreso in quello, più ampio ed articolato, del fisioterapista (come precisato, ormai formato nell'ambito universitario). Con l'eccezione, peraltro, della figura e dei corsi di formazione del "massaggiatore-massofisioterapista non vedente", mantenuta per evidenti ragioni solidaristiche e di uguaglianza sostanziale al fine di agevolare il collocamento lavorativo dei disabili (così, il d.m. 10 luglio 1998, n. 823100, ha stabilito che i relativi corsi non rientrano tra quelli soppressi, ai sensi del citato articolo 6, comma 3).

E' la ricostruzione del sistema vigente prospettata dall'associazione odierna ricorrente.

7.2. Secondo un diverso orientamento, invece, la figura del massaggiatore-massofisioterapista non sarebbe stata soppressa, in quanto non è stata più collocata tra le professioni sanitarie, bensì tra le arti ausiliarie delle professioni sanitarie, quindi ad un livello inferiore di operatori.

E', sostanzialmente, la posizione assunta in giudizio dall'Istituto controinteressato e dalla Regione Umbria.

7.3. Al medesimo risultato della sopravvivenza della figura e dei relativi corsi, secondo una diversa ricostruzione, condurrebbe la mancata emanazione di un decreto ministeriale che disponesse espressamente il riordino o la soppressione.

Si tratta dell'orientamento manifestato da questo Tribunale con la sentenza n. 340 del 2001, secondo la quale "allo stato, e sino a che non venga disposto altrimenti" la soppressione delle figure professionali sanitarie ausiliarie è subordinata a due presupposti: quello negativo, del mancato riordino; quello positivo, della specifica individuazione con decreto ministeriale (vedi anche, in tal senso, Cons. Stato, IV, 5 agosto 2003, n. 4476 e 12 giugno 2007, n. 5225).

Nel frattempo, tuttavia, sono mutate la disciplina normativa e la sua attuazione.

Come esposto, in base all'articolo 1, della legge 43/2006, la soppressione delle figure professionali sanitarie non più attuali deriva automaticamente dalla mancata inclusione nell'elenco di quelle espressamente riconosciute dal d.m. 29 marzo 2001 (anche detto provvedimento, va sottolineato, è stato pubblicato nella G.U. del 23 maggio 2001, successivamente alla camera di consiglio in cui è stata trattenuta in decisione la causa definita con la sentenza 340/2001, e nella sentenza non viene preso in considerazione).

8. Quanto al rapporto tra le due figure professionali al centro della controversia, non sembra dubitabile che, dal punto di vista della tipologia degli interventi, l'attività del fisioterapista comprende ormai quella del massofisioterapista.

Infatti :

- l'ambito di attività del massofisioterapista, ai sensi dell'articolo 15 del r.d. 1334/1928, è l'effettuazione, sotto il controllo del medico, di "massaggi e manovre meccaniche su organi e tessuti del corpo umano";

- il fisioterapista, in base all'articolo 1 del d.m. 741/1994, "è l'operatore sanitario, in possesso del diploma universitario abilitante, che svolge in via autonoma, o in collaborazione con altre figure sanitarie, gli interventi di prevenzione, cura e riabilitazione nelle aree della motricità, delle funzioni corticali superiori, e di quelle viscerali conseguenti a eventi patologici, a varia eziologia, congenita od acquisita" (comma 1) e "In riferimento alla diagnosi ed alle prescrizioni del medico, nell'ambito delle proprie competenze, il fisioterapista: a) elabora, anche in équipe multidisciplinare, la definizione del programma di riabilitazione volto all'individuazione ed al superamento del bisogno di salute del disabile; b) pratica autonomamente attività terapeutica per la rieducazione funzionale delle disabilità motorie, psicomotorie e cognitive utilizzando terapie fisiche, manuali, massoterapiche e occupazionali; c) propone l'adozione di protesi ed ausili, ne addestra all'uso e ne verifica l'efficacia; d) verifica le rispondenze della metodologia riabilitativa attuata agli obiettivi di recupero funzionale" (comma 2).

9. D'altro canto, la programmazione dei corsi presso l'Istituto Enrico Fermi di Perugia risulta sganciata dalle esigenze di formazione dei soggetti ipovedenti, consentendo l'accesso (a quanto sembra, senza limiti numerici) a chiunque sia interessato.

10. Per quanto concerne la valutazione del contenuto dei provvedimenti impugnati, la prima, fondamentale questione da dirimere, sembra dunque essere quella della ricomprensione o meno della figura del massaggiatore-massofisioterapista tra le professioni sanitarie.

Nel primo caso, la formazione di nuovi massaggiatori-massofisioterapisti (l'attivazione di nuovi corsi), quanto meno a partire dall'attuazione dell'articolo 6, comma 1, della legge 251/2000 ad opera del d.m. 29 marzo 2001, sarebbe contraria alla normativa nazionale ed ai principi del sistema, determinando altresì l'invasione dell'ambito professionale del fisioterapista, demandato ad un canale

formativo di livello universitario (articolo 4-quater, del d.l. 250/2005), di competenza statale.

Nel secondo caso, la formazione di nuovi massaggiatori-massofisioterapisti potrebbe continuare, a livello di formazione professionale (materia di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost., e demandata alla competenza regionale fin dal d.P.R. 10/1972), le due figure potrebbero coesistere, e la deliberazione impugnata si sottrarrebbe alle censure dedotte.

10.1. Ora, l'articolo 1 della legge 403/1971 definiva "professione sanitaria ausiliaria" quella di massaggiatore-massofisioterapista.

L'articolo 1, comma 1, della legge 42/1999 ha disposto che la denominazione "professione sanitaria ausiliaria", nel t.u.l.s. di cui al r.d. 1265/1934 "nonché in ogni altra disposizione di legge, è sostituita dalla denominazione "professione sanitaria".

10.2. Tuttavia, secondo la legge 251/2000 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica), la "declaratoria" delle professioni sanitarie dell'area della riabilitazione, contenuta nell'articolo 2, comma 1, della legge 251/2000, è imperniata, oltre che sulla definizione dei contenuti e delle finalità degli interventi, sul connotato della "titolarità e autonomia professionale".

Al contrario, il massofisioterapista, secondo quanto previsto dal d.m. del Ministro dell'istruzione 7 settembre 1976 (che riguarda i programmi di studio per Istituti professionali destinati ad accogliere alunni non vedenti – scuole alle quali, ai sensi dell'articolo 30, del r.d. 1449/1941, possono iscriversi anche alunni vedenti, in numero non superiore ad un terzo degli iscritti - ma tuttavia viene indicato dalle parti resistenti come l'unica fonte normativa che preveda il "mansionario" della figura), non esercita la propria attività con autonomia professionale, in quanto

svolge terapie che gli competono “in ausilio all’opera dei medici” e “secondo le istruzioni del sanitario”.

10.3. Inoltre, nel sistema della legge 43/2006 (“Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l’istituzione dei relativi ordini professionali”), accanto alle professioni sanitarie infermieristiche, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione (articolo 1, comma 1), vengono presi in considerazione (articolo 1, comma 2) “i profili di operatori di interesse sanitario non riconducibili alle professioni sanitarie come definite nel comma 1”.

Riguardo a questi ultimi “profili di operatori di interesse sanitario” detta disposizione prevede che “Resta ferma la competenza delle regioni nell’individuazione e formazione”.

10.4. Dunque, la disciplina attuale prevede una categoria, quella degli “operatori di interesse sanitario”, nell’ambito della quale possono trovare posto attività di interesse sanitario sprovviste delle caratteristiche della professione sanitaria in senso proprio, che si connotano per la mancanza di autonomia professionale ed alle quali corrisponde una formazione di livello inferiore.

Poiché le attività sanitarie (in senso lato) non mediche sono tutte comprese nell’articolo 1 della legge 43/2006 (si noti, entrata in vigore circa un mese dopo l’articolo 4-quater, del d.l. 250/2005, e che quindi rappresenta senza dubbio la vigente disciplina in materia) occorre concludere che quella del massofisioterapista – non espressamente soppressa come attività o figura professionale – sopravvive e trova collocazione nell’ambito della predetta categoria di “operatori”.

10.5. In questa prospettiva, appare spiegabile la circostanza che non sia stata disposta la chiusura delle scuole pubbliche per massofisioterapisti non vedenti (a quanto consta, quelle regionali di Palermo e Catania, e quelle statali di Napoli e

Firenze), e non sia stata modificata la possibilità di accesso ad esse da parte degli alunni vedenti.

E risulta corretto quanto previsto dal Piano di formazione regionale impugnato.

Ivi, infatti, viene fatta la distinzione tra la “Formazione delle professioni sanitarie” (di tipo universitario, e comprendente, nell’area della riabilitazione, le figure del “fisioterapista”, del “Logopedista”, del “Podologo”) ed i “Corsi professionali per il rilascio di attestati di qualifica in ambito sanitario” (tra cui quelli per la formazione delle figure dell’ “ottico”, dell’ “odontotecnico” e, appunto, del “massaggiatore-massofisioterapista” – alle quali si aggiunge, nel Piano per il triennio 2009/2011, quella del “massaggiatore sportivo”).

10.6. Sotto il profilo dell’inserimento occupazionale, il fatto che il d.P.R. 220/2001 preveda l’accesso per concorso al profilo di massaggiatore non vedente, ma non anche a quello di massaggiatore-massofisioterapista, e la previsione di detta figura come profilo ad esaurimento nel c.c.n.l. 1998-2001, non inficia la ricostruzione sopra indicata.

Infatti, il massofisioterapista può trovare lavoro presso strutture private, in particolare sotto la direzione sanitaria di un medico fisiatra (non anche, a quanto sembra, aprendo un proprio laboratorio, stante la limitazione dell’autonomia professionale sopra ricordata).

10.7. Anche il riferimento (a supporto della decisione di continuare i corsi) al fabbisogno “nazionale” non può inficiare i provvedimenti impugnati, posto che i titoli in questione hanno valenza su tutto il territorio nazionale, oltre che in Europa, in virtù del principio di stabilimento.

Senza contare che, secondo quanto precisato dalle parti resistenti e non confutato dalla ricorrente, tutti i diplomati presso l’Istituto Fermi a seguito dei corsi autorizzati con la deliberazione n. 909/2006 avrebbero trovato una collocazione lavorativa.

10.8. In definitiva, le considerazioni esposte nelle premesse del d.m. 10 luglio 1998, secondo cui “una figura professionale con formazione di livello non universitario nel settore della riabilitazione motoria, analoga a quella del massofisioterapista, può soddisfare specifiche esigenze assistenziali che non richiedono necessariamente l’attività professionale di un operatore con diploma universitario, quale il fisioterapista” - utilizzate all’epoca per supportare l’avviso che l’attuazione dell’articolo 6, comma 3, del d.lgs. 502/1992, non avesse comportato la soppressione dei corsi destinati ai masso fisioterapisti non vedenti - appaiono valide anche con riferimento all’evoluzione del quadro normativo.

11. Anche la censura di incompetenza non può ritenersi fondata.

Effettivamente, l’articolo 4 della l.r. 69/1981 (“Norme sul sistema formativo regionale”) prevede che la competenza ad approvare i programmi triennali della formazione, predisposti dalla Giunta, spetti al Consiglio regionale.

Ma l’autorizzazione alla realizzazione (ovvero continuazione) dei singoli corsi non rientra tra i contenuti qualificanti dei piani triennali – che sostanzialmente consistono nella definizione di : obiettivi, indirizzi, criteri e modalità per la formazione dei piani annuali provinciali, investimenti infrastrutturali e finanziamenti - elencati dall’articolo 4.

E’ invece riconducibile al contenuto del piano annuale dell’attività di formazione professionale – comprendente, tra l’altro, per ogni intervento formativo da realizzare nell’anno successivo, gli obiettivi, il comparto produttivo, le fasce di qualificazione cui è finalizzato; la tipologia e la durata dei corsi; il soggetto titolare dell’ attività formativa, specificando se trattasi di attività direttamente gestita o da realizzare in convenzione; la quantità e le caratteristiche dell’ utenza e la previsione di spesa complessiva - la cui approvazione l’articolo 7 demanda alla competenza della Giunta.

Ora, la deliberazione n. 909/2006, impugnata, sembra aver compiuto una commistione tra il livello programmatico in senso stretto (di competenza consiliare) e quello provvedimento-autorizzatorio (di competenza giuntale).

Poiché il contenuto avverso dalla ricorrente è quello autorizzatorio, specificamente legato all'attivazione dei corsi presso l'Istituto Fermi, per tale aspetto non sembra che la Giunta abbia travalicato le proprie competenze.

12. Riguardo poi alla censura di omessa partecipazione procedimentale, l'omessa comunicazione all'associazione ricorrente non inficia la deliberazione 1105/2009.

Considerata la rappresentatività (esclusiva) della categoria dei fisioterapisti assunta dall'associazione ricorrente, e la precisa posizione contraria all'attivazione dei corsi, manifestata sia nel ricorso introduttivo che nella lettera indirizzata alla Regione in data 27 novembre 2008 (contenente un'argomentata richiesta di revoca dei corsi), non si vede quale utilità avrebbe potuto portare un'ulteriore partecipazione della ricorrente al procedimento.

Anche in una prospettiva comparativa, la posizione dell'associazione ricorrente si distingueva ed appariva antitetica a quella della Società Scientifica dei Medici Fisiatri, rappresentativa della categoria che assume la responsabilità direttiva tecnico-scientifica nei confronti dell'attività dei massofisioterapisti (ad esempio, come esposto, svolgendo la funzione di direttore sanitario negli ambulatori massofisioterapici) e quindi ha un interesse specifico all'organizzazione della formazione di tale figura professionale ed è la più idonea ad esprimersi in ordine ai relativi fabbisogni.

13. Resta da esaminare, in relazione all'impugnazione della deliberazione n. 1105/2009, la questione delle modalità di accesso ai corsi di "massaggiatore sportivo".

La figura risulta disciplinata dalla legge 1099/1971 ("Tutela sanitaria delle attività sportive"), che, all'articolo 8, ha riservato l'accesso ai relativi corsi di abilitazione

professionale agli operatori in possesso dell'attestato di massofisioterapista ex lege 403/1971.

La definizione dei programmi didattici dei corsi è avvenuta con il d.m. 5 luglio 1975 (ivi viene precisato come il massaggiatore sportivo svolga "i compiti di ausiliario del medico sportivo").

Alla luce delle considerazioni esposte in ordine alla sopravvivenza della figura del massaggiatore-massofisioterapista, non può ritenersi che, ai soggetti in possesso dei relativi diplomi, anche se conseguiti nell'ambito del nuovo ordinamento, debba essere precluso l'accesso ai corsi predetti.

Ma, tenendo conto di quanto precisato sulla ricomprensione dell'attività dei massaggiatori-massofisioterapisti nell'ambito delle capacità professionali dei fisioterapisti, appare altresì evidente che a questi ultimi deve essere consentito il medesimo accesso.

La previsione impugnata appare formulata in ossequio formale al disposto dell'articolo 8 della legge 1099/1971, ma non tiene debitamente conto dell'evoluzione della normativa di settore sopra descritta.

Sotto tale aspetto la deliberazione n. 1105/2009 risulta illegittima e pertanto, in parziale accoglimento del ricorso, deve essere annullata in parte qua.

14. Sussistono giustificati motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Accoglie parzialmente il ricorso in epigrafe, nei sensi e limiti indicati in parte motiva, e, per l'effetto, annulla la deliberazione n. 1105/2009 nella parte in cui non prevede l'accesso dei "fisioterapisti" ai corsi per "massaggiatore sportivo".

Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2009 con
l'intervento dei Magistrati:

Pier Giorgio Lignani, Presidente

Annibale Ferrari, Consigliere

Pierfrancesco Ungari, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/01/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO

fisiokinesiterapia-news.it