



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE per
la LOMBARDIA, SEZIONE III
ha pronunciato la seguente**

SENTENZA

sul ricorso n. 1336 del 2008 proposto da **ASSOCIAZIONE ITALIANA FISIOTERAPISTI**, rappresentata e difesa dagli Avv.ti **LORENZO LAMBERTI** E **MAURO PUTIGNANO**, elettivamente domiciliata presso il loro studio in Milano, via San Barnaba n. 32

contro

REGIONE LOMBARDIA, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Regionale (avv.ti **PIO DARIO VIVONE** e **MARIA EMILIA MORETTI**) con domicilio eletto presso i suoi uffici in Milano

per l'annullamento

- del decreto 17 luglio 2007 n. 7995;
- (con motivi aggiunti) del decreto 20 novembre 2008 n. 13425;
- nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali.

VISTO il ricorso ed i documenti depositati;

VISTA la memoria di costituzione in giudizio della resistente amministrazione;

VISTI gli atti tutti di causa;

UDITO alla pubblica udienza del 19 febbraio 2009 il relatore dott. **DARIO SIMEOLI**;

UDITI gli avvocati delle parti, come da separato verbale;

FATTO

L’A.I.F.I., associazione volta alla tutela della categoria dei fisioterapisti, ha impugnato, con un primo ricorso, il provvedimento della Regione Lombardia che ha individuato le competenze e gli obiettivi di formazione di una nuova figura professionale denominata “*operatore di tecniche di massaggio orientale*” (definito come il soggetto che, avendo conseguito un attestato di competenza regionale, svolge con autonomia professionale, nell’ambito della propria competenza, attività dirette alla salvaguardia ed al miglioramento del benessere dell’individuo). Il giudizio è stato chiamato alla udienza del 4 dicembre 2008 ma, in prossimità della stessa, la DIREZIONE GENERALE ISTRUZIONE FORMAZIONE E LAVORO della REGIONE LOMBARDIA ha adottato un nuovo decreto (n. 13425 del 20 novembre 2008) con il quale ha revocato il decreto n. 7975/07, oggetto dell’originaria impugnativa, e dettato nuove disposizioni in materia di percorso formativo dell’*operatore di tecniche di massaggio orientale*.

Il provvedimento da ultimo adottato è stato anch’esso gravato, dalla medesima associazione, con ricorso per motivi aggiunti con il quale se ne invoca l’annullamento per violazione di legge ed eccesso di potere.

Si è costituita in giudizio la REGIONE LOMBARDIA, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo il rigetto del ricorso.

All’udienza del 19 febbraio 2009, la causa è stata discussa e decisa con sentenza definitiva.

DIRITTO

1. Con riferimento all’impugnativa del decreto n. 7975/07, ai sensi dell’art. 23, VII comma, e 27 n. 2 l. Tar, deve essere dichiarata cessata la materia del contendere, stante l’avvenuto ritiro *ex tunc* del provvedimento impugnato, successivamente alla proposizione della domanda. Sul punto, difatti, è venuta meno la posizione di contrasto tra le parti e l’obbligo del giudice di pronunciarsi al riguardo.

2. Il ricorso per motivi aggiunti è fondato.

Ritiene il Collegio che il provvedimento impugnato violi il riparto di competenze costituzionali.

La Consulta, proprio in occasione dello scrutinio della legittimità costituzionale di disposizioni di legislazione regionale aventi ad oggetto la regolamentazione di attività di tipo professionale, ha affermato ripetutamente che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale (cfr. Corte

Cost. sentenza n. 300/2007, n. 153/2006, n. 57/2007, n. 424/2006).

Non è, dunque, nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali.

2.1 La professione di fisioterapista, al termine del percorso normativo inaugurato dalla riforma sanitaria contenuta nel d.lgs. n. 502/1992 e seguita dalle leggi nn. 42/1999, 251/2000, 43/2006, è annoverata dall'ordinamento di settore tra le professioni sanitarie ed il suo esercizio è subordinato al conseguimento di un titolo di laurea, fatta salva l'equipollenza dei titoli pregressi.

L'art. 6, comma III, d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 502, in particolare, ha previsto la formazione in ambito ospedaliero del personale destinato a ricoprire le mansioni infermieristiche, tecniche e riabilitative del personale sanitario, ed ha demandato ad un decreto ministeriale l'individuazione delle relative figure professionali. Tutte le altre tipologie di impiego nel settore sono state considerate soppresse, così come i relativi corsi di formazione, salvo l'eventuale riordino in base alla nuova normativa sull'ordinamento universitario. La norma anzidetta ha anche operato un richiamo all'art. 9 della legge 19 novembre 1990 n. 341, dettata in materia di riforma degli ordinamenti didattici universitari, prevedendo che la struttura delle scuole di accesso ai profili di nuova individuazione dovesse uniformarsi alla normativa comunitaria e ridurre le duplicazioni tra gli insegnamenti, perseguendo l'omogeneità disciplinare.

L'indicato orientamento normativo ha, pertanto, delineato una situazione tale per cui le preesistenti figure sanitarie dovevano mutare, per essere ricomprese nelle sole ipotesi delineate dalla legge, e specificate dai decreti attuativi. È poi intervenuto il d.m. 27 luglio 2000 il quale, all'art. 1, ha stabilito che i diplomi e gli attestati conseguiti in base alla normativa precedente a quella attuativa dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, che sono indicati nella sezione B della tabella sotto riportata, sono equipollenti, ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge 26 febbraio 1999, n. 42, al diploma universitario di fisioterapista di cui al decreto 14 settembre 1994 n. 741 del Ministro della Sanità indicato nella sezione A della stessa tabella, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base. L'art. 3 del successivo D.M. 29 marzo 2001 ha quindi indicato anche i fisioterapisti (lett. b) tra gli esercenti le professioni sanitarie riabilitative; tale disposizione dovendo essere letta avendo riguardo alla ricordata funzione che la legge ha assegnato al decreto ministeriale in trattazione, per cui se ne può concludere che l'unica figura professionale ormai ammessa dall'ordinamento nell'indicato settore di attività è quella del fisioterapista. (cfr. Tar Lazio, Roma, 15 dicembre 2004 n. 16084).

Il complesso normativo, dianozi richiamato, importa che non è possibile istituire figure professionali di operatori sanitari potenzialmente sovrapponibili a quelle che hanno ispirato la riforma, tra cui quella di fisioterapista. I requisiti di definizione delle professioni sanitarie e legittimanti il loro esercizio risponde ad un interesse di

ordine generale di tutelare la collettività contro il rischio di un non appropriato trattamento sanitario. Si impone, pertanto, di demarcare con nettezza le professioni sanitarie dagli altri operatori di incerta qualificazione per consentire all'individuo una cosciente scelta di cura.

2.2. Nella specie, elementi inequivocabili attestano come la determinazione impugnata abbia individuato una nuova figura professionale le cui competenze si sovrappongono, almeno parzialmente, ai compiti sanitari veri e propri riservati agli appartenenti alla relative professioni e che non sono liberamente esercitabili.

In particolare, la *pressione su punti specifici del corpo* e l'utilizzo di *strumenti e manovre di mobilitazione attiva e passiva del corpo*, rientrano nelle tecniche massoterapiche e di mobilitazione vertebrale e mobilitazione articolare oggetto delle prestazioni riabilitative erogabili a carico del servizio sanitario regionale; la stessa *identificazione del problema dell'utente* e della *pratica più idonea per la particolare problematica del paziente* appare non agevolmente distinguibile da una attività diagnostica finalizzata alla cura.

La demarcazione tra le funzioni di salvaguardia e miglioramento del benessere dell'individuo (ascritta alla figura dell'*operatore di tecniche di massaggio orientale*) e le funzioni di recupero funzionale (proprie del fisioterapista) è, dunque, troppo labile tenuto conto, peraltro, che il fisioterapista (d.m. 14 settembre 1991 n. 741) è il professionista deputato agli interventi di prevenzione, cura e riabilitazione nelle aree della motricità, delle funzioni corticali superiori e di quelle viscerali nonché alla attività terapeutica per la rieducazione funzionale delle disabilità motorie, psicomotorie e cognitive, utilizzando terapie fisiche manuali, massoterapiche e occupazionali.

2.3. Secondo la REGIONE LOMBARDIA, il nuovo decreto troverebbe fondamento normativo nella l.r. n. 19 del 2007 in materia di formazione professionale, residuando un percorso di mera formazione ed attribuzione di competenze.

Ritiene il Collegio, richiamando ancora una volta il pensiero della Consulta, che non vale a giustificare i suddetti interventi l'argomentazione per cui la disciplina rientrerebbe nell'ambito della formazione professionale: ciò per un evidente motivo di consequenzialità, per cui anche le attività di formazione non possono che accedere ad ambiti professionali già riconosciuti con l'osservanza, sia da parte dello Stato che delle Regioni, dei rispettivi piani di competenza.

Sotto altro profilo, l'art. 1, comma 2, l. 1 febbraio 2006, n. 43 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per la istituzione dei relativi ordini professionali), effettivamente statuisce che «*Resta ferma la competenza delle regioni nell'individuazione e formazione dei profili di operatori di interesse sanitario non riconducibili alle professioni sanitarie*». Tuttavia, per un verso tali profili vanno riferiti esclusivamente ad attività aventi carattere "servente" ed

“ausiliario” rispetto a quelle pertinenti alle professioni sanitarie (peraltro ad un livello inferiore rispetto a quello proprio delle “arti ausiliarie delle professioni sanitarie”), anche esse rientranti nella materia delle «professioni di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.» (sentenze n. 426 del 2006, n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003); carattere questo non ravvisabile nella figura del *massaggiatore orientale*. Inoltre, detta disposizione va, comunque, letta non disgiuntamente da quanto, invece, contenuto nell’art. 1, comma 3, del coevo decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell’articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131), il quale, ribadendo un principio, come dianzi osservato, già qualificato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale come limite della competenza legislativa regionale nella materia delle “professioni”, prevede che «*la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale*».

2.4. In definitiva, la REGIONE LOMBARDIA, ha dato vita ad una figura professionale caratterizzata dal superamento di un percorso formativo che, di fatto, abilita i titolari ad erogare prestazioni non sempre nettamente distinguibili da altre legislativamente riservate ad esercenti professioni sanitarie riconosciute. Come già osservato da questo Tribunale, con riferimento alla asserita inefficacia abilitante del certificato rilasciato dalla REGIONE, deve ritenersi che stabilire quali siano le mansioni che il soggetto può svolgere una volta conseguita la certificazione di un percorso formativo non crea effetti sostanzialmente differenti dall’abilitarlo allo svolgimento delle stesse.

3. Le spese di lite seguono la soccombenza.

PQM

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sezione III, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, così provvede:

Accoglie il ricorso e, per l’effetto, annulla il provvedimento in epigrafe, impugnato con motivi aggiunti;

Condanna la REGIONE LOMBARDIA al pagamento delle spese di lite che si liquida complessivamente in € 1.200,00, oltre IVA e CPA come per legge;

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità Amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 19 febbraio 2009, con l’intervento dei seguenti magistrati:

dott.	DOMENICO GIORDANO	Presidente,
dott.	STEFANO COZZI	Referendario
dott.	DARIO SIMEOLI	Referendario Estensore

DOMENICO GIORDANO - Presidente

DARIO SIMEOLI - Referendario estensore