Sent. N. 340
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
il Tribunale Amministrativo Regionale dell'Umbria ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 1149/2000, proposto da Istituto Enrico Fermi Perugia s.r.l. in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Fabio Dean e dall'avv. Carlo Alberto Franchi con domicilio eletto presso II secondo in Perugia, via Campo di Marte, 4;

contro

Regione Umbria in persona del Presidente pro tempore della Giunta regionale, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato e presso la stessa legalmente domiciliato in Perugia, via degli Offici, 14

e nei confronti di
Ministero delle Sanità non costituito

con intervento ad opponendum di

Associazione Italiana Terapisti della Riabilitazione – Regione Umbria in persona del legale rappresentante sig. Gaudio Cesarini, rappresentato e difeso dagli avv.ti Lorenzo Lamberti e Urbano Barelli, con domicilio eletto presso il secondo in Perugia, via Manfredo Fanti, n. 6

per l'annullamento

a) con il ricorso Introduttivo: della delibera della Giunta regionale 18 ottobre 2000, n. 1203, in quanto modifica il precedente atto della stessa Giunta 20 settembre 2000, n. 1069, nel senso che l'Istituto ricorrente è autorizzato ad attivare ed attuare U primo anno di un corso per "massaggiatori" anziché per “massaggiatori-massofisiotcrapisti”; nonché di ogni altro atto e provve-dimento presupposto, conseguenziale e comunque connesso e collegato, ivi comprese, per quanto di ragione, le note del direttore regionale sanità e servizi sociali 20 ottobre 2000 n. 12526/m, e 13 ottobre 2000, n. 12169/III; b) con i morivi aggiunti notificati il 1-2 marzo 2001: della delibera della Giunta regionale 22 dicembre 2000, n. 1535, comunicata in allegato alla nota dirigenziale 2 febbraio 2001, n. 1412/III/II, nella parte in cui recepisce l'avviso espresso in sede parlamentare dal Ministero della Sanità relativamente al disconoscimento del valore abilitante del corso professionale per "massaggiatore-massofisioterapista";

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione;

Visto l'atto d'intervento dell'Associazione meglio indicata in epigrafe;

Viste le memorie e gli atti tutti del giudizio;

Data per letta, all'udienza del 16 maggio 2001 la relazione del Presidente Lignani e udite le parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

1. La parte ricorrente, istituzione scolastica privata, ha da tempo ottenuto dalla Regione Umbria il riconoscimento, fra l'altro, di un corso biennale di formazione professionale per la qualifica di "massaggiatore-massofisioterapista". I relativi provvedimenti autorizzatori, di efficacia annuale, sono stati emessi regolarmente di anno in anno.

Anche in vista dell'inizio dell'anno scolastico 2000/2001 la Giunta regionale ha adottato la delibera n. 1069 in data 20 settembre 2000, con la quale l'Istituto viene autorizzato a completare, con l'attivazione del secondoanno, la formazione degli allievi (201) che hanno già frequentato il primo anno del corso per la qualifica di "massaggiatore-massofisioterapista"; e viene altresì autorizzato ad attivare un nuovo ciclo raccogliendo (entro il termine del 20 dicembre 2000) le iscrizioni al primo anno del corso.

2. Questa delibera non è mai stata formalmente comunicata, ma è stata sostituita dalla delibera 18 ottobre 2000, n. 1203, che ha inteso autorizzare solo lo svolgimento del secondo anno di corso per i 201 allievi già iscritti, nonché l'avvio di un (nuovo) corso di formazione per la qualifica di "massaggiatore" (anziché "massaggiatore-fisioterapista").

Dall'allegata relazione istruttoria si evince che la Regione ha proceduto in tal senso sulla base della considerazione che il profilo professionale di “massaggiatore-massofisioterapista” dev'essere riordinato ai sensi del decreto legislativo n. 502/92; e che il (diverso) profilo professionale di "massaggiatore", oggetto del (nuovo) corso che si è inteso autorizzare sarebbe, secondo la Regione, quello «contemplato nel T.U, delle leggi sanitarie n. 1264 del 23 giugno 1927» (rectius: legge 23 giugno 1927, n. 1264, riprodotta dagli artt. 99 e 140-142 dei T.U, delle leggi sanitarie, approvato con r.d. 27 luglio 1934,11.1265).

3. L'Istituto interessato impugna la delibera n. 1203, nella parte in cui modifica, a suo svantaggio, la delibera n. 1069; impugna altresì vari atti connessi, meglio indicati in epigrafe; ed ha proposto motivi aggiunti.

La Regione si è costituita per resistere.

E'stata accolta la domanda incidentale di sospensione.

Ha spiegato intervento ad opponendum l'Associazione italiana dei terapisti della riabilitazione.

4. Aderendo alla richiesta della parte ricorrente, il Collegio ritiene opportuno esaminare prioritariamente le questioni di fondo della controversia, piuttosto che quelle inerenti a supposti vizi meramente procedurali e formali, il cui eventuale accoglimento lascerebbe in vita la materia del contendere.

Ciò posto, si osserva che le difese giudiziali della Regione hanno permesso di meglio comprendere il senso della motivazione - di per sé non perspicua - della delibera n. 1203. In buona sostanza e emerso che alla base della contestata determinazione regionale vi è il convincimento che la figura professionale del "massaggiatore-massofisioterapista" debba ora ritenersi soppressa per effetto del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, articolo 6, comma 3.

Si trascrive qui di seguito la disposizione, nel testo vigente, ossia come modificato dall'art. 7, d.lgs. 7 dicembre 1993, n. 517:

« (...) la formazione del personale sanitario infermieristico, tecnico e della riabilitazione avviene in sede ospedaliere ovvero presso altre strutture del Servizio sanitario nazionale e istituzioni private accreditate (...). Il Ministro della sanità individua con proprio decreto le figure professionali da formare ed i relativi profili. Il relativo ordinamento didattico è definito (...) con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica emanato di concerto con il Ministro della sanità (...). 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».

Il testo originario era invece il seguente: «la formazione del personale sanitario, infermieristico, tecnico e della riabilitazione avviene in sede ospedaliere H relativo ordinamento didattico è definito (...) con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica emanato di concerto con il Ministro della sanità (...). I corsi di studio previsti dal precedente ordinamento che non siano stati riordinati ai sensi del citato articolo 9 della legge 19 novembre 1990, n. 341, sono soppressi entro tre anni dalla data di entrata in vigore dei presente decreto, garantendo, comunque, il completamento degli studi agli studenti che si iscrivono entro il predetto termine al primo anno di corso».

A parte altre modifiche che qui non rilevano, si nota dunque che le parole «II Ministro della sanità individua con proprio decreto le figure professionali da formare ed i relativi profili» e «relativi alle figure professionali individuate ai sensi del presente articolo e» sono state aggiunte dal d.lgs. n. 517 del 1993.

5. Si può ritenere sostanzialmente incontroverso: a) che la figura professionale del "massaggiatore-massofisioterapista" rientra, in linea dì principio, fra quelle contemplate dalla norma sopra trascritta; b) che tuttavia, allo stato, non è intervenuto un decreto che la "individui" come una di quelle che debbono essere "riordinate"; c) che non sono neppure intervenuti provvedimenti rivolti a "riordinare" il relativo corso di formazione; d) che, infine, non sono intervenuti provvedimenti rivolti a disporne formalmente la soppressione.

In questa situazione, si può affermare, con relativa sicurezza, che se il testo della norma non fosse stato modificato nel 1993, la figura professionale del "massaggiatore-mas5ofisioterapista" e il relativo corso di formazione dovrebbero ritenersi ormai soppressi ope legis. Infatti, secondo il testo originario della norma venivano soppresse dì diritto tutte le figure professionali sanitarie ausiliarie, la cui disciplina non venisse "riordinata" nei modi e nei termini ivi previsti.

Secondo il nuovo testo della norma, invece, i presupposti della soppressione sono due: quello (negativo) del mancato "riordinamento" entro un certo termine, e quello (positivo) della "individuazione".

In altre parole, con la prima formulazione la soppressione delle figure professionali e dei relativi corsi era generale ed ope legis, potendo venire evitata solo grazie ad un atto positivo di "riordinamento" conforme ai nuovi principi. L'alternativa era solo fra il riordinamento e la soppressione; tertium non datatur, nel senso che era in ogni caso escluso che questa o quella figura professionale potesse sopravvivere con il suo vecchio ordinamento. Con la seconda formulazione, invece, tertium datar, l'autorità governativa può scegliere le figure professionali da sopprimere,

quelle da riordinare, e quelle da conservare con il vecchio ordinamento.

Allo stato, e sino a che non venga disposto altrimenti, la figura professionale del "massaggiatore-massofisiolerapista" rientra dunque fra quelle conservate con il vecchio ordinamento.

6. Queste considerazioni sono confortate anche dal decreto del ministro della Sanità 10 luglio 1998, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del ' 15 luglio 1998, nelle cui premesse si ricorda, fra l'altro: a) che in attuazione del citato art. 6, comma 3, risultava individuata e altresì riordinata la figura professionale del "fisioterapista"; b) che «anche in considerazione del diverso livello formativo, la nuova figura del fisioterapista non [ha] assorbito la preesistente figura di massofisioterapista, e che soltanto alcune attività del fisioterapista rientrano in quelle proprie del 'massofisioterapista»; c) che «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 ti fisioterapista»; d) che, pertanto, «gli attuali corsi di formazione professionale per n conseguimento della qualifica professionale di massofisioterapista per non vedenti non rientrano fra quelli da considerare soppressi a partire dal 1* gennaio 1996 ai sensi dell'ari. 6, comma 3, del decreto legislativo n.502/1992».

Pare chiaro che le conclusioni cui giunge il decreto ministeriale ora citato sono esattamente le stesse cui è giunto questo Collegio.

E1 vero, tuttavia, che il decreto ministeriale si riferisce esplicitamente al massofisioteraplstl non vedenti, mentre i corsi di formazione dell'Istituto ricorrente non sono specificamente orientali (a quanto è dato sapere) ai non vedenti.

Non sembra, però, che si possa distinguere fra massofisioterapisti vedenti e non vedenti come se fossero due figure professionali diverse; un vedente adeguatamente formato può acquisire una professionalità non apprezzabilmente deteriore rispetto a quella di un non vedente. Vi sono, bensì, disposizioni speciali per i massofisioterapisti non vedenti, ma hanno solo la funzione di riservare loro determinate agevolazioni ai fini del collocamento al lavoro, specialmente nelle strutture pubbliche.

Pertanto, tutto ciò che il decreto ministeriale 10 luglio 1998 dice con riferimento alla formazione ed all'esercizio professionale dei massofisiote-rapisti non vedenti, è per necessità logica e giuridica estensibile anche ai massofisioterapisti vedenti. "

7. Non sarà inutile osservare che il compito di questo Collegio, nell'interpretazione di una normativa tutt'altro che esemplare quanto a chiarezza e linearità, sarebbe stato assai più agevole se il Ministero della Sanità, ritualmente (ed opportunamente, anche se forse non doverosamente) evocato in giudizio, si fosse costituito per prendere posizione ed esporre il suo orientamento, sicuramente meritevole di attenzione. Sta di fatto, però, che il Ministero non ha ritenuto necessario dare il suo contributo alla soluzione di questioni così delicate.

8. Si può dunque concludere affermando che la delibera regionale impugnata è viziata, in quanto adottata nell'erroneo convincimento che i corsi di formazione per "massaggiatore-

massofisioterapista" siano stati soppressi per legge.

E poiché non si ravvisano altre motivazioni - non potendosi considerare tali alcune considerazioni di opportunità, espresse peraltro in forma incerta e dubitativa - la delibera stessa dev'essere annullata.

Si ravvisano, tuttavia, giusti motivi per compensare le spese.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale dell'Umbria accoglie il ricorso, nei sensi di cui in motivazione. Spese compensate.

Ordina che la presente decisione venga eseguita dall'autorità amministrativa.

Cosi deciso in Perugia il 16 maggio 2001, dal Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, riunito in camera di consiglio nelle persone dei signori magistrati:

1) Avv. Pier Giorgio Lignani, Presidente, est.

2) Avv. Annibale Ferrari

3) Dr. Carlo Luigi Cardoni

IL PRESIDENTE, EST.

Il SEGRETARIO

COLLABORATORE DI CANCELLERIA