

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 12023/2003, proposto dal Ministero della Salute e dal Ministero della Istruzione, Università e Ricerca, nelle persone dei legali rappresentanti, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato presso la quale domiciliavano per legge in Roma Via dei Portoghesi n. 12;

contro

F.N.M.C. - Federazione Nazionale dei Collegi dei massofisioterapisti, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Della Fontana col quale elettivamente domicilia in Roma Lungotevere Flaminio n. 46 presso lo studio Grez;

nonchè contro

Lama Anna, non costituita in questa fase del giudizio;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - Sez. I bis n. 7750 del 2003;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione della Federazione appellata;

Viste le memorie prodotte dalle parti;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla Udienza del 12 giugno 2006 il Consigliere A. Anastasi; uditi gli avv.ti Muscatello su delega dell'avv. A. Della Fontana e l'Avvocato dello Stato Cesaroni;

Ritenuto e Considerato quanto segue in

FATTO

Con D. I. in data 27 luglio 2000 sono stati individuati i titoli riconosciuti equipollenti al diploma universitario di fisioterapista, in attuazione dell'art. 4 della legge n. 42 del 1992.

Il Decreto ora citato è stato impugnato avanti al T.A.R. Lazio dalla Federazione oggi appellata la quale ne ha chiesto l'annullamento nella parte in cui riconosce l'equipollenza del diploma di massofisioterapista solo se conseguito al termine di un corso di durata triennale.

Con la sentenza in epigrafe indicata il Tribunale ha accolto il ricorso rilevando in via principale che l'Amministrazione non aveva nella specie il potere di introdurre condizioni limitative in ordine alla equipollenza di titoli abilitanti alla professione nel pregresso ordinamento e, in via gradata, che eventuali clausole limitative potevano fondare su elementi concreti (natura degli insegnamenti impartiti, ore di lezione etc.) e non già sul mero dato relativo alla durata dei corsi.

La sentenza è impugnata dall'Amministrazione che ne chiede l'integrale riforma deducendo un unico ed articolato motivo d'appello.

Si è costituita la Federazione appellata instando per il rigetto del gravame.

Con ordinanza n. 3442 del 2004 la Sezione ha sospeso l'esecutività della sentenza.

All'Udienza del 12 giugno 2007 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

L'appello è fondato e va pertanto accolto.

Al fine di delimitare l'oggetto della presente controversia si ricorda che l'art. 6 comma 3 del D. L.vo n. 502 del 1992 e successive modifiche, dopo aver dettato disposizioni per la formazione universitaria del personale esercente le professioni sanitarie (all'epoca definite "ausiliarie"), ha demandato al Ministro della sanità l'individuazione delle figure professionali da formare e dei relativi profili.

In attuazione di tale norma il Ministro della sanità con D.M. n. 741 del 1994 ha individuato il profilo professionale e il percorso formativo del fisioterapista.

Questa figura professionale era nel passato già stata considerata dal D.M. 10.2.1974 col quale, in attuazione della legge n. 118 del 1971, era stata regolata l'attività delle scuole per terapisti della riabilitazione nonchè da successivi Decreti coi quali l'attività di riabilitazione, prima ad essa riservata, era attribuita anche ad altre categorie professionali del settore (logopedista, terapeuta della psicomotricità dell'età evolutiva, terapeuta occupazionale etc.).

Per quanto qui interessa, il citato D.M. n. 741 - dopo aver confermato che a regime solo il diploma universitario di fisioterapista abilita all'esercizio della relativa professione - al fine di regolare il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento ha affidato ad un Decreto interministeriale l'individuazione

dei diplomi in precedenza conseguiti che potessero considerarsi equipollenti al nuovo titolo universitario ai fini dell'esercizio dell'attività professionale e dell'ammissione ai pubblici concorsi.

Prima che tale decreto fosse adottato è però intervenuta la legge 26.2.1999 n. 42 la quale ha disciplinato in modo innovativo e nei confronti di tutte le professioni sanitarie il passaggio dal vecchio ordinamento al nuovo regime, fondato appunto sul previo conseguimento del diploma universitario.

In tal senso l'art. 4 comma 1 della legge stabilisce, ai fini dell'esercizio professionale, l'equipollenza ai nuovi diplomi universitari dei diplomi e attestati conseguiti in base alla normativa pregressa che abbiano permesso l'iscrizione ai relativi albi professionali, l'esercizio di attività professionale in regime di lavoro dipendente a autonomo o che siano previsti dalla normativa concorsuale per l'accesso al S.S.N. o ad altri comparti del settore pubblico.

Dei titoli diversi da quelli sopra indicati si occupa invece il successivo comma 2 del citato art. 4 il quale demanda ad un apposito decreto interministeriale l'individuazione di ulteriori ipotesi di equipollenza, da definirsi tenendo conto delle iscrizioni nei ruoli nominativi regionali del Servizio sanitario, dello stato giuridico dei dipendenti inseriti in altri comparti di contrattazione nonché della durata e qualità dei relativi corsi.

In dichiarata attuazione del comma 1 dell'art. 4 è stato quindi adottato il D.I. impugnato il quale include fra i titoli equipollenti al diploma universitario di fisioterapista di cui al citato D.M. n. 741 del 1992 il diploma di massofisioterapista, purchè conseguito all'esito di un corso triennale.

Tanto premesso, con l'unico motivo d'appello l'Amministrazione deduce che ha errato il Tribunale nel ritenere l'illegittimità di tale vincolo temporale, essendo impossibile predicare l'equipollenza al diploma universitario di fisioterapista (conseguito al termine di un lungo ciclo di studi) di titoli pregressi i quali, pur avendo carattere abilitante, sono comunque espressivi di una formazione professionale di livello meno approfondito.

Nè, come invece sostenuto dal T.A.R., sarebbe stato possibile introdurre criteri discretivi diversi da quello riferito alla durata del corso attesa la grande varietà dei percorsi formativi posti in essere in sede regionale, in assenza di una regolamentazione unificante a carattere nazionale.

Queste doglianze, ove unitariamente considerate, risultano fondate.

In tal senso è innanzi tutto da osservare che una corretta e contestuale interpretazione dei commi 1 e 2 del sopra trascritto art. 4 della legge n. 42 del 1999 porta a disattendere una impostazione - quale quella propugnata dai ricorrenti in primo grado e valorizzata dal T.A.R. - secondo cui tutti i titoli preesistenti dovevano essere in sostanza riconosciuti come equipollenti ai diplomi universitari di nuova istituzione.

In tal caso infatti la specifica previsione di cui al comma 2 (la quale postula chiaramente un riconoscimento costitutivo e caso per caso dell'equipollenza di taluni titoli anteriori) sarebbe inutilmente data, vigendo il regime generale di equipollenza di natura automatica introdotto dal comma 1.

Ne consegue che l'equipollenza di cui al comma 1 concerne solo i titoli che dal punto di vista formale potevano considerarsi idonei a garantire ai possessori una formazione sostanziale equivalente a quella oggi imposta a livello universitario.

In particolare, sulla base di una interpretazione sistematica deve dirsi che l'equipollenza può operare in via automatica solo se il relativo diploma sia stato conseguito all'esito di un corso già regolamentato a livello nazionale e cioè solo in presenza di moduli formativi la cui uniformità ed equivalenza fosse già stata riconosciuta nel regime pregresso.

Ciò posto, nel caso dei massiofisioterapisti la legge n. 403 del 1971, istitutiva di tale professione sanitaria ausiliaria con precipuo riferimento al caso degli operatori non vedenti, non detta però norme sul relativo percorso formativo di talchè - una volta trasferita alla regioni la relativa competenza - lo stesso è stato disciplinato in modo difforme sul territorio nazionale.

In concreto, come i ricorrenti in primo grado riconoscono, il titolo in questione risulta quindi rilasciato, a seconda dei casi, sulla base di corsi dalla durata indifferentemente triennale o biennale e con un monte ore di insegnamento teorico-pratico conseguentemente variabile.

Per la verità, ai sensi dell' art. 7 del D. L.vo n. 517 del 1993, modificativo dell' art. 6 comma 3 del sopra citato D. L.vo n. 502 del 1992 il quale come si è detto disciplina la formazione del personale della riabilitazione, il Ministro della sanità avrebbe dovuto individuare le figure professionali da formare ed i relativi profili, con conseguente soppressione, entro due anni a decorrere dal 1 gennaio 1994, dei corsi di studio relativi alle figure professionali così individuate e previsti dal precedente ordinamento, che non fossero stati già riordinati ai sensi dell' art. 9 della legge n. 341 del 1990.

Non essendo però intervenuto un provvedimento di individuazione della figura del massofisioterapista come una di quelle da riordinare, né essendo intervenuti provvedimenti di riordinamento del relativo corso di formazione o di esplicita soppressione, la relativa professione è in sostanza rimasta configurata nei termini del vecchio ordinamento, con conseguente conservazione dei relativi corsi di formazione.

Ciò comporta in radice che i titoli rilasciati all'esito dei corsi in questione non potevano in realtà fruire del riconoscimento automatico di cui al comma 1 dell'art. 4 ed essere cioè considerati di per sé equivalenti al diploma universitario di fisioterapista, a differenza del titolo di fisioterapista acquisito nel vecchio ordinamento sulla base di percorsi didattici i cui contenuti erano stati invece precisamente normati.

In tale complesso quadro di riferimento, la clausola contestata non innesta dunque nel provvedimento elementi che possano offuscarne la portata necessariamente ricognitiva, ma si limita a prendere atto di una situazione di base contrassegnata dall'evidente disparità dei vari percorsi formativi, selezionando all'interno di essi quelli ritenuti in grado di fornire all'operatore una formazione di livello adeguato all'esercizio di una attività professionale altrimenti riservata a soggetti che abbiano conseguito il diploma di scuola media superiore ed abbiano poi positivamente frequentato un corso di laurea triennale.

Nè d'altra parte il riferimento alla durata del corso piuttosto che ai contenuti dello stesso appare di per sè ingiustificato, come rilevato dal T.A.R..

L'utilizzo del criterio riferito alla durata dell'iter formativo infatti appare nella specie non soltanto necessitato in ragione dell'obiettivo difficoltà di valorizzare differenti elementi non conoscibili a livello nazionale ma altresì del tutto in linea con analoghe previsioni contenute in varie normative del settore sanitario ed in particolare nell'ora abrogato D.M. 30.1.1982 contenente la disciplina dei concorsi per il personale del Servizio sanitario nazionale.

Sulla base delle considerazioni sin qui svolte l'appello va quindi accolto, con riforma integrale della sentenza impugnata e rigetto del ricorso originario.

Le spese del giudizio possono essere compensate vista la complessità delle questioni affrontate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando, accoglie l'appello, riforma la sentenza impugnata e rigetta il ricorso originario.

Compensa tra le parti spese e onorari del giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 12 giugno 2007, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sezione Quarta - riunito in Camera di consiglio con l'intervento dei Signori:

Paolo SALVATORE Presidente

Pier Luigi LODI Consigliere

Antonino ANASTASI estensore Consigliere

Vito POLI Consigliere

Carlo DEODATO Consigliere

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

Antonino Anastasi Paolo Salvatore

IL SEGRETARIO

Rosario Giorgio Carnabuci

Depositata in Segreteria

Il 08/10/2007

(Art. 55, L. 27.4.1982, n. 186)

Il Dirigente

Dott. Antonio Serrao