

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 17795 / 66.17.11 del **27 LUG.** 2017 Pos. n. 10

Assessorato regionale della Salute
Dipartimento regionale per la pianificazione
strategica – Area interdipartimentale 3
Servizio 1 “Personale del S.S.R.- Dipendente e
Convenzionato”

(rif. Nota 20/4/2017, n. 33513)

Oggetto: *L.r. n. 130/1980. Assunzione obbligatoria massofisioterapisti non vedenti.*

1. Con la nota in riferimento si rappresenta che l'Azienda sanitaria provinciale (ASP) di Trapani, con nota 22 dicembre 2016, n.122696, ha posto un quesito circa l'assunzione obbligatoria di un massofisioterapista non vedente, nelle quote previste dalla legislazione regionale speciale, a seguito di diffida formulata da un legale, finalizzata all'assunzione di un proprio assistito.

Viene richiamato, in specie, l'art. 1 della l.r. n. 130/80, come sostituito dall'art.9 della l.r. n. 16/86, il quale prevede che “*l'Assessore regionale per la Sanità autorizza le unità sanitarie locali dotate di stabilimento ospedaliero a istituire posti di massofisioterapia*”, in base al numero dei posti letto presenti nella struttura ospedaliera.

Il dubbio interpretativo riguarda l'applicabilità della suddetta norma alle Aziende del servizio sanitario regionale, posto che sono “*sopravvenuti decreti e circolari ministeriali, assessoriali, previsioni contrattuali nazionali di settore ed atti di indirizzo regionali, che hanno affermato l'esclusione della figura del massofisioterapista dalle professioni sanitarie*”.

ML
GA

La stessa ASP di Trapani evidenzia che quella di massofisioterapista è una figura ad esaurimento secondo il vigente CCNL comparto Sanità del 1999 e che il relativo titolo non risulta equipollente a quello di fisioterapista.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 luglio 2011, art. 6, *“tra i titoli esclusi dalla procedura di valutazione per equipollenza indica proprio i titoli di massofisioterapista conseguiti dopo l’entrata in vigore della L.42/1999”*.

Il Ministero della Salute con nota 22 gennaio 2010, n.2870, richiamando la giurisprudenza del Consiglio di Stato, ribadisce che solo i titoli di massofisioterapista con formazione triennale, conseguiti prima dell’entrata in vigore della legge n. 42/1999, possono considerarsi equipollenti alla laurea in fisioterapia, e che per la figura di massofisioterapista, non riordinata dal D.Lgs. n.502/1992 e s.m.i., e posta ad esaurimento dal CCNL del comparto sanità, non è possibile bandire concorsi.

Tali contenuti sono stati successivamente ripresi con direttiva assessoriale 5 giugno 2012 n. 45955, che richiama altra nota ministeriale (n.11008-P dell’8/3/2010), precisando che *“per l’esercizio della funzione di massofisioterapista è sufficiente il corso biennale autorizzato dalla Regione, mentre per il riconoscimento dell’equipollenza di tale titolo professionale con quello di fisioterapista si rende necessario il conseguimento del corso triennale di formazione specifica”*.

Si richiama, poi, la giurisprudenza della Cassazione civ., Sez. lavoro, 28 febbraio 2014, n.4866, secondo cui *“il D.M. 27 luglio 2000, che costituisce attuazione dell’art. 4 della legge n. 42/1999, è legittimo nella parte che annovera tra i titoli equipollenti al diploma universitario quello di massofisiterapista solo se conseguito all’esito di un corso triennale”*, e quella del Consiglio di Stato, Sez. III, 17 giugno 2013, n. 3325 e 27 agosto 2013, n. 4272, nella parte in cui annovera la figura del massofisioterapista con titolo di formazione regionale, che *“ben può rientrare tra gli operatori di interesse sanitario con funzioni ausiliarie, ma non ... nell’ambito delle professioni sanitarie”*, per la *“mancanza di autonomia professionale e per una formazione di livello inferiore”*.

Quindi si chiede l’avviso di questo Ufficio in ordine alla compatibilità della normativa regionale vigente - che prevede una specifica riserva percentuale di posti per l’assunzione di massiofisioterapisti non vedenti nelle aziende sanitarie - rispetto alle successive disposizioni contrattuali di settore, che pongono tale figura professionale ad esaurimento, nonché alle circolari ministeriali e regionali che confermano la mancata equipollenza alla professione sanitaria di fisioterapista, e quindi quale figura sanitaria non riordinata dal decreto legislativo n. 502/1992, *“...tutte circostanze che inducono ad una abrogazione tacita della norma regionale, in quanto superata ed in contrasto con sopravvenute disposizioni nazionali e regionali”*.

ME
GA

2. Preliminarmente, si ritiene opportuno sottolineare che questo Ufficio è chiamato ad esprimersi su quesiti giuridico – interpretativi di norme statutarie, legislative o regolamentari che presentino difficoltà applicative, e non anche a sostituirsi all'amministrazione attiva nella valutazione di atti o istanze, che, ancorché condotti alla stregua di norme giuridiche, restano nell'ambito delle funzioni proprie della stessa amministrazione.

Pertanto, in uno spirito di fattiva collaborazione tra Dipartimenti regionali, si formulano le seguenti considerazioni tecnico - giuridiche di carattere generale, che potranno servire quale supporto per l'adozione degli atti relativi alla fattispecie, di esclusiva competenza di codesta Amministrazione.

Si osserva, in primo luogo, che la figura di massofisioterapista è stata oggetto di non sempre chiari e coordinati interventi normativi.

Sulla scorta di quanto autorevolmente affermato dal Consiglio di Stato nella sentenza 17 giugno 2013, n. 3325, sezione III, si ricostruisce sinteticamente il quadro normativo di riferimento.

L'art. 1, comma 1, della legge 19 maggio 1971, n. 403, legittimava l'esercizio della professione sanitaria ausiliaria di massaggiatore e massofisioterapista soltanto per i massaggiatori e i massofisioterapisti diplomati da una scuola espressamente autorizzata con decreto del Ministro della sanità. Occorreva quindi una previa abilitazione basata su un'apposita formazione tecnica dell'interessato. Quanto alla competenza amministrativa, dopo il passaggio delle competenze in materia di corsi professionali alle Regioni, competenti ad accreditare le scuole in questione erano queste ultime¹.

L'art. 6, comma 3, del D.L.vo n. 502 del 1992 e successive modifiche, dopo avere dettato disposizioni per la formazione universitaria del personale esercente le professioni sanitarie, ha demandato al Ministro della sanità l'individuazione delle figure professionali da formare e i relativi profili.

In attuazione di tale previsione il Ministro della Sanità, con D.M. 14 settembre 1994, n. 741 ha individuato il profilo professionale e il percorso formativo del fisioterapista.

Dopo avere confermato che, a regime, solo il diploma universitario di fisioterapista "*poteva abilitare all'esercizio della relativa professione, il citato D.M. n. 741/1994, al fine di regolare il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento, ha previsto che sia un decreto interministeriale ad individuare i 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*".²

¹ Cfr. Consiglio di Stato cit. sent. n.3325/2013, sez. III

² cfr. cit. Consiglio di Stato cit. sent. n.3325/2013, sez. III

Prima che tale decreto fosse adottato è, però, intervenuta la legge 26 febbraio 1999, n. 42 che ha disciplinato *“innovativamente e nei confronti di tutte le professionali sanitarie il passaggio dal vecchio ordinamento al nuovo, fondato sul previo conseguimento del diploma universitario”*³.

In tal senso, l'art. 4, comma 1, della stessa legge ha stabilito, in via transitoria, che *“i diplomi e gli attestati conseguiti in base alla precedente normativa, che abbiano permesso l'iscrizione ai relativi albi professionali o l'attività professionale in regime di lavoro dipendente o autonomo o che siano previsti dalla normativa concorsuale del personale del Servizio sanitario nazionale o degli altri comparti del settore pubblico, sono equipollenti ai diplomi universitari di cui al citato articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni ed integrazioni, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base”*.

In attuazione del citato art. 4 della legge n. 42/1999 è stato, poi, emanato il D.M. 27 luglio 2000 il quale ha previsto, all'art. 1, che i diplomi e gli attestati conseguiti in base alla normativa precedente a quella attuativa dell'art. 6, comma 3, del D.Lgs. n. 502/1992 sono equipollenti al diploma universitario di fisioterapista di cui al predetto decreto 14 settembre 1994, n. 741, del Ministro della Sanità.

Il Ministro della Sanità *“avrebbe dovuto individuare le figure professionali da formare e i relativi profili, con conseguente soppressione, entro due anni dal 1° gennaio 1994, dei corsi di studio relativi alle figure professionali così individuate e previsti dal precedente ordinamento...*

*Non essendo però intervenuto un atto di individuazione della figura di masso fisioterapista, come una di quelle da riordinare, né essendo intervenuti atti di riordinamento del relativo corso di formazione o di esplicita soppressione, quella professione è in sostanza rimasta configurata nei termini del vecchio ordinamento, con conseguente conservazione dei relativi corsi”*⁴.

La permanente validità dei corsi di formazione regionale, per il mancato riordino della figura professionale, *“non implica che al massofisioterapista possa essere riconosciuto ... lo statuto giuridico di professione sanitaria non riordinata. Non appare dubbio, infatti, sulla base della normativa vigente, che l'unica figura di professione sanitaria destinata ad erogare trattamenti riabilitativi di superiore complessità e dotata di adeguata formazione universitaria è quella di fisioterapista”*⁵.

Nel sistema della legge 1 febbraio 2006, n. 43 (*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),

³ *Ibidem*

⁴ *Ibidem*

⁵ *Ibidem*, e, ex multis, Consiglio di Stato, sentenza n. 4572/2015, sez. III.

HK

GAZ

vengono presi in considerazione (articolo 1, comma 2) i profili di operatore di interesse sanitario non riconducibili alle professioni sanitarie come definite nel comma 1.

Nell'ambito della categoria degli operatori di interesse sanitario 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 ... In questa categoria può e deve trovare collocazione sistematica, giustificazione normativa, permanente operatività, nonché autonoma dignità professionale, anche la figura, tuttora non riordinata, del massofisioterapista”*⁶.

Alla luce del contesto normativo sopra delineato va esaminato l'art. 1 della legge regionale 9 dicembre 1980, n. 130, come sostituito dall'art. 9 della legge regionale 28 marzo 1986, n. 16, che così dispone: *“L'Assessore regionale per la sanità autorizza le unità sanitarie locali dotate di stabilimento ospedaliero a istituire posti di massofisioterapia nella misura:*

- a) per gli ospedali ove il numero dei posti - letto è superiore a 120, una unità organica in più per ogni 150 posti - letto;*
- b) per gli ospedali con un numero di posti - letto inferiore a 120, un posto, purché esista nell'ospedale un reparto di ortopedia.*

Alla copertura dei posti sono chiamati con precedenza i non vedenti che abbiano conseguito il diploma da una scuola per massiofisioterapisti autorizzata dalla Regione siciliana o dal Ministero della sanità.

Il 50 per cento dei posti di massofisioterapista presenti nelle piante organiche delle unità sanitarie locali, così come modificate ai sensi del primo comma, e nel caso di un solo posto il posto stesso, è riservato ai massofisioterapisti ciechi”.

La suddetta legge regionale n. 130/80 risulta, invero, di difficile applicazione.

Infatti, come visto, la figura di massofisioterapista è inquadrabile soltanto nell'ambito degli operatori di interesse sanitario, e non già tra le professioni sanitarie.

Inoltre, l'articolo 18 del C.C.N.L. del comparto Sanità 7 aprile 1999 individua i massofisioterapisti tra i profili “collocati ad esaurimento” rientrando tra i profili sanitari (art. 19) soltanto la figura professionale di fisioterapista.

In ragione di ciò, il Ministero della salute, nella nota 22 gennaio 2010, n. 2870, ha affermato che “non è possibile bandire concorsi pubblici per l'assunzione di detti professionisti”.

Come evidenziato, poi, dall'ASP di Trapani nella citata nota 22 dicembre 2016, le linee di indirizzo regionali per la rideterminazione delle dotazioni organiche delle aziende del S.S.R., approvate con D.A. n. 1380/2015, nulla hanno disposto per l'istituzione di posti di

⁶ Ibidem

massofisioterapista, posti che, di contro, proprio secondo il tenore del citato art. 1 della legge n. 130/80, dovrebbero essere autorizzati dall'Assessore regionale per la salute alle "unità sanitarie locali" dotate di strutture ospedaliere.

Ciò premesso, l'Azienda sanitaria suddetta e codesto Dipartimento, in considerazione del contesto normativo e giurisprudenziale rappresentato, potranno in concreto esaminare la diffida di cui in premessa (non allegata, peraltro, alla nota in riferimento), ed adottare i provvedimenti conseguenti.

Nei termini suesposti è il parere di questo Ufficio.

* * *

Si ricorda che, in conformità alla circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

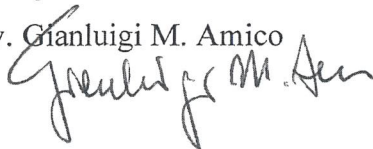
Il Funzionario avvocato

Avv. Alessandra Di Salvo

F.TO Di Salvo

Il Dirigente avvocato

Avv. Gianluigi M. Amico



AVVOCATO GENERALE

(Avv. Maria Mattarella)

M. Mattarella