



IUS et SALUS
RIVISTA DI DIRITTO SANITARIO
E FARMACEUTICO



Rivista IUS et SALUS

ISSN 2724-0541

Fascicolo 1/2021

Roma, 27.03.2021

**La questione dell'equiparazione dei corsi di formazione per i
terapisti della riabilitazione: esiste un doppio canale, universitario
e regionale, equivalente?**

L'ultima risposta del Consiglio di Stato.

di Chiara Tagliaferri, Avvocato del Foro di Roma

Consiglio di Stato, sez. III, 05 febbraio 2021, sentenza n. 1070

Pres. Santoro, Est. Caputo

Premesso che l'effettiva sussistenza nel nostro ordinamento di un doppio canale equiparato di formazione per i terapeuti della riabilitazione, universitario e regionale, è sempre stata controversa, l'unico canale formativo delle professioni sanitarie è quello universitario in quanto la relativa materia deve ritenersi riservata allo Stato.

La questione dell'equiparazione dei corsi di formazione per i terapisti della riabilitazione: esiste un doppio canale, universitario e regionale, equivalente?

L'ultima risposta del Consiglio di Stato.

di Chiara TAGLIAFERRI

[SOMMARIO: 1. Una breve premessa sulla vicenda presupposta; 2. Gli interrogativi, lo svolgimento del processo e l'ultima decisione del Consiglio di Stato; 3. Il diritto positivo; 4. La giurisprudenza della Corte Costituzionale; 5. Gli indirizzi della giurisprudenza amministrativa precedente; 6. Conclusioni]

1. Una breve premessa sulla vicenda presupposta.

La società ricorrente in primo grado con sede in Avezzano esercitava, giusta autorizzazione della regione Abruzzo, una scuola per terapisti della riabilitazione secondo il canale di formazione regionale.

In attuazione di una serie di modifiche legislative, parlamentari e governative, che collocarono l'attività didattica e formativa, nonché le condizioni di accesso alle professioni sanitarie infermieristiche e tecniche della riabilitazione e della prevenzione a livello esclusivamente universitario¹, dall'anno 1996/1997 la Regione le ingiunse di non attivare il primo anno di corso. Negli anni ancora successivi le revocò l'autorizzazione ed escluse che il titolo conseguito dagli allievi della scuola alla conclusione del corso avesse valore equivalente a quello di natura universitaria. Seguirono altri provvedimenti sia legislativi, sia amministrativi, regionali oltre che ministeriali e interministeriali, che confermarono la scelta di accentrare allo Stato e quindi alle Università la formazione e l'abilitazione in ambito sanitario. Ai corsisti della scuola fu quindi consentita l'iscrizione in sanatoria e in sovrannumero ai programmi degli Atenei.

La vicenda originò, pertanto, numerosi contenziosi giurisdizionali che si svilupparono davanti alla Giurisdizione Amministrativa di legittimità e alla Giurisdizione Ordinaria Civile in

¹ Cfr. *Infra* e ACHILLE IACHINO, *La formazione "creativa" che viola la Costituzione e inganna il cittadino*, in *Ragiusan*, 2007, fasc. 273-274, pagg. 10-13; MARCO QUADRELLI, *La formazione e il lavoro degli infermieri*, in *Sanità pubblica e privata*, 2011, fasc. 2, pagg. 5-40; ALESSANDRA PREMATE, ALESSANDRO FUSCO, GIOVANNA RICCI, *Aspetti bioetici e medico-legali della figura del fisioterapista: ambito applicativo e profili di responsabilità professionale (Bio-ethical and forensic aspects of physical therapists: applicable range and aspects of professional liability)*, in *Zacchia*, 2011, fasc. 2-3, pp. 287-304.

ragione dei soggetti giuridici, delle *causae petendi* e dei *petita* di volta in volta coinvolti². Venne altresì all’attenzione dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sotto il profilo della pubblicità ingannevole³.

² Cfr.: T.A.R. per l’Abruzzo, sez. I, sentenza (c. consiglio 12/06/2013) 05/10/2013, n. 835, relativa al primo grado del processo nel quale è intervenuta la sentenza del Consiglio di Stato che si annota; T.A.R. per il Lazio –Roma–, sez. III BIS, sentenza (ud. 10/11/2011) 18/10/2012, n. 8599, per l’annullamento del bando rettorale 356/09 recante le modalità di ammissione in soprannumero ai corsi di laurea triennale in fisioterapia di coloro che risultino diplomati o iscritti al corso di terapista della riabilitazione presso l’Istituto -OMISSIS- di Avezzano; T.A.R. per il Lazio –Roma–, sez. III BIS, sentenza (ud. 10/11/2011) 19/05/2012, n. 4522, per l’annullamento del bando rettorale n. 355 del 7 aprile 2009 con cui il Magnifico Rettore dell’Università “La Sapienza” di Roma ha decretato le modalità di ammissione, in soprannumero, ai Corsi di laurea triennale in fisioterapia di coloro che risultino diplomati o iscritti al corso di Terapista della Riabilitazione presso l’Istituto -OMISSIS- di Avezzano e di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale; Consiglio Stato, sez. VI, sentenza (ud. 10/12/2013) 22/04/2014, n. 2018, per la riforma della prefata sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE III BIS n. 04522/2012, resa tra le parti, concernente modalità di ammissione in soprannumero ai corsi di laurea triennale in fisioterapia di coloro che risultino diplomati o iscritti al corso di terapista della riabilitazione presso l’istituto -OMISSIS- di Avezzano; Consiglio Stato, sez. IV, sentenza (c. consiglio 04/03/2003), n. 4476, per l’annullamento della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l’Abruzzo, L’Aquila, n. 529 del 18 aprile 1998, resa *inter partes*, concernente l’impugnazione della nota dirigenziale di G.R. n. 17580/3 del 2.8.1996, con la quale si ingiungeva di non attivare il primo anno di corso della detta scuola, nonché gli atti presupposti; Corte di Cassazione, sez. III civ., sentenza (03/05/2018) 08/06/2018, n. 14915, in materia di obbligazioni e di liberazione del debitore per sopravvenuta impossibilità della prestazione, *ex art.* 1218 e 1256 c.c., sulla vicenda di un corsista che aveva stipulato con «-OMISSIS- un contratto per la partecipazione ad un corso triennale per "Terapisti della Riabilitazione", avendo ricevuto assicurazione che il titolo conseguito all’esito del corso sarebbe stato equipollente al diploma universitario in fisioterapia ed avrebbe abilitato all’esercizio della relativa professione [...]».

³ Cfr. Autorità Garante della Concorrenza e del mercato, provvedimento n. 16096 del 19/10/2006 e provvedimento n. 15475 del 10/05/2006. In particolare, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato fu adita sotto il profilo della pubblicità ingannevole, relativa alle modalità pubblicitarie del valore del titolo rilasciato e dell’equivalenza del medesimo a quello universitario. In estrema sintesi, nel primo provvedimento si legge che, con richiesta d’intervento pervenuta in data 12 aprile 2006, il Ministero della Salute segnalò «la presunta ingannevolezza, ai sensi del Titolo III, Capo II, del Decreto Legislativo n. 206/05, di alcuni messaggi pubblicitari relativi all’Istituto -OMISSIS- riguardanti i corsi per “terapisti della riabilitazione – Massaggiatori – Puericultrici” e consistenti in un cartellone sito in Roma, Via di Porta Portese, rilevazione del 29 marzo 2006 e nel sito -OMISSIS- rilevazione del 6 aprile 2006, ore 11.55. [...] III. COMUNICAZIONI ALLE PARTI In data 21 aprile 2006 è stato avviato nei confronti della società -OMISSIS-, in qualità di operatore pubblicitario, un procedimento ai sensi dell’articolo 26, comma 3, del Decreto Legislativo n. 206/05, precisando che nel corso di tale procedimento sarebbe stata valutata l’eventuale ingannevolezza dei messaggi, ai sensi degli artt. 19, 20 e 21 del Decreto n. 206/05, con riguardo alle caratteristiche dell’attività svolta e alle qualifiche dell’operatore nonché alla validità dei titoli rilasciati. [...] V. PARERE DELL’AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI Poiché il messaggio oggetto del presente provvedimento è stato diffuso via internet, in data 2 agosto 2006 è stato richiesto, ai sensi dell’articolo 26, comma 5, del Decreto Legislativo n. 206/05, il parere all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. Con parere pervenuto in data 26 settembre 2006, la suddetta Autorità ha ritenuto che il messaggio diffuso via internet costituisce una fattispecie di pubblicità ingannevole, ai sensi degli artt. 19, 20 e 21 del Decreto Legislativo n. 206/05, in quanto, nella parte in cui pubblicizza il corso per terapista della riabilitazione, nella persistente e reiterata evidenziazione della sua corrispondenza alla formazione di fisioterapista e nella affermazione di una equipollenza al diploma universitario di fisioterapista, è in grado di orientare indebitamente le scelte dei consumatori, determinandoli alla adesione all’offerta pubblicizzata sulla base del presupposto erroneo del titolo conseguibile al termine del corso pubblicizzato. VI. VALUTAZIONI CONCLUSIVE I profili di ingannevolezza evidenziati nelle segnalazioni consistono nella possibile induzione in errore dei consumatori in merito alle caratteristiche dell’attività didattica svolta dall’istituto -OMISSIS- con riferimento ai corsi di terapista della riabilitazione, massaggiatore capo bagnino di stabilimenti idroterapici e puericultrice ed alla validità dei titoli rilasciati alla fine di detta attività. Dalle risultanze istruttorie è emerso che il corso di puericultrice è svolto sulla base di una apposita autorizzazione ed il relativo titolo è effettivamente valido sull’intero territorio nazionale. Analoga situazione sussiste, allo stato, anche per il corso ed il titolo di massaggiatore capo bagnino. Profili rilevanti rimangono, pertanto, quello relativo all’utilizzo della definizione “scuole sanitarie” e quello relativo alla decodifica del messaggio effettuata dal consumatore in merito al corso di terapista della riabilitazione, alla validità del titolo ed in particolare alla equipollenza di quest’ultimo con quello di livello universitario. Conclusivamente, il messaggio pubblicitario appare ingannevole nella parte in cui reca la dicitura “Titolo equipollente al diploma universitario di fisioterapista ai fini dell’esercizio professionale e dell’accesso ai corsi post base” e nella parte in cui afferma che trattasi di “diplomi validi a tutti gli effetti di legge”[...] posto che il consumatore al momento della visione dei messaggi pubblicitari, non conoscendo il complesso quadro normativo di riferimento e l’impalcatura interpretativa in base alla quale la -OMISSIS- svolge l’attività di formazione professionale, è indotto a ritenere che l’equipollenza con il diploma universitario, di cui si parla nel messaggio, comporti, a seguito della frequenza al corso pubblicizzato, il rilascio di un diploma universitario vero e proprio. Dalle risultanze istruttorie, invece, emerge che i corsi pubblicizzati non sono in realtà titoli atti a consentire l’esercizio della professione di fisioterapista, professione che, ai sensi dell’articolo 6, comma 3, del Decreto Legislativo n. 502/92, deve essere considerata una professione sanitaria, per svolgere la quale è necessario ottenere un diploma di livello universitario. In tale contesto pubblicitario, anche la definizione “Scuole sanitarie” risulta ingannevole in quanto, avvalorata l’idea che si tratti di un’istituzione riconosciuta per lo svolgimento dei

2. *Gli interrogativi, lo svolgimento del processo e l'ultima decisione del Consiglio di Stato.*

La premessa chiarisce il contesto di fatto e di diritto – sicuramente articolato e a lungo conteso – nel quale s'inserisce la sentenza che si annota.

Il processo di primo grado è stato introdotto dalla società nel 2008 davanti al T.A.R. per l'Abruzzo – L'Aquila – contro la regione Abruzzo. Con il ricorso la ricorrente ha lamentato di avere subito un danno patrimoniale, pari a oltre due milioni di euro, in conseguenza della mancata attivazione del primo anno del corso di formazione regionale per terapisti della riabilitazione. Per l'effetto, ha domandato al Giudice Amministrativo la condanna della Regione al pagamento del risarcimento del danno allegato e quantificato.

Il T.A.R. per l'Abruzzo – L'Aquila – ha dichiarato la manifesta infondatezza del ricorso con la sentenza n. 835/2013 del 5 ottobre 2013 in forma semplificata, richiamando i punti di fatto e di diritto considerati risolutivi. In particolare, ha escluso *«nel modo più assoluto un comportamento colpevole della Regione, atteso che, la stessa, ha agito in piena aderenza alle disposizioni normative e agli indirizzi ministeriali, nonché all'indirizzo giurisprudenziale prevalente (e peraltro in consonanza al comportamento tenuto da tutte le altre Regioni italiane)»*⁴. Ivi è stata richiamata la decisione del Consiglio di Stato, n. 4476/2003⁵, pronunciata tra le stesse parti e menzionata dalla ricorrente come precedente a sé favorevole perché sembrò ammettere nell'ordinamento italiano l'esistenza del doppio canale di formazione dei terapisti della riabilitazione (universitario e regionale): in contrario avviso, il

corsi di formazione per il personale sanitario mentre tale tipo di formazione può essere data solo in ambito ospedaliero. Atteso, dunque, che il messaggio lascia intendere, contrariamente al vero, che i corsi in esso pubblicizzati e i titoli ottenibili ad esito degli stessi possano consentire di esercitare la professione di fisioterapista, il messaggio risulta idoneo a trarre in inganno i consumatori. Alla luce delle risultanze istruttorie sopra riportate, può pertanto concludersi, in conformità con il parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni che il messaggio in esame è idoneo a trarre in errore i destinatari in relazione alla validità del titolo di terapeuta della riabilitazione ed in particolare alla sua equipollenza con quello di livello universitario e potendo per questo motivo pregiudicarne il comportamento economico; VII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE. [...]».

Sono disponibili: il primo provvedimento al seguente link: [https://www.agcm.it/dotcmsCustom/tc/2009/11/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12560D000291394/0/1208F88398783400C1257F17005084E0/\\$File/p16096.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/tc/2009/11/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12560D000291394/0/1208F88398783400C1257F17005084E0/$File/p16096.pdf); il secondo provvedimento al seguente link: <https://www.agcm.it/dettaglio?tc/2009/5/&db=C12560D000291394&uid=264A8D2EE3CA17E4C1257F1700508442&view=&title=PI5339-CORSI%20PROFESSIONALI%20ISTITUTO%20TECNICA%202000&fs=&oscurato=1>.

In dottrina, cfr. ACHILLE IACHINO, *La formazione "creativa" che viola la Costituzione e inganna il cittadino*, in *Ragiusan*, 2007, fasc. 273-274, pagg. 10-13: la decisione è stata lo spunto dal quale l'A. ha analizzato la materia della formazione dei professionisti sanitari, concentrando il contributo sulle professioni sanitarie diverse da quella medica e regolate dalle disposizioni vigenti. Ha ricostruito il contesto normativo di riferimento e le attribuzioni alle Regioni sui corsi di formazione professionali, considerando che: *«[...] Con l'entrata in vigore del D.L.vo n. 517 del 1993, che ha in parte modificato il D.L.vo n. 502 del 1992, il sistema di cui sopra ha subito una serie di importanti cambiamenti, finalizzati a rendere la formazione dei professionisti del settore sempre più qualificata [...]. L'obiettivo che il legislatore ha inteso perseguire è quello di elevare il livello della formazione, passando da corsi regionali (organizzati dai vari enti locali secondo criteri non sempre omogenei) a corsi universitari, strutturati in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale [...] Sennonché non tutte le Regioni hanno adeguato la loro normativa, continuando ad autorizzare corsi di formazione professionale non sempre rispondenti alle caratteristiche del riordinato sistema formativo [...]»* (pag. 10).

⁴ T.A.R. per l'Abruzzo, sez. I, sentenza (c. consiglio 12/06/2013) 05/10/2013, n. 835.

⁵ Consiglio Stato, sez. IV, sentenza (c. consiglio 04/03/2003), n. 4476.

T.A.R. per l’Abruzzo ha osservato che la decisione era rimasta isolata ed era stata, anzi, specificamente contraddetta dalla giurisprudenza successiva. Stanti le motivazioni, la domanda risarcitoria è stata rigettata per difetto dell’elemento soggettivo dell’amministrazione.

La società soccombente ha proposto appello al Consiglio di Stato che lo ha respinto con la sentenza che si annota, n. 1070/2021 del 5 febbraio 2021⁶.

La controversia e le sentenze riepilogate consentono di puntualizzare una serie di aspetti a lungo controversi. Esse rispondono all’interrogativo se nell’ordinamento italiano i corsi di qualificazione professionale autorizzati da una Regione siano equivalenti a quelli regolati dallo Stato nell’ambito della disciplina legale delle professioni e, nello specifico, delle professioni sanitarie e della terapia della riabilitazione. Il dubbio interessa quindi anche la validità nazionale e l’equipollenza al diploma universitario di fisioterapista del titolo conseguito all’esito dei corsi attivati presso le scuole settoriali di ambito regionale.

È evidente che soltanto l’ammissibilità di un doppio canale equivalente di formazione e di abilitazione, universitario e regionale, avrebbe giustificato l’accoglimento della pretesa risarcitoria della società.

Ebbene, secondo il Consiglio di Stato, i corsi regionali per terapisti della riabilitazione non corrispondono alla preparazione professionale di tipo sanitario del fisioterapista. E nemmeno il titolo dalle scuole territoriali rilasciato all’esito del corso è equivalente al diploma universitario di fisioterapista.

Seguendo la scansione argomentativa del Giudice Amministrativo dell’impugnazione, il comportamento della Regione è infatti apparso coerente al diritto nazionale ed europeo perché è stato consono ad almeno quattro elementi: alle disposizioni normative vigenti; agli indirizzi ministeriali di relativa attuazione; all’indirizzo giurisprudenziale prevalente e infine alla prassi applicata dalle altre Regioni italiane.

Nel caso qui in esame, il giudice di primo grado aveva precisato che *«il pronunciamento di cui alla sentenza del Consiglio di Stato n. 4476 del 2003 (secondo cui nel nostro ordinamento esisterebbe un doppio canale di formazione per i terapisti della riabilitazione, e cioè universitario e regionale, e in forza della quale la ricorrente ha chiesto il risarcimento dei danni, peraltro dopo cinque anni dal deposito della citata sentenza del Consiglio di Stato) è rimasto isolato ed è stato superato da successive decisioni dello stesso Consiglio di Stato, il quale, già con ordinanza della Sezione quinta n. 3 del 3 giugno 2008 (fattispecie che vedeva contrapposte le medesime parti) ha avuto occasione di chiarire che l’unico canale formativo*

⁶ Consiglio di Stato, sez. III, sentenza (ud. 11/12/2020) 05/02/2021, n. 1070.

delle professioni sanitarie è quello universitario in quanto la relativa materia deve ritenersi riservata allo Stato; pronunciamento poi ribadito anche da questo Tribunale con sent. n. 583 del 2009»⁷.

L'argomento ha convinto la Terza Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato che ha infatti dichiarato infondato l'appello della società, pure riconoscendo che «l'effettiva sussistenza nel nostro ordinamento di un doppio canale equiparato di formazione per i terapisti della riabilitazione, universitario e regionale, è sempre stata controversa. Anzi in senso diametralmente opposto a quanto qui rivendicato dall'appellante, s'è affermato che l'unico canale formativo delle professioni sanitarie è quello universitario in quanto la relativa materia deve ritenersi riservata allo Stato»⁸. E sulla base degli argomenti individuati ha dichiarato l'insussistenza sia del fatto illecito, «vale a dire l'eventus damni, inteso come l'ingiusta lesione della posizione soggettiva dedotta in giudizio dalla società appellante»⁹, sia dell'elemento soggettivo della responsabilità civile¹⁰.

3. Il diritto positivo.

La disciplina positiva è, in materia, assai articolata¹¹.

Basta indicare, tra gli altri, almeno il D. Lgs. n. 30 dicembre 1992, n. 502, *Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*, il cui art. 6, *Rapporti tra Servizio sanitario nazionale ed Università*, al comma 3 prevede letteralmente che: «a norma dell'art. 1, lettera o), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, 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

⁷ T.A.R. per l'Abruzzo, sez. I, sentenza (c. consiglio 12/06/2013) 05/10/2013, n. 835).

⁸ Consiglio di Stato, sez. III, sentenza (ud. 11/12/2020) 05/02/2021, n. 1070). Per un commento alla sentenza, cfr. *infra*.

⁹ Consiglio di Stato, sez. III, sentenza (ud. 11/12/2020) 05/02/2021, n. 1070.

¹⁰ Pare volta a introdurre il capo sulle spese di lite l'ultima affermazione secondo la quale «la questione della equiparazione dei corsi di formazione, su cui riposa la pretesa fatta valere dall'appellante, infatti, all'epoca della presentazione del ricorso (risalente al 2008), [fosse] almeno controversa». Tanto ha realizzato un «giusto motivo per compensare le spese» del secondo grado giudizio.

¹¹ Per una ricostruzione organica della disciplina normativa di riferimento, cfr. MARCO QUADRELLI, *La formazione e il lavoro degli infermieri*, in *Sanità pubblica e privata*, 2011, fasc. 2, pagg. 5-40.

dei corsi di cui all'art. 2 della legge 19 novembre 1990, n. 341... 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...»¹².

¹² Art. 6, comma 3, D. Lgs. n. 30 dicembre 1992, n. 502, *Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*, il cui art. 6, *Rapporti tra Servizio sanitario nazionale ed Università*, entrata in vigore del decreto: 1/1/1993 (Ultimo aggiornamento all'atto pubblicato il 30/12/2020), in G.U. n. 305 del 30/12/1992 - Suppl. Ordinario n. 137:

«Art. 6. *Rapporti tra Servizio sanitario nazionale ed Università.*

1. ((COMMA ABROGATO DAL D.LGS. 21 DICEMBRE 1999, N. 517)).

2. Per soddisfare le specifiche esigenze del Servizio sanitario nazionale, connesse alla formazione degli specializzandi e all'accesso ai ruoli dirigenziali del Servizio sanitario nazionale, le università e le regioni Stipulano specifici protocolli di intesa per disciplinare le modalità della reciproca collaborazione. I rapporti in attuazione delle predette intese sono regolati con appositi accordi tra le università le aziende ospedaliere, le unità sanitarie locali, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e gli istituti zooprofilattici sperimentali. Ferma restando la disciplina di cui al decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 257, sulla formazione specialistica, nelle scuole di specializzazione attivate presso le predette strutture sanitarie in possesso dei requisiti di idoneità di cui all'art. 7 del citato decreto legislativo n. 257/1991, la titolarità dei corsi di insegnamento previsti dall'ordinamento didattico universitario è affidata ai dirigenti delle strutture presso le quali si svolge la formazione stessa, in conformità ai protocolli d'intesa di cui al comma 1. Ai fini della programmazione del numero degli specialisti da formare, si applicano le disposizioni di cui all'art. 2 del decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 257, tenendo anche conto delle esigenze conseguenti alle disposizioni sull'accesso alla dirigenza di cui all'art. 15 del presente decreto. Il diploma di specializzazione conseguito presso le predette scuole è rilasciato a firma del direttore della scuola e del rettore dell'università competente. Sulla base delle esigenze di formazione e di prestazioni rilevate dalla programmazione regionale, analoghe modalità per l'istituzione dei corsi di specializzazione possono essere previste per i presidi ospedalieri delle unità sanitarie locali, le cui strutture siano in possesso dei requisiti di idoneità previsti dall'art. 7 del decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 257.

3. A norma dell'art. 1, lettera o), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, 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 titolarità dei corsi di insegnamento previsti dall'ordinamento didattico universitario è affidata di norma personale del ruolo sanitario dipendente dalle strutture presso le quali si svolge la formazione stessa, in possesso dei requisiti previsti. I rapporti in attuazione delle predette intese sono regolati con appositi accordi tra le università, le aziende ospedaliere, le unità sanitarie locali, le istituzioni pubbliche e private accreditate e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico. I diplomi conseguiti sono rilasciati a firma del responsabile del corso e del rettore dell'università competente. L'esame finale, che consiste in una prova scritta ed in una prova pratica, abilita all'esercizio professionale. Nelle commissioni di esame è assicurata la presenza di rappresentanti dei collegi professionali, ove costituiti. 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. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, per l'accesso alle scuole ed ai corsi disciplinati dal precedente ordinamento è in ogni caso richiesto il possesso di un diploma di scuola secondaria superiore di secondo grado di durata quinquennale. Alle scuole ed ai corsi disciplinati dal precedente ordinamento e per il predetto periodo temporale possono accedere gli aspiranti che abbiano superato il primo biennio di scuola secondaria superiore per i posti che non dovessero essere coperti dai soggetti in possesso del diploma di scuola secondaria superiore di secondo grado.

4. In caso di mancata stipula dei protocolli di intesa di cui al presente articolo, entro centoventi giorni dalla costituzione delle nuove unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, previa diffida, gli accordi sono approvati dal Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta dei Ministri della sanità e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

5. Nelle strutture delle facoltà di medicina e chirurgia il personale laureato medico ed odontoiatra di ruolo, in servizio alla data del 31 ottobre 1992, dell'area tecnico-scientifica e socio-sanitaria, svolge anche le funzioni assistenziali. In tal senso è modificato il contenuto delle attribuzioni dei profili del collaboratore e del funzionario tecnico socio-sanitario in possesso del diploma di laurea in medicina e chirurgia ed in odontoiatria. È fatto divieto alle università di assumere nei profili indicati i laureati in medicina e chirurgia ed in odontoiatria».

Ebbene, la lettera o) dell'art. 1, comma 1, della citata Legge 23 ottobre 1992, n. 421 di delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline anche in tema sanitario, indica la previsione di nuove modalità di rapporto tra il Sistema Sanitario Nazionale, S.S.N., e le Università per regolamentare la formazione in ambito ospedaliero del personale sanitario e le specializzazioni post-laurea¹³.

Peraltro, il rinvio alla Legge 19 novembre 1990, n. 341, *Riforma degli ordinamenti didattici universitari*, e agli artt. 2 e 9 in particolare qualifica rispettivamente la disciplina dei diplomi universitari e dell'ordinamento dei corsi di diploma universitario, di laurea e di specializzazione¹⁴. Il comma 4 dell'art. 9 citato assegna al Ministero dell'università e della

¹³ Legge 23 ottobre 1992, n. 421, *Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale*, entrata in vigore della legge: 15/11/1992 (Ultimo aggiornamento all'atto pubblicato il 17/03/1997), in G.U. n.257 del 31/10/1992 - Suppl. Ordinario n. 118):

«Art. 1. *Sanità*.

1. Ai fini della ottimale e razionale utilizzazione delle risorse destinate al Servizio sanitario nazionale, del perseguimento della migliore efficienza del medesimo a garanzia del cittadino, di equità distributiva e del contenimento della spesa sanitaria, con riferimento all'articolo 32 della Costituzione, assicurando a tutti i cittadini il libero accesso alle cure e la gratuità del servizio nei limiti e secondo i criteri previsti dalla normativa vigente in materia, il Governo della Repubblica, sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è delegato ad emanare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) [...];

o) 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 [...];

2. Sono prorogate fino al 31 dicembre 1993 le norme dell'articolo 4, comma 4, della legge 30 dicembre 1991 n. 412, concernenti l'ammissione nel prontuario terapeutico nazionale di nuove specialità che rappresentino modifiche di confezione o di composizione o di forma o di dosaggio di specialità già presenti nel prontuario e che comportino un aumento del costo del ciclo terapeutico.

3. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo trasmette alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 al fine dell'espressione del parere da parte delle Commissioni permanenti competenti per la materia di cui al presente articolo. Le Commissioni si esprimono entro quindici giorni dalla data di trasmissione.

4. Disposizioni correttive, nell'ambito dei decreti di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi determinati dal medesimo comma 1 e previo parere delle Commissioni di cui al comma 3, potranno essere emanate, con uno o più decreti legislativi, fino al 31 dicembre 1993».

¹⁴ Legge 19 novembre 1990, n. 341, *Riforma degli ordinamenti didattici universitari*, entrata in vigore della legge: 8/12/1990 (Ultimo aggiornamento all'atto pubblicato il 02/07/2007), in G.U. n.274 del 23/11/1990:

«Art. 2. *Diploma universitario*.

1. Il corso di diploma si svolge nelle facoltà ha una durata non inferiore a due anni e non superiore a tre, e comunque corrispondente a quella eventualmente stabilita dalle norme della Comunità economica europea per i diplomi universitari di primo livello ed ha il fine di fornire agli studenti adeguata conoscenza di metodi e contenuti culturali e scientifici orientata al conseguimento del livello formativo richiesto da specifiche aree professionali.

2. Le facoltà riconoscono totalmente o parzialmente gli studi compiuti nello svolgimento dei curricula previsti per i corsi di diploma universitario e per quelli di laurea ai fini del proseguimento degli studi per il conseguimento, rispettivamente, delle lauree e dei diplomi universitari affini, secondo criteri e modalità dettati con i decreti di cui all'articolo 9, comma 1, fermo restando in ogni caso l'obbligo di tale riconoscimento».

«Art. 9. *Ordinamento dei corsi di diploma universitario, di laurea e di specializzazione*.

1. ((COMMA ABROGATO DALLA LEGGE 15 MAGGIO 1997, N. 127)).

2. ((COMMA ABROGATO DALLA LEGGE 15 MAGGIO 1997, N. 127)).

3. ((COMMA ABROGATO DALLA LEGGE 15 MAGGIO 1997, N. 127)).

4. Il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica definisce, su conforme parere del CUN, i criteri generali per la regolamentazione dell'accesso alle scuole di specializzazione ed ai corsi ((universitari, anche a quelli per i quali l'atto emanato dal Ministro preveda)) una limitazione nelle iscrizioni.

5. Fermo restando quanto disposto dall'articolo 3, comma 6, e dell'articolo 4, comma 4, con decreti del Presidente della Repubblica adottati su proposta del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, di concerto con i Ministri

ricerca scientifica e tecnologica la definizione, su parere conforme del Consiglio Universitario Nazionale, C.U.N., dei criteri generali per la regolamentazione dell'accesso alle scuole di specializzazione e ai corsi universitari, ivi compresi quelli che prevedono un numero limitato di iscrizioni.

In ogni caso, per quanto di maggiore interesse nel caso concreto, l'art. 6, comma 3 trascritto, prevede che nei rispettivi limiti di attribuzione le regioni e le università attivino appositi protocolli di intesa finalizzati all'espletamento dei corsi per il conseguimento dei diplomi universitari. Indica altresì che i corsi di studio – relativi alle figure professionali interessate (viepiù modificate nella definizione con l'art. 1, comma 1, della Legge 26 febbraio 1999, n. 42¹⁵) e previsti dal precedente ordinamento – che non fossero stati riordinati ai sensi del citato art. 9 della legge 19 novembre 1990, n. 341, fossero soppressi entro due anni a decorrere dal 1° gennaio 1994, pure garantendo comunque il completamento degli studi agli studenti iscritti entro il termine al primo anno di corso.

Su tale cornice normativa si innestano, poi, l'art. 4 delle Legge 26 febbraio 1999, n. 42, *Disposizione in materia di professioni sanitarie*, e i decreti ministeriali di relativa attuazione. La previsione del comma 2 dell'art. 4 stabilisce infatti che «con decreto del Ministro della sanità, d'intesa con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, sono stabiliti, con riferimento... alla qualità e durata dei corsi e, se del caso, al possesso di una pluriennale esperienza professionale, i criteri e le modalità per riconoscere come equivalenti ai diplomi universitari, di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni e integrazioni, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base, ulteriori titoli conseguiti conformemente all'ordinamento in vigore anteriormente all'emanazione dei decreti di individuazione dei profili professionali. I criteri e le modalità definiti dal decreto di cui al presente comma possono prevedere anche la partecipazione ad appositi corsi di riqualificazione professionale, con lo svolgimento di un esame finale. [...]»¹⁶.

interessati, possono essere individuati i livelli funzionali del pubblico impiego e le attività professionali per accedere ai quali sono richiesti i titoli di studio previsti dalla presente legge.

6. Con decreto del Presidente della Repubblica, adottato su proposta del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, su conforme parere del CUN, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, sono dichiarate le equipollenze tra i diplomi universitari e quelle tra i diplomi di laurea al fine esclusivo dell'ammissione ai pubblici concorsi per l'accesso alle qualifiche funzionali del pubblico impiego per le quali ne è prescritto il possesso».

¹⁵ Legge 26 febbraio 1999, n. 42, *Disposizioni in materia di professioni sanitarie*, in G.U. n.50 del 2/3/1999:

«Art. 1. *Definizione delle professioni sanitarie.*

1. La denominazione "professione sanitaria ausiliaria" nel testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, e successive modificazioni, nonché in ogni altra disposizione di legge, è sostituita dalla denominazione "professione sanitaria"».

¹⁶ Legge 26 febbraio 1999, n. 42, *Disposizioni in materia di professioni sanitarie*, in G.U. n.50 del 2/3/1999:

«Art. 4. *Diplomi conseguiti in base alla normativa anteriore a quella di attuazione dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni.*

L'articolo 1, comma 1, del D.M. 27 luglio 2000, *Equipollenza di diplomi e di attestati al diploma universitario di fisioterapista*, è invece emanato in attuazione del comma 1 del medesimo articolo 4 e stabilisce l'esclusiva equipollenza tra i diplomi e gli attestati conseguiti prima della riforma (1992) e, quindi, anche al di fuori delle strutture universitarie, con il diploma universitario di fisioterapista di cui al decreto 14 settembre 1994, n. 741¹⁷.

4. *La giurisprudenza della Corte Costituzionale.*

A tale complessità normativa si aggiunge la riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione che rende utile accennare agli orientamenti della Corte Costituzionale sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.

In particolare, l'art. 117, comma 3 Cost. modificato, assegna alla legislazione concorrente la materia relativa alle «professioni» incaricando le Regioni della potestà legislativa salve le determinazioni dei principi fondamentali riservate alla legislazione dello Stato.

In generale, secondo l'insegnamento univoco della giurisprudenza costituzionale, già antecedente alla modifica del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, *«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*

1. Fermo restando quanto previsto dal decreto-legge 13 settembre 1996, n. 475, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 novembre 1996, n. 573, per le professioni di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni e integrazioni, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione postbase, 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 postbase.

2. Con decreto del Ministro della sanità, d'intesa con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, sono stabiliti, con riferimento alla iscrizione nei ruoli nominativi regionali di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761, allo stato giuridico dei dipendenti degli altri comparti del settore pubblico e privato e alla qualità e durata dei corsi e, se del caso, al possesso di una pluriennale esperienza professionale, i criteri e le modalità per riconoscere come equivalenti ai diplomi universitari, di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni e integrazioni, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione postbase, ulteriori titoli conseguiti conformemente all'ordinamento in vigore anteriormente all'emanazione dei decreti di individuazione dei profili professionali. I criteri e le modalità definiti dal decreto di cui al presente comma possono prevedere anche la partecipazione ad appositi corsi di riqualificazione professionale, con lo svolgimento di un esame finale. Le disposizioni previste dal presente comma non comportano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato né degli enti di cui agli articoli 25 e 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

3. Il decreto di cui al comma 2 è emanato, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. In fase di prima applicazione, il decreto di cui al comma 2 stabilisce i requisiti per la valutazione dei titoli di formazione conseguiti presso enti pubblici o privati, italiani o stranieri, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione postbase per i profili professionali di nuova istituzione ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni e integrazioni. La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato».

¹⁷ Ministero Della Sanità, Decreto 27 luglio 2000, *Equipollenza di diplomi e di attestati al diploma universitario di educatore professionale, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base*, in G.U. n.195 del 22/8/2000.

collegamento con la realtà regionale; tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale... In materia di professioni, il nucleo della potestà statale si colloca nella fase genetica di individuazione normativa della professione, cosicché la legge definisce i tratti costitutivi peculiari di una particolare attività professionale e le modalità di accesso ad essa, in difetto delle quali ne è precluso l'esercizio»¹⁸.

Peraltro, sullo specifico settore delle professioni sanitarie, la Corte Costituzionale ha puntualizzato in maniera ancora più chiara che *«la disciplina in materia di professioni sanitarie costituisce, ai sensi dell'art. 117, 3° comma, della Costituzione, oggetto della potestà legislativa concorrente: l'intervento del legislatore regionale, nel caso di specie, deve rispettare il principio, già vigente nella legislazione statale, secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato»¹⁹.*

La Corte ha in effetti delineato e perimetrato gli ambiti pertinenti alle materie «professioni» di competenza legislativa concorrente e «formazione professionale» riferibile a quella residuale delle Regioni.

In particolare, *«il nucleo della potestà statale “si colloca nella fase genetica di individuazione normativa della professione: all'esito di essa una particolare attività lavorativa assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico, di cui si rende espressione, con funzione costitutiva, l'albo” (sentenza n. 230 del 2011). Ove, pertanto, la legge definisca i tratti costitutivi peculiari di una particolare attività professionale e le modalità di accesso ad essa, in difetto delle quali ne è precluso l'esercizio, l'intervento legislativo non si colloca nell'ambito materiale della formazione professionale, ma, semmai, lo precede (sentenze n. 300 del 2007 e n. 449 del 2006). Una volta, invece, che la legge statale abbia dato vita ad un'autonoma figura professionale “non si spiega per quale motivo le Regioni, dotate di potestà primaria in materia di formazione professionale, non possano regolare corsi di formazione relativi alle professioni (...) già istituite dallo Stato” (sentenza n. 271 del 2009)» (sentenza n. 108 del 2012)... Ne consegue che l'intervento legislativo censurato non può ritenersi espressione della competenza regionale in materia di «formazione professionale», in quanto questa si*

¹⁸ Corte Costituzionale, sentenza 06/12/2018, n. 228. Per un risvolto normativo dei parametri indicati dalla Corte Costituzionale nel settore qui d'interesse, cfr. MARCO QUADRELLI, *La formazione e il lavoro degli infermieri*, in *Sanità pubblica e privata*, 2011, fasc. 2, pagg. 5-40.

¹⁹ Corte Costituzionale, sentenza 12/12/2003, n. 353.

riferisce alle figure professionali definite dal legislatore statale, delle quali la Regione, nell'esercizio della predetta competenza, può regolare i corsi di formazione»²⁰.

Alla luce della ricostruzione esposta, gli ambiti di rispettiva attribuzione legislativa sembrano abbastanza chiari e la posizione della Corte Costituzionale è diventata un canone di azione del legislatore ordinario e dell'organo governativo successivi, oltre che un criterio esegetico di attuazione giurisprudenziale.

Anche dopo la riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, del 2001, il potere legislativo regionale in materia di professioni sanitarie deve rispettare il limite dei principi fondamentali di natura statale. Soltanto allo Stato compete infatti la creazione di figure professionali nuove o differenziate con i rispettivi profili e ordinamenti didattici.

Al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in accordo con il Ministero della salute, compete l'intervento su scuole e corsi di formazione sanitaria nonché su diplomi o attestati rilasciati in precedenza da enti pubblici o privati non autorizzati da disposizione statale.

Alle Regioni è infine assegnata la sola materia dell'addestramento professionale di tipo pratico, perché finalizzata a un inserimento rapido dello studente nel mondo del lavoro. Siffatta attività di formazione può concludersi esclusivamente con un attestato di qualifica, di riqualificazione o di orientamento, completamente diverso dai diplomi o dalle lauree regolati dalla disciplina statale delle professioni regolamentate e dei percorsi di formazione didattica dell'istruzione superiore a contenuto professionalizzante. Con maggiore precisione, mentre gli Atenei rilasciano titoli accademici che abilitano all'esercizio della professione sanitaria corrispondente al profilo dedicato, i sistemi di tipo regionale sono al contrario indirizzati a una formazione tecnica e professionale di risvolto e valore prevalentemente pratici e operativi, che non consente il conseguimento di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o post-universitaria.

Per tale ragione, i due titoli di formazione professionale non sono comparabili né equipollenti, perché hanno un valore legale in tutto differente. Nella diversità, il doppio canale ha invero un ambito di applicazione limitato alle sole autorizzazioni regionali preesistenti, che non possono considerarsi automaticamente decadute. Alla scadenza del biennio, ossia alla data del 1°

²⁰ Corte Costituzionale, sentenza 06/12/2018, n. 228, in materia di clownterapia. In senso conforme, cfr. tra le molte: Corte Costituzionale, sentenza 23/05/2013, n. 98, in materia di discipline bio-naturali; Corte Costituzionale, sentenza 11/03/2011, n. 77, in materia del profilo professionale d'informatore medico-scientifico aziendale; Corte Costituzionale, sentenza 22/10/2010, n. 300, in materia del profilo professionale di autista soccorritore; Corte Costituzionale, sentenza 28/12/2006, n. 449, in materia del profilo professionale di massaggiatore/fisioterapista; Corte Costituzionale, sentenza 26/07/2005, n. 319 in materia del profilo professionale di massaggiatore, capo bagnino degli stabilimenti idroterapici; Corte Costituzionale, sentenza 12/12/2003, n. 353; Corte Costituzionale, sentenza 03/04/1997, n. 82, in materia di titolo abilitante di tecnico di dialisi.

gennaio 1996, le scuole già autorizzate possono organizzare e gestire nuovi corsi professionali. Tuttavia, esse non sono legittimate a pretendere l'equiparazione dei propri attestati e diplomi a quelli universitari.

Le affermazioni appaiono confermate dall'ultimo intervento legislativo statale di cui all'art. 4-quater, *Disposizioni urgenti in materia di accesso alle professioni sanitarie*, inserito nel D. L. 5 dicembre 2005, n. 250 dall'art. 1 della Legge 3 febbraio 2006, n. 27 di relativa conversione. Esso dispone 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»²¹.

5. *Gli indirizzi della giurisprudenza amministrativa precedente.*

La decisione che si annota appare, quindi, indubbiamente condivisibile e allineata al diritto vigente, oltre che all'interpretazione della giurisprudenza costituzionale e amministrativa che l'ha anticipata.

La ricostruzione multilivello della cornice normativa dianzi accennata convalida la tesi dell'organo giudicante e soprattutto evidenzia come la prefata sentenza del Consiglio di Stato, n. 4476/2003, avesse deciso secondo le disposizioni in corso di completamento allora coeve, alcune delle quali di tipo intertemporale e transitorio perché disciplinanti un periodo, esattamente circoscritto, di successione di leggi nel tempo. Le stesse, come si è visto, resero

²¹ Legge 3 febbraio 2006, n. 27, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 dicembre 2005, n. 250, recante misure urgenti in materia di università, beni culturali ed in favore di soggetti affetti da gravi patologie, nonché in tema di rinegoziazione di mutui*, entrata in vigore del provvedimento: 5/2/2006, in G.U. n. 29 del 04/02/2006:

«Art. 1.

1. Il decreto-legge 5 dicembre 2005, n. 250, recante misure urgenti in materia di università, beni culturali ed in favore di soggetti affetti da gravi patologie, nonché in tema di rinegoziazione di mutui, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge [...].»

«Allegato modificazioni apportate in sede di conversione al decreto-legge 5 dicembre 2005, n. 250

[...] Dopo l'articolo 1 sono inseriti i seguenti.

ART. 4-quater. – (*Disposizioni urgenti in materia di accesso alle professioni sanitarie*). –

1. 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».

Sul tema, cfr. ACHILLE IACHINO, *La formazione "creativa" che viola la Costituzione e inganna il cittadino*, in *Ragiusan*, 2007, fasc. 273-274, pagg. 10-13; MARCO QUADRELLI, *La formazione e il lavoro degli infermieri*, in *Sanità pubblica e privata*, 2011, fasc. 2, pagg. 5-40. In particolare, il primo contributo ha considerato il metodo di programmazione delle immatricolazioni ai corsi di laurea per le professioni sanitarie, fondato sul «*cd. numero programmato* [...] *Accogliendo le tesi di chi ritiene che i due canali formativi sono identici quanto al valore abilitante dei titoli rilasciati, si arriverebbe al paradosso che, mentre lo Stato è tenuto a programmare gli accessi ai corsi di laurea valutando le reali esigenze occupazionali del settore di riferimento, gli istituti operanti a livello regionale potrebbero, potenzialmente, formare migliaia di professionisti in soprannumero destinati al medesimo settore. È evidente che se questa tesi fosse avallata, verrebbe di fatto vanificato tutto il sistema delle immatricolazioni programmate.* [...]» (pag. 11). Cfr. altresì ALESSANDRA PREMATE, ALESSANDRO FUSCO, GIOVANNA RICCI, *Aspetti bioetici e medico-legali della figura del fisioterapista: ambito applicativo e profili di responsabilità professionale (Bio-ethical and forensic aspects of physical therapists: applicable range and aspects of professional liability)*, in *Zacchia*, 2011, fasc. 2-3, pp. 287-304: gli AA. hanno insistito sull'importanza della svolta normativa in materia professionalizzante del fisioterapista, quale operatore sanitario in possesso del diploma di laurea abilitante, sviluppando le caratteristiche della figura, del percorso di formazione professionale e del titolo finale abilitativo.

necessaria una serie di chiarimenti e puntualizzazioni legislative e governative, alcuni dei quali (come l'art. 4-*quater* inserito nel D. L. 5 dicembre 2005, n. 250 dall'art. 1 della Legge 3 febbraio 2006, n. 27 di relativa conversione) si potrebbero addirittura configurare come norme d'interpretazione autentica²². Ovviamente l'isolato precedente ha ignorato la successiva evoluzione legislativa che ha definitivamente regolato la figura, l'attività didattica di formazione, nonché i titoli di accesso e abilitazione alla professione sanitaria del terapeuta della riabilitazione.

Invero, la decisione potrebbe perfino convalidare la tesi oggi dominante, anziché configurare un orientamento a essa contrario e rimasto isolato²³.

Appaiono, al riguardo, di estremo interesse le *valutazioni conclusive*, che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato svolse sul procedimento in materia di pubblicità ingannevole già citato. Nella decisione si chiarì che, «*in merito al corso di terapeuta della riabilitazione, alla validità del titolo ed in particolare alla equipollenza di quest'ultimo con quello di livello universitario... si rileva che, in base alla sentenza n. 4476/03 del C.d.S. – Sez. IV è possibile ricostruire la natura giuridica dei titoli rilasciati dalla scuola professionale relativamente alla figura di "Terapisti per la riabilitazione" nonché la spendibilità nel messaggio della qualificazione "diplomi equipollenti al diploma universitario di fisioterapisti"...* il C.d.S. ha ritenuto che la formazione professionale relativa al profilo in oggetto può essere svolta anche dalle Regioni ai sensi del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10, (articolo 1, comma 2, lettera f) il quale ha stabilito il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di "formazione professionale diretta allo svolgimento di professioni sanitarie ausiliarie e di arti sanitarie ausiliarie", attuato dal DM 10 febbraio 1974, recante "Riconoscimento delle scuole per la formazione dei terapisti della riabilitazione"- normativa ancora vigente. In particolare, il DM del 1974 nel dettare l'organizzazione dei corsi di durata triennale e le relative materie di insegnamento, ha stabilito che al superamento dell'esame finale consegue il rilascio di un apposito "attestato". Pertanto il Consiglio di Stato ha statuito nella citata sentenza che le Regioni possono svolgere: formazione tecnico professionale cui consegue il rilascio di "un attestato di qualifica o patente di mestiere"; riqualificazione professionale, cui consegue il rilascio di un diploma di qualifica professionale superiore o credito formativo; orientamento professionale. I predetti titoli hanno tutti una valenza prevalentemente operativa. Le regioni non possono attuare o autorizzare le attività dirette al

²² Luca BENCI, *Formazione del Fisioterapista: fine degli equivoci*, in *Riabilitazione Oggi*, Anno XXIII, numero 3, Marzo 2006, in <https://aifi.net/formazione-del-fisioterapista-fine-degli-equivoci/> (sito dell'Associazione Italiana di Fisioterapia).

²³ Cfr. ACHILLE IACHINO, *La formazione "creativa" che viola la Costituzione e inganna il cittadino*, in *Ragiusan*, 2007, fasc. 273-274, pagg. 10-11.

conseguimento di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitario o post universitario. Tali titoli possono essere rilasciati solo da Istituzioni Universitarie... La formazione professionale regionale risponde a finalità costituzionali attinenti alla “tutela del lavoro, laddove si affida alla Repubblica il compito di curare la formazione professionale dei lavoratori”, quella statale, invece, rientra nell’ambito dell’attività di formazione culturale e scientifica realizzata in sede di istruzione superiore ed universitaria»²⁴.

Esattamente, l’Autorità di garanzia evidenziò i punti di carattere generale che la sentenza del 2003, al di là della soluzione concreta – ritagliata sul caso specifico e interessata dalle regole transitorie –, trasse dall’ordinamento allora positivo.

Nel paragrafo dedicato al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, il Consiglio di Stato distinse i due livelli di formazione professionale, escludendo che il sistema «binario» integrasse «elementi di duplicazione»²⁵. Esso configurava, bensì, «*differenti tipologie di formazione professionale*»²⁶. Difatti, il Collegio affermò che sul piano statale s’istituivano i diplomi universitari e si definivano i relativi ordinamenti didattici. Al contrario, sul piano regionale si svolgevano le funzioni amministrative per l’attuazione d’iniziativa formative, dirette all’acquisizione di specifiche competenze professionali per chi già avesse un diploma di scuola secondaria superiore. Ivi erano inclusi gli «*interventi volti al primo inserimento, compresa la formazione tecnico-professionale superiore, al perfezionamento, alla riqualificazione e all’orientamento professionali, ossia con una valenza prevalentemente operativa*»²⁷.

Con maggiore chiarezza decise la sentenza successiva del Consiglio Stato, Sesta Sezione giurisdizionale, n. 2018/2014 del 22 aprile 2014, per la riforma della sentenza del T.A.R. per il Lazio – Roma –, sezione III BIS, n. 4522/2012 del 19 maggio 2012, resa tra le parti e concernente le modalità di ammissione in soprannumero ai corsi di laurea triennale in fisioterapia di coloro che risultavano diplomati o iscritti al corso di terapista della riabilitazione presso l’istituto di Avezzano²⁸. La sentenza appena richiamata ricostruì

²⁴ *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, A.G.C.M., Provvedimento n. 16096 del 19/10/2006, in [https://www.agcm.it/dotemsCustom/tc/2009/11/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12560D000291394/0/1208F88398783400C1257F17005084E0/\\$File/p16096.pdf](https://www.agcm.it/dotemsCustom/tc/2009/11/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12560D000291394/0/1208F88398783400C1257F17005084E0/$File/p16096.pdf). È conforme: Consiglio Stato, sez. VI, sentenza (ud. 10/12/2013) 22/04/2014, n. 2018. In dottrina, cfr. di nuovo ACHILLE IACHINO, *La formazione “creativa” che viola la Costituzione e inganna il cittadino*, in *Ragiusan*, 2007, fasc. 273-274, pagg. 12-13.

²⁵ Consiglio Stato, sez. IV, sentenza (c. consiglio 04/03/2003), n. 4476, §3.

²⁶ Consiglio Stato, sez. IV, sentenza (c. consiglio 04/03/2003), n. 4476, §3.

²⁷ Consiglio Stato, sez. IV, sentenza (c. consiglio 04/03/2003), n. 4476, §3.

²⁸ Cfr.: nota n. 2 (ossia: T.A.R. per l’Abruzzo, sez. I, sentenza (c. consiglio 12/06/2013) 05/10/2013, n. 835, relativa al primo grado del processo nel quale è intervenuta la sentenza del Consiglio di Stato che si annota; T.A.R. per il Lazio –Roma–, sez. III BIS, sentenza (ud. 10/11/2011) 18/10/2012, n. 8599, per l’annullamento del bando rettorale 356/09 recante le modalità di ammissione in soprannumero ai corsi di laurea triennale in fisioterapia di coloro che risultino diplomati o iscritti al corso di

dettagliatamente l'intera vicenda pregressa e il sistema normativo allora vigente. Di conseguenza, riformata la sentenza del T.A.R. per il Lazio impugnata, nel merito accolse l'appello e rigettò il ricorso di primo grado, affermando che non esiste nell'ordinamento giuridico italiano un doppio canale equiparato di formazione, universitario e regionale, delle professioni sanitarie, in generale e di quelle tecniche della terapia della riabilitazione, in particolare. In conclusione del ragionamento stabilì difatti che «*Non pare quindi dubbio che, anche oggi dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001, la potestà legislativa regionale in materia di professioni sanitarie debba rispettare il principio da sempre vigente, secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, spetta solo allo Stato (tra le tante, Corte cost., 12 dicembre 2003, n. 353) e come al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca in concerto con il Ministero della salute competa intervenire su scuole e corsi di formazione sanitaria nonché su diplomi o attestati rilasciati in precedenza da enti pubblici o privati non autorizzati da disposizione statale (Cons. Stato, V, 21 giugno 2013, n. 3410, e 8 luglio 2010, n. 4427; VI, 3 agosto 2007, n. 4312)*»²⁹. Secondo il Collegio non sussisteva, in definitiva, alcuna omogeneità di disciplina tra gli attestati regionali di qualifica pratico-professionali e i diplomi universitari di laurea professionalizzante, nella specie in fisioterapia, la cui abilitazione universitaria aveva invece carattere unitario.

6. Conclusioni

Alla luce di tutte le pregresse osservazioni, con la sentenza in commento il Consiglio di Stato si è allineato all'indirizzo prevalente e ha confermato che non esiste nell'ordinamento giuridico italiano un doppio canale equiparato di formazione, universitario e regionale, delle professioni sanitarie, in generale e di quelle tecniche della terapia della riabilitazione, in particolare.

terapista della riabilitazione presso l'Istituto -OMISSIS- di Avezzano; T.A.R. per il Lazio -Roma-, sez. III BIS, sentenza (ud. 10/11/2011) 19/05/2012, n. 4522, per l'annullamento del bando rettorale n. 355 del 7 aprile 2009 con cui il Magnifico Rettore dell'Università "La Sapienza" di Roma ha decretato le modalità di ammissione, in soprannumero, ai Corsi di laurea triennale in fisioterapia di coloro che risultino diplomati o iscritti al corso di Terapista della Riabilitazione presso l'Istituto -OMISSIS- di Avezzano e di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale; Consiglio Stato, sez. VI, sentenza (ud. 10/12/2013) 22/04/2014, n. 2018, per la riforma della prefata sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE III BIS n. 04522/2012, resa tra le parti, concernente modalità di ammissione in soprannumero ai corsi di laurea triennale in fisioterapia di coloro che risultino diplomati o iscritti al corso di terapista della riabilitazione presso l'istituto -OMISSIS- di Avezzano; Consiglio Stato, sez. IV, sentenza (c. consiglio 04/03/2003), n. 4476, per l'annullamento della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo, L'Aquila, n. 529 del 18 aprile 1998, resa *inter partes*, concernente l'impugnazione della nota dirigenziale di G.R. n. 17580/3 del 2.8.1996, con la quale si ingiungeva di non attivare il primo anno di corso della detta scuola, nonché gli atti presupposti; Corte di Cassazione, sez. III civ., sentenza (03/05/2018) 08/06/2018, n. 14915, in materia di obbligazioni e di liberazione del debitore per sopravvenuta impossibilità della prestazione, ex art. 1218 e 1256 c.c., sulla vicenda di un corsista che aveva stipulato con «-OMISSIS- un contratto per la partecipazione ad un corso triennale per "Terapisti della Riabilitazione", avendo ricevuto assicurazione che il titolo conseguito all'esito del corso sarebbe stato equipollente al diploma universitario in fisioterapia ed avrebbe abilitato all'esercizio della relativa professione [...]».

²⁹ Consiglio Stato, sez. VI, sentenza (ud. 10/12/2013) 22/04/2014, n. 2018, §3.

Consiglio di Stato, sez. III, 05 febbraio 2021, sentenza n. 1070

Pres. Santoro, Est. Caputo

FATTO e DIRITTO

È appellata la sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima) n. 00835/2013, di reiezione del ricorso proposto -*OMISSIS*- S.r.l. per la condanna della Regione Abruzzo al risarcimento danni per l'omessa attivazione del primo anno di scuola per terapisti della riabilitazione.

Con sentenza immediata, il Tar ha respinto il ricorso rilevando che non può “rinvenirsi nel modo più assoluto un comportamento colpevole della Regione, atteso che, la stessa, ha agito in piena aderenza alle disposizioni normative e agli indirizzi ministeriali, nonché all’indirizzo giurisprudenziale prevalente ed in consonanza al comportamento tenuto da tutte le altre Regioni”.

Appella la sentenza -*OMISSIS*- S.r.l. Resiste la Regione Abruzzo.

Alla pubblica udienza dell’11 dicembre 2020, tenuta in modalità telematica, la causa, su richiesta delle parti, è stata trattenuta in decisione.

Con unico ed articolato motivo, l’appellante lamenta l’errore di giudizio in cui sarebbero incorsi i giudici di prime cure nel ritenere assente il comportamento colposo dell’amministrazione che, disattendendo specifici precedenti giurisprudenziali, non avrebbe tempestivamente attivato il corso di formazione per i terapisti della riabilitazione in ambito regionale, cagionandole un danno patrimoniale pari ad oltre due milioni di euro.

L’appello è infondato.

Al di là della questione della maturata prescrizione del diritto al risarcimento del danno, l’effettiva sussistenza nel nostro ordinamento di un doppio canale equiparato di formazione per i terapisti della riabilitazione, universitario e regionale, è sempre stato controversa. Anzi in senso diametralmente opposto a quanto qui rivendicato dall’appellante, s’è affermato che l’unico canale formativo delle professioni sanitarie è quello universitario in quanto la relativa materia deve ritenersi riservata allo Stato.

In definitiva non sussiste né il fatto illecito, vale a dire *l’eventus damni*, inteso come l’ingiusta lesione della posizione soggettiva dedotta in giudizio dalla società appellante, né l’elemento soggettivo dell’illecito aquiliano.

La questione della equiparazione dei corsi di formazione, su cui riposa la pretesa fatta valere dall’appellante, infatti, all’epoca della presentazione del ricorso (risalente al 2008), era almeno controversa.

Sussistono giusti motivi per compensare le spese del presente grado giudizio attesa la difesa meramente formale dell'amministrazione resistente.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese del presente grado giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere, Estensore

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere