COD. PRATICA: 2020-006-1

Regione Umbria

Giunta Regionale

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE

N. 251 SEDUTA DEL 10/04/2020

OGGETTO: DGR n. 22/2019 – Corsi di formazione per massaggiatore massofisioterapista a seguito dell'approvazione della legge n. 145/2018

		PRESENZE
Tesei Donatella	Presidente della Giunta	Presente
Morroni Roberto	Vice Presidente della Giunta	Presente
Agabiti Paola	Componente della Giunta	Presente
Coletto Luca	Componente della Giunta	Presente
Fioroni Michele	Componente della Giunta	Presente
Melasecche Germini Enrico	Componente della Giunta	Presente

Presidente: **Donatella Tesei**

Segretario Verbalizzante: - Catia Bertinelli

Atto firmato digitalmente ai sensi delle vigenti disposizioni di legge

L'atto si compone di 22 pagine
Fanno parte integrante dell'atto i seguenti allegati:
AttestatoMassaggiatoreMassofisioterapista.
AttestatoMassaggiatoreSportivo.

LA GIUNTA REGIONALE

Visto il documento istruttorio concernente l'argomento in oggetto: **"DGR n. 22/2019 – Corsi di formazione per massaggiatore massofisioterapista a seguito dell'approvazione della legge n. 145/2018 "** e la conseguente proposta dell'Assessore Luca Coletto;

Preso atto:

a) del parere favorevole di regolarità tecnica e amministrativa reso dal responsabile del procedimento;
b) del parere favorevole sotto il profilo della legittimità espresso dal Dirigente competente;
c) del parere favorevole del Direttore in merito alla coerenza dell'atto proposto con gli indirizzi e gli obiettivi assegnati alla Direzione stessa;

Vista la legge 19 maggio 1971, n. 403, *"Nuove norme sulla professione e sul collocamento dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi";*

Vista la legge 26 febbraio 1999, n. 42, "*Disposizioni in materia di professioni sanitarie";*

Vista la 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";*

Richiamata la deliberazione di Giunta regionale, 15 novembre 2006, n. 1959 "*Approvazione del programma di studi del corso di formazione triennale per il rilascio del diploma di qualifica di massaggiatore-massofisioterapista";*

Richiamate le deliberazioni di Giunta regionale di seguito elencate:

- 29 settembre 2005, n. 1581 *"Approvazione Protocollo d'Intesa Regione Umbria Istituto Enrico Fermi di Perugia per L'espletamento delle attività formative nel settore sociosanitario"* e del 15 novembre 2006, n. 1959, *"Approvazione del programma di studi del corso di formazione triennale per il rilascio del diploma di qualifica di massaggiatore massofisioterapista"* (quest'ultima di definizione di: piano di studio, durata del corso, crediti formativi e organizzazione didattica), relative all'accreditamento dell'Istituto Enrico Fermi s.r.l.;
- 9 dicembre 2015, n. 1459, "*Corsi per l'acquisizione della qualifica professionale di massaggiatore masso-fisioterapista. Determinazioni"* e del 13 giugno 2016, n. 654 "*Deliberazione di Giunta regionale 9 dicembre 2015, n. 1459. Determinazioni"* (atti approvati anche sulla base dei principi contenuti del citato provvedimento n.1959/2006), relative all'accreditamento di Punto Formazione s.r.l.;

Vista la deliberazione di Giunta regionale 10 marzo 2015, n. 252 "*Pianificazione, per il triennio 2015/2017, della formazione in ambito sanitario*";

Vista la deliberazione di Giunta regionale 18 settembre 2017, n. 1031 *"Istanze per l'autorizzazione a svolgere corsi di formazione per l'acquisizione della qualifica di massaggiatore - massofisioterapista e per massaggiatore sportivo – Determinazioni",* in particolare i punti 2) e 3) di seguito riportati:

- *2) di stabilire, considerata la mancanza di un quadro di riferimento normativo certo, che non è opportuno procedere ad accreditare/autorizzare nuove strutture per il rilascio delle seguenti qualifiche: massaggiatore massofisioterapista e di massaggiatore sportivo;*
- *3) di stabilire, inoltre, che a partire dal prossimo piano di formazione 2018/2020 e fino ad un intervento di disciplina nazionale (Accordo Stato-Regioni) e successiva regionale, non si procederà ad autorizzare la formazione delle seguenti qualifiche: massaggiatore massofisioterapista e di massaggiatore sportivo*

Vista la deliberazione di Giunta regionale 2 agosto 2018, n. 917 *"Delibera massaggiatore massofisioterapista. Determinazioni in ordine alla deliberazione n. 1031 del 18 settembre 2017"* con cui è stata revocata in autotutela, ai sensi dell'articolo 21-quinquies della legge n. 241/1990, il precedente provvedimento n. 1031/2017; in particolare i punti 2) e 5) che si riportano di seguito:

- 2): *"di confermare, sulla base degli atti precedentemente assunti, il riconoscimento dei requisiti e dei progetti formativi già autorizzati, che gli operatori economici, Istituto Enrico Fermi s.r.l. e Punto Formazione s.r.l., sono soggetti accreditati a svolgere corsi di formazione per massaggiatore massofisioterapista e l'Istituto Enrico Fermi anche per massaggiatore sportivo";*
- 5) con cui sono state incaricate *"le strutture regionali competenti a predisporre una specifica disciplina di accreditamento (struttura e progetto formativo) di soggetti formatori interessati a svolgere corsi di formazione per l'acquisizione delle qualifiche di massaggiatore massofisioterapista e massaggiatore sportivo, sulla base di quella che si rinviene negli atti di autorizzazione già adottati dalla Giunta regionale mutuando, per l'accreditamento delle strutture, per quanto compatibile, la disciplina già utilizzata per l'operatore socio sanitario, da recepire successivamente con propria deliberazione, dando atto che si applicherà fino a quando non interverrà una disciplina nazionale";*

Vista la deliberazione 8 ottobre 2018, n. 1098, *"Attuazione della deliberazione di Giunta regionale 2 agosto 2018, n. 917 – Approvazione linee guida corsi per massaggiatore massofisioterapista e per massaggiatore sportivo"* con cui la Giunta regionale ha autorizzato gli enti gestori accreditati allo svolgimento di corsi di formazione triennali per massaggiatore massofisioterapista, per il periodo 2018/2020;

Preso atto che sui citati provvedimenti n. 917/2018 e n. 1098/2018 grava il ricorso proposto da A.I.F.I., Associazione Italiana Fisioterapisti e dalla Federazione Nazionale Ordini dei Tecnici sanitari di Radiologia medica, delle Professioni sanitarie tecniche, della Riabilitazione e della prevenzione, dinanzi al TAR dell'Umbria;

Vista la legge 30 dicembre 2018, n. 145, *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021"*, in particolare, i seguenti commi dell'articolo 1, in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2019:

- comma 542 *"A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge l'articolo 1 della legge 19 maggio 1971, n. 403, è abrogato";*
- comma 537 *"all'articolo 4 della legge 26 febbraio 1999, n. 42, dopo il comma 4 è aggiunto il seguente: «4-bis. Ferma restando la possibilità di avvalersi delle procedure per il riconoscimento dell'equivalenza dei titoli del pregresso ordinamento alle lauree delle professioni sanitarie di cui alla legge 1° febbraio 2006, n.43, coloro che svolgono o abbiano svolto un'attività professionale in regime di lavoro dipendente o autonomo, per un periodo minimo di trentasei mesi, anche non continuativi, negli ultimi dieci anni, possono continuare a svolgere le attività professionali previste dal profilo della professione sanitaria di riferimento, purché si iscrivano, entro il 31 dicembre 2019, negli elenchi speciali ad esaurimento istituiti presso gli Ordini dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione»*
- comma 538 *"Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro della salute sono istituiti gli elenchi speciali di cui al comma 4 bis dell'articolo 4 della legge 26 febbraio 1999, n. 42, introdotto dal comma 537 del presente articolo";*

Visto il comma 5 dell'articolo 5 del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Mille proroghe) convertito con legge 28 febbraio 2020, n. 8, che ha prorogato al 30 giugno 2020 il termine fissato dal comma 4-bis dell'articolo 4 della legge n.42/1999, per l'iscrizione negli elenchi speciali ad esaurimento;

Visto l'articolo 5 del decreto ministeriale del 9 agosto 2019 con cui, ai sensi del comma 4-bis

dell'articolo 4 della legge n. 42/1999, introdotto dall'articolo 1, comma 537 della legge 145/2018, è stato istituito l'elenco speciale ad esaurimento dei massofisioterapisti il cui titolo è stato conseguito, ai sensi della legge n. 403/1971;

Preso atto che sul citato decreto ministeriale 9 agosto 2019 grava il ricorso proposto da alcuni massofisioterapisti dinanzi al TAR del Lazio che prima, con decreto del presidente n. 7488/2019 pubblicato il 15/11/2019 e poi, con ordinanza n. 8096/2019 pubblicata il 10/12/2019, ne ha sospeso l'efficacia, fissando l'udienza di merito al 21/04/2020;

Constatato che il comma 542 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2019 ha un impatto significativo nei provvedimenti autorizzatori adottati dalla Giunta regionale dell'Umbria, anche in considerazione del fatto che non è stata prevista alcuna norma transitoria che stabilisca regole certe per l'attività formativa in corso di svolgimento e per i corsi autorizzati fino all'anno 2020;

Vista la deliberazione della Giunta regionale 14 gennaio 2019, n. 22, *"D.g.r. n.1098/2018, "Attuazione della deliberazione di Giunta regionale 2 agosto 2018, n. 917 – Approvazione linee guida corsi per massaggiatore massofisioterapista e per massaggiatore sportivo" – Determinazioni a seguito dell'approvazione della legge di bilancio 2019"* con cui è stato costituito il gruppo di lavoro al fine di analizzare ed approfondire tutte le implicazioni derivanti dall'impatto dell'applicazione della legge n.145/2018 nell'ordinamento regionale;

Preso atto che il gruppo di lavoro è stato incaricato, di investire della questione il Ministero della Salute, formulando, successivamente, alla Giunta regionale una proposta per la definizione della problematica;

Preso atto che sulla citata d.g.r. n. 22/2019 gravano i ricorsi amministrativi presentati dai due enti gestori dinanzi al TAR dell'Umbria;

Richiamato il punto 7 della d.g.r. n. 22/2019 con il quale la Giunta regionale ha rinviato a successivo atto ogni determinazione da assumere sulla questione, che tenga conto del pronunciamento anche del Ministero della Salute;

Preso atto che il gruppo di lavoro ha avviato la propria attività in data 23/01/2019, provvedendo a coinvolgere il Ministero della Salute, sin dal 25/01/2019, con nota prot.n. 0016023, al quale sono stati formulati specifici quesiti volti ad ottenere gli opportuni chiarimenti e sono state evidenziate le criticità emerse;

Preso atto che con nota acquisita al prot.n. 0065409 del 02/04/2019 il Ministero della Salute ha comunicato quanto segue: "*...si è avuta notizia che continuano ad essere attivati in ambito regionale corsi di formazione per massofisioterapisti. Si invita, pertanto, a voler verificare quanto sopra, considerato che il comma 542 dell'articolo 1 della legge n. 145 del 2018 ha abrogato l'articolo 1 della legge 19 maggio 1971 n. 403 e che pertanto a decorrere dal 1° gennaio 2019 non possono essere attivati nuovi corsi per la formazione di tale figura professionale";*

Preso atto che, avverso tale comunicazione i due enti gestori (Istituto Enrico Fermi e Punto Formazione srl) hanno presentato ricorso avanti al TAR del Lazio che, con ordinanze cautelari n.4460/2019 (pubblicata il 07/07/2019) e n. 4816/2019 (pubblicata il 17/07/2019), ne ha sospeso l'efficacia;

Preso atto che il gruppo di lavoro di cui alla d.g.r. n. 22/2019, nei vari incontri, ha evidenziato l'incertezza delle disposizioni normative determinate anche dalle vicende processuali in atto dinanzi al TAR dell'Umbria e al TAR del Lazio;

Richiamato il citato provvedimento n. 4460/2019 con cui il TAR del Lazio ha ordinato alla Regione Umbria di "*...produrre documentata relazione di chiarimenti in merito allo stato del procedimento conseguente alla deliberazione di Giunta n. 22 del 14 gennaio 2019, con la quale si è disposto di*

analizzare le conseguenze dell'art. 1, comma 542 della Legge 145 del 2018 sull'ordinamento regionale, nonché in ordine alla perdurante validità ed efficacia dell'autorizzazione triennale allo svolgimento dei corsi per cui è causa";

Vista la relazione finale predisposta dal gruppo di lavoro – che ha concluso la propria attività in data 17/09/2019 – che è stata riportata integralmente nel documento istruttorio allegato al presente atto;

Preso atto che detta relazione è stata trasmessa:

- al Direttore alla Salute (nota prot.n. 178426 del 26/09/2019) al fine di informare la Giunta regionale sull'esito dell'attività svolta dal gruppo di lavoro, precisando che "*con l'invio di tale relazione, l'incarico conferito al gruppo di lavoro si intende concluso",*
- al Servizio *Avvocatura regionale* (prot.n. 189886 del 14/10/2019) al fine di ottemperare a quanto disposto dal TAR del Lazio;

Preso atto, altresì, che il Presidente pro tempore della Giunta regionale ha presentato nella seduta del 21/10/2019 una specifica informativa sull'argomento che, però, non è stata oggetto di discussione ed è stata ritirata;

Preso atto, inoltre, che a seguito della camera di consiglio del 29/10/2019, il TAR del Lazio ha emesso le ordinanze n. 7133 e n. 7134, pubblicate in data 05/11/2019, disponendo la sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato e fissando l'udienza di discussione dei ricorsi al 21/04/2020;

Preso atto che il TAR del Lazio nei citati provvedimenti n. 7133/2019 e n. 7134/2019, ha rilevato che la d.g.r. n. 1098/2018 autorizzatoria dei corsi di formazione - che risultano in fase di svolgimento – è attualmente in vigore, non essendo stata annullata o revocata;

Preso atto che il Servizio Avvocatura regionale con note prot.n. 25971 e n. 25972 del 12/02/2020 ha ricordato alla Direzione regionale *Salute e Welfare,* in vista dell'udienza pubblica del 21/04/2020 dinanzi al TAR del Lazio, per la discussione dei ricorsi n. 5912/2019 (Regione Umbria/ Istituto Enrico Fermi) e n. 7904/2019 (Regione Umbria / Punto Formazione srl), che è urgente un pronunciamento della Giunta regionale sulla questione;

Preso atto, che il competente Servizio regionale, da ultimo con note prot.n. 172936 e n. 172935 del 18/09/2019 ha evidenziato ai due enti gestori che sarebbe restato in capo a ciascun ente gestore medesimo la valutazione dell'opportunità di attivare un eventuale percorso formativo per massaggiatore massofisioterapista, successivamente all'entrata in vigore del comma 542 dell'articolo 1 della legge n. 145/2018;

Preso atto che anche successivamente al 31/12/2018, gli enti gestori hanno avviato corsi di formazione per massofisioterapisti, ;

Vista la deliberazione di Giunta regionale 18 dicembre 2019, n. 1265 *"Designazione rappresentanti regionali e costituzione commissioni afferenti corsi di formazione in ambito sanitario di competenza regionale – Determinazioni",* in particolare il punto 7) del dispositivo: *"di stabilire in considerazione dell'abrogazione dell'articolo 1 della legge n. 403/1971, a far data dal 1° gennaio 2019, come previsto dal comma 542 dell'articolo 1 della legge n. 145/2018, che per gli esami relativi al corso di formazione di massaggiatore massofisioterapista, salvo futuri interventi normativi e giurisprudenziali, si potrà procedere alla designazione di rappresentanti regionali solo per i corsi avviati entro il 31 dicembre 2018";*

Preso atto che sul citato provvedimento n. 1265/2019 grava il ricorso per motivi aggiunti dinanzi al TAR dell'Umbria (ricorso n. 258/2019) presentato dall'Istituto Enrico Fermi;

Preso atto che i fac-simile dell'attestato di formazione di massaggiatore massofisioterapista e di massaggiatore sportivo allegato alla d.g.r. n. 1265/2019 prevedono, per mero errore materiale, la sottoscrizione del Ministero della Salute e, pertanto, devono essere corretti;

Ritenuto necessario assumere determinazioni in merito a quanto sopra rappresentato;
Vista la legge regionale 1 febbraio 2005, n. 2 e la normativa attuativa della stessa;
Visto il Regolamento interno di questa Giunta;
Visto l'articolo 17, comma 2 del Regolamento interno di questa Giunta;
A voti unanimi espressi nei modi di legge,

DELIBERA

per le motivazioni contenute nel documento istruttorio che è parte integrante e sostanziale della presente deliberazione:

1. di prendere atto che il gruppo di lavoro incaricato con deliberazione di Giunta regionale n. 22 del 14 gennaio 2019 ha concluso il proprio mandato, trasmettendo la relazione finale del 17/09/2019 al direttore alla *Salute* e al Servizio *Avvocatura regionale*;
2. di dare atto che, per quanto concerne le problematiche evidenziate al punto 5 del provvedimento n. 22/2019, relative alla *"assenza di una specifica norma transitoria che disciplini sia i corsi attivati entro il 31 dicembre 2018, in base ad una norma vigente, e ancora in corso di svolgimento, sia come "inquadrare" coloro che hanno conseguito l'attestato da meno di tre anni e comunque entro il 31 dicembre 2018 e che, quindi, non possono aver maturato i trentasei mesi di attività professionale, negli ultimi dieci anni, per potersi iscrivere ...agli elenchi speciali"*, il gruppo di lavoro incaricato con la DGR n. 22/2019, ha interessato il Ministero della Salute al quale spettano le iniziative conseguenti, evidenziando che il termine ultimo per l'iscrizione agli elenchi speciali del 31 dicembre 2019, è stato prorogato al 30 giugno 2020 dal comma 5 dell'articolo 5 del decreto legge n.162 del 30 dicembre 2019, convertito con legge n. 8 del 28 febbraio 2020;
3. di dare atto che gli organismi formativi già autorizzati allo svolgimento dei corsi di massaggiatore massofisioterapista (Istituto Enrico Fermi e Punto Formazione srl) possono portare a termine i corsi di formazione iniziati prima del 31 dicembre 2018, secondo quanto previsto con d.g.r. n. 1098/2018;
4. di dare atto che, a seguito dell'entrata in vigore del comma 542 dell'articolo 1 della legge n. 145/2018, deve intendersi revocata l'autorizzazione all'inizio di nuovi corsi per gli anni 2019 e 2020 già rilasciata dalla Regione Umbria con la d.g.r. n. 1098/2018 e che, pertanto, come già evidenziato dal competente Servizio regionale con le missive richiamate nel documento istruttorio, resta in capo agli organismi formativi valutare l'opportunità di attivare corsi di formazione per massaggiatore massofisioterapista dopo il 1° gennaio 2019, fermo restando che per gli stessi la Regione Umbria non provvederà alla designazione del componente di propria spettanza in seno alle commissione di esame finale, né al rilascio dell'apposito attestato di formazione, fatti salvi eventuali interventi normativi e giurisprudenziali che dovessero intervenire in materia;
5. di dare atto che non sarà dato seguito alle richieste di accreditamento a svolgere corsi di formazione per massaggiatori massofisioterapisti presentate dagli organismi formativi di cui al punto 6) della d.g.r. n.1098/2018;
6. di approvare, per i corsi attivati fino al 31/12/2018, il fac-simile dell'attestato di formazione di massaggiatore massofisioterapista, che si allega al presente atto quale parte integrante e sostanziale, nel quale è stato eliminato il refuso contenuto nel fac-simile approvato con d.g.r. n. 1265/2019;
7. di approvare, altresì, il fac-simile dell'attestato di formazione di massaggiatore sportivo, che si allega al presente atto quale parte integrante e sostanziale, nel quale è stato eliminato il refuso contenuto nel fac-simile approvato con d.g.r. n. 1265/2019;

8. di notificare il presente atto a tutti i soggetti interessati;
9. di pubblicare il presente atto nel sito web regionale, nella pagina delicata della sezione "*Salute*".

DOCUMENTO ISTRUTTORIO

Oggetto: DGR n. 22/2019 – Corsi di formazione per massaggiatore massofisioterapista a seguito dell'approvazione della legge n. 145/2018

Come noto, il comma 542 dell'articolo 1 della legge n. 145 del 30/12/2018 (legge di bilancio 2019) ha abrogato, a decorrere dal 01/01/2019, l'articolo 1 della legge n. 403 del 19/05/1971, sulla base della quale la Giunta regionale ha autorizzato lo svolgimento di corsi di formazione per massaggiatore massofisioterapista, da ultimo con deliberazione n. 1098 del 08/10/2018, relativamente al triennio 2018/2020.
A fronte di tale abrogazione, intervenuta mentre in Umbria si stavano svolgendo i relativi corsi di formazione, non è stata prevista l'emanazione di una norma transitoria per la disciplina dei corsi attivati entro il 31 dicembre 2018 - sulla base dell'autorizzazione regionale, avendo a riferimento una norma vigente - ed ancora in corso di svolgimento, generando così complesse problematiche.
Al fine di analizzare ed approfondire tutte le implicazioni derivanti dall'impatto dell'applicazione della legge n. 145/2018 nell'ordinamento regionale, alla luce delle autorizzazioni concesse per lo svolgimento di corsi per massaggiatore massofisioterapista, la Giunta regionale, con deliberazione n.22 del 14/01/2019, ha costituito un gruppo di lavoro composto da dirigenti e funzionari del Servizio *Avvocatura regionale* e del Servizio *Politiche di sviluppo delle risorse umane del S.S.R., semplificazione in materia sanitaria e patrimonio delle Aziende sanitarie. Riforme.* Tale gruppo di lavoro avrebbe dovuto formulare una proposta, sulla base della quale la Giunta regionale medesima avrebbe assunto le successive decisioni.
Si rappresenta che il citato gruppo ha svolto la propria attività con la collaborazione dei dirigenti pro tempore che si sono susseguiti nel competente Servizio, esaurendo il proprio mandato con l'ultima riunione tenutasi in data 17/09/2019 ed ha predisposto la relazione conclusiva tenendo conto anche delle pronunce emesse sino a quella data dai giudici amministrativi (Tar dell'Umbria e del Tar del Lazio).
Ciò affinché l'esecutivo regionale potesse adottare le proprie determinazioni prima dell'avvio, da parte degli enti gestori (Istituto Enrico Fermi e Punto Formazione srl), di nuovi corsi di formazione, successivamente alla data del 31/12/2018.
Si riporta di seguito il contenuto della relazione conclusiva del gruppo di lavoro di cui alla d.g.r. n.22/2019.

> *"1. Nella Regione Umbria opera da anni, nel settore della formazione professionale dei massofisioterapisti, l'Istituto Enrico Fermi s.r.l..*
> *La Regione, dopo la riforma delle professioni sanitarie introdotta dall'art. 6 comma 3 del d.lgs. n. 502/1992 (come sostituito dall'art. 7 del d.lgs. n. 517/1993), aveva ritenuto che la figura del massaggiatore-massofisioterapista fosse da ricomprendersi tra quelle da "riordinare" entro il l/1/1996 (pena la relativa soppressione) ed aveva pertanto escluso, per l'anno formativo 2000/2001, la possibilità di istituire – da parte dell'Istituto Enrico Fermi s.r.l., unico soggetto all'epoca titolare di autorizzazione della Regione Umbria allo svolgimento di corsi per la formazione di massaggiatori-massofisioterapisti - nuovi corsi per la formazione di detta figura.*

A seguito di impugnativa del provvedimento regionale di esclusione dell'autorizzazione, proposta dall'Istituto interessato, il Tar Umbria, con sentenza n. 340/2001, non impugnata, riteneva fondate le ragioni del ricorrente.
Con tale pronuncia, il Tar stabiliva, in estrema sintesi, che, ai sensi della sopra indicata disposizione normativa, la soppressione delle figure professionali operanti, tra l'altro, nel settore della riabilitazione (con effetto dal I/1/1996: "entro due anni a decorrere dal I/1/1994") deve intendersi subordinata a due imprescindibili presupposti, consistenti rispettivamente: nel mancato "riordino" del relativo profilo ai sensi dell'articolo 9 della L. n. 341/1990 (presupposto negativo) e nella "individuazione" del profilo stesso (presupposto positivo) come oggetto di soppressione. Si affermava nella indicata decisione che "...l'autorità governativa può scegliere le figure professionali da sopprimere, quelle da riordinare e quelle da conservare con il vecchio ordinamento. Allo stato, e sino a che non venga disposto altrimenti, la figura professionale del "massaggiatore-massofisioterapista" rientra dunque fra quelle conservate con il vecchio ordinamento" (vedi pag. 6 della sentenza).
Veniva ritenuto, pertanto, che i corsi di formazione professionale per il conseguimento della qualifica professionale di massaggiatore- massofisioterapista ***non rientrano*** *fra quelli da considerare soppressi a partire dal I gennaio 1996.*
2. *Sulla base della sentenza sopra menzionata, la Regione Umbria ha autorizzato, nel corso degli anni, l'Istituto Enrico Fermi s.r.l. allo svolgimento di corsi di formazione per massaggiatori-massofisioterapisti.*
Avverso i vari piani di formazione professionale in ambito sanitario adottati dalla Regione Umbria (con cadenza triennale), nelle parti rispettivamente riferite alle autorizzazioni allo svolgimento di corsi per massaggiatore-massofisioterapista (e talora di massaggiatore sportivo) rilasciate in favore dell'Istituto Enrico Fermi s.r.l., ha proposto ripetuti ricorsi al Tar Umbria l'AIFI-Associazione Nazionale Fisioterapisti.
L'A.I.F.I. deduceva sostanzialmente l'assorbimento della figura del massofisioterapista in quella del fisioterapista.
Le sentenze in proposito emesse dal Tar Umbria (n. 5/2010, confermata con decisione del Consiglio di Stato n. 4572/2015; n. 557/2013, confermata dal Consiglio di Stato con decisione n. 4788/2015; n. 385/2017, non impugnata) hanno sempre ribadito la permanenza della figura de qua - definita come "operatore di interesse sanitario" - e la legittimità delle autorizzazioni rilasciate dalla Regione per lo svolgimento dei corsi di massaggiatore-massofisioterapista (e massaggiatore sportivo) in favore dell'Istituto Fermi s.r.l..
3. *Nel frattempo, a seguito di apposita richiesta in proposito formulata, la Regione ha concesso ad altro operatore del settore della formazione professionale in ambito sanitario – Punto Formazione s.r.l. di Foligno - l'autorizzazione allo svolgimento, per ciascuno degli anni 2016 e 2017, di un corso di massaggiatore massofisioterapista.*
4. *Dopo alcuni provvedimenti regionali che hanno interessato, negli anni 2017/2018, i corsi di formazione professionale per cui è causa, la situazione relativa alle autorizzazioni regionali è quella risultante* ***dalle DDGR nn. 917 del 2/8/2018 e 1098 dell'8/10/2018,*** *con cui è stato sostanzialmente deciso, per quanto qui interessa:*

"4) di autorizzare per il triennio formativo 2018/2020, lo svolgimento di corsi di formazione per massaggiatore massofisioterapista, come segue:
a) Istituto Enrico Fermi ***n. 28 corsi annuali****;*
b) Punto Formazione s.r.l. ***n. 2 corsi annuali"****.*
Sia la DGR n. 917/2018, sia la DGR n. 1098/2018 sono state impugnate dinanzi al Tar Umbria (con ricorsi recanti rispettivamente i nn. 566/2018 e 599/2018) da parte di AIFI, Associazione Italiana Fisioterapisti e Federazione Nazionale Ordini dei Tecnici Sanitari di Radiologia Medica, delle Professioni Sanitarie Tecniche, della Riabilitazione.

II

5. *Nella situazione sopra indicata, è intervenuta la L. n. 145 del 30 dicembre 2018 (Legge di bilancio 2019), la quale ha stabilito al comma 542 dell'articolo 1 l'abrogazione, a decorrere dal 1° gennaio 2019,* ***dell'articolo 1*** *della legge n. 403 del 19 maggio 1971, "Nuove norme sulla professione e sul collocamento dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi", che era stata ritenuta applicabile anche a soggetti diversi dai non vedenti, ed ai sensi della quale la Regione Umbria ha autorizzato l'Istituto Enrico Fermi e Punto Formazione s.r.l. a svolgere corsi di formazione per massaggiatore massofisioterapista.*
La medesima legge n. 145/2018, ai commi 537 e 538 dell'articolo 1, ha previsto la possibilità, per coloro che hanno svolto un'attività professionale in regime di lavoro autonomo, per un periodo minimo di trentasei mesi, anche non continuativi negli ultimi dieci anni, di svolgere le attività relative al profilo professionale di riferimento, purché si iscrivano, entro il 31 dicembre 2019, negli elenchi speciali ad esaurimento, presso gli Ordini dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie, tecniche, della riabilitazione e della prevenzione. L'elenco speciale ad esaurimento dei massofisioterapisti è stato poi istituito con DM Salute del 9/9/2019.
Si evidenzia che la citata legge n. 145/2018 non ha previsto una norma transitoria per disciplinare la situazione di coloro che stanno frequentando i corsi autorizzati prima dell'entrata in vigore della legge medesima (1° gennaio 2019), di quanti lavorano (e non solo i massofisioterapisti) da un periodo inferiore ai trentasei mesi negli ultimi dieci anni e anche di chi, avendo conseguito il titolo dopo il 1° gennaio 2016, non può aver maturato il requisito dei trentasei mesi di esperienza lavorativa.
Si sottolinea, inoltre, che l'introduzione delle citate novità normative, in assenza di una adeguata disciplina transitoria, è avvenuta nella consapevolezza che in Umbria la Giunta regionale aveva nuovamente concesso l'autorizzazione agli organismi formativi accreditati a svolgere corsi di formazione per massaggiatore massofisioterapista. A tal proposito si vedano, infatti, la nota acquisita al prot.n. 0247434 del 20/11/2018 con cui il Ministero della Salute aveva chiesto all'Amministrazione regionale "di fornire ogni utile elemento di valutazione in ordine alla esatta natura dei corsi per massaggiatori massofisioterapisti e per massaggiatori sportivi autorizzati con gli atti deliberativi citati in oggetto" (delibere della Giunta regionale n. 917 e 1098 del 2018) e la nota di riscontro della Direzione Salute, Welfare. Organizzazione e risorse umane prot.n. 0249891 del 22/11/2018.
6. Con deliberazione n. 22 del 14 gennaio 2019, *la Giunta regionale, prendendo atto dell'avvenuta abrogazione dell'articolo 1 della legge n. 403/1971, a far data dal 1°*

gennaio 2019, ha provveduto alla costituzione di un gruppo di lavoro (Maria Trani e Ivana Ranocchia del Servizio regionale Politiche di sviluppo delle risorse umane del SSR, semplificazione in materia sanitaria e patrimonio delle Aziende sanitarie. Riforme, competente per materia, e Paola Manuali e Anna Rita Gobbo, avvocati del Servizio Avvocatura regionale) con il compito di "analizzare ed approfondire tutte le implicazioni derivanti dall'impatto dell'applicazione della legge n.145/2018 nell'ordinamento regionale, alla luce delle autorizzazioni concesse per lo svolgimento di corsi per massaggiatore massofisioterapista e dei contenziosi in essere;" (punto 4), al fine di formulare una proposta per dirimere la questione.

Con il medesimo atto n. 22/2019, detto gruppo è stato incaricato inoltre di:

- *"approfondire la situazione derivante dall'abrogazione dell'articolo 1 della legge n. 403/1971 e dall'assenza di una specifica norma transitoria che disciplini sia i corsi attivati entro il 31 dicembre 2018, in base ad una norma vigente, e ancora in corso di svolgimento, sia come "inquadrare" coloro che hanno conseguito l'attestato da meno di tre anni e comunque entro il 31 dicembre 2018 e che, quindi, non possono aver maturato i trentasei mesi di attività professionale, negli ultimi dieci anni, per potersi iscrivere entro il 31 dicembre 2019, agli elenchi speciali che saranno istituiti dal Ministero della Salute…" (punto 5),*
- *"investire della questione il Ministero competente, formulando successivamente alla Giunta regionale, nei tempi tecnici consentiti, una proposta per la definizione della problematica…." (punto 6), rinviando "a successivo atto ogni determinazione da assumere sulla questione, che tenga conto del pronunciamento anche del Ministero della Salute" (punto 7).*

Il citato provvedimento n. 22/2019 è stato notificato ai due organismi formativi autorizzati (Istituto Enrico Fermi e Punto Formazione) a svolgere i corsi di formazione di che trattasi, invitandoli "…ad informare coloro che stanno partecipando ai corsi per massaggiatore massofisioterapista della problematica in atto."

***7.** L'Istituto Enrico Fermi s.r.l. e Punto Formazione s.r.l. **hanno impugnato**, con separati ricorsi al Tar Umbria (rispettivamente n. 258/2019 e 332/2019), **sia la DGR n. 22/2019**, sia la nota della Regione prot. 16023 del 25/1/2019, sopra menzionate.*

*In particolare, nei ricorsi proposti dagli indicati operatori, **si sostiene che l'art. 1 comma 542 della L.n. 145/2018, avendo abrogato il solo art. 1 della citata L. n. 403/1971, non potrebbe essere interpretato nel senso dell'avvenuta abolizione della figura del massaggiatore massofisioterapista, che resterebbe tuttora in vita.***

I due ricorsi sono pendenti e non risulta a tutt'oggi fissata, per gli stessi, la relativa udienza di discussione.

***8.** Il gruppo di lavoro ha avviato la propria attività in data 23/1/2019.*

***8.1.** A seguito di quanto deciso nella prima riunione del gruppo, in data 25/01/2019 è stata inoltrata al competente Ufficio ministeriale, da parte del Servizio regionale Politiche di sviluppo delle risorse umane del SSR, semplificazione in materia sanitaria e patrimonio delle Aziende sanitarie. Riforme, la nota prot. 001623. Nella missiva è stato messo in evidenza che l'introduzione del comma 542 dell'articolo 1 della legge n. 145/2018 ha un impatto significativo sui provvedimenti autorizzatori adottati dalla Giunta regionale dell'Umbria, anche in considerazione del fatto che non è stata*

prevista una norma transitoria che stabilisca regole certe per l'attività formativa in corso di svolgimento. Inoltre, sono state evidenziate le criticità e formulati specifici quesiti volti ad ottenere opportuni chiarimenti, sottolineando anche l'urgenza di procedere, determinata con riferimento alle attività di formazione intraprese dagli organismi formativi che, in ragione dell'intervento legislativo richiamato, possono subire danni economici. Sono state sottoposte all'attenzione del Ministero anche le ulteriori criticità derivanti dall'applicazione dei commi 537 e 538 dell'articolo 1 della legge 145/2018, in ordine alla possibilità di iscrizione, entro il 31 dicembre 2019, negli elenchi speciali ad esaurimento, come sopra già rappresentato.

8.2. *Il gruppo di lavoro si è poi riunito nelle giornate del 27/02/2019 e del 13/03/2019. Nel corso dei suddetti incontri sono stati presi in esame numerosi documenti, tra cui, per ciò che qui interessa:*

8.2.1 *Alcune note: - del Ministero della Salute, acquisite al prot. reg. n. 31672 del 18/2/2019 ed al prot. 31801 del 18/2/2019); - del Coordinamento della Commissione Salute della Regione Piemonte (prot. Regione del 4/3/2019); - della Regione Veneto (prot. Regione n. 92272 dell'11/3/2019). Da tali note emerge, in buona sostanza, la necessità di una regolamentazione inerente i titoli di massofisioterapista che non rientrano (per ragioni temporali) nella previsione dei commi 537 e 538 dell'articolo 1 della L. n. 145/2018,* ***nonché la necessità di un accordo tra lo Stato e le Regioni/Province Autonome per l'individuazione e la disciplina di una nuova figura di Operatore di Interesse Sanitario, accordo da raggiungersi attraverso l'istituzione di un apposito Tavolo Tecnico.***

8.2.2 *Le ordinanze cautelari n. 24/2019 e n. 25/2019 del Tar Umbria, emesse in data 26=27/2/2019 nei ricorsi nn. 566/2018 e 599/2018, promossi da AIFI e Federazione Nazionale Ordini dei Tecnici Sanitari di Radiologia Medica, delle Professioni Sanitarie Tecniche, della Riabilitazione avverso le DD.G.R. nn. 917 e 1098/2018, di identico contenuto, con le quali sono state respinte le istanze cautelari proposte dai ricorrenti con la seguente motivazione: "Ritenuto di non poter apprezzare favorevolmente le esigenze cautelari in considerazione, quanto al "periculum in mora", dell'avanzato stato dei corsi attivati dall'Istituto Fermi e da Punto Formazione in esecuzione delle D.G.R. nn. 917 e 1098/2018 ...omissis , quanto al "fumus boni iuris", della permanenza nell'ordinamento della figura del massofisioterapista quale operatore di interesse sanitario (art. 1 c. 2, L.43/2006) del tutto distinta quanto a funzioni e livello formativo dalla figura sanitaria del fisioterapista, secondo lo stesso giudicato intervenuto "inter partes" (sent.TAR Umbria nn. 385/2017, non appellata, 5/2010 e 557/2013 confermate in appello con sent. Consiglio di Stato sez. III nn. 4572/2015 e 4788/2015);*

Considerato altresì che l'art. 1 c. 542, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (c.d. Legge di Bilancio 2019) di abrogazione dell'articolo 1 della legge n. 403/1971 - anche a volerlo ritenere soppressivo della figura del massofisioterapista - non pare "prima facie" applicabile "ratione temporis" alle DGR impugnate con l'intestato ricorso (e...omissis), fatto salvo ogni più ampio e necessario approfondimento in sede di giudizio di merito".

8.2.3. *La nota acquisita al prot.n. 0029344 del 13/02/2019, con cui Punto Formazione s.r.l. ha comunicato di aver avviato in data 16/01/2019, il corso per massaggiatore*

massofisioterapista autorizzato con d.g.r. n. 1098/2018. In proposito, con nota prot.n. 0051588 del 15/03/2019, è stata richiamata l'attenzione della Società stessa sulla circostanza che l'attivazione dei corsi per massaggiatore massofisioterapista è avvenuta in data 16/01/2019 e, pertanto, successivamente all'entrata in vigore della legge n. 145/2018, sottolineando che "La Giunta regionale si riserva di assumere, anche all'esito della risposta del ministero e/o di eventuali interventi legislativi in proposito, ogni decisione in merito. In attesa, codesta Società valuterà l'opportunità di proseguire l'attività formativa" (resta infatti ferma la libertà della Società di istituire corsi non riconosciuti dalla Regione n.d.r).

***8.3.** A seguito delle considerazioni espresse dal gruppo di lavoro, il quale ha ritenuto che le novità normative intervenute non si applichino ai corsi autorizzati con il piano triennale definito con DGR n. 252/2015, successivamente integrata, la Giunta Regionale ha nominato i rappresentati regionali in seno ad alcune Commissioni di esame, come da richieste avanzate dai due operatori del settore.*

***8.4.** Successivamente, con DGR n 280 del 12/03/2019 la Dott. Maria Trani, già dirigente del Servizio regionale Politiche di sviluppo delle risorse umane del SSR, semplificazione in materia sanitaria e patrimonio delle Aziende sanitarie. Riforme, è stata assegnata ad altro incarico a far data dal 21/03/2019, cosicchè è venuto meno, in capo alla stessa, l'incarico di componente del gruppo di lavoro costituito con la DGR n. 22/2019.*

***8.5.** Il gruppo di lavoro si è riunito successivamente in data 23/05/2019 con la presenza della Dott.ssa Milena Tomassini, nominata dalla Giunta regionale, con DGR n. 307 del 18/03/2019 in sostituzione della Dott.ssa Maria Trani, quale Dirigente ad interim del Servizio sopra indicato, competente per materia a far data dal 21/03/2019.*

In tale sede è stato fatto il punto della situazione in ordine alla questione, per valutare la possibilità di concludere il mandato conferito con d.g.r. n.22/2019. A tal fine, si è proceduto all'esame dei fatti e della documentazione successivi al 13/03/2019, data della relazione redatta dal gruppo (trasmessa al Direttore regionale alla Salute con nota prot.n. 0051618 del 15/03/2019), ed in particolare:

***8.5.1** E' stato dato atto che in data 19/03/2019 si è svolta la riunione del Tavolo tecnico interregionale Area Risorse umane, Formazione e Fabbisogni formativi, che ha concordato sull'opportunità, sentita la Commissione Salute, di affrontare con il Ministero della Salute il tema dell'istituzione di un operatore di interesse sanitario nell'area del massaggio.*

***8.5.2**. E' stata esaminata la nota del Ministero della salute DGPROF 0018043-P-29, P- 29.3.2019, acquisita al prot.n. 0065409 del 02/04/2019, con la quale è stato chiesto agli Assessorati alla Salute delle Regioni e delle Province autonome e al Coordinamento tecnico della Commissione Salute della Conferenza delle Regioni, di vigilare sull'attivazione dei corsi di formazione per massofisioterapisti, in ragione del fatto che il comma 542 dell'art. 1, della legge n. 145/2018 ha abrogato l'art. 1 della legge n. 403/1971 e che, pertanto, **a decorrere dal 1° gennaio 2019, non possono essere attivati nuovi corsi regionali per la formazione di tale figura professionale**. La citata comunicazione ministeriale era già stata notificata, a cura del competente Servizio regionale sia all'Istituto Enrico Fermi s.r.l. (nota prot.n.*

0078684 del 18/04/2019) sia a Punto Formazione s.r.l. (nota prot.n. 0078693 18/04/2019).

8.5.3 *Si è dato atto che l'Istituto Enrico Fermi s.r.l., con atto notificato alla Regione in data 17/5/2019, ha impugnato dinanzi al Tar Lazio (ricorso 5912/2019), chiedendone la sospensiva, sia la citata nota del Ministero della Salute (DGPROF 0018043 del 29.3.2019) sia la nota di trasmissione della Regione, unitamente al provvedimento della Regione Marche prot. 0555987 dell'8/5/2019, recante "Comunicazione urgente in merito ai corsi per Massofisioterapista – Nota del Ministero della Salute DGPROF00118043 – P del 29.3.2019", con il quale si fa presente che, in coerenza alla gravata nota ministeriale DGPROF 0018043 del 29.3.2019, "non possono essere attivati, a decorrere da 1 gennaio 2019 nuovi corsi regionali per la formazione del massofisioterapista" e "non potranno essere effettuate nuove iscrizioni ai corsi per massofisioterapista" (ricorso n. 5912/2019).*

Anche in tale ricorso si sostiene che l'intervento della L. 145/2018 non avrebbe determinato la soppressione della figura del massofisioterapista.

In considerazione di quanto sopra, il gruppo di lavoro ha deciso di attendere l'esito dell'udienza cautelare prima di rimettere gli atti alla Giunta Regionale per le relative determinazioni.

Successivamente, con ricorso notificato alla Regione Umbria in data 29/5=31/5/2019, anche Punto Formazione s.r.l. ha impugnato dinanzi al Tar Lazio la nota del Ministero della Salute DGPROF 0018043, unitamente alla nota di trasmissione della Regione è stata impugnata dinanzi al Tar Lazio anche da Punto Formazione s.r.l. (ricorso n. 7904/2019), per ragioni analoghe a quelle fatte valere dall'Istituto Fermi s.r.l.

8.5.4 *E' stata esaminata la nota con cui Punto Formazione s.r.l (prot.n. 0076233 del 16/04/2019), in riferimento ai corsi di massaggiatore massofisioterapista, ha informato di aver inserito due nuovi docenti nell'elenco già comunicato precedentemente in data 14/01/2019. In proposito, a seguito di concorde decisione dei presenti alla riunione, è stata inviata alla società, da parte del Servizio regioonale competente in materia, una nota (prot. 0051588 del 4/6/2019) con cui sono stati confermati i contenuti delle comunicazioni precedenti, sottolineando, quindi, che resta in capo alla Società la valutazione dell'opportunità di proseguire l'attività formativa in questione.*

8.6. *Con DGR n. 798 del 11/06/2019 la responsabilità ad interim del Servizio Politiche di sviluppo delle risorse umane del SSR, semplificazione in materia sanitaria e patrimonio delle Aziende sanitarie. Riforme è stato affidato al Dott. Luca Conti con effetto in pari data, in ostituzione della Dott.ssa Milena Tomassini, assegnata ad altro incarico. L'incarico definitivamente attribuito al Dott. Luca Conti con DGR n. 964 del 01/08/2019.*

8.7. *In data 17/09/2019 si è svolta una riunione del gruppo di lavoro a cui ha partecipato il dott. Luca Conti. Nel corso della riunione sono stati esaminati alcuni fatti e documenti intervenuti dopo l'ultimo incontro del 23/05/2019 e sono state assunte alcune determinazioni ed in particolare:*

8.7.1. *E' stata esaminata la nota acquisita al prot.n. 0112090 del 07/06/2019, con cui il Ministero della Salute, facendo riferimento alla riunione del Tavolo tecnico svoltasi in data 19/03/2019, ha proposto l'avvio di un apposito tavolo tecnico che lavori all'individuazione della figura, del relativo profilo professionale e dell'ordinamento*

didattico dei corsi di formazione, nonché degli ambiti di competenza e delle principali attività che dovranno caratterizzare i nuovi operatori di interesse sanitario;

8.7.2. *Sono state esaminate le note di riscontro degli organismi formativi interessati inerenti il monitoraggio dei corsi di massaggiatore massofisioterapista, e precisamente:*

8.7.2.1 *La nota acquisita al prot.n. 0159384 del 26/08/2019, con cui l'Istituto Enrico Fermi ha dichiarato, confermando i dati già precedentemente trasmessi in data 15/01/2019 che, nel mese di ottobre 2018, sono stati attivati n. 6 corsi per un totale di 210 allievi;*

8.7.2.2*. La nota PT19/57 trasmessa per email, con cui Punto Formazione s.r.l. ha dichiarato, tra l'altro, facendo riferimento ai corsi autorizzati con d.g.r. n. 654/2016, quanto segue:*

- *"in data 3/09/2019 gli allievi iscritti sono 65 divisi per i tre anni*
- *Sono aperte le iscrizioni e stiamo iscrivendo allievi che potranno iniziare a settembre per il nuovo corso".*

Ad oggi, il Servizio competente è ancora in attesa di ulteriori dati chiesti all'Istituto Enrico Fermi, in ordine al numero, suddiviso per ciascun anno, di coloro che hanno conseguito l'attestato dal 1999 al 2019.

I presenti, a seguito di quanto dichiarato da Punto Formazione s.r.l. nella nota sopra indicata hanno danno atto del fatto che la Società non ha avviato corsi di formazione per massaggiatore massofisioterapista nell'anno 2019, diversamente da quanto comunicato in precedenza ma, come dichiarato nella nota sopra richiamata, potrebbero a breve attivarne di nuovi.

Al contempo, è stato concordato altresì sulla necessità di trasmettere ai due organismi formativi una missiva in cui sia specificato che resta in capo ai medesimi la valutazione dell'opportunità di attivare il percorso formativo per massaggiatore massofisioterapista, dopo l'entrata in vigore del comma 542 dell'articolo 1 della legge n. 145/2018 (resta infatti ferma la libertà della Società di istituire corsi non riconosciuti dalla Regione ndr).

In data 18/09/2019 il competente Servizio regionale ha trasmesso all'Istituto Enrico Fermi (nota prot.n. 172936) ed a Punto Formazione s.r.l. (nota prot.n. 172935) i contenuti sopra evidenziati, facendo altresì presente l'imminenza di una decisione della Giunta Regionale in proposito.

8.7.3*. Nell'ordinanza cautelare del Tar Lazio n. 4460/2019, depositata il 2/7/2109 nel giudizio n. 5912/2019, sopra menzionato, proposto dall'Istituto Enrico Fermi s.r.l. si richiede alla Regione Umbria di produrre documentata relazione in merito allo stato del procedimento conseguente alla DGR n. 22/2019, nonché in ordine alla perdurante validità ed efficacia dell'autorizzazione triennale allo svolgimento dei corsi. Con la stessa ordinanza sono stati altresì richiesti documenti e chiarimenti alla Regione Marche, non costituitasi in giudizio.*

Infine, il Tar ha così disposto: "Preso atto, peraltro, dell'imminenza, rappresentata dal Ministero della Salute nelle proprie difese, del complessivo riordino dell'area della riabilitazione, attraverso un Accordo Stato-Regioni finalizzato all'individuazione delle figure sanitarie, del relativo profilo professionale e dell'ordinamento didattico dei corsi di formazione, nonché degli ambiti di competenza e delle principali attività che

dovranno caratterizzare i "nuovi" operatori di interesse sanitario; Ritenuto infine che, nel bilanciamento degli opposti interessi, risulti allo stato prevalente quello della parte ricorrente allo svolgimento dei corsi già autorizzati dalle regioni intimate e che, pertanto, debba essere disposta, nelle more dell'espletamento dell'istruttoria di cui sopra, la sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati fino all'udienza in camera di consiglio del 29 ottobre 2019, rinviando alla stessa ogni ulteriore determinazione, anche in ordine alle spese della fase cautelare;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater):

- accoglie l'istanza cautelare fino all'udienza in camera di consiglio del 29 ottobre 2019, alla quale rinvia per la prosecuzione del giudizio...".

E' stata altresì esaminata l'ordinanza n. 4813/2019, emessa dal Tar Lazio in data 17/7/2019 nel giudizio n. 7904/2019 promosso da Punto Formazione s.r.l., di contenuto uguale all'ordinanza n. 4460/2019 (salvo che per la posizione della Regione Marche, non parte nel giudizio), emessa nel giudizio proposto dall'Istituto Enrico Fermi s.r.l..

***8.7.4** Nel corso della riunione del 17/9/2019 è stata attentamente valutata la complessa situazione relativa ai corsi di cui all'oggetto, anche alla luce delle ordinanze cautelari emesse dal Tar Umbria e dal Tar Lazio nei vari giudizi sopra descritti e si è deciso di informare la Giunta regionale di tutta l'attività svolta dal gruppo, anche in collaborazione con i Dirigenti pro tempore del Servizio competente che si sono susseguiti.*

Ciò affinché la Giunta stessa possa adottare le determinazioni che riterrà più opportune prima dell'eventuale avvio, da parte degli operatori interessati, di nuovi corsi relativi all'anno 2019, nonostante il disposto della L. n. 145/2018 e le comunicazioni già agli stessi indirizzate da parte dell'Amministrazione regionale, ivi compresa la trasmissione della nota del Ministero della Salute DGPROF 0018043-P-29, P- 29.3.2019.

Si è inoltre rilevata la necessità di depositare quanto prima le relazioni istruttorie richieste dal Tar Lazio con le ordinanze cautelari nn. 4460/2019 e 4813/2019 in ordine all'attività svolta dal gruppo di lavoro, evidenziando l'opportunità che la stessa si concluda, prima dell'invio delle relazioni stesse, con un provvedimento della Giunta Regionale.

III

Sulla base di tutto quanto sopra esposto, si possono esprimere le seguenti considerazioni:

***1.** Per quanto concerne le problematiche relative all'"assenza di una specifica norma transitoria che disciplini sia i corsi attivati entro il 31 dicembre 2018, in base ad una norma vigente, e ancora in corso di svolgimento, sia come "inquadrare" coloro che hanno conseguito l'attestato da meno di tre anni e comunque entro il 31 dicembre 2018 e che, quindi, non possono aver maturato i trentasei mesi di attività professionale, negli ultimi dieci anni, per potersi iscrivere entro il 31 dicembre 2019, agli elenchi speciali che saranno istituiti dal Ministero della Salute" il gruppo di lavoro ha interessato il Ministero della Salute, al quale spettano le iniziative conseguenti.*

***2.** Quanto alla sorte dei corsi gia autorizzati:*

2.1 *I corsi autorizzati con il piano di formazione triennale 2015/2017 (DGR n. 252/2015), eventualmente non ancora terminati, possono essere portati a compimento e la Regione può continuare a nominare i propri rappresentanti in seno alle relative commissioni di esame.*

2.2. *Parimenti possono essere portati a compimento, salvo eventuali pronunce contrarie che dovessero essere adottate a seguito dei ricorsi al Tar Umbria proposti da AIFI e Federazione Nazionale Ordini dei Tecnici Sanitari di Radiologia Medica, delle Professioni Sanitarie Tecniche , della Riabilitazione (ricorsi nn. 566/2018 e 599/2018), i corsi (triennali) iniziati nell'anno 2018 in base alle autorizzazioni concesse a seguito delle DD.G.R. nn. 917/2018 e 1098/2018, in quanto, al momento del loro inizio, non era ancora entrata in vigore la L. n. 145/2018.*

Anzi, come si legge nella DGR n. 917/2018, nella materia era intervenuta anche una novità di carattere normativo, quale la Legge 11/1/2018 n. 3 ("Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della Salute"), con la quale nulla era stato disposto in ordine alla soppressione delle figure professionali per cui è causa, nonostante le proposte in tal senso avanzate nei lavori preparatori della legge stessa.

2.3. *Problematica è invece la questione per quanto concerne i corsi che, sebbene autorizzati con la DGR n. 1098/2018, non erano ancora iniziati al 31/12/2018.*

In proposito si osserva che gli operatori autorizzati allo svolgimento dei corsi in oggetto sostengono, nei vari ricorsi promossi dinanzi al Tar Umbria ed al Tar Lazio, che l'abrogazione dell'articolo 1 della L. n. 403/1971 non determinerebbe la soppressione della figura del massofisioterapista.

Si osserva che un chiaro orientamento in proposito non può essere ricavato dalle ordinanze cautelari del Tar Umbria nn. 24 e 25/2019, le quali fanno riferimento alla prevalenza dell'interesse degli operatori del settore a proseguire i corsi già iniziati (nel 2018 e quindi prima dell'entrata in vigore della L. 145/2018 n.d.r.) e rilevano altresì come la L. 145/2018 non sembrerebbe applicabile, ratione temporis, alle delibere impugnate, riservandosi tuttavia in proposito "ogni più ampio e necessario approfondimento in sede di giudizio di merito".

Un chiaro orientamento non può rinvenirsi neppure dalle ordinanze del Tar Lazio nn. 4460 e 4813/2019, con le quali, tra l'altro, si sospende l'efficacia degli atti impugnati (con i quali si ritiene che non possano essere iniziati nuovi corsi a partire dal l/1/2019), ma solo in attesa degli esiti dell'istruttoria ivi disposta e fino alla data del 29/10/2019.

Occorre pertanto decidere in base alla interpretazione della L. n. 145/2018 ritenuta più corretta.

In proposito si osserva che, se è pur vero che la legge stessa dispone l'abrogazione del solo articolo 1 della L. n. 403/1971, ciò non basta per condividere le considerazioni svolte dagli operatori del settore, secondo cui la figura del massaggiatore massofisioterapista sarebbe da considerarsi ancora in vita, considerato che gli articoli successivi della legge sono relativi al collocamento al lavoro dei massaggiatori massofisioterapisti ciechi, cui non può essere sottratta la relativa tutela, e sembra pertanto corretto ritenere che per eliminare dall'ordinamento

la figura del massofisioterapista si dovesse abrogare solo l'articolo 1 della legge n. 403/1971.

D'altronde, nel senso della soppressione della figura del massofisioterapista si esprimono i lavori preparatori della L. n. 145/2018, quali il "dossier 27 dicembre 2018- legge di bilancio 2019" e la relazione illustrativa al disegno di legge.

Nella suddetta Relazione illustrativa si può leggere: "...omissis Tuttavia, al fine di porre fine in via definitiva alle problematiche connesse all'indeterminatezza del quadro giuridico normativo relativo a tale figura professionale, a seguito dell'orientamento giurisprudenziale che lo ha definito operatore di interesse sanitario, si prevede la soppressione di tale figura con l'abrogazione della norma che la disciplina".

Analogamente, nel "dossier 27 dicembre 2018 – legge di bilancio 2019" si legge: "...omissis proprio per non creare future incertezze nell'applicazione della normativa che si vuole qui riordinare, si prevede la ***soppressione delle figure dei massaggiatori e massofisioterapisti*** *ciechi, previste ai sensi della richiamata legge n. 403 del 1971".*

Infine, non può essere trascurato il contenuto della nota del Ministero della Salute in data 29/3/2019, con la quale si dispone che non possono essere attivati corsi a partire dal I/1/2019, in quanto trattasi di atto che, sebbene momentaneamente sospeso nella sua efficacia, a fini cautelari, sembra offrire una corretta interpretazione della legge de qua.

Va altresì ricordato che la Regione Marche, con proprio provvedimento prot. 0555987 dell'8/5/2019, momentaneamente sospeso dal Tar, ha fatto presente all'Istituto Enrico Fermi s.r.l. che, in coerenza alla gravata nota ministeriale DGPROF 0018043 del 29.3.2019, "non possono essere attivati, a decorrere da 1 gennaio 2019 nuovi corsi regionali per la formazione del massofisioterapista" e "non potranno essere effettuate nuove iscrizioni ai corsi per massofisioterapista" (ricorso n. 5912/2019)."

In data 18/09/2019, a seguito dell'ultima riunione del gruppo di lavoro del 17/09/2019, il competente Servizio regionale ha trasmesso ad entrambi gli enti gestori una nota (Istituto Enrico Fermi, prot.n.172936 e Punto Formazione srl, prot.n. 172935) nella quale evidenziava, nell'imminenza di una pronuncia da parte della Giunta regionale, che sarebbe restato in capo a ciascun ente gestore la valutazione dell'opportunità di attivare un eventuale percorso formativo per massaggiatore massofisioterapista, successivamente all'entrata in vigore del comma 542 dell'articolo 1 della legge n.145/2018.

L'Istituto Enrico Fermi, in riscontro a tale missiva, con nota acquisita al prot.n.0181118 del 01/10/2019, ha comunicato: *"Risulta per tabulas come nel primo semestre del 2019 nessun nuovo corso avrebbe potuto avere inizio, essendo già pienamente funzionante il primo anno del corso attivato nel 2018, così come specificato nel dettaglio a codesto ufficio tramite pec del 26.08.2019.*

Ne conseguiva che la possibilità di attivare corsi per il 2019 fosse necessariamente connessa all'inizio del nuovo anno formativo 2019-2020. Conformemente a tale tempistica, lo scrivente Istituto ha regolarmente proseguito la propria attività, e ciò non solo in ottemperanza alla D.G.R. n. 1098 dell'8.10.2018, ma anche al chiaro disposto delle ordinanze Tar Umbria n. 24/2019 del 27.02.2019 e Tar Lazio n. 4460/2019 del 2.7.2019..... Per l'effetto, l'Istituto nella sua piena legittimità ha dato inizio, come di norma, già dalla metà di settembre al primo anno del nuovo corso 2019/2020 per

massaggiatore massofisioterapista."

Si evidenzia che, in data 26/09/2019, con nota prot.n. 178426, la relazione finale sopra citata è stata trasmessa al direttore regionale *Salute, Welfare, Sviluppo economico, istruzione, università, diritto allo studio,* al fine di informare la Giunta regionale sull'esito dell'attività svolta dal gruppo di lavoro, precisando che *"con l'invio di tale relazione, l'incarico conferito al gruppo di lavoro si intende concluso".*

La medesima relazione, in data 14/10/2019, è stata inoltrata al Servizio *Avvocatura regionale* (nota prot.n.189886), ai fini del suo deposito presso il TAR del Lazio, per ottemperare alle disposizioni contenute nelle ordinanze del medesimo giudice amministrativo n. 4460/2019 e n. 4813/2019.

Ed infatti, con i citati provvedimenti il TAR del Lazio aveva ordinato alla Regione *"di produrre documentata relazione di chiarimenti in merito allo stato del procedimento conseguente alla deliberazione di Giunta n. 22 del 14 gennaio 2019, con la quale si è disposto di analizzare le conseguenze dell'art. 1, comma 542 della Legge 145 del 2018 sull'ordinamento regionale, nonché in ordine alla perdurante validità ed efficacia dell'autorizzazione triennale allo svolgimento dei corsi per cui è causa",* rilevando che il provvedimento regionale n. 1098/2018, di autorizzazione dei corsi di formazione per massaggiatore massofisioterapista per il triennio 2018/2020, "*non risulta essere stato revocato né diversamente privato di efficacia".*

Inoltre, nei medesimi provvedimenti n. 4460/2019 e n. 4813/2019 il TAR del Lazio aveva precisato che *"nel bilanciamento degli opposti interessi, risulti allo stato prevalente quello della parte ricorrente allo svolgimento dei corsi già autorizzati dalle regioni intimate e che, pertanto, debba essere disposta, nelle more dell'espletamento dell'istruttoria di cui sopra, la sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati fino all'udienza in camera di consiglio del 29 ottobre 2019, rinviando alla stessa ogni ulteriore determinazione*", disponendo così la sospensione dell'efficacia della nota del Ministero della Salute in cui veniva comunicato che non possono essere attivati, a decorrere dal 1° gennaio 2019, nuovi corsi regionali per la formazione del massaggiatore massofisioterapista.

Una specifica informativa sull'argomento, contenente la relazione del gruppo di lavoro è stata presentata dal Presidente della Giunta regionale pro tempore nella seduta di Giunta regionale del 21/10/2019 ma non è stata oggetto di discussione ed è stata ritirata. Di ciò ne è stata data notizia al Servizio *Avvocatura regionale* con note prot.n. 195684 del 22/10/2019 e n. 196649 del 23/10/2019, facendo presente che tale informativa sarebbe stata sottoposta all'attenzione della nuova Giunta regionale.

A seguito della camera di consiglio svoltasi in data 29/10/2019, il TAR del Lazio ha emesso le ordinanze n. 7133 e n. 7134, pubblicate in data 05/11/2019, disponendo la sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato e fissando l'udienza di discussione dei ricorsi al 21/04/2020. Nelle citate ordinanze il giudice amministrativo ha rilevato ancora una volta che la d.g.r. n. 1098/2018 "*autorizzatoria dei corsi di formazione - che risultano in fase di svolgimento – è attualmente in vigore, non essendo stata annullata o revocata".*

Si richiama, inoltre, l'articolo 5 del decreto ministeriale del 9 agosto 2019 che, ai sensi del comma 4-bis dell'articolo 4 della legge n. 42/1999, introdotto dall'articolo 1, comma 537, della legge n.145/2018, è stato istituito, presso gli *Ordini dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione*, l'elenco speciale ad esaurimento dei massofisioterapisti il cui titolo è stato conseguito, ai sensi della legge 19 maggio 1971, n. 403.

Avverso tale decreto ministeriale, è stato presentato ricorso avanti al TAR del Lazio da parte di alcuni massofisioterapisti, al fine di ottenerne il suo annullamento, previa concessione della misura cautelare. In sintesi viene contestato il fatto che l'iscrizione all'elenco è consentito solo a coloro che

hanno esercitato attività professionale per almeno trentasei mesi negli ultimi dieci anni, escludendo coloro che, pur essendo in possesso del titolo, non hanno il requisito dell'anzianità e coloro che stanno frequentando il corso.
Il TAR del Lazio, prima con decreto del presidente n. 7488/2019 pubblicato il 15/11/2019 e poi con ordinanza n. 8096/2019 pubblicata il 10/12/2019, ha sospeso l'efficacia del decreto ministeriale 9 agosto citato, fissando la trattazione di merito del ricorso nell'udienza del 21/04/2020.
In merito all'elenco speciale ad esaurimento, si evidenzia che il comma 5 dell'articolo 5 del decreto legge n. 162 del 30/12/2019 (Mille proroghe) ha prorogato al 30 giugno 2020 il termine fissato dal comma 4-bis dell'articolo 4 della legge n. 42/1999, convertito con legge n. 8 del 28/02/2020, per l'iscrizione negli elenchi speciali ad esaurimento.

Si richiamano, quindi, le note prot.n. 25971 e n. 25972 del 12/02/2020 con cui il Servizio *Avvocatura regionale,* facendo seguito alle precedenti comunicazioni, ha ricordato alla Direzione regionale *Salute e Welfare* che il TAR del Lazio ha fissato al 21/04/2020 l'udienza pubblica per la discussione dei ricorsi sopra richiamati n. 5912/2019 (Regione Umbria / Istituto Enrico Fermi) e n. 7904/2019 (Regione Umbria / Punto Formazione srl), sottolineando, quindi, l'urgenza di un pronunciamento della Giunta regionale sulla questione.

Si riportano, inoltre i dati forniti recentemente dagli enti gestori sui corsi di formazione per massaggiatore massofisioterapista che sono in corso di svolgimento:

- Istituto Enrico Fermi (nota acquisita al prot.n. 37276 del 26/02/2020)
  - ad ottobre 2018 avviati n. 6 corsi di complessivi n. 162 allievi,
  - a settembre 2019 avviati n. 3 corsi di complessivi n. 90 allievi;
- Punto Formazione srl (nota acquisita al prot.n. 37286 del 26/02/2020)
  - n. 62 allievi "iscritti in corso", di cui 13 nel gennaio 2019 e 2 nel 2020.

Infine, si richiama la deliberazione di Giunta regionale n. 1265 del 18/12/2019, *"Designazione rappresentanti regionali e costituzione commissioni afferenti corsi di formazione in ambito sanitario di competenza regionale – Determinazioni",* con cui la Giunta regionale ha apportato alcune modifiche alle procedure di costituzione delle commissioni esaminatrici e alla designazione dei componenti di spettanza regionale nelle commissioni afferenti il Servizio regionale *Politiche di sviluppo delle risorse umane del S.S.R., semplificazione in materia sanitaria e patrimonio delle Aziende sanitarie. Riforme.*
In particolare, il punto 7) del dispositivo prevede: *"di stabilire in considerazione dell'abrogazione dell'articolo 1 della legge n. 403/1971, a far data dal 1° gennaio 2019, come previsto dal comma 542 dell'articolo 1 della legge n. 145/2018, che per gli esami relativi al corso di formazione di massaggiatore massofisioterapista, salvo futuri interventi normativi e giurisprudenziali, si potrà procedere alla designazione di rappresentanti regionali solo per i corsi avviati entro il 31 dicembre 2018".* Si dà atto che i fac-simile degli attestati di formazione di massaggiatore massofisioterapista e di massaggiatore sportivo allegati alla citata d.g.r. n. 1265/2019 contengono, per mero errore materiale, la sottoscrizione del Ministero della Salute e, pertanto, devono essere corretti, come da modelli allegati al presente documento istruttorio.
Sul citato provvedimento n. 1265/2019, grava il ricorso per motivi aggiunti dinanzi al TAR dell'Umbria (ricorso n. 258/2019) presentato dall'Istituto Enrico Fermi.

Tutto ciò premesso e considerato, si propone alla Giunta di adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2 del vigente Regolamento interno della Giunta le determinazioni di competenza in merito a quanto sopra esposto.

PARERE DI REGOLARITÀ TECNICA E AMMINISTRATIVA

Ai sensi del vigente Regolamento interno della Giunta: si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica e amministrativa del procedimento e si trasmette al Dirigente per le determinazioni di competenza.

Perugia, lì 03/04/2020

Il responsabile del procedimento
Ivana Ranocchia

FIRMATO
Firma apposta digitalmente ai sensi
delle vigenti disposizioni di legge

PARERE DI LEGITTIMITÀ

Ai sensi del vigente Regolamento interno della Giunta;
Visto il documento istruttorio;
Atteso che sull'atto è stato espresso:
- il parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica e amministrativa reso dal responsabile del procedimento;
-

Si esprime parere favorevole in merito alla legittimità dell'atto

Perugia, lì 03/04/2020

Il dirigente del Servizio
Politiche di sviluppo delle risorse umane del S.S.R., semplificazione in materia sanitaria e patrimonio delle Aziende Sanitarie.
Riforme

Dr. Luca Conti
Titolare

FIRMATO
Firma apposta digitalmente ai sensi
delle vigenti disposizioni di legge

PARERE DEL DIRETTORE

Il Direttore, ai sensi e per gli effetti degli artt. 6, l.r. n. 2/2005 e 13 del Regolamento approvato con Deliberazione di G.R., 25 gennaio 2006, n. 108:
- riscontrati i prescritti pareri del vigente Regolamento interno della Giunta,
- verificata la coerenza dell'atto proposto con gli indirizzi e gli obiettivi assegnati alla Direzione,

esprime parere favorevole alla sua approvazione.

Perugia, lì 03/04/2020

IL DIRETTORE
DIREZIONE REGIONALE SALUTE E WELFARE
- Claudio Dario
Titolare

FIRMATO
Firma apposta digitalmente ai sensi
delle vigenti disposizioni di legge

PROPOSTA ASSESSORE

L'Assessore Luca Coletto ai sensi del vigente Regolamento della Giunta regionale,

propone

alla Giunta regionale l'adozione del presente atto

Perugia, lì 06/04/2020

Assessore Luca Coletto
Titolare

FIRMATO
Firma apposta digitalmente ai sensi
delle vigenti disposizioni di legge

LOGO ORGANISMO FORMATORE

REGIONE UMBRIA

Al/alla Sig./Sig.ra _____

Nat__ a_____ **il**_____

ai sensi della Legge 19 maggio 1971, n. 403, si rilascia il presente

ATTESTATO DI QUALIFICA DI MASSAGGIATORE MASSOFISIOTERAPISTA

Ente gestore

Regione Umbria

_____ _____

Data _____

N. Registrazione _____

DESCRIZIONE DELLE COMPETENZE ACQUISITE

1 – Denominazione del corso

_____

_____

2 – Profilo professionale di riferimento

_____

_____

_____

3 – Durata del corso

anni: _____
mesi: _____
ore: _____

4- Requisiti di accesso

_____

_____

_____

5 – Contenuti del corso

5.1 – di base **durata in ore**

_____ _____
_____ _____
_____ _____
_____ _____
_____ _____
_____ _____
_____ _____
_____ _____

5.2. – tecnico – professionali

5.3 - trasversali

5.4 – tirocinio pratico

- Durata in ore _____

- Nome dell'organizzazione _____

- Sede di svolgimento _____

5.5. – altre esperienze pratiche

- Durata in ore _____

- Modalità _____

6 – Tipo di prove di valutazione finale

- colloquio □
- prove scritte □
- prova pratica □
- altro:

_____

7 – Annotazioni integrative

LOGO ORGANISMO FORMATORE

REGIONE UMBRIA

Al/alla Sig./Sig.ra _____

Nat__ a_____ **il**_____

ai sensi della Legge 26 ottobre 1971, n. 1099 e del D.M. 5 luglio 1975, si rilascia il presente

ATTESTATO DI QUALIFICA DI MASSAGGIATORE SPORTIVO

Ente gestore

Regione Umbria

_____ _____

Data _____

N. Registrazione _____

DESCRIZIONE DELLE COMPETENZE ACQUISITE

1 – Denominazione del corso

_____

_____

2 – Profilo professionale di riferimento

_____

_____

_____

3 – Durata del corso

anni: _____
mesi: _____
ore: _____

4- Requisiti di accesso

_____

_____

_____

5 – Contenuti del corso

5.1 – di base **durata in ore**

_____ _____
_____ _____
_____ _____
_____ _____
_____ _____
_____ _____
_____ _____
_____ _____

5.2. – tecnico – professionali

5.3 - trasversali

5.4 – tirocinio pratico

- Durata in ore _____
- Nome dell'organizzazione _____
- Sede di svolgimento _____

5.5. – altre esperienze pratiche

- Durata in ore _____
- Modalità _____

6 – Tipo di prove di valutazione finale

- colloquio □
- prove scritte □
- prova pratica □
- altro:

_____

7 – Annotazioni integrative