



N. / Reg. Sent.

N. 2984/06 Reg. Ric.

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA**

(Sezione III)

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso n. 2984 del 2006 proposto da AIFI – Associazione Italiana Fisioterapisti – Regione Lombardia, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Lorenzo Lamberti e Paolo Franco ed elettivamente domiciliata presso il loro studio in Milano, via S. Barnaba, n. 32;

**contro**

Regione Lombardia, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Pio Dario Vivone, Sabrina Gallonetto e Maria Emilia Moretti ed elettivamente domiciliata presso l'Avvocatura regionale in Milano, via F. Filzi, n. 22;

**per l'annullamento**

della delibera della Giunta Regionale della Lombardia n. VII/3111 del 1 agosto 2006, nella parte in cui detta “*Criteri per l'erogazione con il SSR della Medicina*

*Fisica e Riabilitazione*” (Allegato 2 alla delibera), nonché di tutti gli atti alla stessa eventualmente connessi, presupposti e conseguenti.

VISTO il ricorso con i relativi allegati;

VISTO l'atto di costituzione in giudizio della Regione Lombardia;

VISTE le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

VISTI gli atti tutti della causa;

Nominato relatore alla pubblica udienza del giorno 29.11.07 il dr. Riccardo Giani;

Uditi l'avv. M. Putignano, in sostituzione dell'avv. L. Lamberti, per parte ricorrente e l'avv. P. Vivone per la Regione Lombardia;

Considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

### **FATTO**

Nel ricorso introduttivo del giudizio l'Associazione Italiana Fisioterapisti, premesso di avere tra i proprio scopi istituzionali la tutela della professione del fisioterapista e della salute degli utenti che se ne avvalgono, richiama gli sviluppi normativi che hanno riguardato tale figura professionale e pone in luce, già in sede di premessa in fatto, che la Regione Lombardia, con l'atto gravato, ha riservato al medico fisiatra competenze e attribuzioni che le norme di legge in materia attribuiscono invece al fisioterapista.

Svolte le accennate premesse, l'Associazione ricorrente impugna la deliberazione della Giunta Regionale lombarda nella parte in cui, all'Allegato 2, detta criteri per l'erogazione a carico del SSR di prestazioni di medicina fisica e riabilitativa.

Nei confronti dell'atto gravato l'Associazione Italiana Fisioterapisti articola le

seguenti censure:

1) *“Violazione di legge: artt. 1 e 2 DM 14 settembre 1994, n. 741 – Violazione di legge: art. 4 L. n. 573/1996 – Violazione di legge: art. 1 L. n. 42/1999 – Violazione di legge: art. 2 L. 251/2000 – Eccesso di potere per difetto di motivazione, illogicità e contraddittorietà tra motivazione e deliberato”*. In particolare parte ricorrente svolge, nell’ambito della censure riportate, le seguenti contestazioni:

- l’Allegato 2 alla impugnata delibera incentra l’intero percorso riabilitativo sulla figura del medico, ledendo l’autonomia riconosciuta dalla legge alla figura del fisioterapista: così è per la definizione del programma riabilitativo, lo svolgimento delle prestazioni riabilitative, il monitoraggio della loro efficacia/appropriatezza;

- risultano specificamente lesive delle prerogative del fisioterapista: **a)** la previsione di un piano riabilitativo, presupposto per la prestazione, affidato al solo medico fisiatra pur comportando una valutazione funzionale del paziente che spetterebbe al fisioterapista o all’equipe riabilitativa; **b)** l’erogazioni di prestazioni affidate al solo medico: “mobilizzazione della colonna vertebrale”, “mobilizzazione di altre articolazioni”, “mesoterapia antalgica”; **c)** “esercizi assistiti in acqua” possibili solo se indicati dal medico fisiatra; **d)** riconoscimento del ruolo del medico quale unico riferimento del percorso-piano-programma riabilitativo del paziente.

2) *“Violazione di legge: art. 3 e 7 Legge 241/90 – Violazione del principio del giusto procedimento – Eccesso di potere per disparità di trattamento, difetto di*

*istruttoria e di motivazione*”. Le illegittimità censurate al precedente motivo sono frutto di un vizio istruttorio, dovuto al fatto che l’Amministrazione ha elaborato il provvedimento impugnato previamente ascoltando soltanto la società scientifica rappresentativa dei medici fisiatrici (SIMFER) e non gli altri professionisti partecipanti al percorso riabilitativo.

Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia per resistere al gravame, formulando altresì un’eccezione di inammissibilità del ricorso per mancata notifica ad almeno un controinteressato, individuato dall’Amministrazione resistente nella società scientifica dei medici fisiatrici SIMFER.

Alla udienza pubblica del giorno 29 novembre 2007, relatore il dr. Riccardo Giani, sentiti i difensori comparsi, che hanno insistito nelle rispettive conclusioni, la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

### **DIRITTO**

Deve essere preliminarmente esaminata l’eccezione di inammissibilità del ricorso per mancata notifica ad un controinteressato, formulata dalla Regione Lombardia. In particolare la Regione evidenzia che l’Associazione ricorrente avrebbe dovuto notificare il ricorso introduttivo alla SIMFER – Società Italiana di Medicina Fisica e Riabilitativa, società scientifica coinvolta nella stesura della deliberazione e portatrice di un interesse antagonista a quello fatto valere in giudizio dalla ricorrente.

L’eccezione è infondata.

Rileva il Collegio che in presenza di atti di rilievo regolamentare o comunque

aventi portata generale, com'è nella specie, non sussistono controinteressati, proprio in forza della portata generale degli stessi e della loro inidoneità a correlare direttamente interessi di soggetti contrapposti (Cons. Stato, sez. VI, 21 giugno 2006, n. 3717).

Invertendo l'ordine di trattazione delle questioni sollevate da parte ricorrente, rispetto a come prospettate in ricorso, pare al Collegio che assume priorità logica l'esame della seconda censura, relativa al mancato coinvolgimento dell'Associazione ricorrente nel corso del procedimento che ha portato all'adozione dell'atto qui gravato.

Il Collegio ritiene il motivo fondato, in base al percorso argomentativo di seguito sviluppato.

La portata generale della deliberazione oggetto di impugnazione, sopra evocata, richiama invero l'applicazione dell'art. 13 della legge n. 241 del 1990, a mente del quale le disposizioni in materia di partecipazione al procedimento amministrativo non si applicano *“nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione”*.

Da un primo punto di vista deve essere osservato che tale norma, dalla giurisprudenza maggioritaria interpretata come generale inapplicabilità dei profili attinenti alla partecipazione procedimentale in ipotesi di atti amministrativi di portata generale, ha trovato anche una diversa e più attenta lettura che tende a

circoscriverne la effettiva portata preclusiva della partecipazione medesima. In base a tale orientamento la *ratio* della previsione normativa, resa palese dall'inciso finale laddove fa riferimento alle particolari norme che regolano la formazione dei singoli tipi di atto, sarebbe unicamente quella di evitare duplicazione di forme partecipative già previste da disposizioni speciali, con l'effetto che laddove forme di partecipazione specificamente previste dalle singole normative di settore non ve ne siano non si applica l'ipotesi di esclusione di cui all'art. 13 cit. (Cons. Stato, sez. IV, 24 ottobre 2000, n. 5720; TAR L'Aquila, 3 aprile 2006, n. 205).

Peraltro deve evidenziarsi come la disciplina normativa propria della Regione Lombardia appare, sul punto, più complessa di quella statale. E' vero che in sostanza l'art. 19 della l.r. 30 dicembre 1999, n. 30 ricalca la previsione dell'art. 13 della legge statale n. 241 del 1990, e prevede quindi la medesima preclusione per atti di portata generale. Ma deve tuttavia evidenziarsi che l'art. 46 dello Statuto Regionale (approvato con legge dello Stato 22 maggio 1971, n. 339) afferma invece che *“la Regione promuove la partecipazione effettiva dei cittadini e dei gruppi nella formazione dei provvedimenti amministrativi di interesse generale e garantisce il contraddittorio dei soggetti interessati nei procedimenti amministrativi che direttamente li riguardano”*. La citata previsione, richiamata anche dall'art. 1 della l.r. n. 30 del 1999, sembra configurare in termini più ampi la partecipazione procedimentale, anche al di là dei procedimenti specifici che incidono sui singoli.

Tuttavia la fondatezza della proposta censura risiede soprattutto in considerazioni

che attengono ad un ulteriore profilo. Quale che sia la disciplina cogente in punto di partecipazione procedimentale, nella specie è comunque accaduto, come si desume dalla stessa narrativa di cui all'Allegato n. 2 della deliberazione gravata, che l'Amministrazione abbia ritenuto di svolgere una fase procedimentale in contraddittorio con alcuni interessati, in particolare ascoltando la società scientifica SIMFER, che rappresenta i medici fisiatristi, la quale *“ha contribuito a definire i criteri per la prescrivibilità e l'appropriatezza degli interventi di riabilitazione ambulatoriale”*. Ritiene tuttavia il Collegio che, una volta che l'Amministrazione decida di aprire il procedimento amministrativo al coinvolgimento dei portatori di conoscenze specifiche, ma anche di interessi settoriali allora si imponga alla stessa di operare nel rigoroso rispetto del canone costituzionale di imparzialità, quindi dando modo a tutti i portatori di interessi contrapposti, nonché di saperi complementari, di esprimersi nell'ambito dello stesso modulo procedimentale. L'aver nella specie la Regione Lombardia sentito soltanto una delle associazioni interessate, quella dei medici fisiatristi, non coinvolgendo invece le rappresentanze dei fisioterapisti, sicuramente interessati alla materia disciplinata, determina la illegittimità dell'adottata deliberazione per violazione delle regole del giusto procedimento nelle quali si inverte il principio costituzionale di imparzialità di cui all'art. 97 Cost.

La fondatezza della esaminata censura comporta da sola l'accoglimento del ricorso e il conseguente annullamento dell'atto gravato, specificamente nel suo Allegato 2, con l'effetto di imporre all'Amministrazione, quale effetto conformativo del

disposto annullamento, la riedizione del procedimento con conseguente e necessaria apertura dello stesso alle Associazioni rappresentative di tutte le figure professionali coinvolte, tra cui *in primis* i medici fisiatri e i fisioterapisti.

Il nuovo esercizio del potere, emendato del vizio procedimentale attinente ad una parziale partecipazione dei soggetti coinvolti dal procedimento stesso, consentirà peraltro di superare anche i profili stigmatizzati da parte ricorrente con il primo motivo di ricorso e riguardanti una sottovalutazione del ruolo dei fisioterapisti nella erogazione delle prestazioni riabilitative. Anche questa censura presenta, invero, profili di fondatezza. Il previsto “piano riabilitativo individuale” ben può essere “validato da un Medico Specialista in Medicina Fisica e Riabilitazione”, come si legge nell’Allegato 2 alla delibera impugnata, coinvolgendo un profilo diagnostico sicuramente di competenza medica, purché si chiarisca anche il possibile ruolo del fisioterapista nelle valutazioni funzionali relative al paziente. Alquanto imprecise risultano poi le previsioni sul ruolo del fisioterapista nell’espletamento di alcune prestazioni, parlandosi di una mera “presenza” del fisioterapista nell’erogazione della prestazione cod. 93311 (esercizio assistito in acqua), di “prestazione da effettuarsi dal medico o sotto il controllo medico” per la prestazione cod. 9316 (mobilizzazione di altre prestazioni) e riservando in via esclusiva al medico la mobilizzazione della colonna vertebrale cod. 9315, previsione quest’ultima già fatta oggetto di annullamento giurisdizionale con la precedente sentenza della Sezione n. 442 del 19 marzo 2007.

Alla luce delle considerazioni che precedono il ricorso deve essere accolto, con



conseguente annullamento della delibera della Giunta Regionale n. VII/3111 del 1 agosto 2006, limitatamente al gravato Allegato 2.

In punto di spese, ritiene il Collegio che sussistano giusti motivi per disporre la integrale compensazione.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sez. III, accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato, nei termini e nei limiti di cui in motivazione.

Compensa integralmente tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Milano, nella Camera di Consiglio del 29 novembre 2007, con l'intervento dei magistrati:

Domenico Giordano - Presidente

Riccardo Giani - Referendario est.

Vincenzo Blanda - Referendario