



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3385 del 2019, proposto dal Consiglio dell'Ordine degli Psicologi del Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Lentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Rosa Maria Privitera, domiciliataria ex lege in Roma, via Marcantonio Colonna, 27;

nei confronti

Federazione Nazionale Ordini Tecnici Sanitari Radiologia Medica delle Professioni Sanitarie Tecniche, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, intimato e non costituito in giudizio;

per l'annullamento

della delibera di Giunta Regionale del Lazio n.866 del 28 dicembre 2018, pubblicata in B.U.R. Lazio n.6 del 17 gennaio 2019, avente ad oggetto “Attuazione

Art.74 della L.R. n.7 del 22 ottobre 2018...” e dell’Allegato 1 “Regolamento per la disciplina degli interventi a sostegno delle famiglie dei minori in età evolutiva prescolare nello spettro autistico”.

Visti il ricorso e i relativi allegati.

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Lazio.

Visti tutti gli atti della causa.

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 5 maggio 2023 la dott.ssa Ida Tascone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il Consiglio dell’ordine degli Psicologi del Lazio impugna il regolamento allegato alla delibera di Giunta regionale del Lazio del 28 dicembre 2018 n. 866 – rubricato *disciplina degli interventi a sostegno delle famiglie dei minori in età evolutiva prescolare nello spettro autistico* - ritenendolo in contrasto con la normativa nazionale che disciplina le professioni liberali e con le prerogative della categoria professionale rappresentata.

Nella specie, il ricorrente evidenzia che il summenzionato regolamento è stato adottato in attuazione dell’art. 74 della legge regionale 22 ottobre 2018 n. 7 - con il quale il legislatore regionale aveva demandato alla Giunta di adottare un “... regolamento per la disciplina relativa... a) all’istituzione di un albo dei terapisti riconosciuti, aperto con riconoscimento annuale a decorrere dall’anno 2018” - e si duole dell’operato dell’organo delegato attraverso tre motivi di gravame.

Con il primo motivo, viene chiesto l’integrale annullamento della impugnato regolamento, per contrasto con l’art. 117 comma 3 della Costituzione, in relazione con gli artt. 1 e ss. della legge 2 febbraio 2006, n. 30, in quanto, facendo

espressamente riferimento alla istituzione di un “albo” in ragione della delega conferita dall’art. 74 della legge regionale n. 7/2018, esso avrebbe disciplinato una nuova figura professionale – “*terapista dello spettro autistico*” – non presente nell’ordinamento italiano e, quindi, in violazione della riserva di legge nazionale in materia di fissazione dei principi generali per l’introduzione e/o funzionamento delle professioni liberali.

Con il secondo motivo, invece, si deduce la violazione dell’art. 2 della legge 18 febbraio 1989, n. 56 e dell’art. 1 comma 4 del decreto del Ministero della Sanità del 13 marzo 2018 in relazione specifica all’art. 4 comma 2 del regolamento, che consente l’iscrizione nell’albo anche a soggetti muniti del solo titolo di studio e, quindi, privi di iscrizione in uno specifico albo professionale di riferimento.

Con il terzo motivo, infine, è censurato l’articolo 5 del regolamento, che ammette l’iscrizione nell’albo delle figure di “*consulente*” della redazione di specifici programmi di intervento e cura dei disturbi dello spettro autistico e di “*supervisore*” delle equipe multiprofessionali demandate dell’attuazione di detti programmi, senza restringerla, però, alla sola categoria dei professionisti iscritti agli albi degli psicologi o dei medici.

Si è costituita in giudizio la Regione Lazio, con memorie e documenti con i quali ha insistito per il rigetto del gravame.

Con ordinanza del 17 aprile 2019 n. 3385, non appellata questo Tribunale ha respinto la proposta istanza cautelare sul rilievo che “*non sembra che il regolamento abbia istituito un vero e proprio albo professionale, corrispondente ad una nuova figura professionale, essendosi limitato a predisporre un elenco di professionisti, già abilitati in forza dei rispettivi ordinamenti, cui è consentito erogare le prestazioni terapeutiche di competenza nel rispetto delle specifiche professionalità*”

In vista dell’udienza pubblica con ulteriori memorie l’Ordine ricorrente ha rappresentato che, nelle more della definizione del giudizio, attraverso l’art. 16 comma 16 lett. d della legge regionale del 20 maggio 2019, n. 8, la regione Lazio

ha modificato il testo della delega contenuta nell'art. 74/2018 sostituendo il termine "albo" con quello di "elenco", in quanto ritenuto più idoneo rispetto alle finalità e al concreto contenuto dispositivo della norma di delega.

All'udienza pubblica del 5 maggio 2023 la causa è stata introitata per la decisione.

Il ricorso è solo parzialmente fondato.

Quanto ai primi due motivi, il Collegio ritiene di doverli respingere, dando continuità rispetto a quanto già fondatamente statuito in sede cautelare.

Invero, con riferimento al primo motivo, e anche alla luce delle modifiche normative *medio tempore* intervenute al testo dell'art. 74 della legge regionale 22 ottobre 2018, n. 7, le doglianze del ricorrente si riducono ad una questione meramente nominalistica – utilizzo della locuzione "albo" in luogo di quella, lessicalmente più corretta, di "elenco" – la quale, tuttavia, non è sufficiente ad inficiare la validità della fonte regolamentare impugnata, atteso che la sua sottostante disciplina regolatoria non ha introdotto, né ha mai inteso introdurre, una figura professionale nuova ed eccentrica rispetto al quadro regolatorio fissato dal legislatore nazionale.

Proprio perché l'impugnato regolamento non ha, sul punto, alcuna portata innovativa deve essere respinto anche il secondo motivo, formulato avverso il solo articolo 4, rubricato "titoli e requisiti" e a norma del quale "1. per l'iscrizione all'albo è necessario avere il pieno godimento dei diritti civili ed essere in possesso dei titoli e delle competenze di seguito indicati. 2. i richiedenti l'iscrizione all'albo devono possedere: a) diploma di laurea (ordinamento antecedente il DM n. 509/99) oppure laurea specialistica (DM n. 509/99) o magistrale (DM n. 270/2004) o diploma di laurea primo ciclo in: psicologia, scienze dell'educazione e della formazione, scienze della formazione primaria, educatore professionale socio-pedagogico e pedagogista, scienze delle professioni sanitarie della riabilitazione (terapista della neuro e psicomotricità dell'età evolutiva, logopedista, educatore professionale socio-sanitario, terapista occupazionale). B)

abilitazione alla professione, qualora previsto dalla normativa di settore”.

Ed invero, poiché il regolatore regionale non ha mai inteso – fin dalla formulazione della legge regionale n. 74/2018 – introdurre una figura professionale nuova ma, bensì, semplicemente disciplinare uno strumento organizzativo ritenuto utile a supportare le proprie politiche di sostegno ai minori affetti da disturbo dello spettro autistico, l’art. 4 comma 2 lettera “b” funge da mera disposizione di rinvio ai singoli ordinamenti delle professioni astrattamente interessate ad accedere alle misure connesse alla iscrizione nell’istituito albo -recte ora elenco - regionale, i cui singoli statuti, appunto diversi per ciascuna professione, ben possono prevedere l’esercizio, totale o parziale, della sottostante attività regolamentata, in base al solo possesso del titolo di studi e anche senza l’espletamento di un esame di stato propedeutico all’iscrizione ad un albo.

In altri e più sintetici termini, come fondatamente eccepito dalla difesa regionale, la locuzione “*B) abilitazione alla professione, qualora previsto dalla normativa di settore*” consente l’iscrizione all’albo - ora all’elenco - di soggetti privi dell’iscrizione al corrispondente albo professionale nel solo caso in cui l’attività per cui chiedono l’iscrizione può essere esercitata anche in assenza di detta iscrizione.

E tanto basta per disporre il rigetto del motivo.

Il Collegio ritiene invece che il terzo motivo sia fondato.

Giova premettere che il regolamento regionale gravato riunisce le varie categorie professionali interessate dalla iscrizione nell’albo (medici, psicologi, educatori professionali, logopedisti, terapisti della neuro e psicomotricità dell’età evolutiva, terapisti occupazionali) in due macro-gruppi: *tutor/operatore/tecnico*, da un lato e *consulente/supervisore*, dall’altro.

È la stessa fonte regolamentare, poi, a stabilire le funzioni connesse alla iscrizione ad un gruppo piuttosto che ad un altro.

Ed infatti:

- ai sensi dell’art. 5 comma 4, “*la direzione competente in materia di salute e integrazione sociosanitaria provvede all’esame della domanda d’iscrizione e alla*

verifica della documentazione prodotta dal soggetto richiedente. L'istruttoria è volta, altresì, a verificare la sussistenza di tutti i requisiti necessari in capo all'istante e le competenze specifiche necessarie alla programmazione (nel caso di supervisori/consulenti) o all'applicazione (nel caso di tutor/operatore/tecnico) di programmi fondati sulla Applied Behavioural Analysis – ABA, o strutturati (Early Intensive Behavioural Intervention – EIBI, Early Start Denver Model – ESDM, Treatment and Education of Autistic and related Communication Handicapped Children – TEACCH) nonché degli altri trattamenti con evidenza scientifica riconosciuta, di cui all'art. 74, comma 1, della legge regionale n. 7 del 2018”;

- ai sensi dell'art. 10 comma 4, “il tutor/operatore/tecnico che implementa programmi fondati sull'applier behavior analysis – ABA opera obbligatoriamente sotto supervisione di un consulente qualificato e iscritto all'albo e la famiglia deve dichiarare nell'istanza chi siano i professionisti di entrambi i livelli ... in caso di prima valutazione del minore e qualora non sia stato nominato, viene individuato, in sede di unità valutativa multidimensionale, un referente (case manager) punto di riferimento per la famiglia e per gli altri soggetti coinvolti. Il “case manager” assume la funzione di referente anche per il monitoraggio e la verifica dei risultati relativi alla realizzazione del progetto di assistenza individuale e pertanto anche delle prestazioni rese nell'ambito del sostegno economico in argomento”.

In definitiva, i due macro-gruppi previsti dal regolamento si relazionano tra di loro in una logica di separazione funzionale e subordinazione gerarchica ove i soggetti iscritti per svolgere le funzioni di “consulente/supervisore” appunto coordinano e vigilano sulle attività svolte dai soggetti iscritti come “tutor/operatore/tecnico”.

Dalla descritta logica relazionale discende l'articolo 5 comma 2 il quale, nel disciplinare l'iscrizione entro la categoria funzionale del *consulente/supervisore*, alla lettera “e” richiede, oltre ai requisiti elencati nel precedente articolo 4, anche il “*possesso almeno del titolo di Master di II livello e 1500 ore di tirocinio supervisionato*”.

Secondo il ricorrente, però, la Regione avrebbe dovuto riservare l'iscrizione alla categoria del *consulente/supervisore* ai soli psicologi - o ai medici esercenti il ramo *psichiatrico* – sotto il duplice e concomitante profilo della

- integrale ricomprensione delle attività attribuite dal regolamento al *consulente/supervisore* entro il perimetro riservato agli psicologi dalla relativa norma professionale (legge 18 febbraio 1989, n. 54, art. 1);
- indeterminatezza del semplice richiamo al “*possesso almeno del titolo di Master di II livello e 1500 ore di tirocinio supervisionato*” non connesso ad un ambito professionale di riferimento.

A fronte di tali eccezioni, la Regione replica che le funzioni del “*coordinatore/referente*” descritte dall'art. 10 comma 4 del regolamento ricalcherebbero la figura professionale conosciuta in letteratura come “*analista del comportamento*”, non presente nell'ordinamento italiano, ma nota “*in altri contesti internazionali generalmente o con una laurea in psicologia (professione ordinata con albo) o con una laurea in scienze della Formazione/Educazione (professione senza albo). Il BCBA (Board Certified Behavior Analyst) analista ABA, in altri paesi (in genere anglosassoni) è una figura che possiede una vera e propria certificazione, conseguente all'aver frequentato degli specifici corsi di fonazione post lauream*”.

Prosegue la difesa regionale rappresentando che “*esistono a livello internazionale due figure, l'Analista del Comportamento e l'Assistente Analista del Comportamento, regolamentate e certificate a livello internazionale da una specifica organizzazione (BACB®) e conosciute, rispettivamente, col nome di Board Certified Behavior Analyst (BCBA®, BCBA-D) e Board Certified Behavior Analyst Assistant (BCaBA®). In sintesi, gli Analisti del Comportamento che possono definirsi tali si sottopongono a un rigoroso corso di formazione ed educazione e trascorrono un periodo 'lavorativo' sotto la supervisione diretta di un Analista del Comportamento esperto*”.

Sulla base di tali presupposti, la difesa regionale conclude affermando che “*il*

regolamento ... nel rispetto della normativa italiana che non contempla tale figura professionale, ma semmai la può far rientrare entro profili professionali già esistenti, cerca di garantire che i professionisti esperti in ABA iscritti all'Albo regionale seguano il rigore di supervisione necessaria all'applicazione dei programmi strutturati".

A parere del Collegio, le surriferite argomentazioni confermano la fondatezza delle doglianze del ricorrente.

La Regione, infatti,

- da un lato, ha disciplinato la specifica funzione del *coordinatore/supervisore* in modo del tutto eccentrico rispetto al quadro normativo di riferimento (con conseguente violazione della riserva di legge statale sulle professioni liberali);

- dall'altro, non ha considerato che le funzioni descritte dal regolamento comunque rientrano entro l'ampio perimetro della legge professionale degli psicologi, il cui articolo 1 riserva loro *"l'uso degli strumenti conoscitivi e di intervento per la prevenzione, la diagnosi, le attività di abilitazione-riabilitazione e di sostegno in ambito psicologico rivolte alla persona, al gruppo, agli organismi sociali e alle comunità. Comprende altresì le attività di sperimentazione, ricerca e didattica in tale ambito"*.

Tanto basta per ritenere fondate le censure di eccesso di potere per difetto di istruttoria, contraddittorietà, illogicità, irragionevolezza, mancata valutazione di presupposti essenziali riferite al solo art. 5 comma 2 lett. e) del *regolamento per la disciplina degli interventi a sostegno delle famiglie dei minori in età evolutiva prescolare nello spettro autistico* di cui alla deliberazione di Giunta regionale del 28 dicembre 2018, n. 866.

Il Collegio, infatti, ritiene che le specifiche funzioni che il regolamento regionale ha inteso attribuire alla categoria dei *consulenti/coordinatori* sono ricomprese tra le attività demandate in via esclusiva ai soggetti esercenti la professione di psicologo o ai medici specializzati in psichiatria, con la conseguenza:

a. che essa andava riservata ai soli professionisti esercenti tali attività (e non, indifferenziatamente, a tutte le figure professionali richiamate cui la fonte regolamentare aveva inteso rivolgersi);

b. che il riferimento al “*master di II livello e di 1500 ore di tirocinio*” poteva, tutt'al più, costituire una ulteriore discriminante per l'ingresso entro la categoria dei *consulenti/coordinatori*, gerarchicamente sovraordinata rispetto a quella del *tutor/operatore/tecnico*, ma giammai sostituire *tout court* (come ammesso nelle difese articolate dall'amministrazione regionale) l'abilitazione all'esercizio della professione di psicologo e/o di medico specializzato in psichiatria.

Il ricorso, pertanto, va accolto, nei limiti innanzi specificati, sussistendo giusti motivi per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini innanzi specificati.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Spagnoletti, Presidente

Rosaria Palma, Primo Referendario

Ida Tascone, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Ida Tascone

IL PRESIDENTE

Leonardo Spagnoletti

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.