

N. 06628/2021 REG.PROV.COLL.

N. 13991/2019 REG.RIC.



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 Terza Quater)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 13991 del 2019, proposto ...omissis...

***contro***

Ministero della Salute, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege  
in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Federazione Nazionale Ordini dei Tecnici Sanitari Radiologia Medica e delle  
Professioni Sanitarie Tecniche, della Riabil non costituita in giudizio;

***nei confronti***

...omissis...

***e con l'intervento di***

*ad adiuvandum:*

Associazione Europea Massofisioterapisti, rappresentato e difeso dall'avvocato  
Giovanni Valenti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

del D.M. 9 agosto 2019, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 212 il 10 settembre 2019, del Ministero della Salute relativo alla istituzione degli elenchi speciali ad esaurimento istituiti presso gli Ordini dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione nella parte in cui impone il possesso del requisito dei trentasei mesi di attività lavorativa svolta negli ultimi dieci anni alla data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2018;

nonché

per il riconoscimento del diritto di parte ricorrente a presentare validamente la domanda di inserimento negli elenchi ad esaurimento relativi alla figura professionale di massofisioterapista, con conseguente declaratoria di illegittimità del D.M. impugnato;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della Salute e di ...omissis...

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 maggio 2021 la dott.ssa Francesca Ferrazzoli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

Con decreto ministeriale del 9 agosto 2019, in stretta attuazione della legge n. 145 del 2018, è stato istituito, presso l'Ordine delle professioni sanitarie tecniche, l'elenco speciale ad esaurimento dei massofisioterapisti.

Tra i requisiti per farne parte, oltre al diploma di massofisioterapista conseguito ai sensi della legge n. 403 del 1971, è richiesta una esperienza lavorativa di almeno 36 mesi negli ultimi 10 anni (partendo a ritroso dalla data di entrata in vigore della legge

n. 145 del 2018). Termine ultimo per iscriversi presso il suddetto elenco: 31 dicembre 2019.

I ricorrenti sono tutti soggetti in possesso del prescritto titolo (diploma di massofisioterapista) – ottenuto all’esito della frequentazione di corsi tenuti a livello regionale, ai sensi della legge n. 403 del 1971 - ma non anche del requisito esperienziale di 36 mesi lavorativi. Ciò in quanto i suddetti corsi regionali sarebbero stati autorizzati sino al 2018, con conseguente impossibilità per i medesimi di avviare utilmente – nei termini di cui sopra – una qualsivoglia attività lavorativa e professionale nel suddetto campo.

Di qui il ricorso affidato ai seguenti motivi: a) eccesso di potere, violazione di legge ed illogicità manifesta; b) violazione e/o falsa applicazione dell’art. 1 commi 537 e ss. della l.n. 145/2018; c) violazione dell’art. 3 e dell’art. 33 della Costituzione ed in particolare del principio di eguaglianza dal momento che si registrerebbe una grave disparità di trattamento tra soggetti che, pur in possesso del medesimo titolo, al momento fissato dal legislatore (31 dicembre 2018), hanno maturato una differente anzianità professionale nel suddetto profilo di massofisioterapista; d) violazione dell’art. 117 della Costituzione in punto di mancato rispetto della normativa Comunitaria applicabile sul suolo italiano ed in particolare violazione del principio di reciproco riconoscimento dei titoli abilitanti all’esercizio della professione, sancito dall’art. 53 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea, come risultante dalla modifica di Lisbona del 2009.

Con ordinanza n. 8095 del 10 dicembre 2019 è stata accolta l’istanza cautelare avanzata dai ricorrenti, *“Considerato – impregiudicata ogni valutazione sulla giurisdizione e sulle specifiche questioni di merito – che nel bilanciamento degli opposti interessi appaiono meritevoli di favorevole apprezzamento le esigenze cautelari prospettate dalle parti ricorrenti, al fine di pervenire alla fase della decisione di merito re adhuc integra”*.

Successivamente, con ordinanza collegiale n. 10538 del 16 ottobre 2020 si è proceduto a disporre l'integrazione del contraddittorio.

Si sono costituiti in giudizio l'intimata amministrazione statale nonché un nutrito gruppo di massofisioterapisti risultati idonei alla iscrizione presso il suddetto elenco (in quanto in possesso della ridetta anzianità lavorativa di 36 mesi al momento fissato dal legislatore), tutti per chiedere il rigetto del gravame mediante articolate controdeduzioni che, più avanti, formeranno oggetto di specifica trattazione. La difesa dei controinteressati ha sollevato in particolare le seguenti eccezioni di rito: a) difetto di giurisdizione in quanto sarebbe competente, in materia, la commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie; b) inammissibilità per carenza di interesse ad agire; c) inammissibilità del ricorso collettivo per asserito contrasto tra le posizioni dei diversi ricorrenti.

Ha inoltre spiegato atto di intervento *ad adiuvandum* l'associazione Europea Massofisioterapisti.

Alla pubblica udienza del 4 maggio 2021, tenutasi con modalità da remoto ai sensi del decreto-legge n. 137 del 2020, la causa è stata infine trattenuta in decisione.

1. Si procede innanzitutto con lo scrutinio dell'eccezione sollevata dalla difesa dei controinteressati relativa al difetto di giurisdizione del giudice adito.

Osserva sul punto il Collegio che la giurisdizione della suddetta commissione centrale, ai sensi del d.l.c.p.s. n. 233 del 1946, non sussiste dal momento che non si è al cospetto di un provvedimento di rifiuto in merito alla iscrizione all'albo (presupposto questo per innescare una simile giurisdizione speciale) ma, piuttosto, di un atto amministrativo avente valenza generale nonché espressione di potere autoritativo di carattere unilaterale, preordinato in quanto tale a regolare e a individuare i criteri per la formazione ed il relativo inserimento dei soggetti interessati all'interno di speciali elenchi ad esaurimento di determinate categorie professionali: di qui la sicura giurisdizione di questo giudice amministrativo.

L'eccezione, pertanto, è infondata e deve essere respinta.

2. Ritiene il Collegio di poter prescindere dall'esame delle ulteriori eccezioni preliminari, attesa l'infondatezza nel merito del ricorso in esame per le ragioni di seguito indicate.

3. Viene innanzitutto censurata l'illegittimità dei provvedimenti indicati in epigrafe, ed in particolare del DM 9 agosto 2019, per eccesso di potere, illogicità manifesta e violazione di legge.

In estrema sintesi, parte ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 1 commi 537 e ss. della l. n. 145/2018 e l'irrazionalità manifesta cui si giungerebbe dando applicazione alle disposizioni ministeriali le quali starebbero – di fatto – depotenziando il valore abilitante di un titolo conseguito sulla base di corsi attivati ed autorizzati ben prima dell'entrata in vigore della L.n. 145/2018.

Dirimente in proposito è la circostanza che il DM impugnato è semplicemente applicativo di disposizioni contenute nella legge 145 del 2018 legge. Ed infatti, l'art. 1, comma 537, della citata legge, prevede proprio che: *“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”*.

Nessuna norma transitoria ulteriore viene dunque prevista dalla stessa disposizione primaria. Di qui la formale e sostanziale conformità tra previsione di legge e art. 5 del DM 9 agosto 2019, il quale pure prevede la possibilità di iscriversi nel suddetto elenco ad esaurimento a condizione che gli interessati abbiano maturato almeno 36 mesi di lavoro nell'attività di massofisioterapista (si richiama al riguardo la sentenza n. 4515 del 30 aprile 2020 di questa stessa sezione nella parte in cui si afferma che:

*“il requisito del servizio prestato è contenuto direttamente nell’art. 1, comma 537, della l. n. 145/2018 (che prevede come termine ultimo per l’iscrizione il 31 dicembre 2019), con la conseguenza che il decreto ministeriale, sotto tale profilo, deve considerarsi meramente applicativo di una disposizione normativa di rango legislativo)”*.

Da tanto consegue il rigetto delle censure di violazione di legge, eccesso di potere e manifesta irrazionalità.

4. Restano a questo punto da vagliare le sollevate eccezioni di incostituzionalità della citata disposizione di legge. Esse si concentrano sui seguenti particolari profili: violazione del principio di eguaglianza per il trattamento differenziato riservato a soggetti che, pur in possesso dello stesso titolo, hanno soltanto maturato diversi periodi di anzianità lavorativa nello specifico settore; violazione del principio del legittimo affidamento nella parte in cui non sarebbe stata inserita una apposita disposizione transitoria per coloro che, avendo conseguito il titolo di massofisioterapista, sì, ma pressoché a ridosso della data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2018, non sarebbero stati dunque in grado di maturare il necessario periodo di 36 mesi di attività lavorativa; violazione del principio di reciproco riconoscimento dei titoli abilitanti all’esercizio della professione, sancito dall’art. 53 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea, come risultante dalla modifica di Lisbona del 2009.

5. Prima di entrare nel merito delle suddette questioni ritiene il collegio di ripercorrere brevemente le tappe che hanno contrassegnato questa ormai cinquantennale vicenda. Decisive in tal senso risultano ricostruzione e conclusioni contenute nelle due fondamentali sentenze TAR Umbria, n. 5 del 15 gennaio 2010, e Consiglio di Stato, sez. III, n. 3325 del 17 giugno 2013.

5.1. La figura viene istituita con legge n. 403 del 1971. In esito ai relativi corsi viene rilasciato un titolo di livello non universitario. Dopo la entrata in vigore del DPR n.

616 del 1977, i corsi medesimi vengono organizzati dalle amministrazioni regionali (competenti proprio in materia di formazione professionale).

5.2. Con la riforma sanitaria di cui al decreto legislativo n. 502 del 1992, viene stabilito che ad ogni professione sanitaria – anche quelle che operano come nella specie nel campo della riabilitazione – deve corrispondere una maggiore qualificazione e dunque un livello di formazione universitaria. Per le professioni sanitarie, e tra queste anche quella di fisioterapista, si passa da corsi regionali e corsi universitari, così elevando il livello della formazione e in questo modo anche della professione.

5.3. Di conseguenza, onde salvaguardare le posizioni medio tempore maturatesi (nel quadro normativo previgente) con la legge n. 42 del 1999 si stabilisce che i diplomi sino ad allora conseguiti, di livello non universitario, siano considerati automaticamente equipollenti, per l'esercizio della professione, ai diplomi universitari. Trattasi di una norma ovviamente transitoria. Dunque coloro che, prima del 1999, avevano conseguito il titolo di massofisioterapista possono beneficiare di tale “*passerella*” ma solo ai fini dell'esercizio della relativa professione. Dopo tale data una simile eccezionale equipollenza, si ripete ai soli fini dell'esercizio della professione, non è più ulteriormente consentita (in questo senso non coglie nel segno la tesi della difesa dei controinteressati, la quale richiama peraltro un orientamento che riteneva ancora possibile tale equipollenza, sino alla Adunanza plenaria n. 16 del 2018, ma ai soli fini della possibile iscrizione al terzo anno di fisioterapia a non anche ai fini di esercizio della professione di fisioterapista). Pertanto, in base al DM 27 luglio 2000 i titoli di massofisioterapista conseguiti entro il 17 marzo 1999 erano da considerare automaticamente equipollenti a quello di fisioterapista.

5.4. Con l'art. 1 della legge n. 43 del 2006 è stato poi stabilito che: a) le professioni sanitarie, le quali comportano autonomia professionale e richiedono un titolo di

livello universitario, sono soltanto quelle incluse nel DM 29 marzo 2001; b) tutte le altre, se non incluse in questo elenco, sono da considerarsi alla stregua di “*operatori di interesse sanitario*” (i quali si contraddistinguono per la assenza di autonomia professionale nonché per un relativo titolo di studio che non è di livello universitario). La disciplina degli operatori di interesse sanitario è riservata alle regioni ai sensi dell’art. 1, comma 2, della legge n. 43 del 2006. Ebbene, poiché la figura del massofisioterapista non era pacificamente contemplata nel suddetto elenco di cui al DM 29 marzo 2001 (il quale delinea una sorta di *numerus clausus* delle professioni sanitarie), va da sé che la stessa non era più da considerare alla stregua di “*professione sanitaria*” almeno sin dal 2006 (per quanto la legge n. 42 del 2009 si era già sostanzialmente espressa in questo medesimo senso).

5.5. Nel frattempo, la legge n. 517 del 1993 aveva previsto che i corsi di studio relativi a professioni non riordinate dovevano essere soppressi. In questo quadro, la figura del massofisioterapista non è stata tuttavia mai riordinata (c.d. presupposto negativo) né espressamente soppressa (c.d. presupposto positivo). Dunque i corsi sono legittimamente proseguiti e conservati proprio in ragione della mancata espressa soppressione o riordino di tali figure. Con la precisazione che tali scuole sono state sì mantenute aperte ma soltanto per formare “*operatori di interesse sanitario*”, figura questa caratterizzata, non a caso, da mancanza di autonomia professionale nonché da una formazione di livello inferiore a quella universitaria (la figura dei massofisioterapisti, giova ripetere, non era contemplata dal DM 29 marzo 2001. Dunque, non potendo essere considerata alla stregua di “*professione sanitaria*” doveva essere ricompresa, per residualità, tra le figure degli “*operatori di interesse sanitario*” di cui all’art. 1, comma 2, della predetta legge n. 43 del 2006). La relativa disciplina (individuazione profili e delle competenze nonché descrizione dei relativi percorsi formativi), pur teoricamente prescritta dallo stesso art. 1, comma 2, della legge n. 43 del 2006, non è stata però mai adottata dalle regioni. Un tentativo in tal senso

sarebbe stato nel frattempo esperito dallo Stato, attraverso un accordo normativo con le regioni, ma è rimasto tuttavia senza esito alcuno.

5.6. Dunque, in estrema sintesi:

- a) il massofisioterapista non è più “*professione sanitaria*” almeno dal 2006;
- b) la sua figura non è stata tuttavia mai riordinata né soppressa: dunque le scuole hanno continuato legittimamente ad operare, in questo lasso di tempo;
- c) per residualità, il massofisioterapista è comunque da considerare alla stregua di “*operatore di interesse sanitario*”;
- d) la disciplina di tale figura è rimessa alle regioni che tuttavia non vi hanno mai provveduto.

5.7. In questo quadro normativo di sicura non immediata comprensione, con l'intervento da ultimo adottato (legge n. 145 del 2018) il legislatore statale ha comunque inteso sostanzialmente “*regolarizzare*” la posizione di tutti quei massofisioterapisti che ormai da lungo tempo si trovavano ad operare, in qualche misura, nello specifico settore della riabilitazione (cfr., in tal senso, proprio il Dossier Senato del 27 dicembre 2018, pag. 327). Onde consentire ai medesimi di proseguire legittimamente la propria attività, e dunque anche allo scopo di evitare particolari negative ricadute in termini sociali ed occupazionali, si è così stabilito di istituire il predetto elenco speciale “*ad esaurimento*”. Elenco come ampiamente detto riservato a coloro che, oltre al titolo di massofisioterapista rilasciato dalla regione, avessero altresì maturato una anzianità lavorativa di almeno 36 mesi nell'ultimo decennio.

6. Possono essere a questo punto scrutinate le sollevate eccezioni di incostituzionalità.

6.1. Quanto alla prima di esse (violazione del principio di eguaglianza) va detto che non possono essere paragonate le posizioni di coloro che, alla data di entrata in vigore della legge, avevano maturato una certa anzianità lavorativa e di coloro che, alla stessa data, tale anzianità non avevano invece raggiunto. Ciò anche sulla base di

un chiaro indirizzo della giurisprudenza costituzionale secondo cui il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche (cfr. Corte cost. 13 novembre 2014, n. 254). In buona sostanza non ci si deve attestare su una mera eguaglianza formale delle situazioni in giuoco (possesso del medesimo titolo) ma su un diverso criterio di eguaglianza sostanziale in base al quale situazioni differenziate (differenza qui data dal diverso livello di anzianità lavorativa posseduta) possono – e in certi casi debbono – anche dare luogo ad un diverso trattamento sul piano normativo. Del resto, nel caso di specie il legislatore ha dovuto compiere una delicata operazione di equilibrio tra “*tutela del lavoro*” per coloro che già da anni operavano in questo campo come massofisioterapisti (art. 4 Cost) e “*tutela della salute*” dell’intera collettività (art. 32 Cost.). Salute che viene garantita attraverso cure efficaci ed appropriate le quali, come già accennato, possono essere garantite soltanto da personale qualificato. Ebbene nel caso di specie una simile qualificazione, non potendo essere assicurata dalla presenza di un titolo di studio universitario, è stata allora suffragata dal legislatore proprio in termini di “*eccezionale ed alternativa*” anzianità lavorativa (sulla cui quantificazione, in termini temporali, il legislatore esercita un certo grado di discrezionalità e sulla quale, tra l’altro, si avrà modo più avanti di tornare). Entro questi stessi termini la prima eccezione di costituzionalità deve dunque essere rigettata.

6.2. Quanto alla seconda eccezione di costituzionalità (violazione del principio del legittimo affidamento per la assenza di norme transitorie) osserva il collegio che:

6.2.1. Il principio del legittimo affidamento ha una sicura origine civilistica, costituendo proiezione od estensione del concetto di buona fede in senso oggettivo (o correttezza). Esso dunque opera al di là dei confini del diritto privato e trae comunque linfa dal dovere di solidarietà di cui all’art. 2 Cost. (alla luce del quale l’esercizio di un diritto non potrebbe mai tradursi in un sacrificio eccessivo di un interesse altrui).

6.2.2. Entro siffatto quadro concettuale, vengono dunque tutelate dall'ordinamento tutte quelle posizioni e situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti. Leggi che debbono essere delineate in modo chiaro, preciso e prevedibile. Il legittimo affidamento postula dunque, in concreto, la conservazione di una situazione esistente.

6.2.3. Ne deriva che nel caso in esame i massofisioterapisti, anche alla luce della ricostruzione del quadro normativo di cui sopra, non possono invocare il diritto a conservare la propria qualificazione di "*professioni sanitarie*", atteso che una tale qualificazione era stata loro preclusa già a partire dal 2006, con ulteriori e successivi interventi chiarificatori della giurisprudenza nel 2010 (TAR Umbria) e poi ancora nel 2013 (Consiglio di Stato). Quindi, almeno a partire da quest'ultima data il quadro normativo relativo alla figura dei massofisioterapisti può pacificamente ritenersi chiaro, preciso e prevedibile: essi non sono più annoverabili nella categoria delle "*professioni sanitarie*" ma, piuttosto, in quella degli "*operatori di interesse sanitario*". alcuna lesione del legittimo affidamento si profila, dunque, atteso che esso postula la conservazione di una situazione esistente (inclusione, seppure in via eccezionale, nel quadro delle professioni sanitarie "*ad esaurimento*") che tuttavia non si registra nel caso di specie. E ciò in quanto i massofisioterapisti non sono più da considerare nel novero delle professioni sanitarie quanto meno a partire dal 2013, momento in cui il Consiglio di Stato ha dato definitiva chiarezza alla loro posizione.

6.2.4. In questa stessa direzione, l'intervento del legislatore finanziario del 2018 trova la propria giustificazione nella costante inerzia delle regioni nel dare un certo assetto disciplinare a tali figure. Anche a seguito del predetto fallimento del tentativo di accordo multilivello il legislatore statale è dunque intervenuto, in funzione suppletiva e sanante, per evitare eccessive negative ricadute sul piano sociale e lavorativo di soggetti che avevano nel frattempo comunque proseguito, in buona fede, la propria attività. Di qui la eccezionale riconducibilità di tali figure, mediante il modello degli

elenchi “*ad esaurimento*”, nel novero delle professioni sanitarie (sulla cui configurazione lo Stato esercita ancora una propria competenza legislativa) sebbene come detto nel rispetto di ben precisi e tassativi limiti di natura temporale. Un intervento che si caratterizza ad un tempo per discrezionalità ma anche per proporzionalità, ragionevolezza ed equilibrio, avendo operato il legislatore un opportuno bilanciamento, come già ampiamente anticipato, tra diritto al lavoro ed esigenze di tutela della salute. In tale quadro, il punto di caduta è proprio costituito dal requisito dei 36 mesi di anzianità lavorativa. Termine questo del resto concepito in maniera non casuale ma calibrata ove soltanto si consideri che dal 2013 (anno in cui si consolida piuttosto chiaramente, grazie al risolutivo intervento del Consiglio di Stato, il fatto che i massofisioterapisti siano ormai da considerare alla stregua di “*operatori di interesse sanitario*”) coloro che erano in quel momento iscritti presso scuole regionali di formazione hanno poi goduto di un congruo lasso di tempo sia per conseguire il relativo titolo, sia per maturare una sufficiente esperienza lavorativa. Con ciò si vuole dire che il legislatore statale del 2018, pur nella sua lata discrezionalità, è stato comunque in grado di individuare un “*sottoinsieme*” di siffatta categoria (massofisioterapisti) razionalmente coniugabile con le sottese e imprescindibili esigenze di tutela della salute della collettività intera (pertanto: il diritto al lavoro da un lato ed un motivo imperativo di interesse generale dall’altro lato).

6.2.5. Quanto poi alla circostanza – puntualmente e persistentemente invocata dalla difesa dei ricorrenti – secondo cui nel frattempo le regioni avrebbero comunque proseguito nel rilascio di numerose autorizzazioni per la tenuta di simili corsi da massofisioterapista, osserva il collegio che:

6.2.5.1. Allorché tali corsi siano stati tenuti facendo presumere che potessero automaticamente abilitare all’esercizio della relativa attività lavorativa, ossia alla successiva loro inclusione in un simile elenco “*ad esaurimento*” (possibilità questa

peraltro non ipotizzabile al momento dell'inizio di simili corsi regionali), siffatte circostanze non potrebbero di certo vincolare lo Stato centrale. E ciò dal momento che – similmente a quanto sostenuto nel rapporto tra Unione Europea e Stati membri (cfr. Corte di giustizia UE, sez. II, 14 giugno 2012, n. 606) – una prassi regionale contraria a normative statali, finalizzata ossia a formare soggetti che avrebbero potuto operare non come operatori di interesse sanitario ma quali professionisti, non potrebbe giammai fondare un legittimo affidamento in capo ai sinoli diretti interessati. In altre parole lo Stato non potrebbe essere mai vincolato da un diverso livello di governo, soprattutto ove quest'ultimo si trovasse a disciplinare ambiti di competenza che a tale stesso livello sono sottratti (l'individuazione delle figure professionali, con relativi profili e ordinamenti didattici, è infatti riservata allo Stato: cfr., *ex multis*, Corte cost. sentenza n. 449 del 28 dicembre 2006).

6.2.5.2. Qualora invece – come è auspicabile – tali corsi siano stati (legittimamente, come rilevato dalla richiamata giurisprudenza amministrativa) unicamente autorizzati al fine di formare “*operatori di interesse sanitario*”, resta comunque il fatto che:

a) appare quanto mai singolare che lo stesso ente regionale che autorizzi simili corsi non abbia mai provveduto, allo stesso tempo ed anzi in anticipo, a fornire una disciplina di tali figure ai sensi del più volte citato art. 1, comma 2, della legge n. 43 del 2006;

b) appare quanto mai doveroso che tale disciplina regionale intervenga al più presto, e tanto proprio al fine di evitare gravi ricadute di tipo occupazionale e sociale quali quelle prefigurate dalla difesa delle parti ricorrenti. Fermo restando che ad una disciplina di questo genere ben potrebbe addivenirsi anche attraverso un intervento di armonizzazione nazionale su iniziativa dello Stato centrale (intervento che in questo caso sarebbe comunque da spiegare ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge

n. 131 del 2003, e non dell'art. 5 della legge n. 43 del 2006, il quale fa riferimento alla istituzione di “*nuove professioni sanitarie*” nel cui novero i massofisioterapisti, per le ragioni sopra ampiamente esposte, non potrebbero tuttavia mai rientrare).

6.2.5.3. Esula ovviamente da tale giudizio ogni forma di responsabilità civile che i diretti interessati intendano de futuro far valere nei confronti degli organi, pubblici e privati, che abbiano eventualmente indotto i medesimi soggetti a coltivare aspettative di successivi determinati sbocchi di lavoro.

6.2.6. Nei termini di cui sopra, anche la seconda eccezione di incostituzionalità deve dunque essere rigettata.

6.3 Quanto alla terza eccezione di incostituzionalità (violazione dell'art. 117 Cost. ed in particolare del principio di reciproco riconoscimento dei titoli abilitanti all'esercizio della professione, sancito dall'art. 53 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, come risultante dalla modifica di Lisbona del 2009), si evidenzia che essa è formulata in modo del tutto generico.

Ad ogni modo, la norma de qua non viola la competenza normativa regionale in quanto, come reiteratamente rilevato dalla Corte Cost.: “*L'art. 117, terzo comma, della Cost. include la materia delle professioni tra quelle oggetto di competenza legislativa concorrente. La stessa norma, prevedendo forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite dalla normativa statutaria, si applica anche alle Province autonome. Questa Corte ha più volte affermato che, nella materia delle "professioni", debbono ritenersi riservate allo Stato sia l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici (sentenze n. 40 del 2006, n. 424, n. 355 e n. 319 del 2005), sia la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni (sent. n. 153 del 2006), sia l'istituzione di nuovi albi (sentenze n. 40 del 2006, n. 424 e n. 355 del 2005)*” (in tal senso, *ex plurimis*: sent. n. 300 del 2010).

Non è poi dato comprendere in che modo verrebbe violata la previsione di cui all'art. 11 lett. b) punto ii), della direttiva 2005/36/CE.

Né è dato comprendere nello specifico come la norma in esame violerebbe il principio di reciproco riconoscimento dei titoli abilitanti all'esercizio della professione.

All'uopo il ricorrente si limita ad affermare che *“i titoli rilasciati ai sensi della Legge 19 maggio 1971, per stessa ammissione del Ministero, corrispondono al livello di qualifica previsto dall'art. 11, lettera b), punto ii), della direttiva 2005/36/CE e soddisfa le condizioni di riconoscimento richieste dall'articolo 13 della medesima direttiva”*.

Orbene detto articolo, rubricato *“livelli di qualifica”* indica genericamente le qualifiche professionali che possono essere riconosciute in condizione di reciprocità dagli stati membri, tra le quali ricomprende quelle che sono attestate da un certificato *“ii) o tecnico o professionale, completato eventualmente da un ciclo di studi o di formazione professionale di cui al punto i), e/ o dal tirocinio o dalla pratica professionale richiesti in aggiunta a tale ciclo di studi”*.

Non è stato fornito alcun riscontro probatorio del trattamento diverso riservato agli *“operatori di interesse sanitario”* – ai quali, come visto, devono essere ricondotti i massofisioterapisti – negli altri paesi comunitari rispetto all'Italia.

Conseguentemente, anche la terza eccezione di incostituzionalità deve essere respinta.

7. In conclusione il ricorso è infondato e deve essere rigettato, per tutte le superiori considerazioni.

8. Sussistono in ogni caso giusti motivi, data la peculiarità e la novità della questione esaminata, per compensare integralmente tra le parti costituite le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 maggio 2021 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 4 D.L. n. 28/2020 e dall'art. 25 D.L. n. 137/2020 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Dauno Trebastoni, Consigliere

Francesca Ferrazzoli, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Francesca Ferrazzoli**

**IL PRESIDENTE**  
**Riccardo Savoia**

IL SEGRETARIO