



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2377 del 2021, proposto da  
ISTITUTO ENRICO FERMI PERUGIA S.r.l., in persona del legale rappresentante  
pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Alberto Franchi, Daniela  
Franchi, Francesco Saverio Marini, con domicilio digitale come da PEC da Registri  
di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio Francesco Saverio Marini in  
Roma, via di Villa Sacchetti 9;

***contro***

REGIONE UMBRIA, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentata e difesa dall'avvocato Anna Rita Gobbo, con domicilio digitale come  
da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto ex art. 25 c.p.a. presso la  
Segreteria della terza sezione del Consiglio di Stato in Roma, p.zza Capo di Ferro  
13;

***nei confronti***

A.I.F.I. - Associazione Italiana di Fisioterapia, in persona del legale rappresentante  
pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Lorenzo Lamberti, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, via Emilia 86/90;

FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI TSRMEPSTRP (Tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Carlo Piccioli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto ex art. 25 c.p.a. presso la Segreteria della terza sezione del Consiglio di Stato in Roma, p.zza Capo di Ferro 13;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima) n. 00048/2021, resa tra le parti, concernente la revoca dell'autorizzazione allo svolgimento dei corsi per massaggiatore massofisioterapista in precedenza rilasciata all'Istituto Fermi.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Umbria, di A.I.F.I. - Associazione Italiana di Fisioterapia e della Federazione Nazionale Ordini Tsrmepstrp;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 novembre 2021 il Cons. Giovanni Pescatore e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. - Il presente giudizio investe la tematica della permanenza nell'ordinamento della figura del massaggiatore massofisioterapista, della quale è controversa l'intervenuta abolizione ad opera dell'art. 1, comma 542, L. n. 145/2018.

Detta disposizione, da un lato, ha soppresso l'art. 1 della legge n. 403 del 1971, il quale espressamente includeva l'attività del massofisioterapista tra le *“professioni*

*sanitarie*” (art. 1, comma 542); dall’altro lato ha previsto, per i massofisioterapisti già lavorativamente attivi da un certo periodo di tempo, l’iscrizione in un apposito ruolo “*ad esaurimento*” istituito presso l’Ordine delle professioni sanitarie tecniche e della riabilitazione (art. 1, comma 537)”.

2. - Il ricorso di primo grado, pur innervato dalla tematica generale innanzi menzionata, si è indirizzato avverso gli atti regionali recanti la revoca dell’autorizzazione allo svolgimento dei corsi per massaggiatore massofisioterapista in precedenza rilasciata all’Istituto Fermi.

Sono stati gravati, in particolare, i provvedimenti a mezzo dei quali la Regione Umbria ha dapprima affidato ad un gruppo di lavoro l’istruttoria circa l’impatto della nuova normativa sui corsi di formazione regionali già attivati (delibera n. 22/2019); quindi ha ritenuto di non poter riconoscere (a far tempo dal 1 gennaio 2020) i corsi organizzati dall’Istituto Fermi “*ai sensi dell’art. 1 della legge n. 403/1971*”, in quanto norma abrogata; infine ha statuito di non poter designare i propri rappresentanti nelle commissioni d’esame dei medesimi corsi (delibere regionali n. 1265/2019 e n. 251/2020, impugnate, rispettivamente, con i secondi e terzi motivi aggiunti).

3. - All’esito dei corsi in precedenza autorizzati, la Regione rilasciava ai partecipanti che avevano superato i relativi esami (sostenuti, al termine di un triennio di studi, innanzi ad una commissione integrata da un rappresentante della Regione) un “diploma” o “attestato” di “massaggiatore massofisioterapista” ai sensi della legge n. 403/1971.

4. - Nella sentenza reiettiva del ricorso proposto dall’Istituto Fermi, il Tar Umbria ha accolto la tesi della soppressione radicale dall’ordinamento della figura del massofisioterapista, come l’unica coerente con la Relazione illustrativa ed il Dossier preparatori della legge di bilancio 2019 (L. n. 145/2018), oltre che con il previsto ruolo “*ad esaurimento*”, inteso come passaggio propedeutico al definitivo superamento della figura professionale.

5. - A detta della parte qui appellante, al contrario, dall’organica ricognizione della

complessiva disciplina di riferimento, come stratificatasi per progressive addizioni normative, si desume che la volontà del legislatore è stata quella di abrogare, con un intervento puntiforme e settoriale, non già la figura del massofisioterapista in sé, ma esclusivamente la sua qualificazione in termini di “*professione sanitaria*”, la quale dunque lascerebbe il posto alla diversa e già consolidata qualificazione della figura in termini di “*operatore di interesse sanitario*” (inferiore alla prima per livello di formazione e di autonomia professionale).

La permanente vigenza nell’ordinamento della figura del massofisioterapista troverebbe elementi di conferma:

- da un lato, nella pluralità di fonti, tutte pienamente valide ed efficaci, atte a disciplinarne formazione, ruolo e funzioni;

- dall’altro, in una lettura costituzionalmente orientata della norma controversa, condotta alla stregua dei parametri di cui agli articoli 2, 32, 35, 38, 41 e 81 Cost..

6. - Il presente grado di giudizio si è svolto nel contraddittorio con la Regione e Umbria e con l’A.I.F.I. – Associazione Italiana di Fisioterapia.

Entrambe hanno avversato la ricostruzione esegetica proposta dalla ricorrente. In subordine, per l’ipotesi della sua ritenuta fondatezza, hanno avanzato la tesi per cui, in assenza di un intervento normativo regionale, l’attivazione dei corsi di formazione non sarebbe possibile, in quanto materia rimessa ad un accordo tra Stato e Regioni allo stato mancante.

7. - Si è costituita in giudizio anche la Federazione Nazionale degli Ordini dei Tecnici Sanitari di Radiologia Medica e delle Professioni Sanitarie Tecniche, della Riabilitazione e della Prevenzione, la quale ha sposato gli argomenti assunti a base della sentenza reiettiva di primo grado.

8. - Definita la fase cautelare con l’ordinanza n. 2525/2021 di accoglimento dell’istanza di sospensione, la causa è passata in decisione all’udienza pubblica del 4 novembre 2021.

DIRITTO

1. - Come esposto in premessa, l'impugnazione all'esame si concentra su due essenziali questioni controverse, in relazione alle quali occorre stabilire: *a)* in primo luogo, se l'abrogazione dell'articolo 1 della legge n. 403/1971 abbia inciso esclusivamente sulla qualificazione normativa del massofisioterapista (dequotandolo da "*professionista sanitario*" a "*operatore di interesse sanitario*"); oppure se essa, come affermato dal primo giudice, ne abbia soppresso la stessa identità giuridica, espungendola definitivamente dall'ordinamento; *b)* in secondo luogo, quali effetti derivano dall'eventuale accoglimento della prima tesi ai fini della attivazione dei corsi di formazione regionali.

2. - Per inquadrare il contesto nel quale si inserisce la norma abrogativa occorre ricordare che il massofisioterapista ha fatto la sua prima comparsa nell'ordinamento quale soggetto esercente una "*arte ausiliaria delle professioni sanitarie*", con la Legge n. 570/1961 (istitutiva della Scuola Nazionale professionale per massofisioterapisti ciechi di Firenze); solo per effetto della L. 403/1971 (recante "*Nuove norme sulla professione e sul collocamento dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi*"), l'attività in parola è stata inquadrata tra le "*professioni sanitarie non riordinate*": l'art. 1 (oggi abrogato) prevedeva, infatti, che "*La professione sanitaria di massaggiatore e massofisioterapista è esercitabile soltanto dai massaggiatori e massofisioterapisti diplomati da una scuola di massaggio e massofisioterapia statale o autorizzata con decreto del Ministro per la sanità [successivamente sostituita dall'autorizzazione regionale – n.d.r.], sia che lavorino alle dipendenze di enti ospedalieri e di istituti privati, sia che esercitino la professione autonomamente*".

In una terza fase, avviatasi nel contesto del processo di riordino professioni sanitarie (di cui all'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992), la figura del massofisioterapista è stata ricollocata tra quelle degli "*operatori di interesse sanitario*".

A queste indicazioni si è nel tempo uniformato il Ministero della Salute, qualificando il massofisioterapista dapprima come "*professione sanitaria non*

*riordinata*” e poi, dal 2013 ad oggi, come “*operatore di interesse sanitario*”.

Nel descritto contesto, che si è caratterizzato per successive stratificazioni normative e che dal 2013 ad oggi si era già assestato su una qualificazione del massofisioterpista quale “*operatore di interesse sanitario*”, è intervenuto l’art. 1, comma 542, della l. n. 145/2018, il quale ha disposto che “*A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge l’articolo 1 della legge 19 maggio 1971, n. 403, è abrogato*”.

2.1. - Il primo giudice, nel cercare di cogliere la portata di questo intervento abrogativo, in assenza di indicazioni risolutive ritraibili dal tracciato normativo di primo livello, ha assegnato valore dirimente alla “*Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio*” e al “*Dossier 27 dicembre 2018 – legge di bilancio 2019*”, ritenendo di potervi ricavare indici inequivoci di un’incontrovertibile volontà del legislatore di espungere definitivamente dall’ordinamento la figura del massiofisioterapista (punti 4 - 7 e 10 della motivazione).

2.2. - La lettura resa dal Tribunale territoriale appare, tuttavia, ampiamente revocabile in dubbio, giacché in entrambi i documenti presi in considerazione si possono rinvenire elementi esegetici di supporto ad un’interpretazione alternativa, certamente plausibile e maggiormente conservativa degli interessi rappresentati dalla parte qui ricorrente.

La stessa rilevanza ermeneutica dei lavori preparatori non va sovradimensionata, in quanto l’ausilio dagli stessi offerto è di rilievo puramente sussidiario e, quindi, utile a chiarire la portata di una disposizione legislativa di ambigua formulazione solo nel concorso di altri canoni interpretativi ed elementi valutativi, eventualmente emergenti dalla norma stessa (Cass. civ. sez. I, n. 2230/1995).

*i)* Ebbene, nella relazione illustrativa alla legge di bilancio 2019 (citata a pag. 13 della sentenza impugnata, punto 5), si legge che “*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".*

Merita considerare che la relazione dapprima opera un espresso riferimento all'incertezza del quadro normativo relativo alla "*figura professionale*" del massofisioterapista; indi, conclude per la necessaria l'abrogazione "*di tale figura*", con un rimando alle premesse (mediante la reiterazione della voce "*figura*") che potrebbe voler individuare l'oggetto dell'abrogazione nella sola qualificazione "*di tale figura*" quale "*professione sanitaria*", così come introdotta dalla richiamata legge n. 403/1971.

Nello stesso senso può essere intesa la premessa del documento in parola, nella quale si esplicitano le ragioni dell'intervento abrogativo come figlie della necessità di adeguare il quadro normativo all'indirizzo interpretativo che individua nel massofisioterapista un mero "*operatore di interesse sanitario*".

ii) Anche il Dossier si presta ad una lettura confermativa della volontà del legislatore di sopprimere le figure dei massaggiatori e dei massofisioterapisti ciechi nella sola misura in cui le stesse sono "*previste ai sensi della richiamata legge n. 403/1971*", ossia in quanto qualificate dalla predetta disposizione in termini di "*professione*". Si legge infatti nel documento (riportato a pag. 13 della sentenza gravata - punto 6), che "*(...) proprio per non creare future incertezze nell'applicazione della normativa che qui si vuole riordinare, si prevede la soppressione delle figure dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi previste ai sensi della richiamata legge n. 403/1971*".

2.3. - Sin qui dunque gli argomenti di esegesi testuale adducibili a supporto della tesi avversata dal giudice di primo grado.

2.4. - Un secondo argomento di carattere più sistematico impone di considerare come, anche all'esito dell'intervento abrogativo del 2018, permangano (all'apparenza vigenti ed efficaci) nel nostro ordinamento una serie di fonti normative atte a disciplinare svariati aspetti della figura del massofisioterapisti e dei relativi corsi di formazione professionale.

2.4.I) La prima menzione va fatta alla legge n. 570 del 1961, istitutiva della Scuola nazionale professionale per massofisioterapisti non vedenti.

A mezzo di questo intervento legislativo, le scuole per massaggiatori istituite ai sensi dell'art. 140 TULS sono state trasformate in scuole per massofisioterapisti; è quindi stata istituita per la prima volta nell'ordinamento la figura del massofisioterapista, quale tipizzazione ed evoluzione del massaggiatore, ed i corsi per massaggiatore cieco sono confluiti in quelli in quelli per massaggiatore massofisioterapista, grazie alla previsione per cui a tali corsi, in virtù dell'art. 30 R.D. 1449 del 1941, potevano accedere anche alunni vedenti.

2.4.II) Vengono poi in rilievo:

- il D.P.R. n. 1406 del 9.5.1968, il quale ha introdotto l'Ordinamento didattico statale dei corsi per massofisioterapista, dettando programmi ed orari di insegnamento;
- la legge n. 686 del 1961, che ha dettato norme sul collocamento obbligatorio dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi;
- le disposizioni non abrogate della legge n. 403 del 1971 (artt. 2 e ss.);
- il D. Lgs. n. 297 del 1994 (*"Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione"*), i cui articoli 68, 69, 70 e 71, hanno previsto e disciplinato, tra le scuole ed istituti a carattere atipico, la *"Scuola nazionale professionale di massofisioterapia"* presso l'Istituto professionale per i ciechi di Firenze;
- il Decreto del Ministro della Pubblica Istruzione 17.2.1997 n. 105, che ha stabilito orari e programmi dei predetti corsi professionali per massofisioterapista;
- il Decreto del Ministro della Sanità 10.7.1998, con il quale è stata disposta la proroga dei corsi di formazione per massofisioterapisti non vedenti;
- il D. Lgs. n. 179 del 2009 che, nell'elencare le norme anteriori al 1° gennaio 1970 *"delle quali è indispensabile la permanenza in vigore"*, ha annoverato espressamente la citata l. n. 570 del 1961.

2.4.III) Alla stregua di questo articolato quadro regolativo è lecito sostenere che, se



la legge di bilancio del 2018 avesse voluto conservare la figura del massofisioterapista solo “*ad esaurimento*”, per il resto eliminandone i corsi di formazione, essa avrebbe dovuto anzitutto abrogare espressamente le fonti sopra indicate ed, *in primis*, proprio la L. 570/1961, nonché tutte le residue disposizioni della legge n. 403 del 1971 (dall’articolo 2 in poi); indi, avrebbe dovuto introdurre norme transitorie relative ai percorsi formativi avviati, al valore dei titoli rilasciati all’esito degli stessi e alle conseguenti possibilità di collocamento dei relativi utenti, posto che i corsi già autorizzati risultavano in pieno svolgimento al momento dell’entrata in vigore della riforma.

Come riconosce la stessa Regione (v. memoria del 9.4.2021, p. 7), la legge del 2018, al contrario, non ha previsto una norma transitoria per disciplinare la situazione dei frequentanti i corsi attivati prima dell’entrata in vigore della legge medesima (1° gennaio 2019); né quella di quanti lavoravano da meno di trentasei mesi negli ultimi dieci anni; né, infine, quella di chi, avendo conseguito il titolo dopo il 1° gennaio 2016, non può aver maturato il requisito dei trentasei mesi di esperienza lavorativa.

La frammentarietà e l’incompletezza intrinseca ed estrinseca dell’intervento abrogante, una volta inquadrato nell’articolata rete di rimandi ai numerosi testi di settore rimasti impregiudicati, rendono la misura di un *modus procedendi* scarsamente conciliabile con la tesi della eradicazione integrale della figura dall’ordinamento.

2.4.IV) A questi rilievi le parti resistenti replicano (con argomento ripreso dal Tar al punto 7 della motivazione) che:

-- le disposizioni non abrogate della legge n. 403 del 1971 (artt. 2-6) si occupano del collocamento (art. 2), del rapporto di lavoro (art. 3) e dell’inquadramento nei ruoli organici sanitari dei soli massaggiatori massofisioterapisti non vedenti (art. 4); dunque, esse fanno riferimento ad una categoria protetta, il che renderebbe l’abrogazione delle suddette disposizioni non necessaria, né opportuna nell’ottica di una salvaguardia dei soggetti beneficiari di tutela privilegiata (non vedenti).

-- l'art. 1 della L. n. 570/1961 si limita a riconoscere una singola e specifica scuola e non può costituire il fondamento normativo per l'istituzione e/o la permanenza di scuole diverse da quella che ne costituisce l'espresso oggetto. Ergo, la norma fondativa della figura del massofisioterapista deve essere rinvenuta nell'art. 1 della legge n. 403 del 1971;

-- il D.M. 10 luglio 1998, intitolato "*Proroga dello svolgimento dei corsi di formazione professionale di massofisioterapista per non vedenti*", si limita solo a prorogare i corsi già autorizzati ai sensi della legge n. 403/1971, sicché segue le sorti della norma principale (nella parte riferita ai "*non vedenti*");

-- stesse considerazioni valgono per il D.M. della Pubblica Istruzione n. 105 del 17.2.1997, in quanto riferito anch'esso ai "*non vedenti*" e comunque recante i soli "*orari ed insegnamenti*" dei corsi già istituiti ai sensi della citata legge n. 403/1971.

2.4.V) Gli argomenti da ultimo illustrati non persuadono o comunque non appaiono decisivi.

Si tratta, infatti, di rilievi ampiamente controvertibili, sia perché la distinzione tra corsi per vedenti e corsi per non vedenti appare superata da altre disposizioni (art. 30 R.D. 29.8.1941 n. 1449) che hanno consentito l'accesso indiscriminato ai corsi in origine previsti per i soli non vedenti; sia perché la figura di cui qui si discute presenta una fisionomia unitaria, né si connota in modo diverso in virtù della condizione di chi la esercita; sicché suscita perplessità e va respinta come scarsamente razionale, oltre che giuridicamente instabile, la tesi secondo cui la figura del massofisioterapista rimarrebbe in vita solo se riferita a certe categorie soggettive e non ad altre.

Infine, la centralità strategica della legge n. 403/1971 nell'assetto normativo di interesse è messa in forse da previsioni legislative che prima di essa hanno individuato il profilo professionale in questione, *in primis* l'art. 1 della L. n. 570/1961 (e le disposizioni attuative correlate, come il D.M. 10.7.1998, che richiama la legge del 1961 e non la legge n. 403 del 1971), la cui valenza non può

essere sminuita né dal fatto che si tratta della legge istitutiva di una scuola (poiché ciò che rileva è che con detta legge è stata individuata una figura fino ad allora non prevista); né dal fatto che la scuola si rivolgesse principalmente ad alunni non vedenti, posto che la giurisprudenza ha già da tempo appurato l'inconsistenza del tentativo di operare distinzioni tra massofisioterapisti vedenti e non vedenti come se si trattasse di due diverse figure professionali (v. Tar Umbria n. 340/2001).

3. - Una terza linea argomentativa - anch'essa a supporto della tesi di parte ricorrente - ricostruisce la tempistica sottesa all'istituzione dell'elenco speciale ad esaurimento, di cui all'art. 1, co. 537 e 538 della L. 145/2018 (legge di bilancio 2019), in un senso coerente con l'intento di salvaguardare le aspettative di tutti quegli operatori che, facendo affidamento proprio sull'art. 1 della legge 403/1971, avevano confidato nella qualificazione della loro attività in termini di "*professione sanitaria*".

3.1. - Non vi è dubbio che il sistema delle liste "ad esaurimento" sembra *prima facie* concepito in funzione di una progressiva soppressione della figura, della quale verrebbe consentita la sopravvivenza solo in via transitoria e fino "ad esaurimento" dei soggetti ammessi alle liste.

3.2. - Ad una più approfondita disamina, tuttavia, la previsione si presta anch'essa ad una lettura più conservativa, raccordabile con la lunga vicenda normativa e interpretativa innanzi riepilogata che, dopo una momentanea collocazione tra le "*professioni sanitarie non riordinate*", ha visto il conclusivo approdo del massofisioterapista tra gli "*operatori di interesse sanitario*" (Cons. Stato, Sez. III, n. 3325/2013; 4572 e 4788/2015).

3.3. - Ebbene, la previsione della legge di bilancio 2019, nell'ammettere l'iscrizione nei predetti elenchi speciali solo a chi abbia esercitato l'attività professionale per almeno trentasei mesi negli ultimi dieci anni, di fatto consente l'iscrizione solo a chi vanti un titolo conseguito non più tardi del 2015, avendo iniziato il corso di formazione triennale non più tardi dell'anno formativo 2012/2013, quando il massofisioterapista era qualificato come "*professione sanitaria non riordinata*"

anche nella classificazione pubblicata dal Ministero della Salute.

Ne viene che la tempistica di iscrizione negli elenchi speciali ad esaurimento sembra salvaguardare sia le aspettative di coloro che si sono iscritti ai corsi facendo affidamento sulla predetta qualificazione prevista dall'art. 1 L. 403/1971, come recepita ufficialmente dallo stesso Ministero competente; sia le attese di coloro che, impossibilitati ad iscriversi nell'elenco speciale ad esaurimento (per avere iniziato il corso nell'anno formativo 2013/2014), hanno inteso conseguire l'attestato di massofisioterapista quale "*operatore di interesse sanitario*", avendo però consapevolezza di tale nuova qualificazione sin dall'avvio del corso di formazione, ovvero dopo la sua ufficializzazione da parte del Ministero della Salute (avvenuta in 16.7.2013, in recepimento delle indicazioni rese dal Consiglio di Stato, Sez. III, con la sentenza n. 3325/2013, che per prima ha qualificato il massofisioterapista come "*operatore di interesse sanitario*").

3.4. - Dunque, la modulazione dei tempi di accesso agli elenchi speciali ad esaurimento potrebbe essere intesa come funzionale alla tutela dell'affidamento maturato dai corsisti in concomitanza con l'accreditamento nel sistema delle diverse qualifiche professionali progressivamente associate alla figura del massofisioterapista nel corso della riepilogata evoluzione normativa.

Per questa via, acquista ulteriore consistenza la tesi secondo cui dall'abrogazione dell'art. 1 L. n. 403/1971 discenderebbe l'abolizione non già del profilo professionale *tout court*, ma della sola sua qualificazione come "*professione sanitaria*".

4. - Gli esiti del percorso esegetico sin qui svolto, pur favorevoli alla tesi perorata dalla parte appellante, determinano la chiara percezione di un quadro regolativo confuso, formatosi in un lungo arco temporale attraverso apporti frammentari e mal governato da interventi correttivi occasionali, opachi e contenutisticamente monchi, necessitanti di un costante lavoro di ricostruzione interpretativa, quindi inadeguati a quello scopo di organica razionalizzazione normativa che esigerebbe interventi

puntuali di ricognizione dell'assetto esistente e di raccordo, cucitura ed espunzione delle disposizioni secondo criteri di coerenza contenutistica e di composizione sistematica.

4.1. - L'effetto di *caos* regolativo determinato in modo particolare dall'ultimo intervento abrogativo - del quale forniscono riscontro sia l'alternanza di decisioni giurisprudenziali di segno opposto (la pronuncia del Tar Umbria alla quale si contrappone quella del Tar Lazio n. 3910/2021), sia il passo esitante con il quale la stessa Regione si è inoltrata nell'esplorazione della materia, sino a invocare lumi di chiarimento dalle autorità centrali - non è tuttavia indifferente ai fini dell'esito del giudizio, ma su di esso incide legittimando una regola di riserva che, in presenza di effetti abrogativi dalla portata incerta, impone di privilegiare l'esegesi meno estesa e dirompente.

4.2. - È l'esplicazione di un principio di conservazione o di economia dei mezzi giuridici (*res magis valeat quam pereat*) che aleggia in tutto il sistema ordinamentale, introducendosi nelle diverse disposizioni applicative (conversione, convalida, rettifica, riesame, conferma, sanatoria dell'atto giuridico, funzionario di fatto etc..). o interpretative (art. 1367 c.c.) che di volta in volta suggeriscono di non disperdere l'attività giuridica compiuta e di apprezzarne resilienza e potenzialità residue.

4.3. - La soluzione maggiormente conservativa qui accolta presenta l'ulteriore vantaggio di salvaguardare, come già esposto, l'affidamento soggettivo maturato dagli utenti dei corsi in via di svolgimento, non adeguatamente tutelato dall'attuale disciplina transitoria; e di lasciare intatta la possibilità di futuri interventi correttivi da parte del legislatore, ove da questi ritenuti necessari per riaffermare un indirizzo conformativo sino ad oggi non impresso con la dovuta chiarezza.

5. - Accolto il primo motivo di appello, vanno conseguentemente accolti anche il terzo e quarto motivo, in quanti diretti a far valere in via derivata, sulle delibere gravate in primo grado, il medesimo vizio interpretativo sin qui esaminato.

Si può invece prescindere dalla disamina del secondo e del quinto motivo di

appello, in quanto incentrati su rilievi (anche di carattere costituzionale) validi per la sola ipotesi del mancato accoglimento dei precedenti.

6. - A valle della disputa ermeneutica sulla portata della norma abrogante, le parti resistenti introducono un argomento di risulta secondo il quale, quand'anche si volesse optare per l'inquadramento del massaggiatore massofisioterapista quale "*operatore di interesse sanitario*", nondimeno detta collocazione si legittimerebbe nell'attuale ordinamento soltanto se riconosciuta e disciplinata da un'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni.

6.1. - La tesi viene così argomentata: l'art. 1, comma 2, della legge 43/2006, lascia "*ferma la competenza delle regioni nell'individuazione e formazione dei profili di operatori di interesse sanitario non riconducibili alle professioni sanitarie*". Tuttavia, poiché l'autorizzazione regionale - in forza della abrogazione dell'art. 1, legge 403/1971 - non ha più alcun presupposto normativo, in difetto di Accordo Stato-Regione i soggetti che partecipano ai corsi privati, e che vengono con essi formati, non potrebbero ottenere alcun riconoscimento o abilitazione. Permarrebbe, al più, la facoltà dei corsisti privati di attivare corsi di formazione destinati, però, a non trovare riconoscimento da parte delle Regioni e, dunque, a non avere sbocco in titoli abilitanti ed in iscrizioni in albi.

6.2. - L'argomento non pare accoglibile.

a) Valgono a paralizzarlo, anzitutto, le ragioni validamente addotte in controreplica da parte ricorrente ed intese ad evidenziare il carattere inedito e sopravvenuto dell'argomento, ovvero l'inammissibile integrazione postuma che con esso si intende introdurre nelle originarie motivazioni della DGR n. 251/2020 - poggianti unicamente sull'assunto dell'asserita abolizione della figura del massaggiatore massofisioterapista.

b) La tesi delle resistenti è, tuttavia, poco persuasiva anche nel merito.

La competenza delle Regioni all'autorizzazione dei relativi percorsi di formazione è già prevista, in maniera immediata e diretta, dall'art. 1 L. 43/2006 - ("*Resta ferma*

*la competenza delle regioni nell'individuazione e formazione dei profili di operatori di interesse sanitario non riconducibili alle professioni sanitarie come definite dal comma 1") - sicché essa non necessita di altra fonte legittimante quale l'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni.*

La necessità dell'intesa tra le due Autorità potrebbe profilarsi, al più, per l'individuazione di nuove figure di operatori sanitari (come prevede l'art. 5 della legge n. 43 del 2006 con disposizione riferita alle sole "*professioni sanitarie*" ma interpretabile come valida per qualsiasi figura professionale sanitaria, ivi compresi gli operatori di interesse sanitario: v. Relazione del Ministero della Salute in data 21 giugno 2019), non per quelle già esistenti nell'ordinamento, quale è la figura del massofisioterapista; tanto vero che sino ad oggi non si è avvertita alcuna necessità di ulteriori passaggi o iniziative regionali volte a consentire l'autorizzazione dei percorsi di formazione.

6.3. - Ancora più in radice, la deduzione delle parti resistenti è disattesa dalla ricostruzione del quadro normativo sopra avallata, che vuole preservata la figura del massofisioterapista nella sua qualifica di "*operatore di interesse sanitario*". L'assetto che residua è quello già praticato e riconosciuto nell'ordinamento sin dal 2013, sulla base di una trama di disposizioni e di interpretazioni che rimangono valide anche nello scenario aperto dall'intervento abrogativo: tra queste, *in primis*, le disposizioni non abrogate della legge n. 403/1971 le quali, pur riferendosi ai non vedenti, comunque innegabilmente individuano nel massofisioterapista un unitario "profilo" di operatore di interesse sanitario, differenziato per categorie soggettive (vedenti o non vedenti) solo quanto a regolamentazione di profili succedanei quali il collocamento (art. 2), il rapporto di lavoro (art. 3) e l'inquadramento nei ruoli organici sanitari (art. 4). Significativa in tal senso è la previsione di cui all'art. 5 comma 1 ("*I massaggiatori privi della vista diplomati presso la Scuola nazionale professionale per massofisioterapisti ciechi di Firenze prima dell'entrata in vigore della legge 5 luglio 1961, n. 570, hanno diritto ad ottenere a domanda dalla direzione della scuola suddetta la conversione del titolo posseduto nel diploma di*

*massofisioterapista, equipollente a tutti gli effetti al diploma di cui all'articolo 1 della presente legge*”), replicata all’art. 6 comma 3 della stessa legge, che suggella la piena equipollenza del diploma rilasciato ai non vedenti a quello unitariamente disciplinato dall’art. 1 della legge.

6.4. - Su questa traccia logica, preme ribadire come la giurisprudenza abbia da tempo chiarito l’impossibilità logica di operare distinzioni fra massofisioterapisti vedenti e non vedenti come se fossero due figure professionali diverse; e come la legge n. 403/1971 abbia innovato il solo profilo qualificatorio della figura, senza istituirla in senso proprio, stanti le precedenti fonti (innanzi citate) che già la contemplavano: come chiarito da questa stessa Sezione, per effetto della legge del 1971 l’attività di massofisioterapista (già preesistente e riconosciuta) è stata semplicemente “*professionalizzata*”, acquisendo così “*natura giuridica di libera professione*” (Cons. Stato, Sez. III, n. 3325/2013, par. 9: “*. per effetto di detta disposizione, l’attività di massaggiatore e di massofisioterapista aveva acquisito natura giuridica di libera professione*”).

Sfugge quindi il senso del richiamo alla necessità di una nuova base legittimante, nel contesto di una abrogazione solo parziale e incidente su un profilo qualificatorio già da tempo superato e, comunque, diverso da quello residuale sul quale si concentra l’interesse rivendicativo della parte ricorrente.

7. - Resta da esaminare l’eccezione di inammissibilità del terzo ricorso per motivi aggiunti avente ad oggetto la DGR n. 251/2020. L’eccezione è stata sollevata dalla difesa regionale sull’assunto per cui detta delibera, nel revocare l’autorizzazione allo svolgimento dei corsi per massaggiatore massofisioterapista rilasciata all’appellante, si sarebbe limitata a prendere atto del mutato quadro normativo, dal quale deriva in via automatica la revoca delle autorizzazioni relative ai nuovi corsi da iniziarsi dopo il 1° gennaio 2019. Dunque, la DGR n. 251/2020 mancherebbe di carattere lesivo e non sarebbe suscettibile di autonoma impugnazione.

7.1. - L’eccezione è infondata, per due ragioni:



-- innanzitutto perché muove da (e assume a suo presupposto) una interpretazione della misura abrogativa non corretta e innanzi confutata;

-- in secondo luogo, perché è evidente che l'evento lesivo si è concretizzato in danno dell'Istituto Fermi solo a seguito della disposta revoca dell'autorizzazione allo svolgimento dei corsi, e non già per effetto diretto e automatico dell'entrata in vigore della nuova normativa sicché, impregiudicata la valutazione di merito delle ragioni a monte che hanno giustificato l'atto di ritiro regionale (sulle quali ci si è già soffermati), è sull'atto provvedimento che si è correttamente appuntato l'interesse demolitorio della parte.

7.2. - D'altronde, l'atto conclusivo non perde carattere lesivo né si sottrae al principio di impugnabilità per il solo fatto di essere rigidamente condizionato nei suoi contenuti dall'atto presupposto a monte, al più potendosi configurare, tra i due atti, una implicazione di invalidazione derivata di tipo "caducante" (e non solo "viziante") che, tuttavia, per essere conosciuta e rilevare sul piano processuale presuppone che entrambi siano attratti al fuoco dell'azione di annullamento.

8. - In conclusione, la sentenza impugnata merita di essere riformata per le ragioni sin qui illustrate. Va quindi accolto il ricorso di primo grado come integrato dai relativi motivi aggiunti, con conseguente annullamento degli atti con esso gravati.

9. - Quanto alle spese processuali, l'obiettiva novità e peculiarità delle questioni trattate ne giustificano l'integrale compensazione con riguardo ad entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Compensa le spese dei due gradi di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 novembre 2021 con

l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere, Estensore

Solveig Cogliani, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Pescatore**

**IL PRESIDENTE**  
**Michele Corradino**

**IL SEGRETARIO**