

Publicato il 02/12/2021

N. 08036/2021REG.PROV.COLL.

N. 02523/2021 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2523 del 2021, proposto da PUNTO FORMAZIONE S.R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Leonardo Fava, Massimo Metelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv. Alessandro Avagliano in Roma, via Cesare Ferrero di Cambiano 82;

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. 00047/2021, resa tra le parti, concernente le delibere della Giunta Regionale dell'Umbria recettive delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 542 e 537 della legge di bilancio 2019.

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 18 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 e DIRITTO

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 si è indirizzato avverso gli atti regionali recanti la revoca dell'autorizzazione allo svolgimento dei corsi per massaggiatore massofisioterapista in precedenza rilasciata alla Punto Formazione s.r.l..

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 dalla Punto Formazione "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. - Nella sentenza reiettiva del ricorso proposto dalla Punto Formazione S.r.l., 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.

4. - 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..

5. - 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.

6. - 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.

7. - Definita la fase cautelare con l'ordinanza n. 2170/2021 di accoglimento dell'istanza di sospensione, la causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 18 novembre 2021.

8. - L'appello qui all'esame riproduce nelle sue linee deduttive analogo ricorso definito da questa sezione con pronuncia n. 7618 del 16.11.2021.

Con detto precedente la sezione ha stabilito: *a)* in primo luogo, che l'abrogazione dell'articolo 1 della legge n. 403/1971 ha inciso esclusivamente sulla qualificazione normativa del massofisioterapista (dequotandola da "*professionista sanitario*" a "*operatore di interesse sanitario*"), mentre non ne ha soppresso la stessa identità giuridica, espungendola definitivamente dall'ordinamento; *b)* in secondo luogo, che l'operato intervento normativo non incide sull'attivazione dei corsi di formazione regionali, così come sino ad oggi avvenuta.

Per ragioni di economia processuale, si rimanda a quanto argomentato nel precedente da ultimo depositato, anche ai sensi dell'art. 88, comma 2, lett. d) c.p.a., precisandosi che la statuizione di accoglimento concerne, per argomenti del tutto conformi a quelli sviluppati nella pronuncia n. 7618/2021, il primo, il terzo e il quarto motivo di appello, questi ultimi volti a far valere in via derivata, sulle delibere gravate in primo grado, il medesimo vizio interpretativo oggetto del primo motivo di appello.

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.

Va infine respinta l'eccezione di inammissibilità del terzo ricorso per motivi aggiunti avente ad oggetto la DGR n. 251/2020, argomentata sull'assunto per cui detta delibera mancherebbe di carattere lesivo e non sarebbe suscettibile di autonoma impugnazione. Anche sul punto valgono le considerazioni svolte nella sentenza n. 7618/2021.

9. - 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.

10. - 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 18 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giulio Veltri, Presidente FF

Giovanni Pescatore, Consigliere, Estensore

Solveig Cogliani, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Umberto Maiello, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Pescatore

IL PRESIDENTE
Giulio Veltri

IL SEGRETARIO