**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO**

**SEDE DI ROMA**

**RICORSO**

**CON ISTANZA DI MISURE CAUTELARI**

nell'interesse della **F.I.MFT** (Federazione Italiana Massofisioterapisti), C.F. e partita IVA 12070810010, con sede legale in Torino, Corso G. Agnelli, n. 22, in persona del presidente nazionale e legale rappresentante *pro tempore*, dr. Giacomo Russo, e dei **sigg. RUSSO GIACOMO,** nato a Messina il 22/12/75, ivi residente in Viale Italia, n. 52, CF. RSSGCM75T22F158D**, CUSUMANO BRIGIDA** nata a Castelvetrano il 03/09/75 e ivi residente in Piazzale Risorgimento, n. 8 CF. CSMBGD75P43C286W, **e GASPARI GUIDO,** nato a Pescara il 06/04/71 e ivi residente in Via Benedetto Croce, n. 175 CF. GSPGDU71D06G482H, tutti rappresentati e difesi, giuste procure in calce al presente atto, dagli avv.ti **Giovanni Rinaldi** (Cod. Fisc. RNLGNN75B05Z112A Pec. avvocato.giovanni.rinaldi@legalmail.it) **e Nicola Zampieri** (Cod. Fisc. ZMPNCL66P23F241K nicola.zampieri@ ordineavvocativicenza.it) ed elettivamente domiciliati in Schio, Piazza Alvise Conte, n. 7/A, presso e nello studio dell'avv. Nicola Zampieri. Gli Avvocati Nicola Zampieri e Giovanni Rinaldi dichiarano di voler ricevere tutte le comunicazioni e notificazioni riguardanti il procedimento de quo ai seguenti indirizzi di posta elettronica certificata: nicola.zampieri@venetoavvocati.it e avvocato.giovanni.rinaldi@legalmail.it.

- **RICORRENTI-**

**CONTRO**

- **L'AGENZIA NAZIONALE PER I SERVIZI SANITARI REGIONALI** (Age.Na.S.), Codice Fiscale: 97113690586 in persona del legale rappresentante pro tempore, con sede legale in via Puglie n. 23, 00187 Roma e PEC. agenas@pec.agenas.it;
- **LA COMMISSIONE NAZIONALE PER LA FORMAZIONE CONTINUA** Codice Fiscale: 97113690586 in persona del legale rappresentante pro tempore, Pec. ecm@pec.agenas.it;
- **LA FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI TECNICI SANITARI DI RADIOLOGIA MEDICA E DELLE PROFESSIONI SANITARIE TECNICHE, DELLA RIABILITAZIONE E DELLA PREVENZIONE,** Codice fiscale: 01682270580, in persona del legale rappresentante pro tempore con sede legale in Via Magna Grecia, n. 30/A – 00183 Roma e PEC. federazione@pec.tsrm.org,

**- CONVENUTI-**

**E NEI CONFRONTI DEL**

- **MINISTERO DELLA SALUTE** Codice Fiscale: 80242250589 in persona del Ministro *pro tempore,* rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

**AVVERSO E PER L'ANNULLAMENTO**

**PREVIA SOSPENSIONE DELL'EFFICACIA**

- **della delibera n. 3/2022 adottata dalla Commissione Nazionale per la Formazione Continua (CNFC) il 24.3.2022**, nella parte in cui dispone che solo "*gli iscritti negli elenchi speciali ad esaurimento di cui all'**art. 1** del D.M. 9 agosto 2019 sono sottoposti all'obbligo ECM a far data 01.01.2023"*, escludendo dalla formazione ECM. i massofisioterapisti iscritti negli elenchi speciali ad esaurimento di cui all'art. **5** del D.M. 9 agosto 2019 e differendo al 2023 l'attivazione della formazione, nonché, per quanto di interesse, del **paragrafo 1.2 del Manuale sulla formazione continua del professionista sanitario del 25 ottobre 2018**, recante i "*1.2. Destinatari e decorrenza dell'obbligo formativo",* della **nota datata 10.3.2021, prot. 292/2021**, a firma del dr. Vincenzo Braun e del dr. Alessandro Beux, della **nota Prot. n. 1325/2020** della Federazione nazionale Ordini dei TSRM e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione, delle **risultanze dell'audizione del Presidente della Federazione nazionale Ordini dei TSRM e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione,** nel corso della riunione del Comitato di presidenza del 24 febbraio 2021, e **del parere espresso dal Comitato Tecnico delle Regioni** durante le riunioni tenutesi in data 10.02.22 e 16.03.22,
- degli ulteriori eventuali provvedimenti presupposti, consequenziali e/o comunque connessi.

**FATTO**

1. **La Federazione Italiana Massofisioterapisti** è una associazione sindacale senza scopo di lucro, costituita tra l'**AIMFI** ("Associazione italiana Massofisioterapisti"), l'**AMS** ("*Associazione Massofisioterapisti Siciliana")* e l'**AIMTES** ("*Associazione Italiana Massaggiatori Sportivi e terapisti dello Sport*"), che costituiscono le Organizzazioni sindacali **maggiormente rappresentative "*nel campo della tutela della figura professionale del massofisioterapista"*** (così: l'art. 1 dello Statuto, alleg. sub n. 1).
2. Gli altri ricorrenti sono **massofisioterapisti che hanno svolto la professione sanitaria per almeno un triennio** prima dell'entrata in vigore dell'art. 1 della L. n. 145/18, **ottenendo** conseguentemente **l'iscrizione nell'elenco speciale di cui al comma 4 bis dell'art. 4 della L. n. 42/99, attuato dall'art. 5 del decreto ministeriale del 9.8.2019** (recante "*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").*
3. Come noto l'art. 1 della **L. n. 403/71** originariamente **includeva l'attività del massofisioterapista tra le "*professioni sanitarie",*** precisando, all'art. 1, che «*La **PROFESSIONE SANITARIA** di massaggiatore e massofisioterapista **è esercitabile soltanto dai massaggiatori e massofisioterapisti diplomati da una scuola di massaggio e massofisioterapia***».
4. Successivamente il **d.lgs. 502/92** (nel testo vigente in seguito alle modifiche introdotte dall'**art. 7 del d.lgs. 517/93**) richiedeva invece per l'esercizio delle professioni sanitarie una

formazione **universitaria** e prevedeva, all'art. 6, che *«i **corsi di studio** … che **NON** siano stati **RIORDINATI** … **sono soppressi** entro **due anni a decorrere dal 1° gennaio 1994**».*

5. Il Ministero della Sanità peraltro non procedeva al riordino dei corsi per massofisioterapisti, per cui la **L. n. 42/99** sanciva che i *"diplomi e attestati **conseguiti** in base alla precedente normativa, **che abbiano permesso** … **l'attività professionale**"*, **abilitano *de plano*** i relativi titolari **all'esercizio della professione sanitaria** (così: l'art. 4)**.**

6. Il Ministero della Sanità, con il **DM. 27 LUGLIO 2000** precisava pertanto che *"sono **equipollenti**, ai sensi dell'art. 4, comma 1, della L. n. 42/99, al **diploma di fisioterapista**" …* i diplomi di "***massofisioterapista - Corso triennale di formazione specifica*** (***legge n. 403/71**)",* rilasciati dalle scuole regionali secondo il previgente sistema formativo (non ancora abrogato dal legislatore).

7. La medesima legge **n. 42/99** demandava inoltre ad **apposito decreto** del Ministro della sanità d'intesa con il MIUR. l'individuazione dei criteri e delle modalità "*per riconoscere come **equivalenti** ai diplomi universitari, … **ULTERIORI TITOLI***", considerando il "*possesso di una **pluriennale esperienza professionale***" (così: l'art. 4, comma 2, della l. n. 42/99).

8. I due Ministeri peraltro non raggiungevano alcun accordo sul riordino dei corsi formativi, per cui il **MINISTERO DELLA SALUTE** continuava a qualificare la figura del massofisioterapista come "***professione sanitaria** non riordinata*".

9. Nel 2013 la **III Sez. del Consiglio di Stato** riteneva peraltro che, in seguito all'emanazione della L. n. 43/2006, **i titoli rilasciati dalle Scuole Regionali** non **consentissero** più lo svolgimento della professione sanitaria di massofisioterapista, bensì permettessero **di conseguire** unicamente **l'inferiore profilo di** «***operatore di interesse sanitario***» (cfr. Cons. Stato, sez. III, 17/06/2013, n. 3325).

10. Il **16 luglio 2013** il **MINISTERO DELLA SALUTE** pertanto recepiva la posizione della III Sezione del Consiglio di Stato e riqualificava il profilo del massofisioterapista da "***professionista** sanitario*" ad "***operatore** di interesse sanitario*".

11. Il mancato riordino della figura dei massofisioterapisti e la mancata esplicita soppressione dell'abilitazione alla professione sanitaria tuttavia induceva la **VI Sez**. **del Consiglio di Stato** a ritenere che, anche dopo l'istituzione dei corsi universitari per fisioterapista, i **diplomi regionali continuavano ad abilitare all'esercizio della professione sanitaria riabilitativa**; secondo la VI Sezione infatti, *«ai sensi dell'art. 1 del d.m. 27 luglio 2000, **l'equipollenza vale per tutti i titoli di massofisioterapista** conseguiti in base alla L. n. 403/71, a prescindere dalla data di conseguimento o di inizio dei corsi*» (così: **Cons. St., Sez. VI, 5/03/2015, n. 1105**, Patroni Griffi, Presidente, e Giovagnoli, Consigliere Estensore, successivamente ribadita da Cons. St., Sez. VI, 1.3.2016, n. 1118).

12. Quest'ultimo orientamento veniva condiviso dal **C.G.A.R.S**, il quale confermava che *«l'equipollenza tra il diploma di massofisioterapista e il diploma universitario di fisioterapista vale per tutti i titoli di masso fisioterapista, conseguiti in base alla L. 19.5.1971 n. 403 a prescindere dalla data di conseguimento o di inizio dei corsi, cui il citato decreto non attribuisce alcuna rilevanza*» (così C.G.A., sez. giur., 10 maggio 2017 n. 212).

13. **La L. n. 145/18** (c.d. *"Legge di Stabilità 2019"*), per fare chiarezza e tutelare l'affidamento dei massofisioterapisti che si erano **ISCRITTI AI CORSI PRIMA DELL'ANNO**

**FORMATIVO 2013/2014 (quando il Ministero della Salute ancora qualificava i massofisioterapisti come "*professionisti sanitari*"**), abrogava l'art. 1 della L. n. 403/1971, che qualificava la figura del Massofisioterapista come professione sanitaria, ma **consentiva di MANTENERE la qualificazione di PROFESSIONISTI SANITARI ai massofioterapisti** che, avendo iniziato il corso di formazione triennale entro l'anno formativo 2012/2013, avevano **conseguito il diploma entro 2015 e** conseguentemente **svolto per almeno 36 mesi la relativa professione sanitaria.**

14. L**'ART. 1, COMMA 537, DELLA L. N. 145/18 introduceva** infatti **nell'art. 4 della L. n. 42/99** l'ulteriore **comma 4 bis,** il quale statuisce che "***coloro che svolgono**, o abbiano svolto un'attività professionale in regime di lavoro dipendente o autonomo, **per un periodo minimo di trentasei mesi,** … **possono CONTINUARE a svolgere le attività professionali previste dal profilo della PROFESSIONE SANITARIA di riferimento purché si iscrivano** […] **negli elenchi speciali ad esaurimento** istituiti presso gli Ordini dei TSRM-PSTRP*".

15. Come chiarito dai lavori preparatori il comma veniva **inserito nella Legge di bilancio per il 2019,** durante l'esame al Senato, per salvaguardare **l'affidamento** dei massofisioterapisti che, al momento dell'entrata in vigore della L. n. 145/18, avevano **conseguito da più di 36 mesi il diploma di massofioterapisti,** svolgendo l'**attività professionale riabilitativa**, sancendo che gli stessi possono continuare ad espletare tale **professione sanitaria**, chiedendo l'inserimento in appositi **elenchi speciali "*ad esaurimento***".

16. In altri termini, considerato che il Ministero della Salute **solo il 16.7.2013** aveva ufficializzato che l'iscrizione ai corsi regionali avrebbe consentito di conseguire il titolo di mero "*operatore di interesse sanitario*" e che pertanto i massofisioterapisti iscrittisi entro l'a.s. 2012/13 e diplomatisi entro il 2015 potevano vantare una aspettativa qualificata di potere svolgere la professione sanitaria, il **Parlamento autorizzava** l'inserimento negli elenchi ad esaurimento e il conseguente **esercizio della professione sanitaria da parte dei massofisioterapisti che**, alla data di entrata in vigore della L. n. 145/18, **erano già in possesso di una qualificata pregressa esperienza di almeno di 36 mesi.**

17. In **mera attuazione** della L. n. 145/2018 il **Ministero della Salute**, con l'art. 5 del **DECRETO MINISTERIALE DEL 9 AGOSTO 2019,** stabiliva che *"1. **Ai sensi** del comma 4-bis, dell'art. 4, della legge 26 febbraio 1999, n. 42, introdotto dall'**art. 1, comma 537, della legge 30 dicembre 2018, n. 145,** presso gli Ordini dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione **è istituito l'elenco speciale ad esaurimento dei massofisioterapisti il cui titolo è stato conseguito ai sensi della L. n. 403/71***".

18. Per effetto di tali disposizioni mentre i Massofisioterapisti, che avevano già maturato **36 mesi di esperienza lavorativa prima del 1° gennaio 2019** (data di entrata in vigore della l. n. 145/18, v. art. 19), sono rimasti **abilitati all'esercizio della professione sanitaria in virtù dell'iscrizione all'elenco speciale ad esaurimento**, **ai sensi dell'art. 4,** comma 4 bis, **della L. n. 42/99** (introdotto dalla l. n. 145/18) **e del DM. 9 agosto 2019,** i **diplomati che non avevano maturato i 36 mesi prima dell'entrata in vigore della L. n. 145/2018**

rientrano nell'ambito della categoria degli "***operatori di interesse sanitario***", poiché non hanno beneficiato della disciplina derogatoria introdotta dalla l. n. 145/18.

19. Nel frattempo il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, con l'**Accordo del 2 febbraio 2017**, approvavano il documento "*La formazione continua nel settore Salute*", con cui riconoscevano a tutti i professionisti sanitari il "***diritto all'accesso alla formazione continua"*** (così l'art. 24) e demandavano alla Commissione nazionale per la formazione continua la programmazione e definizione dei progetti di formazione continua (cfr. l'art. 8).

20. La Commissione nazionale per la formazione continua, nel corso della riunione del 25 ottobre 2018, approvava quindi il **Manuale sulla formazione continua del professionista sanitario**, che confermava l'obbligo ECM. **per tutti i professionisti sanitari** e quindi anche per i massofisioterapisti iscritti nel nuovo elenco ad esaurimento di cui all'art. 5 del D.M. 9 agosto 2019.

21. Nonostante il legislatore nazionale con la cit. l. n. 145/2018 avesse confermato in via autentica la **riconducibilità alle professioni sanitarie dell'attività svolta dai massofisioterapisti iscritti nell'elenco ad esaurimento di cui al DM. 9.8.2019,** la Commissione nazionale per la formazione continua, in data **24.3.2022**, disponeva che solo "*gli iscritti negli elenchi speciali ad esaurimento di cui all'**art. 1** del D.M. 9 agosto 2019 sono sottoposti all'obbligo ECM a far data 01.01.2023"* (così la delibera n. 3/2022).

22. In estrema sintesi, la Commissione nazionale per la formazione continua differiva di un ulteriore anno l'obbligo formativo e introduceva nell'ordinamento giuridico un regime differenziato di formazione professionale per gli iscritti negli elenchi speciali ad esaurimento di cui al D.M. 9 agosto 2019, in quanto stabiliva che mentre **i professionisti inseriti negli elenchi di cui all'art. 1 possono beneficiare dell'Educazione continua in medicina** (ECM), i professionisti sanitari iscritti **negli elenchi di cui all'art. 5** non possono fruire della formazione professionale, nonostante entrambi gli elenchi siano stati adottati dal Ministero ai sensi dell'art. 1 della L. n. 145/2018.

23. La delibera impugnata determina dunque una situazione di ingiusto e immotivato svantaggio per la categoria dei massofisioterapisti, in quanto preclude ai massofisioterapisti iscritti nell'elenco speciale ad esaurimento di cui all'art. 5 del D.M. 9 agosto 2019 di accedere all'ECM..

24. Con il presente gravame, i ricorrenti **contestano** pertanto **il carattere irragionevole e discriminatorio dei provvedimenti impugnati** per i seguenti:

## MOTIVI IN DIRITTO

### I-SULLA LEGITTIMAZIONE E SULL'INTERESSE AD AGIRE DI F.I.MFT.

Preliminarmente si evidenzia la legittimazione e l'interesse ad agire della **F.I.MFT.** a contrastare la **discriminazione** operata dalla Commissione **nei confronti del personale massofisioterapista iscritto negli elenchi speciali di cui all'art. 5 del D.M. 9 agosto 2019** e, più in generale, all'annullamento dei provvedimenti impugnati, in quanto **organizzazione** sindacale **rappresentativa a livello nazionale della maggioranza dei massofisioterapisti italiani,** grazie ad oltre un migliaio di iscritti.

**La Federazione Italiana Massofisioterapisti** è stata infatti costituita il 27.2.2019 tramite federazione dell'**AIMFI** ("*Associazione italiana Massofisioterapisti*") con l'**AMS** ("*Associazione Massofisioterapisti Siciliana")* e l'**AIMTES** ("*Associazione Italiana Massaggiatori Sportivi e terapisti dello Sport"*), che costituiscono le tre organizzazioni sindacali più significative nel campo della tutela e formazione dei massofisioterapisti.

L'**art. 1 dello Statuto della Federazione** precisa poi che "*2. La Federazione è l'organismo associativo e rappresentativo, in ordine all'attuazione delle finalità del presente Statuto, delle Associazioni, d'ora in poi detti Enti, operanti nel campo della tutela della figura professionale del massofisioterapista e dell'istruzione, della formazione, dell'orientamento e dell'aggiornamento professionale del medesimo."* (così il doc. 1).

L'**art. 2 del suo Statuto** annovera infine tra gli **scopi del Sindacato la "*tutela della figura professionale del massofisioterapista e dell'istruzione, della formazione,*** *dell'orientamento e dell'aggiornamento professionale del medesimo a livello comunitario, nazionale, interregionale e regionale",* precisando che "*4. La Federazione si prefigge di: a) sostenere gli interessi della categoria rappresentata, salvaguardando il patrimonio culturale e scientifico della professione sanitaria del Massofisioterapista - Massaggiatore, salvaguardarne la dignità, difenderne le peculiarità, l'integrità del profilo, l'unicità operativa ed esaltarne l'utilità sociale a tutti i livelli ed in tutti i settori, compreso quello dello sport;"* (così il doc. 1).

In tale quadro **F.I.MFT.** impugna la delibera della Commissione Nazionale per la Formazione Continua del Ministero della Salute n. 3/2022 e gli ulteriori atti indicati in epigrafe in quanto direttamente lesiva per l'associazione e la categoria professionale rappresentata, poiché esclude i massofisioterapisti iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 5 del DM. 9.8.2019 dal sistema formativo obbligatorio introdotto nell'ordinamento giuridico dall'**art. 16-bis del D. Lgs. n. 502/1992** (cd. "*Educazione Continua in Medicina*") e recepito dall'art. 24 dell'**Accordo Stato-Regioni del 2 febbraio 2017**, nonché dal paragrafo 1.2 del **Manuale sulla formazione continua del professionista sanitario del 25 ottobre 2018**.

Risulta pertanto palmare la legittimazione e l'interesse ad agire della Federazione dell'AIMFI dell'AMS e dell'AIMTES., in quanto "*le medesime perseguono, tra le loro finalità statutarie, il controllo sulla preparazione professionale degli associati, la promozione del miglioramento dell'immagine del settore ottico e l'organizzazione di aggiornamento professionale*" (così in generale, *ex multis*, TAR Lazio, Sezione Terza Quater, 9/11/2020, n. 11574).

## II - SULLA VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 6, 16, 16-BIS, 16-TER E 16-QUATER DEL D. LEG.VO N. 502/92 E DEGLI ARTT. 1, 24 E 25 DELL'ACCORDO STATO-REGIONI DEL 2 FEBBRAIO 2017.

Come anticipato in premessa la Commissione nazionale per la formazione continua con l'impugnata delibera n. 3 del 24/3/2022 **ha escluso dai soggetti destinatari dell'ECM. i professionisti sanitari di cui all'art. 5 del D.M. 9 agosto 2019**, creando così un doppio binario di formazione per gli iscritti negli elenchi speciali istituiti ai sensi dell'art. 1, comma

537, della L. n. 145/2018, a seconda che siano inseriti nell'elenco speciale ad esaurimento di cui all'art. 1 o di cui al successivo art. 5, benché la disposizione istitutiva e i requisiti di iscrizione siano identici.

Tale differenziazione si pone *in primis* in stridente contrasto con gli **artt. 6, 16, 16-bis, 16-ter e 16- quater del decreto legislativo n. 502/92**, che **impongono la formazione** prevista dagli artt.16-bis e ss. del d.to l.vo n. 502/92, definita *«Educazione Continua in Medicina - **E.C.M.»,*** **a tutti i professionisti sanitari**, che operano in qualità liberi professionisti o di dipendenti per conto del Servizio Sanitario Nazionale, delle Università o delle strutture sanitarie private, accreditate e non.

L'**art. 16 bis,** in particolare, ha istituito l'obbligo della formazione continua per tutti i professionisti della sanità, precisando che *«la formazione continua consiste in attività di qualificazione specifica per i diversi profili professionali, attraverso la partecipazione a corsi, convegni, seminari, organizzati da istituzioni pubbliche o private accreditate ai sensi del presente decreto, nonché soggiorni di studio e la partecipazione a studi clinici controllati e ad attività di ricerca, di sperimentazione e di sviluppo».*

L'**art. 16-ter** ha poi sancito che la programmazione pluriennale della *«Educazione Continua in Medicina - E.C.M.»* è demandata ad apposita Commissione nazionale per la formazione continua, presieduta dal Ministro della salute, la quale *«definisce i crediti formativi che devono essere complessivamente maturati dagli operatori in un determinato arco di tempo, gli indirizzi per la organizzazione dei programmi di formazione predisposti a livello regionale nonché i criteri e gli strumenti per il riconoscimento e la valutazione delle esperienze formative».*

L'**art. 16- Quater** del decreto legislativo n. 502/92 ha infine statuito che *«1. La partecipazione alle attività di formazione continua costituisce **requisito indispensabile** per svolgere attività professionale, in qualità di dipendente o libero professionista, per conto delle aziende ospedaliere, delle università, delle unità sanitarie locali e delle strutture sanitarie private … 3. Per le strutture sanitarie private l'adempimento, da parte del personale sanitario dipendente o convenzionato che opera nella struttura, dell'obbligo di partecipazione alla formazione continua e il conseguimento dei crediti nel triennio costituiscono **requisito essenziale per ottenere e mantenere l'accreditamento** da parte del Servizio sanitario nazionale.»*

I provvedimenti impugnati del resto violano anche l'**Accordo Stato-Regioni del 2 febbraio 2017**, il quale ha recepito tale diritto / obbligo formativo di tutti i professionisti sanitari all'**art. 1** dell'Accordo Stato-Regioni del 2 febbraio 2017 (rubricato "*La formazione continua nel settore Salute"),* sottolineando che *«1. La formazione continua dei professionisti sanitari è espressione del valore fondamentale della tutela della salute*», e ribadendo, all'**Art. 24** *("Diritto all'accesso alla formazione continua")*, che *«1. **Ogni professionista sanitario ha diritto all'accesso alla formazione continua**. 2. È compito dei regolatori istituzionali del sistema E.C.M. adottare tutte le misure necessarie per rimuovere gli ostacoli di ordine economico, sociale e geografico che limitano di fatto l'accesso alla formazione continua per tutti i professionisti sanitari. … 5. Il professionista sanitario **ha diritto di scegliere e partecipare liberamente agli eventi** organizzati dai provider*».

I provvedimenti avversati con il presente ricorso non rispettano neppure l'**art. 25** dell'Accordo Stato-Regioni del 2 febbraio 2017, il quale stabilisce che *«Il professionista sanitario ha l'obbligo di curare la propria formazione e competenza professionale nell'interesse della salute individuale e collettiva. 3. Assolve l'obbligo formativo il professionista sanitario che pone in essere quanto previsto dalla vigente normativa in materia di E.C.M.*».

E' quindi evidente l'illegittimità della delibera n. 3/2022 e degli altri provvedimenti impugnati in quanto **precludono l'accesso all'ECM. ai massofisioterapisti abilitati all'esercizio della professione sanitaria**, nonostante lo stesso rappresenti **l'unico processo** attraverso il quale tutti i professionisti della salute possono mantenersi adeguatamente aggiornati per rispondere ai bisogni dei pazienti, alle esigenze del Servizio sanitario e al proprio sviluppo professionale.

Tale compito risulta chiaramente confermato dal **paragrafo 3.5 del Manuale sulla formazione continua del professionista sanitario del 25 ottobre 2018,** il quale precisa che *«3.5. Autoformazione. L'attività di autoformazione consiste nella lettura di riviste scientifiche, di capitoli di libri e di monografie non accreditati come eventi formativi ECM. Per il triennio 2017/2019 il numero complessivo di crediti riconoscibili per attività di autoformazione non può superare il 20% dell'obbligo formativo triennale valutando, sulla base dell'impegno orario autocertificato dal professionista, il numero dei crediti da attribuire.*»

**III - SULLA VIOLAZIONE DELL'ART. 3 DELLA L. N. 241/90, DELL'ART. 97 DELLA COST. E DEL PRINCIPIO DI BUON ANDAMENTO DELLA PA.. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL PARAGRAFO 1.2 DEL MANUALE SULLA FORMAZIONE CONTINUA DEL PROFESSIONISTA SANITARIO DEL 25 OTTOBRE 2018.**

Da quanto esposto nel precedente paragrafo risulta palmare che l'impugnata delibera n. 3 del 24/3/22 è illegittima anche sotto il profilo della violazione dell'art. 3 della L. n. 241/90, in quanto la Commissione ha **immotivatamente escluso dall'ambito soggettivo di applicazione dell'E.C.M. i massofisioterapisti iscritti nell'elenco speciale istituito dalla L. n. 145/2018**, precludendo agli stessi l'acquisizione di nuove conoscenze, abilità e attitudini, indispensabili per una competente ed esperta cura dei pazienti trattati.

Nella delibera del 24 marzo 2022 la Commissione Nazionale per la formazione continua non esplicita in alcun modo le ragioni della limitazione dell'accesso alla formazione ECM. ai soli iscritti nell'art. 1 del DM. 9.8.2019, limitandosi a richiamare "*la nota Prot. n. I 325/2020 della Federazione nazionale Ordini dei TSRM-PSTRP., con la quale il presidente Alessandro Beux ha chiesto alla Commissione nazionale per la formazione continua chiarimenti circa la sottoposizione all'obbligo ECM dei professionisti iscritti negli elenchi speciali del TSRM - PSTRP istituiti con L. n. 145/2018; … le risultanze dell'audizione del Presidente della Federazione nazionale degli Ordini dei TSRM-PSTRP nel corso della riunione del Comitato di presidenza del 24 febbraio 2021 … la nota Prot. n. 292/2021 … il parere positivo espresso dal Comitato Tecnico delle Regioni durante le riunioni tenutesi in data I0.02.22 e 16.03.22",* di cui **non riporta neppure il contenuto**.

Invero l'unica motivazione che compare nella delibera è costituita dalla "***considerazione***" che "*i soggetti iscritti negli elenchi ad esaurimento istituiti presso gli Ordini dei TSRM-PSTRP di cui all'art. 1 del D.M. del 9 agosto 2019 svolgono le attività professionali previste dal profilo della professione sanitaria di riferimento già soggetta all'obbligo ECM;".*

Tale motivazione risulta peraltro del tutto **insufficiente** posto che – come ammesso dal Presidente della F.N.C.P.T.S.R.M nella lettera del 10.3.2021, prot. 292/2021 - «*La legge 145/2018 ha formalizzato che gli iscritti agli elenchi speciali ad esaurimento … possano esercitare attività e funzioni nei luoghi di lavoro al pari dei colleghi iscritti ai relativi albi, entro i limiti determinati dalla stessa normativa. Va da sé che* ***non possono essere esentati da una formazione continua che garantisca la qualità e la professionalità nella prestazione erogata al cittadino*** *nell'ambito della tutela della salute … La manutenzione e l'ampliamento delle competenze attraverso la formazione ECM non è un fine, bensì un mezzo attraverso il quale il sistema si propone di* ***garantire che le prestazioni sanitarie svolte/erogate da chi ha i requisiti per farlo siano sempre le migliori possibili,*** *a vantaggio delle persone assistite e in risposta al diritto costituzionale della salute di tutti i cittadini. Sarebbe contro il disposto normativo consentire agli iscritti agli elenchi speciali ad esaurimento di esercitare le attività previste dai profili delle professioni sanitarie di riferimento senza che questi siano sottoposti alla medesima formazione continua prevista per coloro che sono iscritti agli albi. A salvaguardia del cittadino è dovere deontologico dei professionisti mantenere un'adeguata professionalità attraverso la formazione continua, mentre spetta agli Ordini e alle relative Commissioni di albo verificare che questa venga effettuata da tutti i loro iscritti.»*

Le "*conclusioni*" per le quali è stata disposta l'estensione della formazione ECM. ai soggetti iscritti negli elenchi di cui all'art. 1 risultano tuttavia chiaramente **estensibili ai professionisti sanitari inseriti negli elenchi speciali ad esaurimento di cui all'art. 5 del medesimo DM. 9.8.2019**, poiché la **legge n. 145/2018 ha** chiaramente **consentito anche ai massofisioterapisti di "*continuare*" a svolgere la professione sanitaria ed imposto al Ministero della Salute di inserirli negli elenchi ad esaurimento, al pari degli altri professionisti di cui all'art. 1,** per il fatto che avevano maturato una qualificata esperienza di 36 mesi prima dell'emanazione della L. n. 145/2018**.**

Ne discende che l'esplicitazione delle ragioni della mancata ammissione dei ricorrenti e degli altri massofisioterapisti iscritti nell'elenco speciale ad esaurimento era quantomai necessaria in quanto risulta normativamente sancito dall'art. 1 della **L. n. 403/71** e della **L. n. 145/18** che l'attività svolta dai massofisioterapisti costituisce una «***PROFESSIONE SANITARIA***», tanto che il comma 537 dell'**art. 1 della L. n. 145/18** ha aggiunto **nell'art. 4 della L. n. 42/99** l'ulteriore **comma 4 bis,** proprio per permettere anche a «***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 consecutivi,* ***negli ultimi 10 anni, possono CONTINUARE a svolgere le attività professionali previste dal profilo della professione sanitaria di riferimento purché si iscrivano*** *[…]* ***negli elenchi speciali ad esaurimento*** *istituiti presso gli Ordini dei TSRM-PSTRP*.»

Nel **Dossier del 23.12.2018 del Senato, recante** lavori preparatori alla c.d. "*Legge di Stabilità 2019",* si legge infatti che **il comma 537 è stato aggiunto all'art. 1** in quanto «*le figure professionali sopra richiamate di massaggiatore e* ***MASSOFISIOTERAPISTA****, … **non** sono state **riordinate** dalla nuova disciplina sulle professioni sanitarie di cui alla prima citata L. n. 3/2018. Pertanto,* ***la ratio della disposizione in esame è quella di superare, anche per tali figure, l'indeterminatezza del quadro giuridico, PERMETTENDO ANCHE A QUESTI OPERATORI - CHE POSSANO DIMOSTRARE I REQUISITI SOPRA ESAMINATI - L'ISCRIZIONE AGLI ELENCHI SPECIALI da costituire con decreto del ministero della salute****»*.

Nel successivo **Dossier del 27.12.2018** si ribadisce poi che **i massofisioterapisti** «*che si sono formati successivamente al 17.3.1999 (data di entrata in vigore della l. n. 42/99) non hanno potuto beneficiare della equipollenza ed equivalenza al titolo di fisioterapista. Come sopra rappresentato le disposizioni contenute nell'emendamento in esame garantiscono anche a costoro la possibilità di* ***CONTINUARE AD ESERCITARE LE ATTIVITÀ RICONDUCIBILI ALLA PROFESSIONE DI FISIOTERAPISTA,*** *iscrivendosi nell'elenco speciale di riferimento»*.

La delibera n. 3/22 pertanto, precludendo ai massofisioterapisti iscritti nell'elenco speciale di accedere all'ECM., **viola la l. n. 145/2018** e il **principio di buon andamento della PA.,** poiché impedendo l'accesso alla formazione continua mette a rischio la sicurezza dei pazienti affidati alle loro cure e la stessa finalità dell'istituto dell'ECM., costituita nel **garantire un elevato livello di tutela della salute umana**, in palese dispregio dell'importantissimo **ruolo demandato dal legislatore alla Commissione nazionale per la formazione continua.**

## IV - SULLA INCONFERENZA DEL RICHIAMO AL PARAGRAFO 1.2 DEL MANUALE SULLA FORMAZIONE CONTINUA DEL PROFESSIONISTA SANITARIO DEL 25 OTTOBRE 2018 E DELLE OPINIONI PERSONALI ESPRESSE DAL DR. BRAUN E DEL DR. BEUX, NELLA COMUNICAZIONE DEL 10.3.2021.

A sostegno della legittimità dell'esclusione dei massofisioterapisti iscritti nell'elenco speciale ad esaurimento non pare possa seriamente richiamarsi – come sembra fare invece la Commissione per la formazione nell'impugnata delibera n. 3/2022 - il **PARAGRAFO 1.2 DEL MANUALE SULLA FORMAZIONE CONTINUA del professionista sanitario del 25 ottobre 2018 (**recante i *"1.2. Destinatari e decorrenza dell'obbligo formativo"*).

Questo provvedimento infatti, ben lungi dall'escludere i massofisioterapisti dall'ECM., conferma che *«Sono destinatari dell'obbligo ECM* ***tutti i soggetti appartenenti ad una delle professioni sanitarie*** *riconosciute dalla normativa vigente. L'obbligo di formazione continua* ***decorre dal 1° gennaio successivo alla data di iscrizione all'Ordine***».

E' infatti palmare che tale disposizione, essendo stata adottata prima non solo dell'adozione del DM. 9.8.2019, ma addirittura dell'emanazione della L. n. 145 del **30 dicembre 2018**, non poteva certo contemplare i massofisioterapisti, iscrittisi agli elenchi ad esaurimento **NON ancora ISTITUITI** dal legislatore.

Non solo. Tale provvedimento avalla ulteriormente l'illegittimità della delibera n. 3/2022 nella parte in cui differisce l'obbligo formativo all'1.1.2023, posto che **i massofisioterapisti sono stati inseriti negli elenchi gestiti dalla F.N.C.P.T.S.R.M a decorre dal 1° gennaio 2020,**

per cui i **progetti di formazione continua ECM avrebbero dovuti essere attivati dalla Commissione,** a tutto concedere**, a partire dal 1° gennaio 2022 e non certo a decorrere dal 2023**, come invece illegittimamente disposto nella delibera impugnata.

Né, all'uopo, pare possa richiamarsi in contrario la **lettera del 10.3.2021, prot. 292/2021, in quanto la stessa non riveste alcuna valenza provvedimentale,** contenendo le mere **posizioni personalmente espresse** dal dr. Vincenzo Braun (Componente del Comitato centrale per la formazione continua) e dal dr. Alessandro Beux (allora Presidente della F.N.C.P.T.S.R.M.), **senza alcuna idonea approvazione collegiale della F.N.C.P.T.S.R.M..**

Che poi l'opinione espressa nella contestata comunicazione del 10 marzo 2021 non rispecchi neppure la posizione ufficiale della **F.N.C.P.T.S.R.M.** emerge chiaramente dalle memorie depositate davanti a questo Ill.mo collegio nel giudizio N.05273/2020 REG. RIC., in cui la **F.N.C.P.T.S.R.M. ha espressamente riconosciuto che** «*la **figura professionale del Massofisioterapista permane solo come figura ad esaurimento all'interno degli Elenchi speciali**. Ora, la circostanza che la l. n. 145/2018 abbia abrogato l'art. 1 della L. n. 403/1971, che - come visto - qualificava la figura di Massofisioterapista come **professione sanitaria** ausiliaria, non significa che il Massofisioterapista iscritto all'elenco speciale ad esaurimento non possa essere **considerato a tutti gli effetti come Professionista sanitario**. Le riforme in ambito sanitario, concretizzatosi con la L. n. 3/2018 prima e con la L. n. 145/2018 poi, hanno infatti previsto che quei massofisioterapisti già professionalizzati in forza di un percorso formativo e lavorativo consolidato possano essere inseriti negli elenchi speciali ad esaurimento come **professionisti sanitari**: ciò è del resto desumibile dal fatto che la stessa legge n. 145/2018: fa riferimento ad attività professionali relative alla professione sanitaria di riferimento; **riserva** l'elenco speciale dei Massofisioterapisti a quei professionisti con titolo conseguito ai sensi della **L. n. 403/71, il cui art. 1, come visto, qualificava la figura di Massofisioterapista come Professione sanitaria** … quei Massofisioterapisti inseriti nell'elenco speciale ad esaurimento, che abbiano, cioè, maturato i necessari requisiti di legge, lungi dall'essere definiti come operatori di interesse sanitario, sono inquadrabili come **professionisti sanitari** (ausiliari) **a tutti gli effetti**. Su questo ultimo punto occorre citare i **lavori preparatori della L. n. 145/2018**, nei quali risulta evidente come il legislatore abbia inteso qualificare i **massofisioterapisti idonei** ad essere iscritti nell'elenco speciale (con esperienza professionale e formativa ai sensi dell'art. 1 della l. n. 403/1971) al pari degli altri professionisti sanitari impossibilitati all'iscrizione all'albo; nei lavori preparatori in particolare, facendo riferimento all'abrogazione dell'articolo 1, della L. n. 403/1971 si afferma espressamente che la figura Massofisioterapista con titolo conseguito ai sensi dell'art. 1, l. n. 403/1971 - idoneo quindi a confluire nell'elenco speciale - sia **una figura professionale sanitaria** (seppur ausiliaria) **a tutti gli effetti** (cfr. in particolare: Dossier 27 dicembre 2018 – legge di bilancio 2019, pp. 658 e ss.)*».

**V - SULLA ILLEGITTIMITÀ DELLA NOTA DEL 10.3.2021, PROT. 292/2021 E DEGLI ALTRI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI PER VIOLAZIONE DELL'ART. 1 DELLA L. N. 403/71, DELL'ART. 1 DELLA L. N. 145/2018, NONCHÉ DEGLI ARTT. 6, 16, 16-BIS, 16-TER E 16-QUATER DEL D. LEG.VO N. 502/92 ED INCOMPETENZA DEL DR. BRAUN E DEL DR. BEUX,**

**NONCHÉ DELLA F.N.C.P.T.S.R.M.**

L'impugnata delibera n. 3/2022 va dunque annullata poiché **impedisce senza alcuna ragione** ai massofisioterapisti iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 5 del D.M. 9 agosto 2019 di mantenere aggiornate le proprie conoscenze e di offrire una assistenza qualitativamente utile e quindi di poter **essere buoni professionisti della sanità,** nonostante il **legislatore, con la l. n. 145/2018, abbia ritenuto essenziale mantenere la professione sanitaria dei massofisioterapisti per garantire la continuità e la funzionalità dei servizi sanitari**.

Per scrupolo difensivo, per la denegata ipotesi in cui si riconoscesse carattere provvedimentale alla nota del 10 marzo 2021, si chiede comunque che anche la stessa venga annullata, nei limiti di interesse, non solo per la stridente **violazione dell'art. 1, comma 537, della L. n. 145/2018 e del comma 4bis dell'art. 4 della L. n. 42/99**, che in maniera inequivocabile abilitano i massofisioterapisti iscritti nell'elenco speciale all'esercizio della **professione** sanitaria, ma anche per palese **incompetenza ad adottare il "*parere*" espresso**.

Tale comunicazione risulta infatti palesemente illegittima, laddove sostiene che, *«In applicazione dell'art. 1, comma 538, della L. 145/2018, il DM 9 agosto 2019 ha istituito gli elenchi speciali ad esaurimento e nello specifico all'art. 1, comma 1, ha individuato 17 elenchi speciali ad esaurimento legati alle professioni sanitarie già a suo tempo regolamentate. Lo stesso decreto ha istituito, all'art. 5, l'elenco speciale ad esaurimento dei Massofisioterapisti che, a differenza di quelli di cui all'art. 1, non hanno una professione sanitaria di riferimento. Pur tenendo conto di quanto l'Agenzia delle Entrate stabilisce in merito alla qualità delle prestazioni erogate dal Massofisioterapista, quindi alla possibilità che le spese sostenute per i loro interventi rientrino tra quelle per le quali sia possibile riconoscere la detrazione d'imposta come spesa sanitaria (circolare 19E/2020), è indiscutibile che tale riconoscimento non possa valere come elemento dal quale si possa far derivare lo status di professione sanitaria. L'individuazione delle professioni sanitarie è competenza del Ministero della Salute, da attuarsi secondo i termini previsti dalla normativa vigente … Infine, per **quanto attiene i Massofisioterapisti iscritti agli elenchi speciali ad esaurimento, la formazione continua** che garantisca la qualità e la professionalità nella prestazione erogata al cittadino nell'ambito della tutela della salute **potrà senz'altro essere promossa dagli Ordini e dalla FNO TSRM e PSTRP»***

Invero, contrariamente da quanto affermato in tale lettera **compete innanzitutto al legislatore** – e non certo al Ministero della Salute o ancor meno alla Commissione Nazionale ECM. o alla F.N.C.P.T.S.R.M. l'individuazione delle professioni sanitarie e delle modalità di formazione dei professionisti sanitari.

Risulta pertanto decisiva la circostanza che l'art. 1 della **L. n. 403/71**, rimasto in vigore fino al 1° gennaio 2019 (quando è stato abrogato dal comma 542 dell'art. 1 della L. n. 145/2018), **configurava l'attività** di **massofisioterapista** come «***PROFESSIONE SANITARIA***».

Non solo; la cit. **L. n. 145/2018** ha espressamente abilitato i massofisioterapisti iscritti nell'elenco speciale a *"continuare a svolgere le attività professionali previste dal profilo della professione **SANITARIA** di riferimento purché si **iscrivano** […] **negli elenchi speciali ad***

***esaurimento***", statuendo che "*è istituito l'elenco speciale ad esaurimento dei massofisioterapisti il cui titolo è stato* ***conseguito ai sensi della L. n. 403/71***".

Il **dr. Vincenzo Braun** sembra dunque ignorare che il Parlamento, con la legge n. 145/2018, ha deciso di mantenere nel rango delle professioni sanitarie le originarie funzioni di massofisioterapista di cui alla L. n. 403/71, in favore dei professionisti in possesso di una esperienza lavorativa di 36 mesi nell'ambito specifico della riabilitazione, a condizione che ottengano l'inserimento nell'elenco ad esaurimento di cui all'**art. 4 della L. n. 42/99**. I massofisioterapisti iscritti in tale elenco sono pertanto **direttamente abilitati all'esercizio della professione sanitaria in forza del comma 4 bis di tale articolo** (aggiunto dalla L. n. 145/2018), in forza del quale "*coloro che svolgono, o abbiano svolto un'attività professionale in regime di lavoro dipendente o autonomo, per un periodo minimo di trentasei mesi, …* ***possono continuare a svolgere le attività professionali****".*

La nota in epigrafe risulta del resto viziata anche da palese incompetenza, posto che, anche ammesso e non concesso che il dr. Beux fosse legittimato a esprimere la posizione della F.N.C.P.T.S.R.M., pare indubbio che **il dr. Braun,** essendo un mero Componente del Comitato centrale alla formazione, **non era certo legittimato rappresentare la federazione o ad esternarne la posizione. Tale incompetenza non risulta sanata dalla firma dell'atto da parte del Presidente** della F.N.C.P.T.S.R.M., non essendo possibile comprendere chi abbia reso la dichiarazione impugnata e, in ogni caso, l'incidenza della volontà del soggetto incompetente sul contenuto complessivo dell'atto.

Alla medesima conclusione si perviene d'altronde anche in quanto **la F.N.C.P.T.S.R.M. non ha**, in ogni caso, **alcuna competenza a stabilire quali siano i professionisti sanitari che possono accedere ai percorsi di formazione continua degli ECM o ancor meno di derogare al d.lvo n. 502/92 o alla L. n. 145/2018.**

**VI - SULLA INCOMPETENZA DELLA COMMISSIONE NAZIONALE PER LA FORMAZIONE CONTINUA E DELL'AGENAS. VIOLAZIONE DELL'ART. 8 DELL'ACCORDO STATO-REGIONI DEL 2 FEBBRAIO 2017, DELL'ART. 32 DELLA COST. E DELL'ART. 1 DELLA L. N. 403/1971 E DELLA L. N. 145/2018. ULTERIORE VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 6, 16, 16-BIS, 16-TER E 16-QUATER DEL D. LEG.VO N. 502/92, DEGLI ARTT. 1, 8, 24 E 25 DELL'ACCORDO STATO-REGIONI DEL 2 FEBBRAIO 2017.**

Da quanto esposto circa la **tempistica sottesa all'istituzione dell'elenco speciale ad esaurimento**, di cui all'art. 1, co. 537 e 538, della L. n. 145 del 30/12/2018 emerge inoltre la manifesta infondatezza anche del tentativo della Commissione di valutazione di giustificare l'esclusione dei massofisioterapisti (iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 5 del DM. 9.8.2019) con il manuale sulla formazione continua approvato ad **ottobre 2018**. Quest'ultimo risulta infatti **anteriore** non solo all'adozione del DM. 9.8.2019, ma addirittura **all'emanazione della legge di bilancio 2019,** che ha ordinato al Ministero della Salute l'istituzione degli elenchi ad esaurimento in favore dei massofisioterapisti che si erano iscritti ai corsi prima della modifica della qualificazione di "*professionisti sanitari*" prevista dall'art. 1 L. 403/1971.

Per mero tuziorismo giuridico si impugna comunque anche il **paragrafo 1.2 del Manuale sulla formazione continua del professionista sanitario del 25 ottobre 2018**, per la denegata ipotesi in cui si ritenesse che con la stessa la Commissione nazionale **abbia inteso implicitamente escludere della formazione continua ECM. i professionisti sanitari che avrebbero in futuro ottenuto l'inserimento negli elenchi speciali di cui all'art. 5 del D.M. 9 agosto 2019**.

Come già evidenziato il legislatore con l'art. 16 ter del dl.vo n. 502/92 ha infatti demandato alla **Commissione Nazionale per la Formazione Continua e all'AGENAS. solo l'elaborazione e l'organizzazione del programma nazionale ECM.**, per cui gli stessi non hanno alcun potere di stabilire in maniera autonoma quali siano i professionisti sanitari che hanno diritto ad accedere agli ECM. o ancor meno di affermare, in contrasto con il chiarissimo tenore dell'art. 1, comma 537, della L. n. 145/2018, che i massofisioterapisti iscritti negli elenchi istituiti da quest'ultima legge non sarebbero professionisti sanitari.

Del resto anche **l'art. 8** (recante *"Funzioni della Commissione nazionale")* **dell'Accordo Stato-Regioni del 2 febbraio 2017** stabilisce che la Commissione *"a) definisce e dà esecuzione alle norme relative ai requisiti minimi per l'accreditamento dei provider … b) definisce e dà esecuzione alla disciplina relativa agli eventi formativi … c) approva il Manuale nazionale di accreditamento per l'erogazione di eventi E.C.M., … i Manuali sulla formazione continua del professionista sanitario e delle verifiche dei provider … d) adotta i provvedimenti concernenti l'accreditamento dei provider di propria competenza; e) definisce e dà esecuzione alle norme relative ai crediti formativi, … f) definisce e dà esecuzione alle norme relative alla formazione individuale; g) definisce e dà esecuzione alle regole sul dossier formativo; h) cura l'albo pubblico dei provider; i) adotta tutti gli altri provvedimenti previsti dalla vigente normativa; l) promuove iniziative per favorire l'adesione dei professionisti sanitari al sistema di formazione continua; m) promuove la sperimentazione di nuove forme di formazione e di verifica delle ricadute dell'E.C.M. sulla qualità delle prestazioni professionali; n) elabora forme di implementazione dell'offerta formativa a favore delle professioni sanitarie più carenti di offerta; o) vigila, anche attraverso i propri organismi, sull'attuazione di quanto previsto dal presente Accordo."*

Non si vede pertanto come la Commissione per la formazione continua possa arrogarsi la competenza di escludere una intera categoria di professionisti sanitari dalla formazione continua ECM., in presenza di norme come **l'art. 1 della L. n. 403/71** e il **d.lvo n. 502/92,** che riconoscono, rispettivamente, la natura di "***professione sanitaria***" all'attività di massofisioterapista e **il diritto / dovere di accedere alla formazione continua ECM**. **a tutti i professionisti,** che operano direttamente nell'ambito della tutela della salute individuale, nonché di una successiva disposizione, quale la **L. n. 145/2018**, che **conferma lo *status* di professionisti sanitari ai massofisioterapisti iscritti negli elenchi speciali di cui all'art. 5 del D.M. 9 agosto 2019, mantenendo ad esaurimento il loro diritto a continuare a svolgere tale professione sanitaria.**

La delibera n. 3/2022 va dunque annullata poiché **impedisce** ai massofisioterapisti iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 5 del D.M. 9 agosto 2019 di mantenere aggiornate le proprie conoscenze e quindi di prendersi cura dei propri pazienti, con competenze

adeguate alla delicatezza delle mansioni svolte, benché il **legislatore, con la l. n. 145/2018, abbia espressamente riconosciuto il diritto dei massofisioterapisti a continuare a svolgere la professione sanitaria**.

**VII – SULLA ULTERIORE VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1 DELLA L. N. 403/1971, DELL'ART. 1 DELLA L. N. 42/99, DELLA LEGGE N. 145/2018, DEL DECRETO MINISTERIALE DEL 9 AGOSTO 2019 E DEL PAR. 1.2 DEL MANUALE SULLA FORMAZIONE CONTINUA DEL PROFESSIONISTA SANITARIO.**

Da quanto evidenziato nei precedenti paragrafi risulta evidente che tutti i provvedimenti impugnati vanno annullati per palese **violazione di legge**, in quanto il contenuto della deliberazione e degli altri provvedimenti avversati con il presente ricorso non risultano in linea con la **natura sanitaria della professione svolta massofisioterapisti iscritti negli elenchi speciali ad esaurimento**, istituiti dalla L. n. 145/2018, nonché con le pregresse determinazioni dello stesso Ministero della Salute che, nel **decreto ministeriale del 9 agosto 2019, RICHIAMA ESPRESSAMENTE nelle premesse** "***IL COMMA 4-BIS DELL'ART. 4, DELLA L. N. 42/99****, introdotto dall'**ART. 1, COMMA 537, DELLA L. N. 145/18,** il quale prevede che … 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;"* e, all'**art. 5,** prevede espressamente che, "*ai sensi del **comma 4 – bis** dell'**articolo 4 della L. n. 42/99** presso gli ordini dei tecnici sanitari della radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione è **istituito l'elenco speciale ad esaurimento dei massofisioterapisti** il cui titolo è stato **conseguito ai sensi della L. n. 403/71".***

La Commissione sembra infatti basare l'esclusione dei massofisioterapisti sul fatto che il **par. 1.2 del Manuale sulla formazione continua del professionista sanitario**, approvato dall'accordo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni del 2 febbraio 2017, prevede che "*sono destinatari dell'obbligo ECM **tutti i soggetti appartenenti ad una delle professioni sanitarie** riconosciute dalla **normativa vigente**",* senza considerare che alla data di emanazione di tale provvedimento era ancora in vigore l'art. 1 della **L. n. 403/71,** che **configurava l'attività** di **massofisioterapista** come «***professione sanitaria***».

Come noto infatti l'**attività del massofisioterapista è stata inclusa tra le** ***«professioni sanitarie ausiliarie»*** dalla **L. N. 403/71,** la quale, all'art. 1, precisava che «*La **professione sanitaria** ausiliaria 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*».

Tale qualifica è stata successivamente confermata dall'**art. 1 della L. N. 42/99**, il quale aveva inoltre statuito che «*la denominazione "professione sanitaria ausiliaria" nel testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 e successive*

*modificazioni, nonché in ogni altra disposizione di legge,* ***è sostituita dalla denominazione "professione sanitaria"***».

La **L. N. 145 DEL 2018** ha infine sancito che, «*a* ***DECORRERE DALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DELLA PRESENTE LEGGE****,* ***l'articolo 1 della L. n. 403/71, è abrogato****"* (così il comma 542 dell'art. 1 della L. n. 145/2018)*,* facendo peraltro salva la possibilità dei massofisioterapisti che «*abbiano* ***svolto un'attività professionale*** *in regime di lavoro dipendente o autonomo,* ***per un periodo minimo di trentasei mesi,*** *anche non consecutivi,* ***negli ultimi 10 anni, di continuare a svolgere le attività professionali previste dal profilo della professione sanitaria*** *di riferimento* ***purché si iscrivano […] negli elenchi speciali ad esaurimento*** *istituiti presso gli Ordini dei TSRM-PSTRP*. ».

L'annoverabilità dei massofisioterapisti nell'ambito delle professioni sanitarie riabilitative è stata autorevolmente confermata da questo Ill.mo Collegio, il quale ha ribadito che *«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"*** *… Di qui la eccezionale* ***riconducibilità di tali figure,*** *mediante il modello degli elenchi "ad esaurimento",* ***nel novero delle professioni sanitarie****»* (così *ex multis:* **TAR Lazio, Sezione III Quater, 08/06/2021, n. 6805**, Presidente, Estensore dr. Riccardo Savoia, che sottolinea come *«****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****».* V. in termini, fra le tante, le **sentenze del TAR Lazio, Sezione Terza Quater, nn. 5051, 6610, 6628, 6650, 6659, 6661, 6663, 6664, 6684, 6686, 6689, 6692, 6700, 6804, 7207, 7274, 7275, 7618, 8036, 8788, 8790, 8872 e 8874 del 2021.)**

D'altronde anche il **Consiglio di Stato** ha confermato che la legge 145 del 2018 in realtà ha abrogato solo **PER IL FUTURO** la "*qualificazione in termini di professione sanitaria*" dei massofisioterapisti, implicando il comma 542 dell'art. 1 della L. n. 145/2018 che fino all'entrata in vigore della l. n. 145/2018 la figura del massofisioterapista rivestiva natura di "*professione sanitaria*", mentre **successivamente all'abrogazione della L. n. 403/71 detta qualifica è sopravvisuta** solo in via transitoria in favore dei soli **massofisioterapisti ammessi alle liste** "***ad esaurimento***". Il **Consiglio di Stato** ha infatti rimarcato che l'intento del legislatore era quello di salvaguardare l'aspettativa di tutti i massofisioterapisti che si sono iscritti entro l'a.s. 2012/13, quando la figura del massofisioterapista era ancora espressamente qualificata anche dal Ministero della Salute in termini di *"professione sanitaria non riordinata*", facendo dunque salvo il diritto degli stessi a continuare a svolgere tale "*professione sanitaria*", previa iscrizione nell'elenco speciale ad esaurimento. Invero *«la* ***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 della L. n. 403/1971, come recepita ufficialmente dallo stesso Ministero competente; … 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»* (così: Consiglio di Stato sez. III, sentenza n. 7618 del 16.11.2021**,** successivamente ribadita da Consiglio di Stato, sez. III n. 8036 del 2.12.2021).

In definitiva, in seguito all'entrata in vigore della L. n. 145/2018, **la figura del massofisioterapista è divenuta una categoria composita suddivisa in 3 sottogruppi**:

1. i massofisioterapisti **diplomatisi prima del 17.3.1999** (data di entrata in vigore della L. n. 42/1999), che continuano ad essere automaticamente **abilitati all'esercizio della professione sanitaria,** in quanto hanno ottenuto l'equipollenza con i laureati in Fisioterapia **ai sensi dell'art. 4,** comma 1, **della L. n. 42/99 e del DM. 27 luglio 2000;**
2. i **Massofisioterapisti iscrittisi ai corsi professionali entro l'a.s. 2012/2023**, che, avendo conseguito il diploma entro il 2015, hanno potuto maturare 36 mesi di esperienza lavorativa entro il 2018 ed ottenere l'**abilitazione all'esercizio della professione sanitaria in virtù dell'iscrizione all'elenco speciale ad esaurimento di cui al DM. 9 agosto 2019**, approvato **ai sensi dell'art. 4,** comma 4 bis, **della L. n. 42/99** (introdotto dalla l. n. 145/18), ed infine
3. i **diplomati iscrittisi ai corsi a partire dall'a.s. 2013/2014 che non hanno potuto maturare i 36 mesi prima del 1° gennaio 2019** (data di entrata in vigore della l. n. 145/18, v. art. 19), i quali, non potendo beneficiare della disciplina derogatoria introdotta dalla l. n. 145/18, rientrano invece nell'ambito della categoria degli "***operatori di interesse sanitario***", di cui al comma 2 dell'art. 1 della **legge n. 43/2006**.

L'esclusione dei massofisioterapisti iscritti agli elenchi speciali dalla formazione ECM. risulta pertanto illegittima in quanto se è vero che **L. n. 145/2018** ha **abrogato a decorrere dall'1° gennaio 2019 l'art. 1 della L. n. 403/71**, è altrettanto incontestabile che ha fatto contestualmente salva la possibilità di continuare a svolgere, "*ad esaurimento*", la *"professione sanitaria"* da parte dei soggetti che hanno ottenuto l'inserimento negli elenchi istituiti dal DM. del 9.8.2019.

Dai **lavori preparatori alla Legge di bilancio, riportati nei *Dossiers* del Senato del 23 e del 27 dicembre 2018** (pag. 327) **e del 22 gennaio 2019** (pag. 659), emerge infatti, in maniera inequivocabile, che il Senato ha inserito il comma 537 nell'art. 1 della L. n. 145/18, poi recepito nell'articolo 5 del D.M. 9 agosto 2019, proprio per **consentire l'esercizio della**

**professione sanitaria anche ai *"massofisioterapisti**, … figure non riordinate dalla nuova disciplina sulle **professioni** sanitarie di cui alla prima citata L. n. 3/2018. Pertanto, **la ratio della disposizione in esame è quella** di superare, anche per tali figure, l'indeterminatezza del quadro giuridico, permettendo … l'iscrizione agli elenchi speciali da costituire con decreto del Ministero della salute»* (così il ***Dossier* del 23.12.2018** del Senato "*Legge di bilancio 2019 Le modifiche approvate dal Senato della Repubblica, Il maxiemendamento del Governo*", pagg. 296 e ss.).

Nel ***Dossier* del 27.12.2018** si chiarisce che la l. n. 145/2018 assicura anche **ai massofisioterapisti** «*che si sono formati successivamente al 17.3.1999 (data di entrata in vigore della l. n. 42/99) non hanno potuto beneficiare della equipollenza ed equivalenza al titolo di fisioterapista … la possibilità di **CONTINUARE AD ESERCITARE LE ATTIVITÀ RICONDUCIBILI ALLA PROFESSIONE DI FISIOTERAPISTA,** iscrivendosi nell'elenco speciale di riferimento»*.

Nel successivo ***Dossier* del 22.1.2019 il Senato** ha infine ribadito che «*Il **comma 537**, al fine di **garantire la continuità e funzionalità dei servizi sanitari,** nonché di conseguire risparmi di spesa, aggiunge il comma 4-bis all'art. 4 della L. n. 42/1999, articolo che ha disciplinato la regolarizzazione del **personale (ex ausiliario) sanitario** … che svolgano o **abbiano svolto un'attività professionale in regime di lavoro dipendente o autonomo, per un periodo minimo di 3 anni** (nella disposizione indicati in 36 mesi), per periodi anche non continuativi, nell'arco degli ultimi dieci anni … tali figure possono non essere iscritte al rispettivo albo per … **aver conseguito,** in determinate Regioni, **corsi regionali successivi al 17.3.99 (data di entrata in vigore della sopra richiamata L. n. 42/1999) che hanno autorizzato all'esercizio professionale … massofisioterapisti**»* (così il ***DOSSIER* del 22.1.2019** del Senato: "*legge di bilancio 2019 L. n. 145/18*" pagg. 659 e ss.).

E' quindi palmare che i **massofisioterapisti** (iscritti nell'elenco ad esaurimento di cui all'art. 5 del DM. 9.8.19) sono tuttora riconosciuti dalla vigente normativa come "***professionisti sanitari***" e quindi destinatari della formazione ECM. poiché la ***voluntas legis*** della l. n. 145/2018 è proprio quella di **tutelare la salute della collettività, garantendo "*la continuità e la funzionalità dei servizi sanitari*" con l'attività sanitaria a quei massofisioterapisti che**, essendosi **iscritti entro l'a.s. 2012/13** (quando il Ministero ancora riconosceva al profilo di massofioterapisti la qualifica di **professione** sanitaria), **vantano una qualificata ESPERIENZA di almeno 36 MESI** (maturata prima dell'entrata in vigore della l. n 145/18).

La **natura sanitaria** delle prestazioni rese dai massofisioterapisti iscritti nell'elenco speciale risulta d'altronde confermata anche dall'**AGENZIA DELLE ENTRATE**, la quale, nella **risposta n. 8 la Direzione Centrale dell'Agenzia delle Entrate,** ha dato atto che «*La normativa in materia di professioni sanitarie è stata modificata dalla L. **11 gennaio 2018, n. 3**, in vigore dal 15 febbraio 2018 che ha disposto l'obbligatorietà dell'iscrizione all'albo professionale per tutte le **professioni sanitarie**, ivi comprese quelle non riordinate (**tra le quali rientra quella svolta dai massofisioterapisti**), ed ha stabilito come requisito ai fini della predetta iscrizione il conseguimento della laurea, o di un titolo equipollente o equivalente. Il relativo decreto attuativo del Ministro della Salute del 13 marzo 2018 ha stabilito che possano*

*iscriversi all'albo professionale coloro che sono muniti di un titolo idoneo all'abilitazione all'esercizio della professione, oppure di un titolo equivalente o* ***equipollente al diploma di laurea in base all'art. 4 della L. 42 del 1999****. La* ***successiva L. n. 145/18****, all'articolo 1, comma 537, ha, inoltre, stabilito* ***per i massofisioterapisti, diplomati dopo il 17.3.99,*** *di «poter continuare a svolgere le attività professionali previste dal profilo della* ***professione sanitaria*** *di riferimento, purché si iscrivano, entro il 30 giugno 2020 (termine così modificato dalla L. di conversione n. 8 del 2020 del dl. n. 2 del 2019), negli elenchi speciali ad esaurimento»* (così la risposta pubblicata in https://www.agenziaentrate.it/portale/documents/20143/2561424/Risposta+all%27interpello+di+consulenza+giuridica+n.+8+del+2020.pdf/265c720f-cfe7-1293-e276-bcdca3e78426, che pertanto conclude che «*A seguito del mutato contesto normativo e del parere reso dal Ministero della Salute, si ritiene che le* ***prestazioni erogate dal massofisioterapista che si iscrive, entro il 30 giugno 2020*** *(termine così modificato dalla L. di conversione n. 8 del 2020 del dl. n. 2 del 2019),* ***nei sopra richiamati elenchi speciali ad esaurimento "sono da considerarsi …*** *rientranti tra quelle per le quali sia possibile riconoscere la detrazione d'imposta, di cui all'articolo 15, comma 1, lettera c) del TUIR»*).

Nella successiva CIRCOLARE N. 19/E **l'Agenzia delle Entrata** ha quindi confermato che «*Le prestazioni del massofisioterapista sono* ***detraibili*** *se rese da soggetti che … hanno conseguito titoli dopo il 17.3.99, a condizione che entro il 30 giugno 2020 si siano* ***iscritti 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»* (così pagg. 38 e 39 della **CIRCOLARE N. 19/E dell'8 luglio 2020** dell'Agenzia delle Entrate, e, in termini, la Circolare n. 7/E del 27 aprile 2018 e la Risposta n. 857/2021, in cui si ribadisce che «*Dal punto di vista soggettivo, i* ***professionisti sanitari iscritti*** *all'albo dei fisioterapisti,* ***nell'elenco speciale ad esaurimento dei massofisioterapisti, rientrano, in via generale, fra i soggetti che possono effettuare prestazioni sanitarie esenti*** *ai sensi dell'articolo 10, primo comma, n. 18), del Decreto IVA.»*).

A sostegno dell'esclusione dei massofisioterapisti dall'ECM. non pare possa richiamarsi neppure il **DM. del 9.8.2019** (pubblicato nella GU Serie Generale n.212 del 10-09-2019)**,** in quanto lo stesso **si è limitato a dare attuazione al comma 537 dell'art. 1 della L. n. 145/2018**, la quale **ha imposto al Ministero la creazione degli elenchi speciali ad esaurimento proprio per permettere ai professionisti sanitari,** che erano **in possesso di una pluriennale esperienza qualificata come massofisioterapisti**, idonea a garantire ai "*consumatori*" una adeguata "*professionalità sanitaria*", di «*continuare a svolgere le attività professionali previste dal profilo della* ***professione sanitaria*** *di riferimento*».

Questo ill.mo Collegio ha infatti chiarito che "*il decreto ministeriale, sotto tale profilo, deve considerarsi* ***meramente applicativo di una disposizione normativa di rango legislativo"*** (T.A.R. Lazio n. 4515/2020), che, esprimendo la volontà dell'intero Parlamento, **non può certo essere disapplicata dai funzionari ministeriali o da un mero decreto ministeriale**.

**VIII - SULL'ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, ILLOGICITÀ, IRRAGIONEVOLEZZA,**

**DIFETTO D'ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE. ULTERIORE VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL DECRETO MINISTERIALE DEL 9 AGOSTO 2019.**

Da quanto espresso nei precedenti paragrafi risulta palmare che i provvedimenti impugnati sono viziati anche da eccesso di potere, sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione, oltre che dello sviamento e della manifesta illogicità e irragionevolezza.

La **L. n. 145/18**, all'articolo 1, comma 537, precisa infatti che gli elenchi speciali tenuti dagli Ordini delle professioni sanitarie della riabilitazione, sono stati istituiti per consentire ai massofisioterapisti di «***continuare*** *a svolgere le attività professionali previste dal profilo della* ***PROFESSIONE*** *SANITARIA* ***DI RIFERIMENTO****».*

Come già evidenziato nei **lavori parlamentari inerenti alla L. n. 145/2018** si chiarisce che tale comma si è reso necessario in quanto «***la L. n. 3 del 2018*** *(anche ricordata, per quanto qui interessa, come L. Lorenzin sulle professioni* ***sanitarie****) che, novellando la normativa previgente, ha disciplinato il RIORDINO DELLE* ***PROFESSIONI*** *SANITARIE,* ***prevedendo l'obbligatoria iscrizione al rispettivo albo, per l'esercizio di ciascuna PROFESSIONE SANITARIA****, … quali educatori professionali e* ***massofisioterapisti****».*

**Il decreto ministeriale del 9.8.2019 si è quindi limitato a recepire l'art. 1, comma 537, della L. n. 145/18**, emanato proprio per garantire anche alla categoria dei massofisioterapisti, diplomatisi dopo il 17.3.1999, la possibilità di continuare a svolgere la loro professione sanitaria.

Quest'ultima disposizione per **conciliare la tutela della salute con l'affidamento** dei massofisioterapisti (che si erano **iscritti ai corsi formativi entro l'a.s. 2012/13**, ossia prima dell'intervento chiarificatore di questa Ill.ma Sezione e del suo recepimento da parte del Ministero della Salute), ha infatti aggiunto il **comma 4 bis all'art. 4 della L. n. 42/99,** statuendo 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 consecutivi, negli ultimi 10 anni, possono continuare a svolgere le attività professionali previste dal profilo della professione* ***SANITARIA*** *di riferimento purché si* ***iscrivano*** *[…]* ***negli elenchi speciali ad esaurimento***".

In altri termini, considerato che la **RIQUALIFICAZIONE giuridica** del massofisioterapista quale **operatore di interesse sanitario è stata sancita dal Ministero della Salute SOLO il 16 luglio 2013,** la **L. n. 145/2018**, per tutelare **L'AFFIDAMENTO dei massofisioterapisti che si sono ISCRITTI AI CORSI PRIMA DELL'A.S. 2013/14** (quando neppure il Ministero della Salute aveva mai messo in dubbio che la qualificazione giuridica dei massofisioterapisti come **PROFESSIONISTI sanitari**) **ha sancito che i massofisioterapisti iscrittisi ai CORSI ATTIVATI FINO ALL'A.S. 2012/2013** (che hanno pertanto conseguito il diploma entro l'a.s. 2014/2015 e avuto la possibilità di svolgere la professione per almeno 36 mesi prima del 31.12.2018) **possono continuare a svolgere la PROFESSIONE sanitaria di fisioterapista iscrivendosi agli elenchi ad esaurimento tenuti dalla F.N.C.P.T.S.R.M..**

La L. n. 145/2018 istituendo per i massofisioterapisti qualificabili come professionisti un elenco solo **AD ESAURIMENTO** ed **ABROGANDO L'ART. 1 DELLA L. N. 403/71** ha quindi riqualificato come **operatori sanitari solo i massofisioterapisti iscrittisi ai corsi regionali dopo l'a.s. 2012/2013** e l'ufficializzazione ministeriale della qualifica di meri operatori

sanitari, mentre i **massofisioterapisti** che, come appunto gli attuali ricorrenti, si sono iscritti **negli elenchi ad esaurimento mantengono la qualifica di professionisti sanitari**.

Una volta chiarito che la L. n. 145/2018 si rivolge anche ai massofisioterapisti iscrittisi ai corsi regionali primi dell'a.s. 2013/14 e che pertanto la **configurazione come "*professionisti sanitari*" ha copertura normativa**, risulta palmare come i **massofisioterapisti iscritti all'elenco speciale non possono essere esclusi dalla formazione continua ECM**., in quanto soggetti abilitati all'esercizio della professione sanitaria.

## IX - SULLA VIOLAZIONE DELL'ART. 3 DELLA COST. E DEL PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA.

I provvedimenti impugnati vanno infine annullati per violazione del **principio di eguaglianza, consacrato nell'art. 3 della Cost.,** in quanto applicano un trattamento differenziato alle stesse fattispecie.

Come già evidenziato sia i professionisti di cui all'art. 1, che quelli di cui all'art. 5 del DM. 9.8.2019 sono stati **inseriti negli elenchi speciali in forza dei commi 537 e 538 dell'art. 1 della L. n. 145/2018,** in forza dei quali "***537***. *Al fine di garantire la continuità e la funzionalità dei servizi sanitari nonché di conseguire risparmi di spesa, all'articolo 4 della legge 26 febbraio 1999, n. 42, dopo il comma 4 è aggiunto il seguente: «4-bis. Ferma restando la possibilità di avvalersi delle procedure per il riconoscimento dell'equivalenza dei titoli del pregresso ordinamento alle lauree delle professioni sanitarie di cui alla legge 1° febbraio 2006, n. 43, 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». **538**. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro della salute sono istituiti gli elenchi speciali di cui al comma 4-bis dell'articolo 4 della legge 26 febbraio 1999, n. 42, introdotto dal comma 537 del presente articolo."*

L'ingiustificata **discriminazione** operata nei provvedimenti impugnati **tra i professionisti ricompresi negli artt. 1 e 5 del decreto ministeriale del 9 agosto 2019 non ha dunque alcun fondamento normativa** e rende del tutto ingiustificata l'ammissione alla formazione continua ECM ai soli anche le disposizioni in epigrafe.

Giova ricordare al riguardo per completezza come, avverso l'evidenziata equipollenza non pare possa dedursi neppure che i massofisioterapisti non sarebbero assimilabili ai fisioterapisti, posto che la verifica del rispetto del principio di uguaglianza deve essere verificata in relazione alle categorie professionali ricomprese negli **artt. 1 e 5 del decreto ministeriale del 9 agosto 2019.**

*Ad abundantiam* si evidenzia come l'*«autonomia professionale»,* vanamente rivendicata dall'AIFI. (l'Associazione Italiana Fisioterapisti) a sostegno della differenza tra le due categorie risulta priva di fondamento giuridico, posto che anche i fisioterapisti possono operare unicamente sotto la direzione sanitaria di un medico fisiatra. Invero secondo il

granitico orientamento della Cassazione anche il **fisioterapista deve rigorosamente attenersi** alle «***diagnosi e prescrizioni di stretta competenza medica,*** *cioè all'interno di una preliminare individuazione del problema clinico e del tipo di risposta riabilitativa necessaria,* ***oltre che della verifica dei risultati, quindi nel rispetto delle prerogative che la normativa statale in materia riabilitativa attribuisce al medico e al fisiatra, al quale spetta la definizione del programma riabilitativo del singolo paziente e la predisposizione dei singoli atti terapeutici****, di cui resta responsabile, … il D.M. 14 settembre 1994, n. 741, art. 1, comma 2 - con riferimento all'autonomia riconosciuta al fisioterapista, anche in relazione alla cura - va dunque inteso nel senso di* ***consentire al fisioterapista di prestare la propria attività****, …* ***solo in funzione esecutiva*** *delle prescrizioni mediche. Sulla scorta di tale lettura …* ***deve escludersi****, non essendo il professionista in possesso del titolo di fisiatra, che nella competenza di tale figura professionale,* ***rientri la diagnosi e la scelta della terapia fisiatrica****. In conclusione, alla stregua delle dichiarazioni acquisite correttamente il Tribunale ha ritenuto che il fisioterapista aveva eseguito sulla paziente prestazioni fisioterapiche e proposto ed eseguito le medesime prestazioni, che* ***non erano precedute dalla relativa diagnosi e prescrizione di spettanza di un medico*** *e, dunque, aveva* ***abusivamente esercitato la professione di medico****, non essendovi abilitato»* (così: **Cassazione penale sez. VI, 08/03/2018, n. 29667**, successivamente ribadita da **Cassazione penale sez. VI, 29/4/2019, n. 21960)**.

Del resto anche la **giurisprudenza amministrativa ha costantemente rigettato i vari ricorsi presentati dall'AIFI** (Associazione Italiana Fisioterapisti) **per tutelare la solo affermata autonomia professionale dei fisioterapisti**, poiché il *«D.M. 741 del 1994, recante "Regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale del fisioterapista",* ***rimette espressamente al medico la diagnosi e la prescrizione****, e specifica che in base alle stesse il* ***fisioterapista****, nell'ambito delle proprie competenze, pratica …* ***solo "terapie fisiche, manuali, massoterapiche e occupazionali****". 8. Da ciò discende che il fisioterapista …* ***deve far riferimento alla diagnosi e alla prescrizione del medico****, che individua il problema clinico e il tipo di risposta riabilitativa necessaria, e che le* ***prestazioni riabilitative di maggior complessità****, comportanti anche l'utilizzo di apparecchiature elettromedicali che possono comportare rischi per la salute,* ***possono essere effettuate dai fisioterapisti soltanto in strutture ove operano i laureati in medicina riabilitativa****»* (così, da ultimo, **TAR. Sardegna 26/03/2021, n. 222**, che **rigetta il ricorso promosso dall'Associazione Italiana Fisioterapisti contro la Regione autonoma della Sardegna**, sottolineando come *«la riabilitazione dei pazienti affetti da un problema clinico, in particolare con riferimento ad interventi potenzialmente pericolosi per la salute del paziente, non può essere demandata ai medici e ai fisioterapisti con la stessa ampiezza di intervento, anche nel rilievo del diverso percorso di formazione delle due professioni e le diverse competenze nel fronteggiare possibili eventi avversi emergenti in corso di trattamento»*.)

Il **Consiglio di Stato** ha, a sua volta, costantemente sottolineato *«la centralità e la responsabilità del ruolo del medico nel percorso/progetto/programma terapeutico nell'area della riabilitazione e quindi la previsione del* ***controllo di un medico fisiatra****, con la diagnosi,*

*l'individuazione e la prescrizione della terapia, ai fini dell'accesso alle prestazioni riabilitative a carico del S.S.N.. Ne consegue che le disposizioni regionali in contestazione non si appalesano lesive delle competenze professionali del fisioterapista, come peraltro sostenuto anche nella giurisprudenza di altri T.A.R. (Sicilia – Catania, sez. II, n. 238/2003; T.A.R. Lazio – Roma, sez. III, n. 1792/2012), posto che …* ***l'autonomia del fisioterapista può svolgersi****, in coerenza col sistema normativo nazionale,* ***solo nel presupposto delle prescrizioni indicate dal fisiatra****, quale coordinatore dell'equipe riabilitativa, …* ***l'attività*** *"valutativa e diagnostica"* ***del fisioterapista si svolge****, dunque, sempre* ***sotto la guida e le prescrizioni mediche del medico specialista*** *e per l'appunto concorre ad elaborare, in termini esecutivi, il programma di riabilitazione che fa parte dell'intervento terapeutico già "a monte" definito dal progetto»* (così: **Cons. Stato, sez. III, n. 752/2015**, che **rigetta il ricorso promosso dall'Associazione Italiana Fisioterapisti** contro la Regione Basilicata). In estrema sintesi «*le* ***funzioni del fisioterapista sono meramente esecutive rispetto a quelle del medico fisiatra****, al quale spetta la definizione del programma riabilitativo del singolo paziente e la predisposizione dei singoli atti terapeutici, di cui resta responsabile, anche se la loro esecuzione è frutto del lavoro di un'equipe della quale fa parte anche il fisioterapista;* ***l'art. 1, comma 2, del D.M. 14 settembre 1994, n. 741****, va inteso nel senso di* ***consentire al fisioterapista di prestare la propria attività****… **solo in funzione esecutiva delle prescrizioni mediche****»* (così *ex pluribus*: **Cons. Stato, sez. III, n. 5840/2017**, che **accoglie il ricorso promosso dal Sindacato Italiano medici di medicina fisica e riabilitativa contro l'AIFI.**, rimarcando come **l'attività dei fisioterapisti** «***può esplicarsi solo*** *nell'ambito del profilo e delle competenze professionali proprie del fisioterapista e, comunque,* ***in rapporto con le diagnosi e prescrizioni di stretta competenza medica****, cioè all'interno di una preliminare individuazione del problema clinico e del tipo di risposta riabilitativa necessaria, oltre che della verifica dei risultati. 10.2. Tali principi delimitativi sono desumibili dall'inciso* ***«in riferimento alla diagnosi ed alle prescrizioni del medico» contenuto nel D.M. n. 741/94*** *(recante «Regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale del fisioterapista»), oltre che dal* ***riferimento ai «profili professionali» contenuto nell'art. 2 della L. n. 251/2000****»).*

Risulta quindi ulteriormente confermata, anche sotto tale profilo, l'illegittimità dei provvedimenti impugnati.

***

**X- SULL'ISTANZA CAUTELARE E DI SOLLECITA FISSAZIONE DELL'UDIENZA DI MERITO EX ART. 55 DEL CPA..**

Il *fumus boni iuris,* per quanto sopra dedotto, appare palese.

Quanto al *periculum in mora* è altrettanto evidente, laddove si consideri che l'ECM è il processo attraverso il quale il professionista della salute si mantiene aggiornato per **rispondere ai bisogni dei pazienti, alle esigenze del Servizio sanitario e al proprio sviluppo professionale.**

Appare, dunque, di tutta evidenza il pericolo di un pregiudizio grave ed irreparabile considerato che i **provvedimenti impugnati**, impedendo ai massofisioterapisti iscritti

nell'elenco speciale di conseguire i crediti ECM., **precludono indirettamente agli stessi anche di continuare a svolgere la professione sanitaria.**

La violazione dell'obbligo di aggiornamento rileva infatti sia sotto il profilo **deontologico e disciplinare**, che sotto il profilo **assicurativo e della responsabilità civile e penale,** considerato anche che il **Sistema nazionale linee guida riconosce il ruolo dell'aggiornamento professionale e nella formazione continua**.

L'art. 3, comma 5, lettera b) del DL. n. 138 del 2011 sancisce, infatti, che la mancata partecipazione ai percorsi di formazione continua permanente ECM. costituisce **un illecito disciplinare e sanzionato con la sospensione**, da un minimo di 1 mese ad un massimo di 6 mesi e addirittura la Radiazione dall'Albo.

Il possesso dei crediti ECM. costituisce inoltre un **requisito per l'accreditamento e la certificazione di qualità delle istituzioni sanitarie private,** con conseguenti ingenti danni per i titolari degli studi professionali e dei massofisioterapisti privi dei necessari crediti, che rischiano di perdere l'accreditamento o di essere licenziati. Il mancato possesso della formazione necessaria per lo svolgimento della professione sanitaria, rende infatti i massofisioterapisti titolari degli studi professionali privi dei requisiti essenziali e i massofisioterapisti dipendenti permanentemente inidonei alla esecuzione della prestazione lavorativa.

La **legge n. 24/2017** ha inoltre specificato che ogni lavoratore è tenuto a concorrere alla prevenzione del rischio connesso all'erogazione delle prestazioni sanitarie e alla sicurezza delle cure previsto dall'articolo 32 della Costituzione, con conseguente **responsabilità penale e civile dei massofisioterapisti che esercitino la professione sanitaria senza il possesso dei crediti ECM**..

Nelle cause per responsabilità civile i massofisioterapisti **saranno** pertanto **tenuti a risarcire i danni**, poiché il non corretto aggiornamento determina l'automatica responsabilità del professionista sanitario, che non potrà neppure rivalersi sulle assicurazioni.

Le **società Assicuratrici** infatti **non coprono il danno causato dal professionista non in regola con l'acquisizione dei crediti ECM**., poiché l'esercizio professionale senza la necessaria formazione determina quantomeno un aggravamento del rischio, alla luce del quale non avrebbero stipulato la copertura assicurativa.

**L'esclusione della copertura assicurativa** risulta recentemente confermata in via autentica dall'art. 38 bis del **DL. n. 152/2021** (inserito in sede di conversione dall'articolo 1, comma 1, della Legge 29 dicembre 2021, n. 233), il quale ha definitamente sancito che «***l'efficacia delle polizze assicurative*** *di cui all'articolo 10 della legge 8 marzo 2017, n. 24, è* ***condizionata all'assolvimento*** *in misura non inferiore al 70 per cento* ***dell'obbligo formativo*** *individuale dell'ultimo triennio utile* ***in materia di formazione continua in medicina****.»*

**La contestata mancata ammissione all'obbligo formativo previsto dal programma di formazione continua ECM. comporta pertanto che,** in caso di contenzioso**, i massofisioterapisti inseriti nell'elenco speciale di cui all'art. del DM. 9.8.2019 non saranno più protetti dalle polizze per la responsabilità civile verso terzi e per la**

**responsabilità civile verso prestatori d'opera**, contratte obbligatoriamente dalle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private, in base all'art. 10 della legge "*Gelli*" sulla responsabilità professionale, nonché per i professionisti sanitari che operino privatamente al di fuori delle strutture pubbliche.

Si chiede pertanto la **sospensione dell'efficacia esecutiva** dei provvedimenti impugnati e, in ogni caso, la **sollecita fissazione dell'udienza di merito, in conformità a quanto statuito dall'art. 55, comma 10, del c.p.a.**

*******

**PER TUTTI I SOPRA ESPOSTI MOTIVI**

**SI CHIEDE A CODESTO ECC.MO T.A.R. LAZIO**

**IN VIA PRELIMINARE,** previa audizione in camera di consiglio, di **sospendere**, per quanto di interesse, **l'efficacia dei provvedimenti impugnati** e di tutti gli ulteriori provvedimenti presupposti, con ogni statuizione consequenziale ritenuta idonea ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione nel merito, come ordinare l'immediata ammissione ai corsi ECM dei ricorrenti e degli altri massofisioterapisti iscritti negli elenchi speciali ad esaurimento di cui all'art. 5 del D.M. 9 agosto 2019 o quantomeno la fissazione della data di discussione del ricorso nel merito, in conformità a quanto statuito dall'art. 55, comma 10, del C.P.A.

**Nel MERITO,** di **annullare** i provvedimenti impugnati, nei limiti di interesse.

Con vittoria di spese, competenze e onorari di giudizio.

In sede di costituzione si verseranno i documenti come da separato indice.

**Dichiarazione di valore:** in ottemperanza alla normativa di cui al DPR n. 115/02 (T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), così come modificato dal D.L. n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011, si dichiara che la presente causa è di valore indeterminato per cui verrà versato un contributo di 650 euro.

Torino, lì 23 maggio 2022.

*Avv. Giovanni Rinaldi* - *- Avv. Nicola Zampieri*

Zampieri Nicola
Firmato digitalmente da Zampieri Nicola
Data: 2022.05.23 12:56:53 +02'00'