



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO

Oggetto: Licenziamento per assenza del requisito dell'iscrizione all'Albo dei Fisioterapisti. Interpretazione dell'art. 4, comma 4 *ter* della legge n. 42/1999 e incidenza del D.M. 9.8.2019

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. ANNALISA DI PAOLANTONIO - Presidente -

Dott. CATERINA MAROTTA - Consigliere rel. -

Dott. DARIO CONTE - Consigliere -

R.G.N. 11985/2025

Dott. ILEANA FEDELE - Consigliere -

UP 16/06/2026

Dott. GIOVANNI MARIA ARMONE - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 11985-2025 proposto da:

██████████ ██████████ rappresentato e difeso dall'avvocato ██████████
██████████

- ricorrente -

contro

AZIENDA SANITARIA PROVINCIALE DI ██████████ in persona del
legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocata
██████████;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 184/2025 della CORTE D'APPELLO di REGGIO
CALABRIA, depositata il 28/03/2025 R.G.N. 24/2024;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 16/06/2026
dalla Consigliera Dott. CATERINA MAROTTA;



udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. MARIO FRESA, che ha concluso per il rigetto del ricorso;
udito l'avvocato [REDACTED].

FATTI DI CAUSA

1. Con deliberazione n. 59 del 20 gennaio 2022 il Commissario Straordinario della ASP di [REDACTED] ha risolto il rapporto di impiego intercorrente con [REDACTED] assunto nell'anno 2009 con qualifica di fisioterapista ed inquadrato nell'area D, perché lo stesso all'esito del procedimento che la ASP aveva esperito su sollecitazione dell'Ordine dei Tecnici Sanitari di Radiologia Medica e delle Professioni Sanitarie Tecniche, della Riabilitazione e della Prevenzione, era risultato non iscritto all'ordine, come invece sarebbe stato necessario.

Nel giudizio di primo grado, instaurato all'esito di quello cautelare, il dipendente, nell'impugnare il licenziamento, ha fatto leva sull'obbligo del *repechage* che, a suo dire, l'Azienda avrebbe dovuto rispettare, poiché egli, in possesso di diploma di scuola superiore, avrebbe potuto essere impegnato in altre mansioni.

2. Il Tribunale di Locri, come si legge nella sentenza impugnata in questa sede, ha ricostruito, oltre alle vicende fattuali di rilievo, il quadro normativo ed ha richiamato le leggi n. 43/2006 e n. 3/2018 nonché i decreti ministeriali che in via transitoria avevano concesso la possibilità di avvalersi dei titoli del pregresso ordinamento ai fini dell'iscrizione all'ordine, ivi compreso il titolo di massofisioterapista (che era quello in possesso del ricorrente) che poteva essere fatto valere per ottenere l'iscrizione nell'elenco speciale ad esaurimento tenuto dall'ordine dei tecnici sanitari.

Ha accertato che [REDACTED] di detta possibilità di iscrizione non si era avvalso, perché l'iscrizione medesima era stata richiesta solo in data 3 febbraio 2022, in un momento successivo alla risoluzione del rapporto. Ha, inoltre, evidenziato che lo stesso, a seguito di concorso pubblico, era



stato assunto come Fisioterapista (non come massofisioterapista), ossia "per lo svolgimento di un'attività ben precisa di natura sanitaria per la quale era prevista dalla legge n. 3/2018 l'iscrizione dell'interessato all'albo professionale di riferimento".

Il [REDACTED] ha proposto impugnazione incentrando i propri rilievi sul d.l. n. 34/2023, convertito dalla legge n. 56/2023, il cui art. 15 *bis* aveva consentito l'iscrizione entro il 30 giugno 2023 a coloro che, «*sulla base di corsi triennali attivati entro il 31 dicembre 2018, abbiano conseguito il titolo di massofisioterapista anche se abbiano svolto un'attività professionale per un periodo inferiore a trentasei mesi...*».

3. La Corte d'appello di Reggio Calabria ha ribadito che il [REDACTED] in violazione di quanto disposto dall'art. 4, comma 4 *bis*, l. 42/1999 e dal D.M. 9/8/2019, non si era iscritto nell'elenco speciale ad esaurimento dei Massofisioterapisti entro il 31/12/2019, il che avrebbe rappresentato un presupposto necessario per la successiva iscrizione all'Albo dei Fisioterapisti, costituente requisito indispensabile per l'esercizio della professione sanitaria. Inoltre, il giudice di seconde cure ha escluso che l'art. 4, comma 4 *ter*, l. 42/1999, introdotto dall'art. 15 *bis*, d.l. n. 34/2023, comportasse una riapertura dei termini per l'iscrizione nell'elenco speciale predetto, idonea a sanare retroattivamente la mancata iscrizione nei termini previsti dal D.M. 9/8/2019, riferendosi, invece, la norma in esame unicamente a coloro che avessero maturato i relativi requisiti dopo il 31/12/2019. Dunque, lo *ius superveniens* non avrebbe potuto da solo togliere fondamento al licenziamento e fondare il diritto dal [REDACTED] alla riammissione in servizio.

4. Avverso tale pronuncia il lavoratore ha proposto ricorso per cassazione articolato in un unico motivo.

5. L'ASL ha resistito con controricorso.

6. Il Procuratore generale ha presentato memoria scritta concludendo per il rigetto del ricorso.



RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con l'unico motivo il ricorrente denuncia nullità della sentenza impugnata (art. 360, comma 1, punto 3, cod. proc. civ.) per violazione dell'art. 4, comma 4 *ter*, legge n. 42/1999.

Assume che, a differenza di quanto ritenuto dalla Corte territoriale, l'art. 4, comma 4 *ter*, citato consentirebbe la riapertura dei termini per l'iscrizione negli elenchi speciali ad esaurimento, con effetto sanante e retroattivo per coloro che, pur essendovi tenuti nei termini indicati dal D.M. 09.08.2019, tale obbligo non avevano assolto. Dunque, ciò farebbe venir meno l'unico presupposto della risoluzione del rapporto, con conseguente diritto del lavoratore alla riammissione in servizio.

2. Il ricorso è infondato per le considerazioni di seguito illustrate.

3. Al fine di comprendere il significato e la *ratio* della disposizione che il ricorrente invoca è opportuna una disamina preliminare della evoluzione giuridica della figura del massofisioterapista, che, come già evidenziato dal Giudice amministrativo (v. Cons. Stato, sez. III, nn. 3325/2013, 4572/2015, 4788/2015, 219/2018, 1520/2018, 7618/2021, 4513/2022), può essere sintetizzata come segue.

3.1. La figura del massofisioterapista compare dapprima con la l. n. 570/1961, istitutiva della Scuola nazionale professionale per massofisioterapisti ciechi dell'Istituto statale d'istruzione professionale per ciechi annesso all'Istituto nazionale dei ciechi "██████████" di ██████████

3.2. Successivamente, con la l. n. 403/1971, art. 1, comma 1 (recante "Nuove norme sulla professione e sul collocamento dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi"), l'attività in parola è stata inquadrata tra le "professioni sanitarie ausiliare" esercitabili previa acquisizione del diploma rilasciato da scuole statali o autorizzate (denominazione successivamente sostituita ai sensi dell'art. 1 della legge n. 42 del 26.2.1999 con quella di "professione sanitaria").



In questa fase il massofisioterapista è una figura sanitaria riconosciuta dall'ordinamento, seppure nell'ambito delle professioni ausiliarie.

3.3. Con il d.lgs. n. 502/1992, il legislatore ha avviato il riordino delle professioni sanitarie, sostituendo progressivamente la formazione regionale con una formazione universitaria e demandando al Ministero l'individuazione dei nuovi profili professionali. I corsi del precedente ordinamento, se non riordinati, avrebbero dovuto essere soppressi.

È nato così il moderno profilo del fisioterapista, professionista sanitario della riabilitazione formato in ambito universitario.

3.4. La l. n. 42/1999 ha eliminato la distinzione tra professioni sanitarie principali e ausiliarie. Tuttavia, la nuova disciplina non ha trasformato automaticamente il massofisioterapista in professione sanitaria riordinata; al contrario, ha aperto il problema del rapporto tra il vecchio titolo regionale di massofisioterapista e le nuove professioni sanitarie universitarie.

3.5. La legge n. 43 del 2006 ha, poi, operato una chiara e definitiva perimetrazione delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione individuandole, all'interno di un sistema a numero chiuso, in quelle *«previste ai sensi della legge 10 agosto 2000, n. 251, e del D.M. 29 marzo 2001 del Ministro della sanità, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 118 del 23 maggio 2001, i cui operatori svolgono, in forza di un titolo abilitante rilasciato dallo Stato, attività di prevenzione, assistenza, cura o riabilitazione»* (cfr. art. 1, comma 1).

Le singole figure professionali di cui all'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992, sono state, dunque, compiutamente definite dall'indicato D.M. del 29.3.2001 come professioni sanitarie tipizzate e preposte alle attività di prevenzione, assistenza, cura e riabilitazione in forza di titolo abilitativo rilasciato dallo Stato; tra esse, non è ricompresa la figura professionale del massofisioterapista.



Il successivo art. 2 della legge suddetta prevede che l'esercizio delle professioni sanitarie di cui all'articolo 1, comma 1, è subordinato al conseguimento del titolo universitario rilasciato a seguito di esame finale con valore abilitante all'esercizio della professione e valido sull'intero territorio nazionale nel rispetto della normativa europea in materia di libera circolazione delle professioni.

Quindi, con la l. n. 43/2006, il massofisioterapista non ha più potuto rivendicare la qualifica di professione sanitaria; la figura non è stata tuttavia né riordinata né soppressa; le scuole regionali hanno continuato a operare legittimamente in assenza di un intervento normativo regionale; il massofisioterapista è stato progressivamente collocato nell'area residuale degli operatori di interesse sanitario, poiché svolge attività accessorie e strumentali rispetto a quelle proprie delle professioni sanitarie, fra le quali non è ricompreso.

Il diverso regime giuridico della categoria degli operatori di interesse sanitario è stato nei termini suesposti recepito anche dalla Corte costituzionale secondo cui tali "(..) profili vanno riferiti esclusivamente ad attività aventi carattere "servente" ed "ausiliario" rispetto a quelle pertinenti alle professioni sanitarie" (cfr. Corte costituzionale sentenza n. 300/2007).

3.6. La legge n. 3 del 2018 è poi nuovamente intervenuta sul regime delle professioni sanitarie, prevedendo la condizione di obbligatoria iscrizione al rispettivo albo per l'esercizio di ciascuna professione, in qualunque forma giuridica svolta. L'articolo 4, comma 9, di detta legge ha, altresì, previsto la trasformazione dei preesistenti collegi professionali in Ordini.

Il successivo comma 13 ha, inoltre, prescritto che: «Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro della salute, oltre all'albo dei tecnici sanitari di radiologia medica e all'albo degli assistenti sanitari sono istituiti, presso gli Ordini di cui al



comma 9, lettera c), gli albi delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione, ai quali possono iscriversi i laureati abilitati all'esercizio di tali professioni, nonché i possessori di titoli equipollenti o equivalenti alla laurea abilitante, ai sensi dell'articolo 4 della legge 26 febbraio 1999, n. 42».

3.7. In attuazione di tale previsione è stato emanato il D.M. 13 marzo 2018, il quale ha disposto l'istituzione degli albi suindicati, ribadendo che per *«l'esercizio di ciascuna delle professioni sanitarie in qualunque forma giuridica svolto, è necessaria l'iscrizione al rispettivo albo professionale. L'iscrizione all'albo professionale è obbligatoria anche per i pubblici dipendenti, ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge 1° febbraio 2006, n. 43»* (art. 1 comma 4).

Il decreto ha, inoltre, disciplinato i requisiti per l'iscrizione al rispettivo albo, tra cui, a mente dell'art. 2, comma 1, lettera d), è compreso il possesso di *«laurea abilitante all'esercizio della professione sanitaria, ovvero titolo equipollente o equivalente alla laurea abilitante, ai sensi dell'art. 4 della legge 26 febbraio 1999, n. 42»* (art. 2 comma 1).

Il successivo comma 2 ha ulteriormente precisato che: *«I possessori di titoli conseguiti in Paesi dell'Unione europea, possono iscriversi all'albo professionale se in possesso, oltre che dei requisiti di cui al comma 1, del riconoscimento del titolo di studio abilitante all'esercizio della professione sanitaria effettuato dal Ministero della salute, ai sensi del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 e s.m., recante norme di attuazione della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali»*.

3.8. La legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018) ha istituito gli elenchi speciali ad esaurimento per particolari operatori sanitari privi di iscrizione all'albo.



Ha, quindi, previsto la condizione di obbligatoria iscrizione al rispettivo albo per l'esercizio di ciascuna professione sanitaria, in qualunque forma giuridica svolta.

3.9. Nel solco di tale obiettivo di regolarizzazione si colloca, altresì, il D.M. del 9 agosto 2019 che, oltre a istituire 17 elenchi speciali ad esaurimento per lo svolgimento delle attività professionali previste per il profilo di specifiche e ben individuate professioni sanitarie, ha al contempo disposto, con una disposizione autonoma contenuta nell'art. 5, l'istituzione presso gli Ordini dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione anche dell'elenco speciale ad esaurimento dei massofisioterapisti il cui titolo è stato conseguito ai sensi della legge n. 403 del 1971. Ai fini dell'iscrizione nell'elenco speciale in questione, si applicano le medesime disposizioni previste per gli altri elenchi speciali ad esaurimento, con la precisazione però che l'iscrizione in argomento non comporta di per sé l'equipollenza o l'equivalenza ai titoli necessari per l'esercizio delle professioni di cui all'art. 1, comma 1.

4. Nell'analizzare la normativa sopra riportata negli aspetti essenziali, il Consiglio di Stato ha osservato, condivisibilmente, che l'intento del legislatore è stato innanzitutto quello di salvaguardare - in uno alle esigenze di continuità e di funzionalità dei servizi sanitari - le aspettative di tutti quegli operatori che, nel travagliato periodo di attuazione e completamento del processo di riforma delle professioni sanitarie, avevano esercitato la propria attività in coerenza con l'abilitazione conseguita nella vigenza della preesistente disciplina, acquisendo sul campo l'esperienza necessaria ad assicurare il medesimo *standard* di conoscenza e di abilità ordinariamente maturato all'esito del percorso di formazione tracciato dal nuovo regime giuridico.

La stessa missione assolve l'istituzione per i massofisioterapisti dell'elenco speciale ad esaurimento di cui all'art. 5 vieppiù reso necessario



dalla lunga vicenda normativa innanzi riepilogata che, dopo una momentanea collocazione tra le "professioni sanitarie non riordinate", ha visto il conclusivo approdo del massofisioterapista tra gli "operatori di interesse sanitario".

La finalità dell'istituzione degli elenchi speciali ad esaurimento è, dunque, essenzialmente transitoria e conservativa: non attribuisce ai massofisioterapisti la qualifica di professione sanitaria; consente la prosecuzione dell'attività di chi già operava; non realizza alcuna equiparazione con il fisioterapista laureato.

In tal senso si è espressa anche la giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato n. 4513/2022 cit.) secondo cui l'elenco speciale non modifica l'identità giuridica della figura professionale.

5. Con il d.l. n. n. 34/2023, coordinato con la legge di conversione n. 56/2023, art. 15 *bis*, è stato introdotto nell'art. 4 della l. n. 42/1999 il comma 4-*ter*, che ha consentito l'iscrizione con riserva agli elenchi speciali ad esaurimento anche ai soggetti che abbiano conseguito il titolo di massofisioterapista in corsi triennali attivati entro il 31 dicembre 2018 pur non avendo ancora maturato i 36 mesi di esperienza professionale.

All'esito dell'intervento additivo, quindi, l'art. 4 della legge n. 42/1999 è risultato così formulato:

«1. Fermo restando quanto previsto dal decreto-legge 13 settembre 1996, n. 475, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 novembre 1996, n. 573, per le professioni di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni e integrazioni, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base, i diplomi e gli attestati conseguiti in base alla precedente normativa, che abbiano permesso l'iscrizione ai relativi albi professionali o l'attività professionale in regime di lavoro dipendente o autonomo o che siano previsti dalla normativa concorsuale del personale del Servizio sanitario nazionale o degli altri comparti del settore pubblico,



sono equipollenti ai diplomi universitari di cui al citato articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 502 del 1992 , e successive modificazioni ed integrazioni, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base.

2. Con decreto del Ministro della sanità, d'intesa con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, sono stabiliti, con riferimento alla iscrizione nei ruoli nominativi regionali di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761 , allo stato giuridico dei dipendenti degli altri comparti del settore pubblico e privato e alla qualità e durata dei corsi e, se del caso, al possesso di una pluriennale esperienza professionale, i criteri e le modalità per riconoscere come equivalenti ai diplomi universitari, di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 502 del 1992 , e successive modificazioni e integrazioni, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base, ulteriori titoli conseguiti conformemente all'ordinamento in vigore anteriormente all'emanazione dei decreti di individuazione dei profili professionali. I criteri e le modalità definiti dal decreto di cui al presente comma possono prevedere anche la partecipazione ad appositi corsi di riqualificazione professionale, con lo svolgimento di un esame finale. Le disposizioni previste dal presente comma non comportano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato né degli enti di cui agli articoli 25 e 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

3. Il decreto di cui al comma 2 è emanato, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. In fase di prima applicazione, il decreto di cui al comma 2 stabilisce i requisiti per la valutazione dei titoli di formazione conseguiti presso enti pubblici o privati, italiani o stranieri, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base per i profili professionali di nuova



istituzione ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 , e successive modificazioni e integrazioni.

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 30 giugno 2020, 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.

4-ter. Fermo restando quanto previsto dal presente articolo e fatta salva la posizione di coloro che sono iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 5 del decreto del Ministro della salute 9 agosto 2019, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 212 del 10 settembre 2019, possono iscriversi nel citato elenco speciale ad esaurimento coloro che, sulla base di corsi triennali attivati entro il 31 dicembre 2018, abbiano conseguito il titolo di massofisioterapista, anche se abbiano svolto un'attività professionale per un periodo inferiore a trentasei mesi. L'iscrizione, da effettuare entro il 30 giugno 2023, avviene con riserva e diviene definitiva solo a seguito del comprovato svolgimento di un'attività professionale per un periodo minimo di trentasei mesi, anche non continuativi, da completare entro il 30 giugno 2026».

6. Dalla suddetta evoluzione normativa è dato, conclusivamente, evincere che la figura del massofisioterapista è passata da professione sanitaria ausiliaria disciplinata dalla l. n. 403/1971 a figura non riordinata a seguito della riforma delle professioni sanitarie; dal 2006 non è più qualificabile come professione sanitaria e trova oggi collocazione tra gli



operatori di interesse sanitario. Gli interventi normativi del 2019 e del 2023 hanno natura transitoria e conservativa, limitandosi a disciplinarne l'accesso agli elenchi speciali ad esaurimento senza attribuire la qualifica di professione sanitaria né alcuna equiparazione al fisioterapista laureato.

7. Quanto, in particolare, alla novella del 2023 ed all'introdotta *comma ter* nell'art. 4 della l. n. 42/1999 (specificamente invocato dal ricorrente), essa non ha certo trasformato il massofisioterapista in professione sanitaria, non ha disposto alcuna equipollenza con il fisioterapista ed ha solo ampliato la possibilità di accesso agli elenchi speciali ad esaurimento, confermando la collocazione della figura nell'area degli operatori di interesse sanitario.

La stessa ha esteso la possibilità di iscrizione all'elenco speciale per coloro che avessero maturato i requisiti dopo il 2019 ma non ha modificato la disciplina previgente, non ha consentito una riapertura dei termini per coloro che di quella disciplina non avevano inteso avvalersi, né tantomeno ha equiparato la professione di massofisioterapista a quella di fisioterapista per la quale, illegittimamente, il ricorrente era stato assunto, in assenza del titolo abilitante necessario.

8. Il ricorso va quindi rigettato.

9. La regolamentazione delle spese segue la soccombenza.

10. Va dato atto, ai fini e per gli effetti indicati da Cass., S.U., n. 4315/2020, della sussistenza delle condizioni processuali richieste dall'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115/2002.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso; condanna il ricorrente al pagamento, in favore della controricorrente, delle spese del presente giudizio di legittimità che liquida in euro 200,00 per esborsi ed euro 5.000,00 per compensi professionali oltre accessori di legge e rimborso forfetario nella misura del 15%.



Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis*, dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione Lavoro della Corte Suprema di cassazione il 16 giugno 2026.

La Consigliera est.

Caterina Marotta

La Presidente

Annalisa Di Paolantonio

