

Pubblicato il 05/07/2017

N. 03319/2017 REG.PROV.COLL.
N. 02974/2017 REG.RIC.



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

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 2974 del 2017, proposto dal signor Luca Musella, rappresentato e difeso dall'avvocato Benedetta Leone, con domicilio eletto presso lo studio del signor Paolo Leone in Roma, via Principessa Clotilde, 2;

contro

l'Università degli Studi di Genova, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti di

Associazione Italiana Fisioterapisti - A.I.F.I., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Pasquale Morra, Maurizio Corain e Lorenzo Lamberti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Maurizio Corain in Roma, via Emilia, n. 86/90;

per la riforma

della sentenza del TAR Liguria, sezione II, 5 ottobre 2016, n. 979, resa fra le parti, che ha respinto il ricorso n. 1095/2015, proposto per l'annullamento del provvedimento 28 settembre 2015, con il quale l'Università degli studi di Genova ha negato al signor Luca Musella l'iscrizione senza test di ammissione ad un anno di corso successivo al primo del corso di laurea in fisioterapia, ritenendo a ciò non utile il diploma di massofisioterapista conseguito dal richiedente;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi di Genova e dell'Associazione Italiana Fisioterapisti - A.I.F.I.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 giugno 2017 il Cons. Francesco Gambato Spisani e uditi per le parti l'avvocato Giovanni Leone, in dichiarata delega dell'avvocato Benedetta Leone, l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo e l'avvocato Lorenzo Lamberti;

1. L'appellante ha conseguito un diploma di massofisioterapista, rilasciatogli ai sensi della l. 19 maggio 1971, n. 403, dall'istituto "Fermi" di Perugia, al termine di un corso di studi triennale al quale si accede immediatamente dopo l'assolvimento dell'obbligo scolastico (v. il doc. 4 in I grado).
2. Sull'esclusiva base di tale diploma, egli ha chiesto all'Università degli Studi di Genova l'ammissione, senza test di ingresso, direttamente al terzo anno fuori corso del corso di laurea in Fisioterapia.
3. Tale corso di laurea è triennale e richiede come requisito di ammissione un diploma quinquennale di scuola superiore, nonché il superamento di un test preliminare di accesso, trattandosi di un corso a numero chiuso.

4. Con il provvedimento indicato in epigrafe, l'Università ha respinto la domanda, ritenendo il diploma di cui si tratta non sufficiente per disporre quanto richiesto.
5. Con la sentenza indicata in epigrafe, il TAR ha respinto il ricorso proposto contro il diniego in questione, ritenendo congrua la motivazione adottata dall'Università per giustificarlo.
6. L'originario ricorrente impugna ora tale sentenza, con appello contenente due motivi, così come segue:
- con il primo di essi, sostiene che il provvedimento impugnato, e di conseguenza il Giudice di primo grado, avrebbero errato nell'escludere l'equipollenza del suo diploma con il diploma di fisioterapista attuale, ovvero quello conseguito ai sensi dell'art. 6, comma 3, del d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502. Il ragionamento da lui svolto si articola in due passaggi. In primo luogo, il decreto ministeriale, 27 luglio 2000, prevede che il suo diploma, conseguito in base alla l. 403/1971, sia equipollente al diploma conseguito in base alla normativa precedente alla l. 26 febbraio 1999, n. 42. In secondo luogo, la l. 42/1999 equipara il diploma di questo tipo al diploma universitario attuale, ai sensi del citato art. 6, comma 3, del d. lgs. 502/1992. Ciò, a dire dell'appellante, dovrebbe bastare a far accogliere la sua domanda, ai sensi degli artt. 5, ultimo comma, del D.M. 3 novembre 1999, n. 509, e 5, comma 7, del D.M. 22 ottobre 2004, n. 270, concernenti la possibilità di riconoscere crediti formativi per conoscenze e abilità professionali certificate;
 - con il secondo motivo, sostiene poi che la sua carriera pregressa avrebbe dovuto comunque garantirgli l'iscrizione richiesta.
7. Resistono l'amministrazione intimata e l'intervenuta associazione professionale, con atti depositati in data 9 maggio e 28 aprile 2017, e chiedono che il ricorso sia respinto.

8. L'appello propone, col suo primo motivo, una questione di diritto, per la cui risoluzione, ad avviso del Collegio, è opportuna la rimessione all'esame dell'Adunanza Plenaria, ai sensi dell'art. 99 del c.p.a.

9. Trattasi, in particolare, della questione concernente il valore da riconoscere ai fini di un'iscrizione universitaria al diploma di fisioterapista del tipo posseduto dall'appellante, ovvero al diploma rilasciato ai sensi della l. 19 maggio 1971, n. 403.

10. Si riporta il quadro normativo pertinente, al quale si è già accennato.

In proposito, rileva anzitutto il D.M. 27 luglio 2000, rubricato *«Equipollenza di diplomi e di attestati al diploma universitario di fisioterapista, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base»*.

Il decreto in questione all'art. 1 prevede che *«I diplomi e gli attestati conseguiti in base alla normativa precedente a quella attuativa dell'art. 6 comma 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, che sono indicati nella sezione B della tabella sotto riportata, sono equipollenti, ai sensi dell'art. 4, comma 1 della legge 26 febbraio 1999, n. 42, al diploma universitario di fisioterapista di cui al decreto 14 settembre 1994, n. 741, del Ministro della sanità indicato nella sezione A della stessa tabella, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base»*.

Nella sezione B della tabella citata, è compreso fra gli altri il diploma di *«Massofisioterapista - Corso triennale di formazione specifica (legge 19 maggio 1971, n. 403)»*, ovvero quello posseduto dall'appellante.

A sua volta, l'art. 4 della l. 42/1999, rubricato *«Diplomi conseguiti in base alla normativa anteriore a quella di attuazione dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni»*, dispone al comma 1 che *«per le professioni di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»*, ovvero per le professioni sanitarie ausiliarie, fra le quali pacificamente vi è quella di massofisioterapista, *«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».

L'art. 6 del d. lgs. 502/1992, quale requisito per l'esercizio di tutte le professioni sanitarie ausiliarie, ha previsto la laurea, e non più un diploma di scuola secondaria superiore, come si ricava anche dal penultimo periodo del comma 3, per cui *«A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, per l'accesso alle scuole ed ai corsi disciplinati dal precedente ordinamento è in ogni caso richiesto il possesso di un diploma di scuola secondaria superiore di secondo grado di durata quinquennale»*, diploma che è richiesto in via ordinaria per accedere a qualsiasi corso di livello universitario.

11. Tutto ciò posto, secondo un primo orientamento, in base alla normativa appena riportata il diploma di massofisioterapista rilasciato ai sensi della l. 19 maggio 1971, n. 403, consentirebbe senz'altro l'accesso ad una facoltà universitaria, nella specie alla facoltà di fisioterapia.

Tale orientamento è espresso da C.d.S., sez. VI 5 marzo 2015, n. 1105, e più di recente da C.G.A., 10 maggio 2017, n. 212, e si fonda sul percorso logico esposto nel primo motivo di impugnazione dalla difesa dell'appellante, che infatti anche in sede di discussione in camera di consiglio si è richiamata in modo espresso ai precedenti citati.

L'orientamento in parola parte anzitutto dal dato per cui il diploma di cui alla l. 403/1971, in considerazione del D.M. 27 luglio 2000 e dell'art. 4 l. 42/1999, è equipollente al diploma di cui al d. lgs. 502/1999.

Ciò posto, per implicito ma inequivocabilmente, rileva che il diploma di cui

al d. lgs. 502/1999 è un diploma universitario, che per il conseguimento richiede di aver già conseguito un diploma di scuola secondaria superiore di durata quinquennale.

Su questa base di equipollenza, tale orientamento ritiene quindi che il diplomato di cui alla l. 403/1971 possa per ciò solo iscriversi alla facoltà universitaria di proprio interesse, appunto perché in possesso di un diploma che presuppone il previo ottenimento di un diploma di scuola secondaria superiore della durata indicata.

Poiché infine tale facoltà è la facoltà di fisioterapia, l'orientamento in questione esenta il candidato dal test di ingresso e ritiene che la finalità del test stesso sarebbe quella di «accertare la predisposizione del candidato per le discipline oggetto dei corsi alla cui iscrizione ambisce»: tale verifica sarebbe superflua, «considerato che il conseguimento del titolo di studio di massofisioterapista (in virtù soprattutto della prevista equipollenza con il diploma universitario triennale) assicura, già in sé, questa predisposizione» (così le citate C.d.S. n. 1105/2015, da cui la citazione, e C.G.A. n. 212/2017).

Su questa base, l'appello dovrebbe essere accolto e all'appellante dovrebbe essere consentita l'iscrizione universitaria cui aspira.

12. Questo Collegio ritiene invece che si possa giungere alla opposta conclusione, sulla base delle considerazioni che seguono.

La tesi sopra esposta porta al risultato di consentire un'iscrizione universitaria sulla base di un diploma di scuola secondaria superiore, appunto il diploma di cui alla l. 403/1971, di durata soltanto triennale.

Ciò rappresenta una significativa deviazione dai principi in materia, dato che per l'iscrizione universitaria è richiesto un diploma di scuola secondaria superiore di durata quinquennale, tanto in generale, quanto per l'iscrizione alla facoltà di Fisioterapia presso l'Università di Genova, come risulta dal

relativo statuto.

Tale conseguenza, nel caso di specie, ha un rilievo ancora maggiore considerando che l'appellante, in base a tale diploma, ha richiesto l'iscrizione al terzo ed ultimo anno di corso della facoltà in questione: in linea di fatto, il suo diploma, ove la domanda venisse accolta, verrebbe ad assumere un valore molto prossimo a quello della laurea già conseguita.

13. Ad avviso del Collegio, si potrebbe affermare che l'equiparazione invocata dall'appellante dovrebbe essere disposta da una norma espressa.

In materia di equiparazione, non sembra che si possano ammettere interpretazioni analogiche o estensive: poiché «ciò che si equipara è per definizione diverso», si potrebbe affermare che le disposizioni in materia abbiano un carattere eccezionale.

Nel caso di specie, tutte le disposizioni sopra riportate prevedono l'equiparazione *«ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base»*, ovvero per consentire lo svolgimento di attività lavorativa - in proprio ovvero come dipendente, anche nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, considerato in modo espresso dal D.M. 27 luglio 2000 - e per accedere a tutti quei corsi che consentano al professionista già abilitato di migliorare la propria professionalità.

L'accesso ad una facoltà universitaria, viceversa, serve ad acquisire i fondamenti di una materia, ovvero la relativa formazione di base, come emerge dal rilievo che come requisito per accedervi sia richiesto un qualsiasi diploma di scuola secondaria superiore quinquennale, ovvero una formazione di tipo generico.

Non sembra quindi possibile consentire l'iscrizione universitaria, considerandola parte della formazione *post-base*, prevista dalle disposizioni citate.

Poiché l'unico titolo allegato dall'appellante per ottenere l'iscrizione è il

diploma triennale in questione, la sua domanda formulata in sede amministrativa si dovrebbe ritenere legittimamente respinta, e il suo appello dovrebbe essere rigettato, perché egli, a prescindere dal superamento del test di ingresso, non possiede nemmeno il requisito minimo per l'iscrizione.

14. Ritiene dunque la Sezione che, per prevenire contrasti giurisprudenziali e per il carattere di massima della questione, ai sensi dell'art. 99 del c.p.a. sia opportuno deferire la decisione dell'appello in esame all'Adunanza plenaria, che valuterà se definire il giudizio e disporre se del caso sulle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), non definitivamente pronunciando sul in epigrafe indicato (ricorso n.2974/2017 R.g.), lo rimette all'esame dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 99 c.p.a.

Spese al definitivo.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 15 giugno 2017, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Francesco Mele, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Italo Volpe, Consigliere

L'ESTENSORE

Francesco Gambato Spisani

IL PRESIDENTE

Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO

