Pubblicato il 27/10/2016

N. 04983/2016 REG.PROV.COLL.
N. 04060/2016 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 4060 del 2016, proposto da:

Manuela Lanzetta, rappresentato e difeso dall'avvocato Fiorella Titolo C.F. TTLFLL71D66F839V, con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Vittoria Colonna N. 9;

contro

Seconda Università degli Studi di Napoli (Sun), in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvoc.Distrett.Stato Napoli, domiciliata in Napoli, via Diaz, 11;

per l'annullamento

del provvedimento n. 101183 del 05.08.2016 con il quale la seconda università degli studi di Napoli (SUN) ha respinto la richiesta della ricorrente di riconversione creditizia del titolo di massofisioterapia e l'iscrizione al terzo anno del corso di laurea in fisioterapia dell'Ateneo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Seconda Università degli Studi di Napoli (Sun);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 ottobre 2016 la dott.ssa Anna Pappalardo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

La ricorrente ha conseguito il diploma triennale di massofisioterapista in un periodo successivo al 1997, presso l'Istituto E. Fermi di Perugia.

In seguito ha presentato domanda all'intimato Ateneo per ottenere la riconversione creditizia del titolo, la valutazione e la conversione dei crediti formativi e la consequenziale iscrizione al terzo anno del corso di laurea in fisioterapia dell'ateneo.

La domanda è stata respinta con il gravato provvedimento, sul presupposto che ,essendo il corso di laurea a numero chiuso, la valutazione dei crediti relativi avrebbe potuto essere effettuata dagli organi accademici solo dopo il superamento della prova di ammissione nel limite dei posti messi a concorso.

Il ricorso è affidato alle seguenti censure:

violazione art. 4 legge 42/1999, art 6 co 3 D. Lgs 502/92: ai sensi della normativa citata, dovrebbe ritenersi l'equipollenza del titolo di massofisioterapista triennale di cui alla legge 403/1971 rispetto al diploma di laurea in fisioterapia. Pertanto il diploma conseguito da parte ricorrente sarebbe idoneo a consentire la riconversione creditizia ai fini dell'iscrizione all'ultimo anno del corso di laurea in fisioterapia, secondo il nuovo ordinamento.

In definitiva, si sostiene che il decreto ministeriale 27 luglio 2000 dichiari il titolo di massofisioterapista equipollente al diploma universitario di fisioterapista, di cui al decreto ministeriale 14 settembre 1994 n. 741, e che, perciò, esso rientri nel novero dei "diplomi, conseguiti in base alla normativa precedente… validi ai fini dell'accesso ai corsi di laurea specialistica, ai master e agli altri corsi di formazione post-base di cui al decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509 attivati nelle università", come previsto dall'articolo 10, decimo comma, del decreto-legge n. 402/2001.

Da tale ricostruzione della normativa deriverebbe, secondo la tesi attorea, l'illegittimità del diniego, poiché la vigente normativa non prevede che per ottenere la riconversione dei crediti formativi non universitari sia necessario il superamento del test di ingresso.

Violazione art. 3 legge 241/90, difetto di motivazione e difetto di istruttoria, nonché incompetenza del dirigente servizio gestione carriere studenti, atteso che era necessaria una delibera del Consiglio di facoltà.

Si è costituita in giudizio la Seconda Università degli Studi di Napoli, chiedendo il rigetto del gravame.

Alla udienza in camera di consiglio del 12 ottobre 2016 il ricorso è stato ritenuto in decisione.

Il Collegio ritiene che il ricorso possa essere deciso con sentenza in forma semplificata, in quanto lo stesso è manifestamente fondato e va accolto.

In punto di ricostruzione del dato normativo va premesso che l'art. 6, comma 3, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, vale a dire la c.d. seconda riforma sanitaria, dopo aver posto disposizioni per la formazione universitaria del personale esercente le professioni sanitarie all'epoca chiamate "ausiliarie", ha demandato al Ministro della sanità l'individuazione delle figure professionali da formare e dei relativi profili. Ciò in conformità

alla previsione dell'art. 1, comma 1, lett. o) l. 23 ottobre 1992, n. 421 (delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale) in base a cui dovevano essere previste nuove modalità di rapporto tra Servizio sanitario nazionale ed università, tra l'altro, per la formazione in ambito ospedaliero del personale sanitario e per le specializzazioni "post laurea".

La disposizione di cui all'art. 6 (rapporti tra Servizio sanitario nazionale ed Università), comma 3,del conseguente d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 è stata poi modificata dall'art. 7 d.lgs. 7 dicembre 1993, n. 517.

Perciò ad oggi la formulazione di questo art. 6, comma 3, per quanto interessa la vicenda in esame, risulta la seguente: "A norma dell'art. 1, lett. o), l. 23 ottobre 1992, n. 421, la formazione del personale sanitario infermieristico, tecnico e della riabilitazione avviene in sede ospedaliera ovvero presso altre strutture del Servizio sanitario nazionale e istituzioni private accreditate. I requisiti di idoneità e l'accreditamento delle strutture sono disciplinati con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica d'intesa con il Ministro della sanità. Il Ministro della sanità individua con proprio decreto le figure professionali da formare ed i relativi profili. Il relativo ordinamento didattico è definito, ai sensi dell'art. 9 l. 19 novembre 1990, n. 341, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica emanato di concerto con il Ministro della sanità. Per tali finalità le regioni e le università attivano appositi protocolli di intesa per l'espletamento dei corsi di cui all'art. 2 l. 19 novembre 1990, n. 341. […] I corsi di studio relativi alle figure professionali individuate ai sensi del presente articolo e previsti dal precedente ordinamento che non siano stati riordinati ai sensi del citato art. 9 della legge 19 novembre 1990, n. 341, sono soppressi entro due anni a

decorrere dal 1° gennaio 1994, garantendo, comunque, il completamento degli studi agli studenti che si iscrivono entro il predetto termine al primo anno di corso".

In attuazione di tale previsione, il Ministro della sanità, con d.m. 14 settembre 1994, n. 741 (regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale del fisioterapista) ha individuato il profilo professionale e il percorso formativo del fisioterapista.

Dopo aver confermato che a regime solo il diploma universitario di fisioterapista poteva abilitare all'esercizio della relativa professione, al fine di regolare il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento ha previsto che sia un decreto interministeriale ad individuare i diplomi in precedenza conseguiti che potessero considerarsi equipollenti al nuovo titolo universitario ai fini dell'esercizio dell'attività professionale e dell'ammissione ai pubblici concorsi.

Prima che tale decreto fosse adottato è però intervenuta la l. 26 febbraio 1999, n. 42 (disposizioni in materia di professioni sanitarie), che, nel quadro della c.d. terza riforma sanitaria, ha disciplinato innovativamente e nei confronti di tutte le professioni sanitarie il passaggio dal vecchio ordinamento al nuovo, fondato ormai sul previo conseguimento del diploma universitario.

In tal senso, in funzione transitoria, l'art. 4, comma 1, della stessa legge stabilì (riguardo ai diplomi conseguiti in base alla normativa precedente quella di attuazione dell'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 502 del 1992, vale a dire antecedenti la seconda riforma sanitaria), l'equipollenza, per l'esercizio professionale, ai nuovi diplomi universitari dei diplomi e attestati conseguiti in base alla normativa precedente che avevano permesso l'iscrizione ai relativi albi professionali, l'esercizio di attività professionale in regime di lavoro dipendente a autonomo o che fossero previsti dalla normativa

concorsuale per l'accesso al S.S.N. o ad altri comparti del settore pubblico.
In una tale cornice, l'art. 4, comma 2, demandò ad apposito decreto del Ministero della sanità, di concerto con il Ministero dell'università e della ricerca scientifica, la definizione dei criteri per il riconoscimento come equivalenti ai diplomi universitari di cui all'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 502 del 1992, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base, degli ulteriori titoli acquisiti anteriormente all'emanazione dei decreti di individuazione dei profili professionali.
In attuazione dell'art. 4 l. 26 febbraio 1999, n. 42 è poi stato emanato il d.m. 27 luglio 2000 il quale – sulla base dell'esigenza di individuare i titoli equipollenti ai diplomi universitari a norma del citato art. 4, comma 1, per dare certezza alle situazioni ed uniformità di comportamento – ha stabilito, all'art. 1, che i diplomi e gli attestati conseguiti in base alla normativa precedente a quella attuativa dell'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 502 del 1992 (indicati nella sezione B della riportata tabella) sono equipollenti, ai sensi dell'art. 4, comma 1, l. n. 42 del 1999, 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.
Sulla scorta di tali premesse il Consiglio di Stato ha ritenuto fondate le argomentazioni tese a dimostrare che i diplomi di massofisioterapista conseguiti in data successiva al 1997 (epoca finale quest'ultima stabilita per la dichiarazione di equipollenza, ai sensi del testo dell'articolo 4, comma primo, della legge. n. 42 del 1999, dove si richiama l'articolo 6, comma terzo, del decreto legislativo n. 502 del 1992, come modificato dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 517 del 1993) possano essere riconosciuti dall'Università ai fini della "riconversione creditizia" per il conseguimento della laurea triennale.

Al riguardo, il Consiglio di Stato ha rilevato:

"3.2. A tal proposito, il richiamato articolo 4 l. n. 42 del 1999 non va considerato come norma "a regime", applicabile estensivamente anche ai titoli conseguiti successivamente (sulla scorta della precedente normativa: l. 10 maggio 1971, n. 403, in relazione al diploma di massofioterapista). La norma ha invece finalità transitoria, essendo finalizzata a consentire che i (soli) titoli rilasciati dalle scuole regionali nel previgente sistema potessero essere equipararti a quelli di nuova istituzione (qualificati da un diverso e più impegnativo iter di conseguimento). L'utilizzo del participio passato ("conseguiti") e qualificazione dei "vecchi" diplomi come ormai appartenenti alla "precedente normativa", escludono che questi ultimi siano stati conservati a regime mediante un mero affiancamento al nuovo sistema ivi introdotto.

Pur nell'esclusività del nuovo sistema basato sulla formazione universitaria, la legge ha insomma consentito ai possessori dei diplomi regionali già conseguiti nel vigore della precedente disciplina di poter continuare ad operare in campo professionale.

Di converso, in materia di riconoscimento di crediti formativi universitari, l'art. 5, ultimo comma, d.m. 3 novembre 1999, n. 509 disponeva che "le università possono riconoscere come crediti formativi universitari, secondo criteri predeterminati, le conoscenze e abilità professionali certificate ai sensi della normativa vigente in materia, nonché altre conoscenze e abilità maturate in attività formative di livello postsecondario alla cui progettazione e realizzazione l'università abbia concorso".

Simile previsione è contenuta all'art. 5, comma 7, d.m. 22 ottobre 2004, n. 270 integralmente sostitutivo del precedente e cui si è già fatto riferimento.

In sintesi, mediante il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (di riordino della disciplina in materia sanitaria) è stato ridefinito il profilo di fisioterapista,

quale operatore sanitario in possesso del diploma universitario abilitante (cfr. d.m. 14 settembre 1994, n. 741, art. 1, recante regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale del fisioterapista).

Il d.m. 27 luglio 2000,sull'equipollenza di diplomi e di attestati al diploma universitario di fisioterapista, di attuazione dell'art. 4, comma 1, l. 26 febbraio 1999, n. 42 - ha stabilito la sola equipollenza tra i diplomi e gli attestati conseguiti prima della riforma (al di fuori di strutture universitarie) e il diploma universitario di fisioterapista di cui al d.m. 14 settembre 1994 n. 741.

Nel caso in esame, tuttavia non viene in rilievo la questione dell'equipollenza fra i due titoli, ma quella, diversa, della valutabilità del diploma triennale conseguito dopo il 1997 ai fini della riconversione creditizia.

Al riguardo il giudice di appello, nella citata pronuncia, sulla scorta del rilievo che : ". In questo complesso sistema, i corsi formativi organizzati dalle regioni non risultano essere stati interrotti", ha affermato che il venir meno dell'equipollenza dei diplomi di formazione professionale successivi al 1997 con le attuali lauree universitarie in materia sanitaria non implica – come aveva reputato l'Università - che tali diplomi regionali siano da considerare inefficaci.

"Questo Consiglio di Stato ha ritenuto che le regioni potevano continuare a svolgere anche successivamente al riassetto dell'intero sistema (di cui al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 6) le attività di formazione professionale, stante la diversità della "tipologia di formazione delle finalità dei corsi, del valore dei titoli rilasciati" rispetto a quella di livello universitario, così che - ferma restando la differenza fra la formazione professionale regionale e quella statale (la quale sola è direttamente

connessa all'attività di formazione culturale e scientifica realizzata in sede di istruzione superiore ed universitaria) - i corsi e i diplomi regionali continuano ad avere efficacia per le professioni sanitarie (aggettivate come "ausiliarie"), sia pure con utilità minori e diverse dall'abilitazione diretta alla professione stessa (Cons. Stato, IV, 5 agosto 2003, n. 4476).

Permane dunque il cd. doppio canale di formazione. Ciò – come rilevato nella detta decisione- ai sensi dell'art. 141 d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 che i prevede che i titoli rilasciati in sede di formazione professionale devono ritenersi tutt'oggi volti al conseguimento di una qualifica (attestato di qualifica o patente di mestiere), di un diploma di qualifica superiore o di un credito formativo, escludendosi così effetti irrilevanti o di inefficacia assoluta .

La mancanza di equipollenza alla laurea e l'inidoneità all'esercizio della professione, non implicano l'inutilità del titolo conseguibile (ed effettivamente conseguito), come sostenuto dall'Università .

Tali principi sono pienamente condivisi dal Collegio e possono trovare applicazione nella controversia in esame, essendo peraltro già stati recepiti in numerosi precedenti della Sezione (cfr. da ultimo sentenza n.1118 del 1.3.2016).

Invero,la ragione del riconoscimento mediante crediti formativi universitari della carriera pregressa è finalizzata ad abbreviare il percorso di studi dello studente nel corso di laurea, e concerne l'apprezzamento - da parte del singolo ateneo, in relazione all'attinenza con la disciplina di laurea - del curriculum dello studente riguardo a corsi, diplomi, ed attività di settore perfezionati e certificati (art. 7, comma 5, d.m. 22 ottobre 2004, n. 270). Sarebbe perciò non logico considerare che da un siffatto riconoscimento siano escluse esperienze che sono state certificate come conformi a quelle richieste dall'ateneo procedente, e solo perché prive di formale

equipollenza con il diploma di laurea conseguire cui è orientato il percorso formativo.

L'espressione "conoscenze ed abilità certificate" implica invece un curriculum composto di corsi e titoli privi ancora di utilità professionale ed abilitativa rispetto all'obiettivo universitario da raggiungere, ma comunque in sé utilizzabili per abbreviarne il percorso. All'Ateneo peraltro non è sottratta la discrezionalità di apprezzare con maggiori crediti un'esperienza abilitante rispetto ad una meramente formativa: ciò che risulta illegittimo, invece, è il negare ex ante qualsiasi rilievo nei confronti di diplomi espressamente considerati fra quelli chiamati al riconoscimento, solo perché sprovvisti di equipollenza.(cfr. in termini di recente Tar Puglia numero 211 / 2015,TAR Lombardia numero 1415 del 2016 in data 13 luglio 2016, N. 1408 / 2016 in pari data):

Né a diverse considerazioni può condurre, a giudizio del Collegio, quanto recentemente affermato dal Tar Liguria (sentenza numero 979 del 2016), ove a ragione si confuta una pronuncia del Consiglio di Stato (numero 1105 del 2015) che affermava l'equipollenza di tutti i titoli di massofisioterapista a regime ,ovvero anche di quelli conseguiti successivamente al 1997,in quanto è pienamente condivisibile la tesi che il decreto ministeriale 27 luglio 2000 stabilisce che l'equipollenza spetta solo ai diplomi conseguiti in base alla normativa precedente a tale data e non costituisce una norma a regime.

Peraltro, ciò che questo Collegio non condivide non è la premessa maggiore del sillogismo giudiziale, ma la sussunzione della fattispecie concreta in quella astratta, atteso che la domanda del ricorrente aveva ad oggetto solo la riconversione creditizia del percorso preuniversitario, con iscrizione al terzo anno e quindi una fattispecie diversa e più circoscritta nel petitum rispetto a quella astratta attinente alla più ampia sfera della

equipollenza tra titoli universitari e non.

Sostiene inoltre l'Ateneo nel gravato provvedimento che la valutazione del titolo sarebbe possibile solo a seguito di superamento della prova selettiva di accesso al numero chiuso. In altri termini, secondo l'Università, la ricorrente per potere accedere al Corso di Laurea in Fisioterapia sarebbe tenuta a superare il test d'ingresso alla Facoltà , al pari dei neo-diplomati presso Istituti scolastici di istruzione secondaria, e soltanto successivamente all'atto dell'immatricolazione potrebbe ottenere la valutazione del proprio titolo da parte dei competenti organi accademici.

La tesi dell'Università non merita favorevole considerazione, in quanto presenta profili di contraddittorietà nella misura in cui, da un lato, sembra ammettere che, superati i test di ingresso, i ricorrenti possano venire ammessi al terzo anno del corso di laurea in Fisioterapia, ma, dall'altro, nega ogni tipo di validità al diploma triennale di massofisioterapista nel caso di mancato superamento del test d'ingresso.

Come ritenuto dal giudice di appello:" Si finisce in tal modo per subordinare la piena operatività dell'equipollenza tra i titoli ad una condizione (il superamento, appunto, dei test di ingresso) che né la legge n. 42 del 1999 né d.m. 27 luglio 2000) prendono in alcun modo in considerazione.

Del resto, la ratio dei test di ingresso nelle Facoltà a numero chiuso di cui alla legge 2 agosto 1999, n. 264 è, in primo luogo, quella di accertare la predisposizione del candidato per le discipline oggetto dei corsi alla cui iscrizione ambisce. Tale preliminare verifica nel caso di specie appare 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. "(CdS sentenza n. 1105/2015).

Il ricorso va conclusivamente accolto, con annullamento del gravato diniego, e salvo gli ulteriori provvedimenti dell'Ateneo per la valutazione del percorso formativo del ricorrente.

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, annulla la nota in epigrafe della Seconda Universita' degli studi di Napoli, salvo gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione.

Condanna il resistente Ateneo alla rifusione delle spese di lite in favore di parte ricorrente, liquidate in complessivi Euro 2500,00 oltre che alla rifusione del contributo unificato,se ed in quanto dovuto.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 12 ottobre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Anna Pappalardo, Presidente, Estensore

Michele Buonauro, Consigliere

Maria Barbara Cavallo, Primo Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Anna Pappalardo

IL SEGRETARIO