

Publicato il 09/11/2018

**N. 00016/2018 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00011/2018 REG.RIC.A.P.**  
**N. 00013/2018 REG.RIC.A.P.**  
**N. 00012/2018 REG.RIC.A.P.**



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 11 di A.P. del 2018, proposto da Università Politecnica delle Marche, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Lucchetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Aristide Police in Roma, via di Villa Sacchetti 11;

***contro***

Simone Gubinelli, Daniele Fabietti e Luca Morlupo, rappresentati e difesi dall'avvocato Benedetta Leone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Paolo Leone in Roma, via Principessa Clotilde, 2;

***nei confronti***

CEM Comitato europeo massofisioterapisti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Cantile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 13 di A.P. del 2018, proposto da Alessio Brucculeri, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Capello, domiciliato presso segreteria del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro 13;

***contro***

Università degli Studi di Torino, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti***

CEM Comitato europeo massofisioterapisti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Cantile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***e con l'intervento di***

ad opponendum:

A.I.F.I. Associazione Italiana Fisioterapisti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Lorenzo Lamberti, Maurizio Corain, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Maurizio Corain in Roma, via Emilia, 86/90;

sul ricorso numero di registro generale 12 di A.P. del 2018, proposto da Antonio Barbato e Daniele Morfino, rappresentati e difesi dall'avvocato Marco Capello, domiciliato presso la segreteria del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, 13;

***contro***

Università degli Studi di Torino, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato,

domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

### *nei confronti*

CEM Comitato europeo massofisioterapisti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Cantile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

### *e con l'intervento di*

ad opponendum:

A.I.F.I. Associazione Italiana Fisioterapisti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Lorenzo Lamberti, Maurizio Corain, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Maurizio Corain in Roma, via Emilia, 86/90;

### *per la riforma*

quanto al ricorso n. 11 del 2018:

della sentenza del TAR Marche 29 giugno 2017 n. 543, resa fra le parti, che ha accolto il ricorso n° 698/2016 R.G. proposto per l'annullamento della nota 19 settembre 2016 prot. n.30697 con la quale il direttore generale del servizio didattica, ripartizione corsi di studio, della Facoltà di medicina e chirurgia dell'Università politecnica delle Marche ha respinto l'istanza presentata dai ricorrenti appellati per ottenere la riconversione creditizia del titolo di massofisioterapista conseguito all'esito di un corso triennale, la valutazione dei crediti formativi e la conseguente iscrizione al terzo anno del corso di laurea in fisioterapia e di ogni altro atto preordinato, collegato, connesso e consequenziale;

quanto al ricorso n. 12 del 2018:

della sentenza del TAR Piemonte 13 giugno 2017 n. 732, resa tra le parti, concernente diniego iscrizione al terzo anno del corso di laurea in

fisioterapia con riconversione creditizia del diploma triennale di massofisioterapia.

quanto al ricorso n. 13 del 2018:

della sentenza del TAR Piemonte 13 giugno 2017 n. 733, resa tra le parti, concernente diniego iscrizione al terzo anno del corso di laurea in fisioterapia con riconversione creditizia del diploma triennale di massofisioterapia.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Viste le ordinanze di rimessione della Sesta Sezione 11 giugno 2018 n. 3554 e 25 giugno 2018 n. 3910;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Simone Gubinelli, Daniele Fabietti e Luca Morlupo, di CEM Comitato europeo massofisioterapisti e dell'Università degli Studi Torino;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 ottobre 2018 il Cons. Diego Sabatino e uditi per le parti gli avvocati Lorenzo Lamberti, Alessandro Lucchetti, Benedetta Leone e Marco Capello, anche in delega di Paolo Cantile e l'avvocato dello Stato Marco Stigliano Messuti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. - La vicenda esaminata nel giudizio n. 11/2018 A.P. (n. 1118/2018 REG.RIC.) ha origine nel momento in cui, con istanza del 3 agosto 2016 n. 27108, gli originari ricorrenti - titolari di diplomi di massofisioterapista rilasciati ai sensi della l. 19 maggio 1971 n.403 al termine di un corso di studi triennale al quale si può accedere immediatamente dopo l'assolvimento dell'obbligo scolastico - hanno chiesto all'Università resistente appellante la "riconversione creditizia" del titolo predetto, la valutazione dei crediti formativi e la conseguente iscrizione al terzo anno del corso di laurea in Fisioterapia esistente presso l'università stessa.

Con nota 19 settembre 2016 n. 30697, l'Università ha respinto la domanda. In proposito, ha reso noto di aver previsto, per l'anno accademico 2016/2017, soltanto ingressi al primo anno di corso, subordinati come per legge al superamento di un "concorso per esami". Ha poi precisato di non aver programmato posti per l'iscrizione alla laurea triennale a seguito del riconoscimento delle attività formative svolte nei corsi di diploma universitario o titoli equipollenti, ovvero di riconversione creditizia, accesso per il quale comunque richiede una selezione. In conclusione ha affermato di non poter accettare, per l'anno in questione, una iscrizione automatica al terzo anno di corso.

Con la sentenza 29 giugno 2017 n. 543, il TAR ha accolto il ricorso n°698/2016 R.G. presentato dagli interessati contro tale diniego, affermando in sintesi che l'Università, salva una valutazione del loro percorso formativo, deve ammetterli all'iscrizione, in particolare senza test di ingresso, posto che il titolo da loro conseguito non va ritenuto inutile o inefficace ai fini in questione.

Contro tale sentenza, l'Università ha proposto impugnazione, assegnata alla VI Sezione, con appello che contiene due motivi:

- con il primo di essi, deduce violazione della l. 2 agosto 1999 n. 264, nel senso che per l'accesso al corso di laurea indicato, anche per gli anni successivi al primo, sarebbe necessario comunque il superamento del test di ingresso, subordinato al possesso di un diploma di scuola secondaria di secondo grado di durata quinquennale;
- con il secondo motivo, deduce violazione della l. 26 febbraio 1999 n. 42, nel senso che il diploma posseduto dai ricorrenti appellati non consentirebbe, in particolare, l'accesso in parola.

I ricorrenti appellati hanno resistito, con memoria del 6 marzo 2018, alla quale allegano anche i propri titoli di studio quinquennali di scuola secondaria superiore, e hanno chiesto che l'appello sia respinto.

L'Università, con memoria del 12 marzo 2018, ha ribadito la propria posizione.

Alla camera di consiglio del 15 marzo 2018, su accordo delle parti, il Presidente ha disposto il rinvio della causa alla pubblica udienza del successivo 10 maggio 2018 per la trattazione del merito, in abbinamento con ricorsi vertenti sull'identica questione di diritto.

Con memoria del 9 aprile 2018, l'Università ha evidenziato la pendenza in primo grado di ulteriori controversie sulla questione.

All'udienza del 10 maggio 2018 di cui sopra, la Sezione ha infine trattenuto il ricorso in decisione.

2. - Decidendo il ricorso, con ordinanza n. 3554 del 11 giugno 2018, la Sezione ha ritenuto che l'appello proponesse, nel suo complesso, questioni di diritto, per la cui risoluzione fosse necessaria la rimessione a questa Adunanza plenaria, ai sensi dell'art. 99 c.p.a.

Il tema centrale riguarda il valore da riconoscere ai fini dell'iscrizione universitaria al diploma di fisioterapista del tipo posseduto dagli appellati, ovvero al diploma rilasciato, come si è detto, ai sensi della l. 19 maggio 1971 n. 403, nel senso di stabilire se tale diploma consenta l'iscrizione alla facoltà di Fisioterapia ad anni successivi al primo, questione oggetto del secondo motivo di appello, e in caso affermativo di stabilire se ciò sia possibile senza test di ingresso, questione oggetto del primo motivo di appello.

L'ordinanza di rimessione si sofferma nella ricostruzione del quadro normativo pertinente.

In proposito, dispone 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: "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 dai ricorrenti appellati.

A sua volta, l'art. 4 della l. 42 del 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.”

Ricorda poi l'ordinanza che l'art. 6 del d.lgs. 502 del 1992 è la norma che, quale requisito per l'esercizio di tutte le professioni sanitarie ausiliarie, ha previsto la laurea, e non più un semplice diploma di scuola secondaria superiore, come si ricava 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.

A completare il quadro va l’art. 1 della l. 264 del 1999, per cui corsi di laurea nelle professioni in questione sono ad accesso programmato a livello nazionale, prevedono cioè un numero predeterminato e limitato di posti, da assegnare secondo i risultati ottenuti dai candidati nei noti test di ingresso.

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 Cons. Stato, VI, 5 marzo 2015 n. 1105 e dalla più recente C.G.A., sez.giur., 10 maggio 2017 n. 212 e si fonda sul percorso logico sotteso alla sentenza di I grado in questo processo.

L’orientamento in parola ritiene anzitutto che il diploma di cui alla l. 403 del 1971, per effetto delle norme citate, ovvero del D.M. 27 luglio 2000 e dell’art. 4 l. 42 del 1999, sia equipollente al diploma di cui al d.lgs. 502 del 1999.

Ciò posto, per implicito ma inequivocabilmente, rileva che il diploma di cui al d.lgs. 502 del 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, ritiene quindi che il diplomato di cui alla l. 403 del 1971 possa per ciò solo iscriversi alla facoltà universitaria di proprio interesse. Poiché infine tale facoltà è la facoltà di fisioterapia, l’orientamento in questione esenta il candidato dal test di ingresso.

Ritiene infatti che la finalità del test stesso sarebbe quella di “accertare la predisposizione del candidato per le discipline oggetto dei corsi alla cui iscrizione ambisce” e che 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 Cons. Stato, sentenza 1105 del 2015, da cui la citazione, e C.G.A., sez.giur., sentenza 212 del 2017.

Su questa base, l’appello dovrebbe essere accolto, e al ricorrente appellante dovrebbe essere consentita l’iscrizione universitaria cui aspira.

La Sezione remittente ritiene invece configurabile un orientamento diverso. Osserva infatti che all’evidenza la tesi sopra esposta porta al risultato di consentire un’iscrizione universitaria ad un anno successivo al primo sulla base di un diploma di scuola secondaria superiore, appunto il diploma di cui alla l. 403 del 1971, di durata soltanto triennale.

Ciò rappresenta una deviazione non minima dai principi in materia, dato che per l’iscrizione universitaria al primo anno, ovvero per un’iscrizione di livello inferiore a quello per cui è processo, è richiesto un diploma di scuola secondaria superiore di durata quinquennale, e quindi di livello superiore a quello di cui si tratta, tanto in generale, quanto per l’iscrizione alla facoltà di fisioterapia presso l’Università delle Marche, come risulta ad esempio dal bando di concorso per l’iscrizione al primo anno nell’anno accademico 2017/2018, da considerare fatto notorio.

Tale conseguenza assume, nel caso di specie, rilievo ancora maggiore considerando che i ricorrenti appellati, in base a tale diploma, hanno richiesto l’iscrizione al terzo ed ultimo anno di corso della facoltà in questione. In linea di fatto, il loro diploma, ove la domanda venisse accolta, verrebbe ad assumere un valore molto prossimo a quello della laurea già conseguita.

La Sezione dubita che una corretta interpretazione delle disposizioni citate consenta di arrivare a tale risultato che, pur non in assoluto vietato dall’ordinamento, dovrebbe essere sancito da una norma espressa.

Si verte anzitutto in materia di equiparazione, in cui non si possono ammettere interpretazioni estensive, in base al rilievo logico, prima che

giuridico, per cui ciò che si equipara è per definizione diverso.

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 lavorare -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 consentono 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 dimostra il semplice rilievo che come requisito per accedervi sia richiesto un qualsiasi diploma di scuola secondaria superiore quinquennale, ovvero una formazione di tipo generico.

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

Gli interessati, quindi, dovrebbero al pari di ogni altro aspirante iscriversi al primo anno di corso superando il relativo test, salva la possibilità, da verificare caso per caso, che in base al diploma posseduto vengano loro riconosciuti in qualche misura crediti formativi.

Non si potrebbe infatti applicare, lo si dice per completezza, alla fattispecie il principio stabilito da Cons.Stato, Ad.plen., 28 gennaio 2015 n.1, che esenta, a certe condizioni, dal test di ingresso gli studenti di medicina che si trasferiscano da una facoltà straniera all'omologa facoltà italiana. Il caso deciso è infatti molto diverso, poiché si trattava di stabilire non una equipollenza, ma i requisiti per proseguire presso altra sede il medesimo corso di studi già intrapreso presso una sede all'estero.

La Sezione peraltro obiettivamente osserva che gli argomenti di cui sopra sono controvertibili, in base al principio pratico e logico per cui nel più è compreso il meno, con un ragionamento implicito nella conclusione cui

arrivano le citate sentenze Cons.Stato, sentenza 1105 del 2015 e C.G.A., sez.giur., sentenza 212 del 2017.

Si potrebbe anche ritenere, infatti, che un diploma come quello rilasciato ai sensi l. 403 del 1971, nel momento in cui abilita ad un “esercizio professionale”, ovvero ad una attività compiuta in modo diretto sui pazienti bisognosi di cure, dovrebbe a maggior ragione consentire di iscriversi ad un corso di studi come la laurea in fisioterapia, che a tale attività semplicemente prepara, presupponendo quindi che non la si conosca e la si debba ancora imparare.

Completa poi il quadro della giurisprudenza proposta dall’ordinanza di remissione l’orientamento espresso da Cons.Stato, III, 16 gennaio 2018 n. 219 e 9 marzo 2018 n. 1520, sentenze le quali, pur non riguardando direttamente la problematica per cui è causa, si sono pronunciate sull’effettivo valore da riconoscere come tale al diploma di massofisioterapista di cui alla l. 403 del 1971, ovvero al titolo di cui i ricorrenti appellati sono in possesso.

Le sentenze citate, in particolare la 219 del 2018, da cui si cita, osservano che la l. 403 del 1971 istitutiva del diploma in questione non dettava norme sul percorso formativo corrispondente.

Le stesse sono intervenute solo dopo che la competenza, per effetto del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, è stata trasferita alle Regioni, e sono quindi difformi sul territorio nazionale, consentendo in Regioni diverse di conseguire il diploma sulla base di corsi di durata triennale ovvero anche biennale, cui corrisponde un monte ore di insegnamento teorico-pratico di proporzione variabile.

In tale contesto, è intervenuto l’art. 7 del d.lgs. 7 dicembre 1993 n. 517, modificativo dell’art. 6, comma 3, del già citato d.lgs. n. 502 del 1992, il quale disciplina la formazione del personale della riabilitazione, ai sensi del quale il Ministro della Sanità avrebbe dovuto individuare le figure professionali della riabilitazione da formare, ed i relativi profili, e di

conseguenza sopprimere, entro due anni dal 1 gennaio 1994, i corsi di studio relativi alle figure professionali di tal tipo previste dal precedente ordinamento, che non fossero stati già riordinati ai sensi dell'art. 9 della l. 19 novembre 1990 n. 341.

Senonché, sempre secondo la sentenza 2019 del 2018, un atto di individuazione della figura del massofisioterapista, come una di quelle da riordinare, è mancato, né sono intervenuti atti di riordino o di soppressione del relativo corso regionale.

La conseguenza di tale quadro normativo sarebbe quindi che il massofisioterapista ai sensi della l. 403 del 1971 sopravvive come “operatore di interesse sanitario” ai sensi dell'art. 1 della l. 1 febbraio 2006 n.43, e che l'equipollenza del relativo titolo al diploma universitario dovrebbe valere in termini molto ristretti, ovvero solo per il periodo transitorio di due anni dal 1 gennaio 1994 in cui si sarebbe dovuto compiere il riordino, e solo per i diplomi conseguiti all'esito di un corso già regolamentato a livello nazionale, ovvero solo in presenza di moduli formativi la cui uniformità ed equivalenza fossero già state riconosciute nel regime pregresso.

Segnala infine la Sezione che a tale orientamento si sarebbe uniformato anche il Ministero della Salute, con una nota 5 aprile 2018.

Nei termini di cui alle illustrate sentenze della III Sezione, sarebbe allora avvalorato l'orientamento sostenuto dalla Sezione remittente, in senso sfavorevole ai ricorrenti appellati.

Ciò in generale, perché un diploma la cui validità ai fini dell'esercizio professionale fosse limitata nel tempo e condizionata non potrebbe considerarsi secondo logica valido senza limiti ai fini di un'iscrizione universitaria.

Ciò però anche nel caso particolare, perché ai diplomi dei ricorrenti appellati, addirittura conseguiti in data molto posteriore al periodo

transitorio di cui s'è detto, non potrebbe riconoscersi equipollenza alcuna, neanche sotto il profilo dell'esercizio professionale.

Pertanto, alla luce di siffatto contrasto giurisprudenziale, la Sezione deferiva la questione all'Adunanza plenaria ai sensi dell'art. 99 c.p.a., che deciderà ai sensi del comma 4 dello stesso art. 99.

3. - Nel ricorso di cui al n. 12/2018 A.P. (n. 7817/2017 REG.RIC.), gli appellanti hanno impugnato la sentenza del TAR Piemonte 13 giugno 2017 n. 732, che ha respinto il loro originario ricorso proposto:

- per l'annullamento dei provvedimenti nn. 166062 e 166064 in data 4 agosto 2016 dell'Università degli Studi di Torino, nonché dei relativi allegati (ivi inclusi gli atti di valutazione dei curricula);

- per la condanna dell'Università ad ammettere l'iscrizione dei ricorrenti al terzo anno del corso di laurea in fisioterapia, senza dover sostenere test di ammissione, con piena riconversione creditizia del loro diploma triennale di massofisioterapia (conseguito presso l'Istituto E. Fermi di Perugia nel 2009), ovvero, in subordine, iscriverli agli anni precedenti del corso, senza espletamento del test d'ingresso, provvedendo ad una legittima e piena riconversione creditizia.

La sentenza di primo grado ha innanzi ritenuto corretta la scelta del previo superamento di test di ammissione affermando in proposito che “Non si tratta infatti di transitare da una università ad altra, ma di accedere ad un nuovo e differente corso di laurea, rispetto a quello frequentato precedentemente, per il quale è previsto il limite numerico, elemento ineludibile, perché posto a garanzia di qualità dell'insegnamento secondo gli standard europei.”.

In secondo luogo la sentenza ha ritenuto infondate le censure riguardanti il procedimento di valutazione dei titoli (relative alla pretesa illegittimità sia dei criteri generali sia delle singole valutazioni dei curricula) perché – quanto ai criteri – “si tratta di una scelta discrezionale, che non può essere censurata se non per illogicità manifesta o irrazionalità, profili che nel caso

in esame non sono stati evidenziati” e poi perché “la mancata equiparazione tra crediti, il mancato riconoscimento degli esami sostenuti nel pregresso corso o del tirocinio trova una logica giustificazione in ragione della differente preparazione e formazione del corso di laurea in fisioterapia rispetto alle materie seguite nel corso di massofisioterapia”, donde la non condivisibilità delle critiche concernenti la valutazione dei curricula, in quanto l’assegnazione dei punteggi rispondeva ai criteri prefissati dalla commissione giudicatrice.

La sentenza infine ha respinto anche la denunciata disparità di trattamento tra chi aveva ottenuto il diploma di massofisioterapista prima del 1999 (per il quale il DPCM 26 luglio 2011 avrebbe operato una equipollenza al diploma universitario) ovvero dopo tale anno e che sarebbero stati costretti a superare il test d’ingresso e frequentare il corso di laurea. Al riguardo, in particolare, la pronuncia dice che “Il motivo è infondato, perché l’equiparazione di cui al DPCM 26 luglio 2011, come precisato all’art 2 “è attribuito ai soli fini dell’esercizio professionale, sia subordinato sia autonomo”, per cui, ai fini qui in esame, cioè l’accesso all’Università, non si ravvisa alcuna disparità di trattamento.”.

L’appello, assegnato alla VI Sezione, censura articolatamente la pronuncia di primo grado premettendo anche come la stessa Sezione (ordinanza 5 luglio 2017 n. 3319) avesse già sottoposto all’esame della Adunanza plenaria la questione del se, ai fini dell’iscrizione ad una facoltà universitaria, sia sufficiente o meno il possesso del diploma di massofisioterapia rilasciato ai sensi della l. n. 403 del 1971, conseguentemente dovendosi valutare se il presente giudizio vada sospeso, differito ad altra udienza in attesa della pronuncia dell’Adunanza plenaria ovvero se anche le sue questioni vadano sottoposte alla delibazione di quest’ultima.

In questo giudizio si è costituita l’Università ed è intervenuta *ad opponendum* A.I.F.I. Associazione Italiana Fisioterapisti, concludendo per

la reiezione dell'appello.

Gli appellanti e l'interveniente hanno quindi scambiato memorie e repliche.

4. - Col ricorso n. 13/2018 A.P. (n. 7818/2017 REG.RIC.) l'appellante, in possesso di titolo di massofisioterapia conseguito presso l'Istituto E. Fermi di Perugia nel 2016 e di laurea triennale in Scienze motorie presso l'Università degli Studi di Torino in data 27 gennaio 2013, ha impugnato la sentenza del TAR Piemonte n. 733/2017, anch'essa pubblicata il 13 giugno, che ha respinto il suo originario ricorso proposto per l'annullamento del provvedimento prot. n. 168122 in data 8 agosto 2016 dell'Università degli Studi di Torino (analogo a quelli visti sopra) e per una condanna dell'Università corrispondente a quella chiesta nel ricorso di cui al n. 12/2018 A.P..

La motivazione della sentenza impugnata si svolge secondo un percorso argomentativo non dissimile da quella precedente n. 732 del 2017 e anche l'appello è articolato in modo analogo a quello del ricorso precedente.

Anche in questo giudizio, parimenti attribuito alla competenza della VI Sezione, si è costituita l'Università ed è intervenuta *ad opponendum* A.I.F.I. Associazione Italiana Fisioterapisti, concludendo per la reiezione dell'appello.

Gli appellanti e l'interveniente hanno quindi scambiato memorie e repliche.

5. - Le cause ora iscritte ai nn. 12 e 13 A.P. venivano chiamate alla pubblica udienza di discussione della VI Sezione del 24 maggio 2018 e ivi trattenute in decisione. Con successiva ordinanza 25 giugno 2018 n. 3910, la Sezione, previa riunione dei due ricorsi, stante la natura sostanzialmente unitaria della questione sulla quale occorreva pronunciarsi, riteneva parimenti che gli appelli proponessero, nel loro complesso, questioni di diritto per la cui risoluzione fosse necessaria la rimessione all'Adunanza plenaria, ai sensi dell'art. 99 c.p.a., come peraltro già prefigurato anche dagli stessi appellanti.

Anche in questa seconda ordinanza di rimessione, viene evidenziato che il tema attiene al valore da riconoscere ai fini di un'iscrizione universitaria al diploma di fisioterapista del tipo posseduto dal ricorrente appellante, ovvero al diploma rilasciato, come si è detto, ai sensi della l. n. 403 del 1971, nel senso di stabilire se tale diploma consenta l'iscrizione alla facoltà di fisioterapia ad anni successivi al primo e, in caso affermativo, di stabilire se ciò sia possibile senza test di ingresso.

Con uno schema argomentativo sostanzialmente analogo a quello della già esaminata ordinanza 11 giugno 2018 n. 3554, la Sezione ha dapprima ripercorso il quadro normativo pertinente, evidenziando poi l'esistenza dei due diversi orientamenti, già prima rammentati, per concludere, infine, evidenziando come, stante siffatto contrasto giurisprudenziale, la questione, rilevante per la decisione degli appelli riuniti, in esame, dovesse essere deferita all'Adunanza plenaria ai sensi dell'art. 99 c.p.a., che deciderà ai sensi del suo comma 4.

6. - Davanti all'Adunanza plenaria, con quattro diverse memorie (due nel ricorso n. 11/18 e una ciascuna negli altri due) nelle date del 5 e 6 ottobre 2018, si costituiva il CEM Comitato europeo massofisioterapisti, in posizione adesiva a quello delle parti private. Le parti e gli intervenienti hanno quindi scambiato memorie e repliche.

Alla pubblica udienza del 17 ottobre 2018, i ricorsi sono stati congiuntamente discussi e assunti in decisione.

## DIRITTO

7. - Vengono in decisione dinanzi all'Adunanza plenaria, a seguito di due diverse ordinanze di remissione della VI Sezione, tre diversi ricorsi, tutti coinvolgenti vicende dal sostrato giuridico sostanzialmente identico. Inoltre, le due ordinanze chiedono a questa Adunanza di decidere nel merito i ricorsi stessi, a norma dell'art. 99 comma 4 c.p.a..

Pertanto, in via preliminare ed a norma dell'art. 70 del codice del processo amministrativo, va disposta la riunione dei diversi appelli, in quanto

attinenti a situazioni connesse, come già osservato nelle due ordinanze di rimessione.

8. - Ancora in via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento di CEM Comitato europeo massofisioterapisti.

Il comitato in questione si è costituito dinanzi all'Adunanza plenaria, non essendo stato presente nei giudizi precedenti, con quattro diverse memorie (due nel ricorso n. 11/18 e una ciascuna negli altri due) nelle date del 5 e 6 ottobre 2018. Tuttavia, in nessuna delle memorie, peraltro identiche tra loro, il comitato ha indicato la fonte della propria legittimazione a proporre intervento ai sensi del rito processuale amministrativo.

Pertanto, ancora più radicalmente di quanto osservato nelle ultime pronunce sul tema (si veda Cons.Stato, Ad.plen., 4 novembre 2016, n. 23; id. n. 13 del 30 agosto 2018), va riscontrata l'assenza di indicazioni provenienti dalla stessa parte sulla sua possibile sussunzione in una delle categorie soggettive a cui si riferisce l'istituto dell'intervento nel processo amministrativo, per come da ultimo disciplinato dall'articolo 28 del cod. proc. amm., nonché – per il grado di appello – dall'articolo 97 (e quindi: i) all'intervento volontario del controinteressato pretermesso - parte necessaria del processo non evocata in giudizio -; ii) all'intervento volontario della parte eventuale del processo - *ad adiuvandum o ad opponendum* -; iii) all'intervento per ordine del Giudice, anche su istanza di parte).

Nel dettaglio, esistendo un orientamento del tutto consolidato per cui nel processo amministrativo l'intervento *ad adiuvandum o ad opponendum* può essere proposto solo da un soggetto titolare di una posizione giuridica collegata o dipendente da quella del ricorrente in via principale (sul punto, *ex plurimis*, Cons. Stato, IV, 29 febbraio 2016, n. 853; id., V, 2 agosto 2011, n. 4557), l'Adunanza si vede sprovvista dei necessari elementi per procedere alla verifica circa l'effettiva sussistenza in capo all'interveniente dei presupposti e delle condizioni per l'esercizio della sua azione.

Il che porta a concludere nel senso della carenza di univoci elementi idonei a supportare l'ammissibilità della spiegata domanda di intervento.

9. - Ancora in via preliminare, devono invece respingersi le eccezioni di inammissibilità sulla costituzione di AIFI Associazione italiana fisioterapisti, costituitasi nei ricorsi nn. 12/2018 A.P. e 13/2018 A.P., in relazione alla tardività dell'intervento, atteso che, stante il disposto dell'art. 28 comma 2 c.p.a., "Chiunque non sia parte del giudizio e non sia decaduto dall'esercizio delle relative azioni, ma vi abbia interesse, può intervenire accettando lo stato e il grado in cui il giudizio si trova".

Pertanto, assodata la dimostrazione da parte dell'interveniente della sua legittimazione, in quanto associazione esponenziale di interessi di categoria interessati alla presente decisione, non è dato cogliere, nemmeno dalle eccezioni della controparte processuale nei due ricorsi che di tale fatto si duole, quale sarebbe stata l'introduzione di elementi nuovi (quali domande, eccezioni, deduzioni, ecc.) tese ad ampliare il *thema decidendum*, sulle quali potrebbe intervenire tale censura processuale, stante la detta decadenza.

Del pari appare del tutto infondata, sebbene sorretta da una richiesta risarcitoria (formulata nella memoria del 19 febbraio 2018) la richiesta di cancellazione di frasi dalla memoria di costituzione della stessa AIFI, atteso che l'inciso contestato (per cui l'associazione combatterebbe "l'abusivismo professionale, per evitare che l'esercizio dell'attività di fisioterapista possa essere svolta sulla base di una congerie di diplomi e/o attestati giuridicamente privi di valore abilitante") si fonda su una posizione giuridicamente sostenibile ed è espressione dello scopo dell'associazione stessa.

10. - Prima di passare all'esame del merito degli appelli, alla luce dell'esaustiva e completa ricostruzione del quadro fattuale e giuridico operata dalle due diverse ordinanze di rimessione, occorre però ricostruire con maggior dettaglio il *thema decidendum* rimesso a questa Adunanza,

anche in relazione ai pregressi interventi di questo Collegio in relazione allo stesso tema.

Va infatti evidenziato, come ricordato anche dall'ordinanza 11 giugno 2018 n. 3554, che un quesito del tutto identico a quello ora in esame era stato già oggetto di scrutinio a seguito di rimessione con ordinanza 5 luglio 2017 n. 3319, sempre della VI Sezione. L'Adunanza plenaria, pronunciandosi in tema, con ordinanza 21 novembre 2017 n. 10 ha disposto la reiscrizione al ruolo del ricorso così motivando:

*“CONSIDERATO che l'ordinanza della Sesta Sezione n. 3319/2017 del 5 luglio 2017, esaminando le questioni inerenti l'interpretazione della menzionata disciplina di cui all'art. 4 l. 26 febbraio 1999, n. 42, e al decreto ministeriale 27 luglio 2000, ha rimesso a questa Adunanza Plenaria un quesito che riguarda esclusivamente il profilo dell'equivalenza tra il diploma di massofisioterapista (nella specie, conseguito dall'odierno appellante il 16 ottobre 2013 in esito a un corso di durata triennale svoltosi in base alla l. 19 maggio 1971, n. 403) e un diploma di scuola secondaria superiore di durata quinquennale, ai fini dell'integrazione del requisito generale minimo di ammissione al corso di laurea;*

*RILEVATO, in linea di fatto, che l'odierno appellante, solo dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione in esito all'udienza camerale fissata per la trattazione dell'istanza cautelare, ha prodotto in giudizio un diploma di scuola secondaria superiore di durata quinquennale che esso assume di aver già esibito in sede amministrativa (v. documenti dallo stesso prodotti in data 28 luglio 2017), sicché non acquisterebbe rilievo il quesito prospettato con l'ordinanza di rimessione (con la precisazione che la produzione documentale deve ritenersi ammissibile ai sensi dell'art. 104, comma 2, cod. proc. amm., essendo la correlativa questione di fatto emersa in sede processuale per la prima volta solo in seguito all'ordinanza di rimessione);*

*RITENUTO che la controversia sembra, invece, involgere principalmente le questioni riguardanti l'esonero dal test preselettivo di ammissione al corso di laurea di Fisioterapia e la 'riconversione creditizia' per i soggetti che, pur in possesso di un diploma quinquennale di scuola secondaria superiore (e dunque del requisito minimo di ammissione al corso di laurea), siano anche in possesso di un diploma di massofisioterapista ex l. n. 403/1971, nonché la questione relativa al regime temporale di applicabilità della menzionata disciplina dell'equipollenza tra i titoli de quibus (risolta dall'appellata sentenza nel senso dell'inapplicabilità ai diplomi di massofisioterapista conseguiti all'esito dei corsi triennali iniziati dopo il 31 dicembre 1995);*

*CONSIDERATO che tali ultime questioni non risultano prospettate nell'ordinanza di rimessione, in quanto ritenute assorbite dal presunto mancato possesso (e, comunque, dalla presunta mancata produzione in sede amministrativa), da parte dell'odierno appellante, di un diploma quinquennale di scuola secondaria superiore;*

*RITENUTO necessario che su tali questioni la Sezione remittente si pronunci, poiché, diversamente, l'Adunanza Plenaria dovrebbe pronunciarsi su un quesito non formulato, sicché s'impone la restituzione degli atti alla Sezione, anche al fine di accertare, in linea di fatto, sia l'effettivo superamento, da parte dell'odierno appellante, di una scuola secondaria superiore di durata quinquennale (vagliando l'idoneità, a tal fine, del diploma dallo stesso prodotto), sia l'effettiva produzione di tale titolo in sede amministrativa,"*

La soluzione adottata nell'ordinanza appena richiamata non può tuttavia essere replicata in questa sede, atteso che nella vicenda in esame le situazioni sostanziali sottese appaiono intrinsecamente diverse. Infatti, mentre le parti private del ricorso di cui al n. 12 di A.P. del 2018, possono vantare unicamente il titolo di massofisioterapista, gli appellati Gubinelli, Morlupo e Fabietti, di cui al ricorso n. 11 del 2018, costituendosi dinanzi a

questo Consiglio di Stato, hanno evidenziato di essere in possesso anche dei diplomi quinquennali di scuola secondaria superiore e, infine, l'appellato del ricorso n. 13 del 2018, Alessio Bruccoleri, vanta anche un altro diploma universitario (in particolare, la laurea triennale conseguita presso la SUIISM Scuola universitaria interfacoltà di scienze motorie e sportive presso l'Università di Torino). Inoltre, ad ulteriore distinguo rispetto a quanto rilevato nell'ordinanza n. 10/2017 dell'Adunanza plenaria, la presenza dei detti titoli di studio è acclarata anche in data antecedentemente alle ordinanze di rimessione, per cui non necessitano altri adempimenti istruttori.

Conclusivamente, le situazioni rilevanti sono tre, diverse tra loro e non tutte scrutinabili nello stesso modo. Pertanto, premessa la necessaria risposta al quesito di diritto formulato dalle ordinanze di remissione, la decisione nel merito, a cui questa Adunanza non ha intenzione di sottrarsi, mirando a valersi effettivamente del potere di cui all'art. 99 comma 4 c.p.a., passa attraverso la differenziazione delle soluzioni, sulla base delle condizioni di fatto solo parzialmente sovrapponibili e che quindi imporranno di esprimersi nei limiti ordinari di cognizione del giudice di appello (e peraltro, anticipando in parte le soluzioni, si vedrà che su uno dei temi introdotti in sede di giudizio, la pronuncia sarà interdetta dal mancato previo esercizio del potere amministrativo).

11. - Venendo quindi alle questioni di diritto, su cui è principalmente chiamata a pronunciarsi questa Adunanza, le stesse sono così riassunte allo stesso punto 12 delle due ordinanze di rimessione: "Si tratta del valore da riconoscere ai fini di un'iscrizione universitaria al diploma di fisioterapista del tipo posseduto dal ricorrente appellante, ovvero al diploma rilasciato, come si è detto, ai sensi della l. 19 maggio 1971 n.403, nel senso di stabilire se tale diploma consenta l'iscrizione alla facoltà di Fisioterapia ad anni successivi al primo, questione oggetto del secondo motivo di appello,

e in caso affermativo di stabilire se ciò sia possibile senza test di ingresso, questione oggetto del primo motivo di appello.”

In verità, il primo dei due quesiti si fonda su un presupposto sul quale appare comunque necessario indagare, sia perché rappresenta un elemento del sostrato concettuale della posizione dei ricorrenti, sia perché è altresì sviluppato in sede della prima ordinanza di remissione (quando si afferma –punto 17- che “la tesi sopra esposta porta al risultato di consentire un’iscrizione universitaria ad un anno successivo al primo sulla base di un diploma di scuola secondaria superiore, appunto il diploma di cui alla l. 403 del 1971, di durata soltanto triennale”). Occorre cioè prima accertare se il titolo triennale di massofisioterapista consenta l’iscrizione alla facoltà universitaria di fisioterapia per poi giudicare, in un momento successivo, se tale iscrizione possa valere per anni successivi al primo.

Va osservato che non vi sono dubbi interpretativi né tra le parti né da parte dell’Adunanza che il complesso ordinamentale ritenga che l’iscrizione universitaria sia possibile solo dopo il superamento dell’esame finale del ciclo formativo quinquennale di scuola secondaria superiore. Il che è evincibile in maniera estremamente piana da una lettura delle norme disciplinanti il sistema, che si possono qui sinteticamente ricordare:

- il già evocato art. 6 del d.lgs. 502 del 1992 che prevede per l’esercizio di tutte le professioni sanitarie ausiliarie la laurea, e non più un semplice diploma di scuola secondaria superiore, precisando che quest’ultimo titolo è necessario per l’accesso alle scuole ed ai corsi disciplinati dal precedente ordinamento;
- l’art. 2, lett. g) l. 28 marzo 2003, n. 53 che prevede che il titolo necessario per l’accesso all’università e all’alta formazione artistica, musicale e coreutica è dato dal superamento dell’esame di Stato al termine del ciclo liceale quinquennale;
- l’art. 6 D.M. 22 ottobre 2004, n. 270 che subordina l’accesso ad un corso di laurea al possesso di un diploma di scuola secondaria superiore;

- il d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226 e il D.P.R. 15 marzo 2010, n. 89 che ribadiscono la durata quinquennale dell'ordinamento dei licei;

- nonché, per quanto rileva, anche l'abrogato d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 che considerava la formazione in massofisioterapia unicamente ad altri fini. Va peraltro detto che tale impostazione è stata recentemente ribadita da questa stessa Adunanza, in una sentenza estremamente indicativa sulla quale si ritornerà in seguito.

Infatti, allorquando ha risolto la questione dell'obbligo, per gli studenti provenienti da Università straniere, del superamento dell'esame di ammissione in Italia secondo le modalità stabilite dal MIUR, questa Adunanza (Cons. Stato, ad. plen., 28 gennaio 2015, n. 1) ha osservato - punto 4.3.- che il possesso del diploma di scuola secondaria superiore è “appunto il titolo imprescindibile previsto per l'ingresso nel mondo universitario; il che rende palese che quando il legislatore fa riferimento alla ammissione ad un corso di laurea, intende riferirsi appunto allo studente (e solo allo studente) che chieda di entrare e sia accolto per la prima volta nel sistema”.

Se quindi è pacifica la necessità del titolo di scuola secondaria superiore, ciò che invece dibattuto è se il titolo di massofisioterapista sia equipollente a quello necessario per l'iscrizione universitaria.

In questo senso, le ordinanze di remissione evidenziano l'esistenza di precedenti giurisprudenziali (Cons. Stato, VI, 5 marzo 2015, n. 1105, da cui la citazione successiva; C.G.A. sez. giur., 10 maggio 2017 n.212) in cui si è esplicitamente affermato che “non ha fondamento normativo la tesi sostenuta dall'Università secondo cui l'equipollenza prevista dal D.M. 27 luglio 2000 riguarderebbe solo i diplomi di massofisioterapista conseguiti entro il 17 marzo 1999, a seguito di corsi iniziati entro il dicembre 1995. Al contrario, 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. 19 maggio

1971, n. 403, a prescindere dalla data di conseguimento o di inizio dei corsi, cui il citato decreto non attribuisce alcuna rilevanza.”

L'Adunanza evidenzia tuttavia l'intrinseca contraddittorietà di una soluzione per cui un meccanismo di equipollenza, introdotto per sanare le situazioni create precedentemente all'entrata in vigore della disciplina regolatoria della nuova figura del fisioterapista, diventi fondamentalmente uno strumento di equiparazione, ponendo così nel nulla la necessità stessa di differenziare le figure.

Sviluppando questo approccio critico verso l'equipollenza *sine die*, appare invece necessario dare continuità all'opposto orientamento (espresso in precedenza da Cons. Stato, VI, 30 maggio 2011, n. 3218), evidenziando come, nei casi di diploma, o attestato, conseguito in data successiva al 1999 (epoca finale, quest'ultima, ai fini della dichiarazione di equipollenza, ai sensi del testo dell'art. 4, comma 1, l. n. 42 del 1999, dove si richiama il l'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 502 del 1992 come modificato dall'art. 7 d.lgs. n. 517 del 1993), l'equipollenza non possa valere, in quanto “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 equiparati 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.”

A conclusione della disamina sulla prima questione sottoposta, deve dunque riconoscersi la correttezza dell'osservazione formulata nell'ordinanza di remissione, dove si osserva che il consentire l'iscrizione

ad una facoltà universitaria a chi sia in possesso del solo titolo triennale di massofisioterapista “rappresenta una deviazione non minima dai principi in materia, dato che per l’iscrizione universitaria al primo anno, ovvero per un’iscrizione di livello inferiore a quello per cui è processo, è richiesto un diploma di scuola secondaria superiore di durata quinquennale, e quindi di livello superiore a quello di cui si tratta”.

12. - La conclusione raggiunta, che esclude la sussistenza del presupposto fondamentale per l’accesso al sistema universitario ossia il possesso del titolo di scuola secondaria superiore, eliminando in radice la possibilità di iscrizione alla facoltà *de qua*, potrebbe sembrare in sé risolutoria. Tuttavia alcune delle parti, come sopra ricordato, hanno evidenziato di aver comunque conseguito *aliunde* un titolo legittimante l’accesso alla formazione universitaria, per cui il problema posto a questa Adunanza deve essere ulteriormente approfondito, nel senso di stabilire se il citato titolo di massofisioterapista, accompagnato questa volta da un titolo effettivamente idoneo, consenta non solo l’accesso all’Università (possibilità questa derivante dal superamento dell’esame di Stato conclusivo della scuola secondaria superiore e non dal diploma di massofisioterapista) ma anche l’iscrizione ai corsi ad accesso programmato senza il necessario superamento della prova di cui all’art. 4 della legge 2 agosto 1999, n. 264. Come evocato nelle ordinanze di remissione, è rinvenibile nella giurisprudenza un orientamento che identifica la *ratio* della prova di ammissione di cui all’art. 4 della legge 2 agosto 1999, n. 264 nella necessità di accertare la predisposizione del candidato per le discipline oggetto dei corsi alla cui iscrizione ambisce. Il che, trasferito nella vicenda in esame, consentirebbe proprio ai massofisioterapisti di superare lo sbarramento della prova.

Quella citata è però una affermazione molto parziale, sebbene non errata. Ma il senso vero della funzione della citata prova di ammissione deve essere colto facendo riferimento ad un orizzonte più ampio, in cui

l'accertare la predisposizione del candidato è unicamente uno dei passaggi da considerare.

Se si svolge una disamina più a largo spettro delle oramai numerose pronunce che si sono occupate dell'argomento (ampiamente evocate nelle memorie delle diverse parti), si può ben rilevare come la *ratio* della selezione pre - universitaria sia stata lumeggiata sotto diverse visuali, dando evidenza alla circostanza che non vi è una sola ragion d'essere dell'istituto. E ciò perché, come implicitamente si deduce dalle formule giurisprudenziali, le prove di ammissione ai corsi universitari ad accesso programmato, di cui all'art. 4 della l. 2 agosto 1999, n. 264, si collocano nel punto di intersezione di più esigenze e rispondono contemporaneamente a più funzioni. Se ne possono qui indicare, in via riassuntiva ma non esaustiva, almeno tre: a) verificare la sussistenza dei requisiti di cultura per lo studente che aspira ad essere accolto per la prima volta nel sistema universitario; b) garantire l'offerta di livelli di istruzione adeguati alle capacità formative degli atenei; c) consentire la circolazione nell'ambito dell'Unione europea delle qualifiche conseguite.

Il primo ordine di ragioni può essere ricondotto all'analisi che ne ha fatto la già citata Cons. Stato, ad. plen., 28 gennaio 2015, n. 1. La pronuncia sopra evocata appare rilevante per il collegamento che instaura tra la formazione data dalla scuola secondaria superiore (o meglio, dal sistema dei licei) e il suo accertamento tramite la prova di ammissione di cui all'art. 4 della legge 2 agosto 1999, n. 264, valevole per corsi universitari, quale quelli qui in esame, per cui vale il sistema di accessi programmati.

La sentenza, addentrandosi nella sistematica delle norme vigenti, nota che:

*“ - se i contenuti della prova di ammissione di cui all'art. 4 della legge 2 agosto 1999, n. 264 devono far riferimento ai “programmi della scuola secondaria superiore”, è evidente che la prova è rivolta a coloro che, in possesso del diploma rilasciato da tale scuola ( v. il già citato art. 6 del D.M. n. 270/2004 ), intendono affrontare gli studi universitari, in un*

*logico continuum temporale con la conclusione degli studi orientati da quei “programmi” e dunque ai soggetti che intendono iscriversi per la prima volta al corso di laurea, sulla base, appunto, del titolo di studio acquisito e delle conoscenze ad esso sottostanti;*

*- non a caso, in tale direzione, una ulteriore specificazione si ritrova nell'allegato “A” al già citato D.M. 28 giugno 2012 ( “Modalità e contenuti delle prove di ammissione ai corsi di laurea ad accesso programmato a livello nazionale a.a. 2012-2013” ), che, nel definire i programmi relativi ai requisiti delle prove di ammissione ai corsi di laurea magistrale in Medicina e Chirurgia, prevede che “le conoscenze e le abilità richieste fanno comunque riferimento alla preparazione promossa dalle istituzioni scolastiche che organizzano attività educative e didattiche coerenti con i Programmi Ministeriali”: ne risulta evidente, come correttamente sottolinea l’Ordinanza di rimessione, “il riferimento della norma ad un accertamento da eseguirsi al momento del passaggio dello studente dalla scuola superiore all’università e dunque la dichiarata funzione alla quale la prova risponde: verificare la sussistenza – nello studente che aspira ad essere ammesso al sistema universitario – di requisiti di cultura pre-universitaria”.*

Il secondo ordine di ragioni ha trovato una sua validazione nella sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, seconda sezione, causa Tarantino e altri c. Italia (ricorsi nn. 25851/09, 29284/09 e 64090/09) del 2 aprile 2013 dove, espressamente al punto 47, si rileva che le limitazioni all’accesso universitario “rispondono al fine legittimo di raggiungere alti livelli di professionalità, assicurando un livello di istruzione minimo e adeguato in atenei gestiti in condizioni adeguate, e che questo è nell’interesse generale.”

In questa ottica, vanno lette le previsioni contenuto nella l. 2 agosto 1999, n. 264 dove, nella determinazione annuale del numero di posti disponibili,

si tiene conto “dell'offerta potenziale del sistema universitario” (art. 3, lett. a).

Il terzo ordine di motivi può farsi risalire alla sentenza della Corte costituzionale n. 383 del 27 novembre 1998 dove, illustrando i limiti della riserva di legge posta dagli art. 33 e 34 cost. in tema di ordinamento universitario, viene riconosciuta la legittimità della previsione degli accessi programmati, inserendo tale disposizione in un contesto di scelte normative sostanziali predeterminate, tra le quali ricadono le norme comunitarie dalle quali derivino obblighi per lo Stato incidenti sull'organizzazione degli studi universitari (ed in particolare alle direttive comunitarie relative ai titoli accademici di medico, medico-veterinario, odontoiatra e architetto). Ricordando le direttive allora vigenti e i relativi decreti legislativi di recepimento, la Corte sottolinea come essi prevedano “analitiche discipline relativamente al riconoscimento dei titoli rilasciati dalle università e al diritto di stabilimento dei professionisti e, quanto alla garanzia degli standard di formazione universitaria che condizionano il reciproco riconoscimento dei titoli accademici, richiamano gli obiettivi delle direttive, cioè ‘la formazione prevista dalla normativa comunitaria’ e ‘l'insieme delle esigenze minime di formazione’ richieste dalla stessa normativa.”

Peraltro, i tre indicati ordini di motivi possono essere considerati autonomi solo in senso concettuale e ricostruttivo, atteso che i rinvii alle diverse ragioni sono spesso presenti nelle singole pronunce. Ad esempio, la sentenza della Corte costituzionale n. 383 del 27 novembre 1998, nell'imporre il rispetto dei dettami comunitari, assume come base di giudizio l'allora vigente direttiva 5 aprile 1993, n.16 “Direttiva del Consiglio intesa ad agevolare la libera circolazione dei medici e il reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli” che, all'art. 23 prevedeva espressamente che “L'ammissione a detto ciclo di formazione presuppone il possesso di un diploma o certificato che, per gli

studi in questione, dia accesso agli istituti universitari di uno Stato membro.” E sono questi richiami incrociati a dare il senso non di una catena ma di un tessuto argomentativo, dove le ragioni non dipendono l’una dall’altra ma reciprocamente si sostengono. Il che rende arduo ritenere che il requisito del previo superamento della prova di ammissione possa essere escluso sulla base di una osservazione angusta, limitata unicamente ai requisiti posseduti dal candidato partecipante, ponendo in disparte la plurifunzionalità dell’istituto selettivo.

Conclusivamente, al quesito posto dalle due ordinanze di rimessione deve risponderci enunciando il seguente principio di diritto:

“il diploma di massofisioterapista, rilasciato ai sensi della l. 19 maggio 1971 n. 403, non consente ex se l’iscrizione alla facoltà di Fisioterapia né dà vita, nella fase di ammissione al corso universitario, ad alcuna forma di facilitazione, nemmeno se posseduto unitamente ad altro titolo di scuola secondaria di secondo grado di durata quinquennale.

L’iscrizione alla facoltà di Fisioterapia potrà quindi avvenire solo secondo le regole ordinarie che postulano il possesso di un titolo idoneo all’accesso alla formazione universitaria ed il superamento della prova selettiva di cui all’art. 4 della legge 2 agosto 1999, n. 264.”

13. - Restano ovviamente estranee alla presente decisione altre ed ulteriori questioni attinenti alla collocazione dei diplomati massofisioterapisti. Si tratta tuttavia di vicende alle quali questo Consiglio di Stato ha dato comunque nel corso degli anni una sistemazione, che non si può né si vuole rivedere in questa sede, e alle quali questa Adunanza non può che fare mero riferimento (come per i temi, per esempio, della ulteriore sopravvivenza dei corsi regionali di formazione, vagliati da Cons. Stato, IV, 5 agosto 2003, n. 4476; dell’inquadramento dei massofisioterapisti nell’ambito delle professionalità riconosciute nel servizio sanitario nazionale, su cui Cons. Stato, III, 17 giugno 2013, n. 3325; o ancora della riconversione creditizia una volta che il candidato sia stato ammesso alla

frequenza universitaria secondo le regole appena ricordate, su cui ancora Cons. Stato, VI, 30 maggio 2011, n. 3218).

14. - Risolte le questioni di diritto sottoposte a questa Adunanza, è ora tempo di decidere i tre diversi ricorsi sottoposti a norma dell'art. 99 comma 4 allo scrutinio del presente Collegio.

Nel ricorso n. 1118/2018 (iscritto al n. 11/2018 A.P.), la cui situazione in fatto risulta già illustrata in precedenza riportando la descrizione data dall'ordinanza di remissione 11 giugno 2018 n. 3554, le ragioni di appello, una volta lumeggiato il tema di diritto principale, possono essere facilmente affrontate.

14.1. - Con il primo motivo di diritto, l'Università politecnica delle Marche evidenzia violazione di legge in relazione agli artt. 1 lett. a), 3 e 4 della l. n. 264 del 1999 (Norme in materia di accessi ai corsi universitari) nella parte in cui prevedono che l'obbligo di sostenere il test d'ingresso alle facoltà a numero chiuso, quale l'Università Politecnica delle Marche, non sia previsto solamente per coloro che intendono iscriversi al primo anno, bensì anche nei casi in cui la domanda di accesso è presentata da studenti già in possesso di titoli di studio che presentano corsi che possono dar luogo a riconoscimento di crediti; nonché violazione dei principi comunitari in tema di accesso ai corsi universitari medici e sanitari a numero chiuso.

Osserva l'Ateneo che la sentenza del TAR Marche gravata è erronea sotto tre distinti profili: a) perché ritiene che il superamento del test di ingresso per l'accesso a corsi universitari a numero chiuso sarebbe necessario soltanto per l'iscrizione al primo anno e non ai successivi; b) perché considera contraddittoria la previsione in parola in quanto, da un lato, consentirebbe, una volta superato il test di ingresso, ai massofisioterapisti di iscriversi direttamente al terzo anno, mentre, dall'altro, in caso di mancato superamento, negherebbe ogni forma di validità al diploma triennale di massofisioterapista; c) perché ritiene che il test di ingresso sarebbe preordinato esclusivamente a verificare la predisposizione alla

materia dei candidati, prescindendosi dalla previa verifica del possesso di tutti i requisiti di accesso alla università *in primis* del diploma quinquennale di scuola secondaria superiore.

Le censure sono fondate, visto che la decisione del giudice di prime cure si basa su una considerazione del valore delle prove di ammissione ai corsi universitari ristretta e non compatibile con la valutazione sopra svolta, alla quale si rinvia per le motivazioni dell'accoglimento del motivo.

14.2. - Con la seconda censura, viene lamentata violazione di legge in relazione all'art. 4, commi 1 e 2, l. n. 42 del 1999, che richiama l'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 502 del 1992; violazione di legge in relazione al D.M. 27 luglio 2000, al D.M. 29 marzo 2001 nonché al D.P.C.M. 26 luglio 2011; violazione di legge in relazione all'art. 1 lett. a), art. 3 e art. 4 della L. n. 264 del 1999; violazione di legge in relazione all'art. 5, comma 7, D.M. 22 ottobre 2004 n° 270.

La doglianza si concentra sull'esito decisionale che porta il primo giudice a ritenere una sostanziale equipollenza automatica tra i diversi titoli, quello di massofisioterapista e quello di fisioterapista, in quanto le esperienze in questione – pur non equipollenti – sarebbero comunque da considerare certificate come “conformi a quelle richieste dall'Ateneo precedente”. Infatti, secondo il TAR, la mancanza di formale equipollenza con il diploma di laurea da conseguire non potrebbe neppure indirettamente contrastare il disposto di cui all'art. 5, comma 7, D.M. n. 270 del 2004 che per “conoscenze e abilità professionali certificate” si riferirebbe ad un curriculum che, seppure composto da corsi e titoli privi ancora di utilità professionale ed abilitativa rispetto all'obiettivo universitario da raggiungere, sarebbero utili ad abbreviare il corso di studio.

La censura va accolta, anche in questo caso facendo riferimento a quanto osservato sopra sulla funzione della prova di accesso alle facoltà universitarie e sulla possibilità residua del titolo di massofisioterapista di essere valutato al fine del riconoscimento degli eventuali crediti formativi,

secondo schemi discrezionali rimessi al singolo Ateneo, con esclusione di una sua completa equipollenza con il titolo universitario di fisioterapista.

14.3. - Conclusivamente, l'appello proposto dall'Università politecnica delle Marche deve essere accolto.

15. - Nel ricorso n. 7817/2018 (iscritto al n. 12/2018 A.P.), la cui situazione in fatto risulta anche qui già illustrata in precedenza, gli appellanti hanno proposto quattro motivi di appello, che possono essere qui sinteticamente vagliati:

15.1. - Con il primo motivo di ricorso, incentrato sul complesso normativo e sul riconoscimento del diploma di massofisioterapia ai fini della riconversione creditizia, gli appellanti lamentano l'erroneità della sentenza del TAR per non aver considerato "il pieno diritto degli esponenti a vedersi specificatamente valutati i propri diplomi di massofisioterapia ... che dia conto di quanto suesposto in tema di equipollenza e di comunanza dei percorsi formativi e professionali de quo."

Si tratta quindi del tema dell'equipollenza, prima valutato come insussistente nei termini proposti, e pertanto può farsi rinvio alle argomentazioni sopra esposte.

15.2. - Con il secondo motivo di ricorso, fondato sull'illegittimità del test d'ingresso, gli appellanti si rifanno alla lettura della prova selettiva per l'accesso come strumento per "selezionare i candidati in relazione alla loro predisposizione, finalità che merita di prevalere rispetto a quella di mero contenimento del numero degli studenti", e postulano la non applicabilità alla loro vicenda stante la normativa specifica di settore che consente l'equipollenza ai fini dell'accesso formativo post base del diploma di massofisioterapia.

Anche questa doglianza appare pienamente risolvibile con le osservazioni sopra svolte sulla polifunzionalità della prova selettiva di cui all'art. 4 della legge 2 agosto 1999, n. 264, osservazioni che impongono il rigetto del motivo di ricorso.

15.3. - Con il terzo motivo di diritto, gli appellanti si dolgono della errata valutazione dei titoli come svolta dall'Università in sede di conversione creditizia, evidenziando una serie di erroneità nei modi di azione dell'amministrazione.

Osserva l'Adunanza come in questo caso sia palese una carenza di attualità della lesione lamentata dagli appellanti, atteso che il tema della riconversione creditizia, come sopra evidenziato, viene in rilievo una volta che si sia maturato il diritto ad iscriversi alla facoltà universitaria, sulla scorta del possesso di un titolo idoneo e del previo superamento della prova selettiva di cui all'art. 4 della legge 2 agosto 1999, n. 264. Tale condizione non si è qui verificata, pertanto il danno vantato è solo ipotetico e come tale non azionabile.

Al solo fine di completezza, si evidenzia come nel merito la censura sia comunque infondata. Come ben evidenziato dal primo giudice, non può non riconoscersi come la riconversione creditizia sia espressione di una scelta discrezionale dell'università (come è pacifico dalla giurisprudenza sopra richiamata) e quindi lo scrutinio del giudice amministrativo deve contenersi nell'ambito della illogicità manifesta o irrazionalità, profili che nel caso in esame non emergono.

In particolare, la risposta dell'Università è stata calibrata su una situazione generale e relativa alla normalità dei casi ad essa sottoposta e, per altro verso, gli stessi appellanti hanno proposto una domanda dai contenuti oggettivamente generici, facendo principalmente riferimento al possesso del titolo di massofisioterapista.

Il motivo di ricorso deve quindi essere respinto, in quanto l'assegnazione dei punteggi risponde ai criteri prefissati dalla Commissione.

15.4. - Con il quarto motivo di doglianza, viene evidenziata la manifesta ingiustizia e disparità di trattamento tra i diplomati in massofisioterapia ante e post 1999, in quanto solo i primi sarebbero equiparati *ex lege* ai fisioterapisti.

La doglianza non ha pregio e va respinta sotto un duplice profilo.

In primo luogo, come già evidenziato dal primo giudice, il detto trattamento di equiparazione di cui al DPCM 26 luglio 2011, come precisato all'art 2 "è attribuito ai soli fini dell'esercizio professionale, sia subordinato sia autonomo", per cui, ai fini qui in esame, cioè l'accesso all'università, non si ravvisa alcuna disparità di trattamento.

In secondo luogo, si ricorda che, per giurisprudenza costituzionale consolidata (quanto meno da Corte cost., 27 luglio 2005, n. 338), non contrasta con l'art. 3 Cost. la successione di diverse discipline intervenienti nella medesima fattispecie "considerato che lo stesso fluire del tempo è elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche." Pertanto, anche nel caso in cui tale disparità esistesse, avrebbe comunque un suo fondamento condivisibile.

Conclusivamente, tutte le doglianze appaiono infondate per cui il ricorso di appello deve essere respinto.

16. - Nel ricorso n. 7818/2018 (iscritto al n. 13/2018 A.P.), anch'esso illustrato in fatto precedentemente, l'appellante, diversamente che dai casi precedenti, è in possesso non solo del titolo di massofisioterapia ma anche della laurea triennale in Scienze motorie conseguita presso l'Università degli Studi di Torino.

Tuttavia, tale elemento, che potrebbe differenziare la posizione dell'istante rispetto alle altre parti processuali, non è scrutinabile in questa sede.

Infatti, dalla lettura degli atti del fascicolo di primo grado ed in particolare dell'allegato 3 al ricorso introduttivo -che contiene l'istanza del 5 luglio 2016 il cui mancato accoglimento ha dato origine al contenzioso-, si legge come l'attuale appellante abbia chiesto all'Università di pronunciarsi in merito alla "riconversione creditizia del proprio titolo di abilitazione alla professione di massofisioterapista di cui in allegato (...) nonché la consequenziale iscrizione al terzo anno del corso di Laurea in Fisioterapia".

Nessun accenno ad altri titoli appare in detta istanza e l'esistenza della già

citata laurea triennale in Scienze motorie presso l'Università degli Studi di Torino è elemento che viene evocato in giudizio solo successivamente nel corpo del ricorso introduttivo davanti al TAR.

Pertanto, all'amministrazione non è stato consentito di pronunciarsi sulla vicenda, in quanto non le era stato sottoposto il tema e, conseguentemente, nemmeno questo giudice, a norma dell'art. 34 c.p.a., potrà pronunciarsi sulla rilevanza della detta laurea in Scienze motorie, trattandosi di un potere amministrativo ancora non esercitato. Infatti, sebbene l'Università abbia risposto all'istanza allegando un atto di carattere più generale, relativo alle fattispecie più comunemente sottoposte alla sua attenzione, tra cui anche quello della rilevanza della citata laurea, tuttavia non può essere attribuito al provvedimento emesso la capacità di negare utilità che nemmeno lo stesso ricorrente aveva richiesto.

Così delimitato l'ambito del *thema decidendum*, la posizione dell'appellante appare integralmente riconducibile a quella del ricorso iscritto al n. 12/2018 A.P. e del quale ripete gli stessi identici motivi di ricorso, ai quali pertanto può farsi completamente rinvio.

Anche tale ultimo terzo appello deve essere quindi parimenti respinto per le stesse ragioni sopra evidenziate.

17. - Conclusivamente, l'appello proposto al n. 11/2018 A.P. deve essere accolto mentre vanno respinti quelli proposti ai nn. 12/2018 A.P. e 13/2018 A.P.. Tutti gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dall'Adunanza ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso. La novità delle questione sottoposte e l'assenza di un indirizzo giurisprudenziale univoco impongono l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto,

- a) dispone la riunione dei ricorsi numero di registro generale 11 di A.P. del 2018 (n. 1118/2018 REG.RIC.), numero di registro generale 12 di A.P. del 2018 (n. 7817/2017 REG.RIC.) e numero di registro generale 13 di A.P. del 2018 (n. 7818/2017 REG.RIC.);
- b) dichiara inammissibile l'intervento di CEM Comitato europeo massofisioterapisti;
- c) enuncia il principio di diritto di cui al punto 12 della motivazione;
- d) accoglie l'appello iscritto al numero di registro generale 11 di A.P. del 2018 e, per l'effetto, in riforma della sentenza del TAR Marche, n.543 del 29 giugno 2017, respinge il ricorso di primo grado;
- e) respinge gli appelli di cui al numero di registro generale 12 di A.P. del 2018 e numero di registro generale 13 di A.P. del 2018;
- f) compensa integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente

Sergio Santoro, Presidente

Franco Frattini, Presidente

Giuseppe Severini, Presidente

Antonino Anastasi, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Claudio Contessa, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere, Estensore

Bernhard Lageder, Consigliere

Umberto Realfonzo, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere

**IL PRESIDENTE**  
**Filippo Patroni Griffi**

**L'ESTENSORE**  
**Diego Sabatino**

**IL SEGRETARIO**