

Pubblicato il 23/07/2019

N. 05210/2019REG.PROV.COLL.

N. 07189/2018 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 Consiglio di Stato**  
**in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7189 del 2018, proposto da Università degli Studi Roma La Sapienza, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***contro***

Valerio Serafin, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Lilli, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), n. 6706/2018, resa tra le parti, concernente l'annullamento del provvedimento 9 gennaio 2018 prot. n.1329, con il quale il Direttore dell'Area servizi agli studenti dell'Università degli studi "La Sapienza" di Roma ha respinto l'istanza di ammissione diretta al III anno del corso di laurea triennale delle Professioni sanitarie in Fisioterapia presentata il 12 dicembre 2017 da Valerio Serafin, e di ogni altro atto o provvedimento presupposto, connesso o comunque correlato a tale procedura.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Valerio Serafin;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 luglio 2019 il Cons. Oswald Leitner e uditi per le parti gli avvocati dello Stato Roberto Ristori, e Laura Maceoni in delega di Francesco Lilli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

L'appellato, con istanza presentata il 12 dicembre 2017 all'Università appellante, ha rappresentato di essere in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore quinquennale, nella specie di maturità classica, e di un diploma di massaggiatore massofisioterapista conseguito il giorno 26 ottobre 2017 presso l'istituto "Fermi" di Perugia a seguito di un corso triennale, con tirocinio ed esame finale; sulla base di tali titoli ha chiesto l'iscrizione diretta al III anno del corso di laurea triennale delle Professioni sanitarie in Fisioterapia, ovvero l'iscrizione senza test di accesso e, nel contempo, il riconoscimento del diploma di massofisioterapista al fine dell'abbreviazione del corso di laurea stesso.

Con il provvedimento 9 gennaio 2018, l'Università ha respinto l'istanza, atteso che per accedere al corso in argomento occorrerebbe sostenere e superare apposita prova di cultura generale, ex art. 4 della L. n. 264 del 1999, per poi, se del caso, richiedere il riconoscimento del diploma di massofisioterapista, ai fini dell'eventuale abbreviazione del corso di laurea.

Con la sentenza, il TAR ha accolto il ricorso proposto dall'interessato contro tale provvedimento di diniego, ritenendo in sintesi estrema che la fattispecie di cui all'art. 4 della L. n. 264 del 1999, volta all'accertamento delle predisposizione per le discipline oggetto dei corsi universitari, non riguarderebbe il caso di specie, bensì i neodiplomati della scuola secondaria superiore, e che il diploma di massofisioterapista di cui l'appellato è titolare sia equipollente al diploma

universitario di fisioterapista, per cui *“l’amministrazione dovrà per tanto, escluso il test d’ingresso, considerare il diploma di massofisioterapista, in sede di iscrizione dell’interessato del corso di laurea in fisioterapia”*.

Contro tale sentenza, l’Università ha proposto appello, sulla base di un unico motivo con il quale nega, in sintesi estrema, che l’equiparazione sussista, sulla base di tutte le argomentazioni contenute in particolare nell’ordinanza della Sezione 25 giugno 2018, n. 3910, di rimessione della questione alla Adunanza plenaria.

Il ricorrente appellato ha resistito, sostenendo, in via preliminare, che l’appello sarebbe improcedibile, perché l’Università avrebbe fatto acquiescenza alla sentenza; nel merito, ha chiesto che esso sia respinto.

Con ordinanza n. 5231/2018 del 26.10.2018 è stata sospesa l’esecutività della sentenza impugnata.

All’udienza dell’11 luglio 2019, la causa è passata in decisione.

## DIRITTO

1. L’eccezione preliminare di inammissibilità o di improcedibilità dell’impugnazione, appare, come già evidenziato in sede cautelare, infondata, dato che la documentazione cui allude l’appellato (documenti n. 6, 10 e 11, comunicazioni inviategli dall’Università) in primo luogo non è sottoscritta dal legale rappresentante dell’ente, né comunque da un organo abilitato a disporre di situazioni giuridiche di spettanza dell’ente stesso; in secondo luogo, l’atto di ammissione non appare esprimere una volontà univoca di accettare senza riserve la decisione di primo grado. Anzi, nel documento n. 6, avente ad oggetto *“Ricorso al TAR Lazio per mancata riconversione creditizia del titolo di massoterapista – Valerio Serafin – Sentenza TAR n. 06706/2018”* si legge *“Facendo seguito all’ordinanza [rectius sentenza] del TAR Lazio n. 06706/2018, la S.V. è invitata a presentarsi presso gli sportelli di questa segreteria studenti delle professioni sanitarie ... per fornire il suo calcolo ISEE 2018 ed ottenere la stampa dei bollettini per il versamento delle tasse dovute per procedere all’iscrizione per l’a.a. 2017/2018”*. Appare

evidente che il riferimento all'appena citata sentenza TAR, ovvero alla sentenza conclusiva del primo grado del presente giudizio, faccia trasparire la volontà di provvedere all'iscrizione, meramente al fine di dare esecuzione alla sentenza *de qua*, provvisoriamente esecutiva, mentre non è ricavabile in alcun modo che l'Amministrazione avesse voluto prestare acquiescenza alla stessa, acquiescenza che non può essere nemmeno argomentata dal fatto stesso che, in data 20 luglio 2018, l'Università abbia provveduto, a seguito dell'atto di diffida del 18 giugno 2018 di conformarsi alla decisione di primo grado, all'iscrizione dello studente Valerio Serafin, il che, appunto, è avvenuto in presenza di una sentenza provvisoriamente esecutiva, non sospesa.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato, invero, è costante nel ritenere che l'esecuzione della sentenza di primo grado da parte dell'amministrazione pubblica soccombente *«non comporta acquiescenza, né fa venir meno l'interesse della stessa all'appello, poiché si tratta della mera (e doverosa) ottemperanza ad un ordine giudiziale provvisoriamente esecutivo»* (Cons. Stato, sez. V, 21 giugno 2017, n. 3030). Ciò vale salvo che *«emerge in modo esplicito la volontà dell'amministrazione di accettare l'assetto di interessi conseguente alla sentenza di primo grado»* (tra le altre, Cons. Stato, sez. IV, 23 giugno 2015, n. 3182).

Nemmeno il fatto che, ancora in data 05.11.2018, l'Università avesse invitato l'appellato a presentare una serie di documenti necessari per la riconversione creditizia (cfr. doc. 12 dell'appellato) può essere interpretato nel senso patrocinato dall'appellato, giacché tale invito era frutto di una riunione del Consiglio di Corso di Laurea in Fisioterapia, tenutasi il 25.10.2018, alle ore 12.00, *“per discutere la riconversione creditizia”*, allorché non era ancora stata pubblicata l'ordinanza di questo Consiglio n. 5231/2018 del 26.10.2018, di sospensione dell'esecutività della sentenza n. 6.706/2018 del TAR, sicché, ancora una volta, pare trattarsi di atto di esecuzione di una sentenza provvisoriamente esecutiva piuttosto che di atto di acquiescenza.

Per dire il vero, il Consiglio di Corso di Laurea in Fisioterapia non appare nemmeno stato a conoscenza dell'interposto gravame, poiché ancora alla riunione del 25.10.2018 ha deliberato di chiedere all'ufficio legale dell'Ateneo Sapienza di ricorrere al Consiglio di Stato *“al fine di rigettare in toto la sentenza T.A.R.”* (cfr. doc. 16 appellato), per cui appare sostenibile che, ancora in tale data, il Consiglio sopraccitato non fosse ancora informato della intervenuta richiesta di sospensione della sentenza di primo grado.

Il primo fatto storico, a partire dal quale può sostenersi che l'Università fosse effettivamente a conoscenza dell'avvenuta sospensione dell'esecutività della sentenza di primo grado, consiste nell'invio della pec del 28 novembre 2018 (doc. 15 dell'appellato), con la quale si informa l'appellato di tale circostanza, allegando la relativa ordinanza e sospendendo il predetto dal Corso di Laurea in Fisioterapia.

In definitiva, non si ritiene che possa essersi verificato un comportamento acquiescente da parte dell'appellante Università.

2. Con l'unico motivo di gravame, l'appellante sostiene che il diploma di massofisioterapista rilasciato successivamente al 1999 (come quello dell'appellato, conseguito nell'anno 2017) non godrebbe dell'equipollenza di cui alla L. n. 42 del 26 febbraio 1999 che avrebbe sancito l'equipollenza *“ai fini dell'esercizio della professione, dei nuovi diplomi universitari con i diplomi ed attestati conseguiti in base alla normativa precedente, che avevano permesso l'iscrizione ai relativi albi professionali”*; tale norma dispiegherebbe i suoi effetti unicamente sui titoli conseguiti precedentemente da persone che abbiano avuto, in base a tali titoli, la possibilità di esercitare la relativa professione.

Secondo l'appellante, un'arbitraria interpretazione che ne volesse estendere la portata temporale illimitatamente, contraddirebbe sia il tenore letterale della disposizione (che non a caso userebbe il tempo passato), sia la *ratio* complessiva dell'impianto normativo, traducendosi in una abrogazione *de facto* di quanto disposto dal decreto legislativo 502/92 (che prevedrebbe espressamente la futura formazione

in ambito universitario dei professionisti in ambito sanitario), a cui farebbe espresso riferimento e di cui si proporrebbe di dare compimento. La disciplina dell'equipollenza dei titoli professionali di fisioterapista sarebbe contenuta del D.M. 27 luglio 2000 che stabilirebbe che *“I diplomi e gli attestati conseguiti in base alla normativa precedente a quella attuativa dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, che sono indicati nella sezione B della tabella sotto riportata, sono equipollenti, ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge 26 febbraio 1999, n. 42, al diploma universitario di fisioterapista di cui al decreto del Ministro della sanità 14 settembre 1994, n. 741, indicato nella sezione A della stessa tabella, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base”*.

Il citato art. 4 della legge n. 42 del 1999, avrebbe il fine di regolamentare la fase di passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento, dettando la specifica disciplina transitoria sulla validità dei titoli formativi acquisiti precedentemente alla nuova normativa. Esso infatti riferirebbe testualmente che *“ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post base, i diplomi e gli attestati conseguiti in base alla precedente normativa, che abbiano permesso l'iscrizione ai relativi albi professionali o l'attività professionale in regime di lavoro dipendente o autonomo o che siano previsti dalla normativa concorsuale del personale del servizio sanitario nazionale o degli altri comparti del settore pubblico, sono equipollenti ai diplomi universitari di cui all'art. 6, comma 3 del decreto legislativo n. 502 del 1992”*.

Da ultimo l'art. 6, comma 3 del decreto legislativo n. 502 del 1992 stabilirebbe che *“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'articolo 9 della legge 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'articolo 2 della legge 19 novembre 1990, n. 341. La titolarità dei corsi di insegnamento previsti dall'ordinamento didattico universitario è affidata di norma a personale del ruolo sanitario dipendente dalle strutture presso le quali si svolge la formazione stessa, in possesso dei requisiti previsti. I rapporti in attuazione delle predette intese sono regolati con appositi accordi tra le università, le aziende ospedaliere, le unità sanitarie locali, le istituzioni pubbliche e private accreditate e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico. I diplomi conseguiti sono rilasciati a firma del responsabile del corso e del rettore dell'università competente. L'esame finale, che consiste in una prova scritta ed in una prova pratica, abilita all'esercizio professionale. Nelle commissioni di esame è assicurata la presenza di rappresentanti dei collegi professionali, ove costituiti. 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. 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. Alle scuole ed ai corsi disciplinati dal precedente ordinamento e per il predetto periodo temporale possono accedere gli aspiranti che abbiano superato il primo biennio di scuola secondaria superiore per i posti che non dovessero essere coperti dai soggetti in possesso del diploma di scuola secondaria superiore di secondo grado”.*

Secondo l'appellante, la norma disporrebbe quindi che i corsi relativi al precedente ordinamento che non fossero stati riordinati, dovessero essere soppressi entro due anni e che fosse comunque garantito a coloro che avessero frequentato tali corsi la conclusione del ciclo di studi.

Stante quindi la possibile coesistenza delle figure professionali provenienti da percorsi differenti si imporrebbe la necessità di stabilire l'equipollenza al fine di non

pregiudicare coloro che ai sensi dell'art. 6, comma 3 D.lgs 502/92, si fossero iscritti a tali corsi nel termine di due anni e comunque non oltre il 31 dicembre 1995. Solo nei confronti di costoro sussisterebbe infatti l'esigenza di evitare pregiudizi di natura formativa e professionale a soggetti che, senza loro colpa, non avrebbero potuto conseguire il titolo, in questo caso il diploma universitario di fisioterapia, unico titolo che abiliterebbe all'esercizio delle attività professionali. Per coloro che invece avessero ottenuto i titoli conformi al vecchio ordinamento successivamente alla scadenza del periodo transitorio (conclusione dei cicli di studio iniziati entro il 31 dicembre 1995) e sarebbe la fattispecie dell'appellato, che ha conseguito il diploma di massofisioterapista presso l'Istituto Fermi di Perugia nel 2017, non sussisterebbero quelle esigenze di tutela dell'affidamento che avevano giustificato l'equipollenza fra i due titoli.

La limitazione temporale dell'equipollenza sancita dalla norma sembrerebbe trovare conferma nella lettera delle norme trascritte che, mediante l'uso del tempo passato, si riferirebbero a titoli già conseguiti conclusi al momento di entrata in vigore della legge 42/99 (cfr. TAR Liguria n. 979/2016). L'uso ripetuto del tempo passato infatti sarebbe sintomatico del fatto che il riconoscimento sarebbe limitato ai titoli già conseguiti, caratterizzati in forza di fatti che dovrebbero essersi già verificati al momento dell'entrata in vigore della legge (*“che abbiano permesso l'iscrizione... che siano previsti dalla normativa concorsuale”*).

Ciò nonostante sarebbero stati mantenuti nel tempo i due canali di formazione, quello universitario che forma la figura professionale del fisioterapista e quello non universitario che forma la figura professionale del massofisioterapista quale *“operatore di interesse sanitario”*. Il Consiglio di Stato a tal proposito stabilirebbe che *“la figura del massofisioterapista, il quale abbia conseguito il titolo di formazione regionale, ben può rientrare nel novero degli operatori sanitari con funzioni ausiliario, ma non può in alcun modo essere ricompreso*



*nell'ambito delle professioni sanitarie"* (cfr. Consiglio di Stato sentenze 3325/2013 e 4788/2015).

Per quanto atterrebbe, invece, alla riconoscibilità dei crediti formativi inoltre varrebbe la pena ribadire che sebbene il DM n. 509/99 prima, e il DM n. 270/2004 poi, abbiano previsto che *"le università possono riconoscere come crediti formativi universitari, secondo criteri predeterminati, le conoscenze e le abilità professionali certificate ai sensi della normativa vigente in materia, nonché altre conoscenze e abilità maturate in attività formative di livello post secondario alla cui progettazione e realizzazione l'università abbia concorso"*, con la legge n. 240 del 2010 sulla riforma dell'università, entrata in vigore il 29 gennaio 2010, all'art. 14 si imporrebbe agli atenei un massimo di 12 (dodici) CFU riconoscibili per *"capacità ed esperienze professionali possedute"*.

Considerando che il corso di laurea triennale in Fisioterapia è convenzionalmente suddiviso in 60 CFU per ogni anno accademico, il riconoscimento di 12 CFU, massimo consentito dalla legge, non rappresenterebbe di certo, per il caso in questione, una abbreviazione di corso tale da consentire una ammissione ad un anno successivo al primo.

Dovrebbe, quindi concludersi che nei confronti di tutti i soggetti che hanno ottenuto i titoli conformi al vecchio ordinamento successivamente alla scadenza del periodo transitorio (conclusione dei cicli di studio iniziati entro il 31 dicembre 1995) non sussisterebbero quelle esigenze di tutela dell'affidamento che avevano giustificato l'equipollenza di cui si discute.

Con argomentazioni che per affinità di *ratio* potrebbero essere estese al caso di specie, il Giudice comunitario avrebbe statuito che: *"il diritto di invocare la tutela del legittimo affidamento spetta a chiunque si trovi in una situazione in cui risulti che l'amministrazione comunitaria, fornendogli precise assicurazioni, ha fatto sorgere in lui aspettative fondate; una semplice prassi, per quanto costante, non equivale a informazioni precise, incondizionate e concordanti"*.

Nessun affidamento legittimo potrebbe dunque vantare il ricorrente in primo grado. Sancire l'equipollenza determinerebbe l'inaccettabile conclusione di legittimare un duplice canale di accesso alla medesima professione e alla formazione post base da parte di soggetti che avrebbero seguito percorsi formativi del tutto incomparabili con un ingiustificato privilegio in favore di coloro che hanno seguito i corsi del vecchio ordinamento, in epoca successiva alla possibilità di trascinarsi legale della disciplina eccezionale di favore giustificata dalla transitorietà della stessa a salvaguardia, in quel caso, di un legittimo affidamento.

3. Ad opinione del Collegio, nel merito, l'appello è fondato e va accolto.

Sul punto va rilevato, *in primis*, che il Collegio è, in primo luogo, chiamato a rispondere alla questione dell'equipollenza del diploma di massofisioterapista e del diploma universitario di fisioterapista, ai fini dell'iscrizione a tale ultimo corso, ma è altresì investito, considerata la stretta dipendenza-consequenzialità sotto il profilo logico-giuridico delle due questioni (cfr. anche par. 18 dell'ordinanza di rimessione n. 3910/2018 citata nell'atto d'appello), di quella della necessarietà o meno, in casi come quello di specie, del test d'ingresso per accedere al Corso di Laurea in Fisioterapia.

Riguardo alle questioni a cui deve essere data risposta nell'ambito di questo giudizio, questo Collegio ritiene di richiamare il *decisum* della sentenza n. 16 del 2018 dell'Adunanza Plenaria che ha fissato il seguente principio di diritto, al quale la Sezione intende conformarsi e che fa proprio, a nulla rilevando che l'interessato abbia conseguito l'ambita iscrizione in data 20.07.2018, all'esito della sentenza di primo grado, dal momento che, con la notificazione dell'appello, in data 11.09.2018, il rapporto doveva ancora considerarsi *sub iudice* e non ancora esaurito, come affermato dall'appellato:

*“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”.*

Secondo l'Adunanza Plenaria, invero, in tema di professioni sanitarie, l'art. 4, co. 1, L. n. 42/1999, che disciplina l'equipollenza ai diplomi di laurea dei titoli rilasciati in conformità al pregresso ordinamento giuridico, è una norma transitoria, che persegue esclusivamente lo scopo di consentire a coloro che hanno già acquisito un diploma/attestato del previgente ordinamento, o hanno già intrapreso il relativo corso, di continuare a svolgere l'attività professionale anche dopo l'entrata in vigore della nuova normativa. La norma non può essere considerata “*a regime*” ed essere applicata estensivamente anche a diplomi/attestati conseguiti dopo la conclusione del periodo transitorio fissato dalla legge.

Il possesso di un diploma di massofisioterapista post '96, congiuntamente ad un diploma di scuola secondaria superiore di durata quinquennale, non consente l'iscrizione ai corsi di laurea ad accesso programmato, come quello di fisioterapia, senza il necessario superamento del test d'ingresso, e ad anni superiori al primo. Invero, la *ratio* della prova d'ammissione, di cui all'art. 4, L. n. 264/1999, non è solo quella di accertare la predisposizione del candidato alla specifica materia di studio, ma è ben più ampia, e ricomprende l'esigenza di verificare i requisiti di cultura dello studente, di garantire l'offerta di livelli di istruzione adeguati alle capacità formative degli atenei, di consentire la circolazione nell'ambito UE delle qualifiche conseguite. L'atto impugnato è, quindi, conforme ai principi di diritto contenuti nella sentenza Cons. Stato, Ad. plen., n. 16 del 2018.

4. Conclusivamente l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va respinto il ricorso in primo grado.

5. Sussistono giusti motivi per compensare integralmente le spese del doppio grado di giudizio tra le parti.

6. L'appellato è tenuto a rifondere all'appellante il contributo unificato corrisposto per la proposizione del ricorso in appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie ai sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso in primo grado.

Compensa integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

L'appellato è tenuto a rifondere all'appellante il contributo unificato corrisposto per la proposizione del ricorso in appello.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 11 luglio 2019, con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Bernhard Lageder, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Oswald Leitner, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Oswald Leitner**

**IL PRESIDENTE**  
**Sergio De Felice**

IL SEGRETARIO

[www.fisiokinesiterapia.biz](http://www.fisiokinesiterapia.biz)