

L'Adunanza plenaria esclude che il diploma di massofisioterapista costituisca titolo *ex se* idoneo all'iscrizione alla facoltà di Fisioterapia o che attribuisca forma alcuna di facilitazione ai fini di detta iscrizione, anche se posseduto unitariamente a titolo di scuola secondaria di secondo grado di durata quinquennale

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 9 novembre 2018, n. 16 – Pres. Patroni Griffi, Est. Sabatino

Università – Iscrizione alla facoltà di Fisioterapia – Diploma di massofisioterapista – Rilevanza ai fini della iscrizione – Esclusione

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 (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato – chiamata a pronunciarsi dalle ordinanze della Sesta Sezione dell'11 giugno 2018, n. 3554 (oggetto della News US in data 19 giugno 2018) e del 25 giugno 2018, n. 3910 (oggetto della News US in data 2 luglio 2018) sul valore da riconoscere ai fini dell'iscrizione alla facoltà di Fisioterapia al diploma di massofisioterapista rilasciato ai sensi della legge 19 maggio 1971 n. 403 – all'esito di un'articolata motivazione ha concluso nel senso che il citato diploma non sia titolo idoneo alla iscrizione alla facoltà universitaria, né attribuisca a chi ne è titolare alcuna facilitazione per l'iscrizione medesima, che richiede il possesso di diploma di scuola secondaria superiore e il superamento di una prova selettiva.

La questione interpretativa risolta dalla sentenza in esame era già stata oggetto di precedente deferimento alla Plenaria sempre da parte della Sesta Sezione del Consiglio di Stato, con ordinanza del 5 luglio 2017, n. 3319 (oggetto della News US in data 12 luglio 2017); ma con ordinanza del 21 novembre 2017, n. 10 l'Adunanza plenaria ha disposto la restituzione degli atti alla Sezione per lo svolgimento di ulteriore istruttoria, anche al fine di verificare, in considerazione delle allegazioni di parte appellante, il superamento da parte del ricorrente di un percorso scolastico di scuola secondaria superiore di durata quinquennale, verificando in particolare l'idoneità a tal fine del diploma dallo stesso prodotto dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione. A ciò ha fatto seguito l'ordinanza istruttoria della Sesta Sezione n. 3547 dell'11 giugno 2018.

II. – Le citate ordinanze della Sesta Sezione nn. 3554 e 3910 del 2018 hanno sottoposto all'attenzione dell'Adunanza plenaria le questioni relative, da un lato, alla possibilità per i possessori di diplomi di massofisioterapista, rilasciato ai sensi della legge 19 maggio 1971, n. 403, di iscriversi ad anni successivi al primo della facoltà universitaria di Fisioterapia e, dall'altro lato, e in caso di soluzione affermativa al primo quesito, se tale iscrizione sia possibile senza svolgimento del test di ingresso.

La Sezione, dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento, ha descritto le alternative soluzioni della questione giuridica sottoposta al suo esame:

- a) secondo un primo orientamento, il diploma di massofisioterapista, rilasciato ai sensi della legge 19 maggio 1971, n. 403, consente l'accesso alla facoltà di fisioterapia ad anni successivi al primo, senza test di ingresso, in quanto:
 - a1) il diploma previsto dalla legge n. 403 del 1971, per effetto del 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", e dell'art. 4 della legge n. 42 del 1999, è equipollente al diploma rilasciato ai sensi del d.lgs. n. 502 del 1999;
 - a2) il diploma rilasciato ai sensi del d.lgs. n. 502 del 1999 è un diploma universitario per il cui conseguimento è necessario avere già conseguito un diploma di scuola secondaria superiore di durata quinquennale;
 - a3) sulla base di questa equipollenza, il diplomato in base alla legge n. 403 del 1971 può iscriversi alla facoltà universitaria di proprio interesse (nella specie facoltà di fisioterapia);
 - a4) la finalità del test di ingresso è quella di accertare la predisposizione del candidato per le discipline oggetto dei corsi alla cui iscrizione ambisce e questa verifica sarebbe superflua nel caso di specie, poiché il conseguimento del titolo di massofisioterapista assicura già questa predisposizione;
- b) in base a una diversa ricostruzione, l'accesso alla facoltà di fisioterapia ad anni successivi al primo e saltando il test di ingresso sarebbe da escludere in quanto:
 - b1) per l'iscrizione universitaria al primo anno è richiesto, in via generale, un diploma di scuola secondaria superiore di durata quinquennale, mentre il diploma di cui alla legge n. 403 del 1971 si ottiene all'esito di un corso di durata solo triennale;
 - b2) in ipotesi di equiparazioni non possono ammettersi interpretazioni estensive;

- b3) nel caso di specie, la normativa di riferimento prevede l'equiparazione ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base;
- b4) l'accesso a una facoltà universitaria serve, invece, ad acquisire i fondamenti di una materia e non è, quindi, equiparabile alla formazione post-base cui fa riferimento la normativa;
- b5) in base ai successivi interventi del legislatore, la figura del massofisioterapista sopravvive come operatore di interesse sanitario ai sensi dell'art. 1 della legge 1 febbraio 2006, n. 43, e l'equipollenza del titolo al diploma universitario dovrebbe valere in termini molto ristretti e limitati al periodo transitorio di due anni dal 1994 al 1996 durante il quale il legislatore avrebbe dovuto provvedere al riordino della materia.

III. – Prima di esaminare il merito delle questioni sottoposte dalle ordinanze di rimessione, la Plenaria ha affrontato il tema dell'ammissibilità e tempestività dell'intervento svolto nel giudizio d'appello da alcune associazioni professionali:

- c) ha dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio dinanzi alla Plenaria del CEM - Comitato europeo massofisioterapisti, sulla base delle seguenti considerazioni:
 - c1) negli atti del giudizio il comitato non ha indicato la fonte della propria legittimazione a proporre intervento;
 - c2) il comitato non ha fornito alcuna indicazione circa la possibile sussunzione in una delle categorie soggettive a cui si riferisce l'istituto dell'intervento nel processo amministrativo, ai sensi dell'art. 28 c.p.a. nonché – per il grado di appello – dell'articolo 97 c.p.a. (intervento volontario del controinteressato pretermesso; intervento volontario della parte eventuale del processo, *ad adiuvandum* o *ad opponendum*; intervento per ordine del giudice, anche su istanza di parte);
 - c3) 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 e nella specie non sono stati forniti i 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;
- d) ha respinto le eccezioni di inammissibilità della costituzione nel giudizio dinanzi alla Plenaria dell'AIFI - Associazione italiana fisioterapisti, poiché:

- d1) è infondata l'eccezione di tardività, in quanto ai sensi 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*";
- d2) è stata dimostrata dall'interveniente la sua legittimazione, in quanto associazione esponenziale di interessi di categoria interessati alla presente decisione né risultano elementi nuovi (quali domande, eccezioni, deduzioni, ecc.) tesi ad ampliare il *thema decidendum*;

IV. – Nel merito la sentenza in rassegna giunge al risultato interpretativo di cui alla massima sulla base del seguente percorso argomentativo:

- e) il primo dei due quesiti – circa la possibilità per i possessori di diplomi di massofisioterapista di iscriversi ad anni successivi al primo della facoltà universitaria di Fisioterapia – presuppone il previo accertamento se il titolo triennale di massofisioterapista consenta l'iscrizione alla stessa facoltà universitaria per poi giudicare, in un momento successivo, se tale iscrizione possa valere per anni successivi al primo;
- f) non vi sono dubbi interpretativi che l'ordinamento di settore 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 tale sistema, avendo peraltro la Plenaria già affermato che il possesso del diploma di scuola secondaria superiore è "*appunto il titolo imprescindibile previsto per l'ingresso nel mondo universitario*" (Cons. Stato, ad. plen., 28 gennaio 2015, n. 1, in *Foro it.*, 2015, III, 446, con nota di DE HIPPOLYTIS; *Riv. nel diritto*, 2015, 1218, con nota di HARRIS; *Guida al dir.*, 2015, fasc. 8, 76, con nota di PONTE; *Rass. avv. Stato*, 2015, fasc. 4, 106, con nota di CARDI);
- g) se quindi è pacifica la necessità del titolo di scuola secondaria superiore, viene invece dibattuto se il titolo di massofisioterapista sia equipollente a quello necessario per l'iscrizione universitaria; ciò alla luce del d.m. Sanità 27 luglio 2000 che prevede che sono equipollenti al diploma universitario di fisioterapista, ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge 26 febbraio 1999, n. 42, tra gli altri, il diploma di massofisioterapista conseguito ai sensi della legge n. 403 del 1971;
- g1) esistono precedenti giurisprudenziali in cui si è esplicitamente affermato che, ai sensi dell'art. 1 del d.m. 27 luglio 2000, l'equipollenza vale per tutti i titoli di massofisioterapista conseguiti in base alla legge

19 maggio 1971, n. 403, a prescindere dalla data di conseguimento o di inizio dei corsi, cui il citato decreto non attribuisce alcuna rilevanza, non avendo fondamento normativo la tesi 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;

- g2) ma l'Adunanza plenaria evidenzia 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;
- g3) sviluppando questo approccio critico verso l'equipollenza *sine die*, appare invece necessario dare continuità all'opposto orientamento, 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;
- g4) l'art. 4 della legge n. 42 del 1999 non va considerato come norma 'a regime', applicabile estensivamente anche ai titoli conseguiti successivamente, avendo 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);
- h) deve dunque riconoscersi la correttezza dell'osservazione formulata nell'ordinanza di rimessione, 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"*;
- i) ma alcune delle parti del giudizio hanno evidenziato di aver comunque conseguito *aliunde* un titolo legittimante l'accesso alla formazione universitaria, per cui il problema 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;

- i1) 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;
- i2) ma quella sopra esposta è giustificazione che, se non errata, appare molto parziale; il senso vero della funzione della citata prova di ammissione, idoneo cioè a giustificarla, 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; in realtà la *ratio* della selezione pre-universitaria risponde ad almeno tre funzioni:
 - i2a) verificare la sussistenza dei requisiti di cultura per lo studente che aspira ad essere accolto per la prima volta nel sistema universitario;
 - i2b) garantire l'offerta di livelli di istruzione adeguati alle capacità formative degli atenei, esigenza che ha trovato una sua validazione anche nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, seconda sezione, causa Tarantino e altri c. Italia del 2 aprile 2013;
 - i2c) consentire la circolazione nell'ambito dell'Unione europea delle qualifiche conseguite.

V. – Si segnala per completezza quanto segue:

- j) sul tema del valore del diploma di massofisioterapista e sulle tematiche correlate si vedano:
 - j1) nel senso dell'idoneità del diploma di massofisioterapista a consentire l'iscrizione ad anni successivi al primo, Cons. giust. amm. sic., sez. giurisdiz., 10 maggio 2017, n. 212, in *Foro amm.*, 2017, 1096, secondo cui *“ai sensi dell'art. 1 d.m. 27/07/2000 l'equipollenza tra il diploma di massofisioterapista e il diploma universitario di fisioterapista vale per tutti i titoli di masso fisioterapista, conseguiti in base alla l. 19/05/1971 n. 403, a*

prescindere dalla data di conseguimento o di inizio dei corsi, cui il citato decreto non attribuisce alcuna rilevanza: i diplomati, per potere accedere al corso di laurea in fisioterapia non sono tenuti a superare il test di ingresso alla facoltà al pari dei neodiplomati presso istituti scolastici di istruzione secondaria, perché i test di ingresso nelle facoltà a numero chiuso (l. 264/ 1999) accertano la predisposizione del candidato per le discipline oggetto dei corsi ai quali intende iscriversi”; analoga tesi è sostenuta da Cons. Stato, sez. VI, 5 marzo 2015, n. 1105;

- j2) nel senso che il titolo di massofisioterapista abbia un valore in termini di equipollenza al titolo di fisioterapista entro limiti temporali limitati (legati al periodo transitorio) si vedano: Cons. Stato, sez. III, 9 marzo 2018, n. 1520; Cons. Stato, sez. III, 16 gennaio 2018, n. 219;
- j3) per le ipotesi in cui è possibile esentare dallo svolgimento del test di ingresso gli studenti iscritti al primo anno della facoltà di medicina si veda Cons. Stato., ad. plen., 28 gennaio 2015, n. 1, cit., secondo cui *“qualora studenti iscritti a un’università straniera in un corso di laurea in medicina e chirurgia chiedano il trasferimento a un omologo corso presso un’università italiana, l’accoglimento dell’istanza non può essere condizionato all’obbligo del test d’ingresso previsto per l’ammissione al primo anno di corso, fermo restando il potere/dovere dell’università alla quale si intende transitare di concreta valutazione del periodo di formazione svolto all’estero e fatto salvo altresì il rispetto ineludibile del numero di posti disponibili per trasferimento, così come fissato dall’università stessa per ogni anno accademico in sede di programmazione, in relazione a ciascun anno di corso”*;
- j4) Corte europea dei diritti dell’uomo, seconda sezione, sentenza 2 aprile 2013, *Tarantino*, ricorsi nn. 25851/09, 29284/09 e 64090/09 (in *Foro it.*, 2013, IV, 449, con nota di ALLENA; *Giornale dir. amm.*, 2013, 1046 [m], con nota di DE BENEDETTO; *Ragiusan*, 2014, fasc. 359, 11), richiamata dalla sentenza in rassegna per la parte in cui afferma, al punto 47, 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”*;
- k) sulla restituzione degli atti alla Sezione da parte dell’Adunanza plenaria cfr. Cons. Stato, Ad. plen., sentenza non definitiva e contestuale ordinanza 18 maggio 2018, n. 8 (oggetto della News US in data 30 maggio 2018); Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 11 maggio 2018, n. 7 (oggetto della News US in data 17 maggio 2018); come più ampiamente esposto nelle richiamate News US, nella

vigenza dell'art. 99 c.p.a., gli atti sono stati restituiti alla Sezione rimettente nei seguenti (invero rari) casi: per consentire alla Sezione medesima di prendere in esame documenti depositati successivamente alla rimessione e tali da rendere il quesito inattuale ovvero da costringere la Adunanza plenaria a pronunciare su quesiti non formulati (è proprio il caso citato nella sentenza in rassegna di cui all'ordinanza dell'Adunanza plenaria 21 novembre 2017 n. 10); per evitare che la Plenaria si pronunci sulla medesima causa pendente o in via di instaurazione presso le Sezioni unite della Corte di cassazione (ordinanza 28 luglio 2017, n. 4, in *Foro it.*, 2018, III, 24, con nota di SIGISMONDI, nonché oggetto della News US in data 1 agosto 2017); per far risolvere alla Sezione rimettente una questione pregiudiziale inerente all'ammissibilità dell'appello (ordinanza 29 luglio 2013, n. 18, in *Riv. amm.*, 2013, 714 [m]);

- l) sull'istituto dell'intervento nel processo amministrativo si vedano:
 - 11) Cons. Stato, Ad. plen., 30 agosto 2018, n. 13 (oggetto della News US in data 17 settembre 2018), che dichiara l'inammissibilità dell'intervento spiegato in appello da un'impresa estranea al giudizio e fondato sulla sola circostanza per cui l'interventore sarebbe parte in un distinto giudizio in cui viene in rilievo una *quaestio iuris* analoga a quella sottoposta all'attenzione della plenaria;
 - 12) Cons. Stato, Ad. plen., 4 novembre 2016, n. 23 (in *Guida al dir.*, 2017, fasc. 2, 50, con nota di PONTE e in *Urbanistica e appalti*, 2017, 410 [m], con nota di FIGUERA, nonché oggetto della News US in data 10 novembre 2016), anche in questo caso viene dichiarata la inammissibilità dell'intervento proposto da una impresa – completamente estranea al contenzioso ed alla sottostante vicenda procedimentale – che aveva manifestato il proprio interesse ad invocare una esegesi sostanzialista della norma sancita dall'art. 88 d.P.R. n. 207 del 2010 in quanto parte di un diverso giudizio pendente presso il Consiglio di Stato ma sospeso in attesa della decisione dell'Adunanza plenaria;
 - 13) in ordine alla consistenza dell'interesse all'intervento adesivo o in opposizione nel giudizio amministrativo, si vedano i principi enucleati da Cons. Stato, Ad. plen., 28 gennaio 2015, n. 1 cit., e Cons. Stato, Ad. plen., 2 novembre 2015, n. 9 (in *Foro it.*, 2016, III, 65, con note di CONDORELLI e TRAVI ivi ogni ulteriore riferimento di dottrina e giurisprudenza); il tema è stato poi ripreso e sviluppato da Cons. Stato, sez. III, 4 febbraio 2016, n. 442.