

Tar Abruzzo - L'Aquila - Sezione I - Sentenza 5 settembre 2016 n. 497

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo

Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 329 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Fr. Ma. La Ve., rappresentato e difeso dall'avvocato Pa. Ma. C.F. (omissis), con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R. Abruzzo in L'Aquila, via (...);

contro

Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, in persona del Ministro pro tempore, e Università degli Studi De L'Aquila, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in L'Aquila, (...);

per l'annullamento

del verbale del 12.2.2013, contenente la delibera con la quale è stata rigettata la richiesta di equipollenza del titolo estero conseguito dal ricorrente.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca e dell'Università degli Studi De L'Aquila;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 luglio 2016 il dott. Paolo Passoni e uditi per le parti l'avv. Ro. Co., su delega dell'avv. Pa. Ma., per la parte ricorrente, l'avv. distrettuale dello Stato An. Bu. per il Ministero resistente.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il sig. Fr. Ma. La Ve. conseguiva, in data 23.6.2011, il diploma di Laurea in Stomatologia presso la Facoltà di Farmacia e Stomatologia dell'Università non pubblica "Kr." di Tirana.

Egli presentava in data 27.7.2012, presso l'Università degli Studi di L'Aquila, una formale istanza di riconoscimento di equipollenza del proprio titolo accademico.

Tale istanza veniva respinta -dopo alcune acquisizioni istruttorie- dalla Commissione Pratiche del Corso di Laurea magistrale in Odontoiatria e Protesi dentaria della Facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università degli Studi di L'Aquila, con delibera del 12.2.2013, impugnata dal sig. La Ve. con ricorso introduttivo insieme ad eventuali, presupposte, disposizioni regolamentari di Ateneo. Le ragioni a sostegno del diniego venivano testualmente ravvisate nella "marcata incongruità dei programmi e dei contenuti delle singole discipline d'insegnamento sostenuti dal richiedente non sovrapponibili ai programmi, ai relativi crediti formativi e al piano di studi nel complesso riguardante il nuovo Corso di Laurea in Odontoiatria e protesi dentaria dell'Università degli Studi dell'Aquila".

Si deducevano ex adverso vizi motivazionali e di superficialità istruttoria, che avrebbero inficiato la decisione negativa, peraltro deliberata senza alcun preavviso di rigetto ex art. 10 bis legge 241/90. Sarebbero comunque rimasti disattesi i principi stabiliti dalla Convenzione di Lisbona (ratificata con legge dell'11.7.2002) sul riconoscimento dei titoli di studi stranieri (che ai sensi dell'art. 9 della predetta convenzione può essere rifiutato solo nel caso in cui si riscontrino differenze sostanziali - da documentare adeguatamente- tra i contenuti formativi del titolo estero e quelli del corrispondente titolo nazionale). Si deduceva altresì la violazione dei principi che hanno indotto 47 Paesi Europei, tra cui anche l'Italia e l'Albania, alla realizzazione dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore, mediante la rimozione delle barriere dell'istruzione superiore (dichiarazione di Bologna del 19.6.1999, con adesione dell'Albania nel 2003, dopo piena conformazione dei suoi studi universitari agli standard europei), a cui si sono affiancati numerosi accordi bilaterali di cooperazione accademica fra i due Paesi.

Veniva poi invocato, a sostegno del gravame, un precedente di questo tar (sentenza n. 199/2007, alla quale peraltro il tribunale si è poi conformato nel prosegue), con cui si affermava che "il riconoscimento del titolo accademico acquisito presso una università straniera, a norma delle disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 148 del 2002, e la conseguente declaratoria di equipollenza non possono essere negati sulla base di un mero riscontro formale fra programmi, discipline d'esame e crediti formativi, bensì a seguito di un indispensabile e prodromico confronto sostanziale inherente al contenuto delle singole discipline".

Con ordinanza n. 142/13 del 23.5.2013 il tar accoglieva la domanda cautelare, ai fini del riesame della domanda di equipollenza presentata dal sig. La Ve..

La PA universitaria, con delibera del 16.7.2013 della predetta Commissione Pratiche, ribadiva tuttavia le concludenze negative già in precedenza assunte.

Da qui la proposizione del primo gruppo di motivi aggiunti, corredati da istanza di sospensiva, che il Tar accoglieva con ordinanza 4/2014 del 9.1.2014, ove si evidenziava, ancora una volta, il difetto di motivazione del nuovo provvedimento negativo in vista di un altro riesame.

Seguiva un ennesimo diniego da parte della Commissione Pratiche, la quale con delibera del 29.4.2014 rilevava la "marcata incongruità dei programmi e dei contenuti delle singole discipline d'insegnamento sostenuti dal richiedente non sovrapponibili ai programmi, ai relativi crediti formativi ed al piano di studio nel complesso riguardante il nuovo corso di Laurea in Odontoiatria e Protesi dentaria dell'Università degli Studi dell'Aquila". Veniva altresì allegata una tabella di comparazione tra i programmi d'esame sostenuti dal ricorrente presso l'Università estera e quelli

indicati dal piano di studi previsto dall'Università resistente, dalla quale sarebbe risultata la totale inidoneità -ai fini dell'equipollenza richiesta- dell'intero ciclo di studi albanese svolto dal ricorrente.

Il predetto verbale e la tabella ad esso allegata -comunicati al ricorrente con nota del 27.5.2014- venivano impugnati da quest'ultimo con (i secondi) motivi aggiunti depositati il 24.7.2014, in cui si lamentava l'ostinazione dell'Università nel dare una motivazione stereotipata del diniego, senza che alcun sostegno in tal senso potesse venire dalla nuova tabella allegata, "...meramente descrittiva dei programmi disciplinari previsti dal piano di studio delle rispettive Università, in cui è totalmente assente una disamina sostanziale delle singole discipline degli esami svolti dal ricorrente".

Con ordinanza n. 297 del 9.10.2014, veniva accolta la domanda cautelare allegata ai motivi aggiunti, ritenendo che "...il riesame impugnato... appare sostanzialmente confermativo del pregresso diniego di equipollenza, necessitando invece quell'analisi motivazionale e comparativa delineata con la sentenza di questo Tar n. 199/2007, dando altresì contezza sulla possibilità o meno di riconoscere eventuali con valide parziali di singoli esami (con motivazione rinforzata in caso di ravvisata irrilevanza di tutto il corso di studi estero, portato a compimento dallo studente)".

La Commissione Pratiche -in asserita conformazione al nuovo remand cautelare del Tribunale- adottava in data 16.12.2014 un nuovo rigetto, tornando a ribadire la sussistenza di una "marcata incongruità dei programmi e dei contenuti delle singole discipline d'insegnamento sostenuti dal richiedente non sovrapponibili ai programmi, ai relativi crediti formativi ed al piano di studio nel complesso riguardante il nuovo Ordinamento degli Studi del Corso dell'Aquila in odontoiatria e Protesi dentaria dell'Università degli Studi dell'Aquila, come si evince da una approfondita valutazione dei singoli programmi di tutti gli insegnamenti che sono stati presi in esame".

Anche tale delibera universitaria veniva gravata con (i terzi) motivi aggiunti depositati in data 29.4.2015, corredati da domanda cautelare.

Anche su quest'ultima, il Tar si pronunciava favorevolmente con ordinanza n. 84 del 14.5.2015, ivi affermandosi che "la delibera impugnata con i presenti motivi aggiunti non pare allineata alla premura formulata dal Tar in ordine alla necessità di una motivazione rinforzata in caso di ravvisata irrilevanza di tutto il corso di studi estero portato a compimento dallo studente (ord. 35/14); quanto sopra, anche e soprattutto in relazione al disposto dell'art. 9 della convenzione di Lisbona, secondo cui il riconoscimento del titolo estero può essere rifiutato solo nel caso in cui si riscontrino differenze sostanziali - da documentare adeguatamente- tra i contenuti formativi del titolo estero e quelli del corrispondente titolo nazionale". Quanto sopra ai fini di "..un riesercizio del potere conformato, da parte della PA universitaria, ai principi di cui sopra".

A seguito di tale ordinanza 84/15, la Commissione pratiche con delibera del 15.9.2015 si limitava a confermare quanto deliberato nelle precedenti riunioni, senza nulla aggiungere oltre.

Infine, con il quarto gruppo di motivi aggiunti depositato il 27.10.2015, il ricorrente ribadiva le censure più volte dedotte a carico del modus operandi dell'Università.

Il ricorso ed i motivi aggiunti venivano notificati -oltre alla PA universitaria precedente - anche al Ministero della Salute.

Si costituiva in giudizio l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di L'Aquila, in rappresentanza e difesa dell'Università degli Studi dell'Aquila e del Dicastero della Salute, mentre all'udienza del 13.7.16 la causa veniva riservata a sentenza.

DIRITTO

Il ricorso e i quattro motivi aggiunti sono fondati, come già ripetutamente anticipato da questo TAR con diffusa motivazione in sede cautelare (ed in specie con le ordinanze 4/2014, 297/2014 e 84/2015, riportate in narrativa), senza che a tali principi l'Università intimata si sia poi conformata, nelle varie riedizioni del potere imposte dai remand giurisdizionali.

Non rileva nella presente sede accertare se tali provvedimenti negativi, (ri)adottati dall'amministrazione dopo ogni soccombenza nel giudizio cautelare, siano da ascrivere nell'ambito di una reiterata illegittimità, ovvero siano da riportare alla radicale elusività del comando giurisdizionale, visto che il ricorrente ha comunque inteso avversarli mediante lo strumento impugnatorio dei motivi aggiunti, senza limitarsi ad una azione di esecuzione ex art. 59 CPA.

Resta il fatto che l'amministrazione, pur a fronte di quattro pronunce di questo TAR che invocavano determinazioni di equipollenza non preconcette ed apodittiche (indicando le normae agendi a cui i vari remand avrebbero dovuto conformarsi), ha inteso invece procedere senza alcuna discontinuità di metodo, nei sensi volta per volta censurati interinalmente dal Tribunale. Tra l'altro, proprio l'ultimo riesercizio provvedimentale (l'unico rimasto senza pronuncia cautelare del Tar, da auspicarsi come quello più ponderato, non fosse altro per la lunga serie di insuccessi precedenti, con tanto di moniti giudiziari) ha invece liquidato il tutto molto bruscamente, con un rinvio "secco" alle precedenti determinazioni già sospese, omettendo stavolta di ricorrere financo a quelle considerazioni di stile, peraltro già censurate; quanto sopra, ed è appena il caso di rilevarlo, senza che le pronunce cautelari, sistematicamente disattese, siano state appellate o comunque riformate dal Consiglio di Stato.

Più in generale, torna a ribadirsi che la valutazione di equipollenza, fra titolo accademico conseguito all'estero e titolo nazionale, va operata dal competente Istituto Universitario attraverso uno scrupoloso vaglio comparativo fra il proprio ciclo di studi e quello ultimato dal richiedente, senza giudizi sommari privi di analitico vaglio di corrispondenza con ciascuno degli esami sostenuti fuori Italia, nel più rigoroso rispetto delle fatiche e delle acquisizioni scientifiche conseguite dallo studente, nella disciplina di settore in considerazione. Tra l'altro, allorquando l'Università interpellata (come nel caso di specie) affermi di vantare un quadro formativo di eccellenza e di differente estrazione rispetto ai programmi dell'Ateneo straniero, risulta ancor più necessario isolare eventuali riconoscimenti parziali, per poi prospettare un programma complementare di studi, da sostenere nell'Università nazionale di arrivo, che possa consentire al richiedente di allinearsi alle peculiarità formative in questione, capitalizzando così le (immancabili) basi in comune della disciplina di studi considerata.

In questo senso, le varie determinazioni assunte dalla PA intimata, in asserita esecuzione delle varie ordinanze del Tar, motivano le sistematiche preclusioni al riconoscimento di qualsiasi step del corso di studi estero perfezionato dal ricorrente, da una parte ricorrendo all'enfasi qualitativa ed innovativa del ciclo di studi posto a modello comparativo (corsi integrati composti da più moduli), e dall'altra affermando la difficoltà a percepire quale sia stato "l'impegno complessivo formativo dello

studente in termini di didattica frontale, esercitazioni, attività tirocinanti e tirocinio professionalizzante", proprio a causa della sofisticata qualitas dei corsi di odontoiatria aquilani, "che rappresentano una modalità formativa molto differente sia nei termini quantitativi che qualitativi rispetto ai singoli insegnamenti presenti nei piani di studi dei richiedenti" (recte, del richiedente, per quanto qui interessa; così "verbale della riunione pratiche del corso di laurea magistrale in odontoiatria e protesi dentaria" del giorno 16.12.2014).

Ora, non si vede perché mai la strutturazione così innovativa dei corsi in più moduli impedisca addirittura di poter percepire l'impegno profuso dallo studente in corsi tradizionali, ex se maggiormente decifrabili, proprio in relazione alla lunga esperienza valutativa che quel modello (collaudato dal tempo) postula; ciò, peraltro, senza aver mai inteso chiedere chiarimenti e delucidazioni all'Università albanese di provenienza, limitando l'interlocuzione istruttoria con il richiedente ad una richiesta preventiva di documenti, in difetto di alcun preavviso di diniego; quanto sopra, nonostante i continui richiami del tribunale ad una maggiore attenzione istruttoria e partecipativa verso la funzione valutativa in questione (sulla rilevanza ex se viziante del mancato preavviso di rigetto nella soggetta materia, cfr. questo Tar n. 531 del 26.7.2012).

Resta inteso infatti che -impregiudicata e condivisa l'eccellenza innovativa dell'offerta universitaria aquilana nel corso di studi di odontoiatria- solo un'accurata analisi sui contenuti scientifici e didattici dei singoli esami sostenuti all'estero dallo studente laureato avrebbe consentito alla PA universitaria intimata di valutare con pienezza -senza aggettivazioni preclusive apodittiche- la possibilità concreta di riconoscimenti parziali prodromici, richiamati più volte nelle stesse ordinanze cautelari.

Diversamente opinando basterebbe all'Università procedente una mera autocelebrazione evolutiva ed innovativa dei propri cicli di studi, per escludere qualsiasi ipotesi di equipollenza anche parziale, assumendo (ovviamente) che l'Università estera di confronto si limiterebbe a svolgere cicli di studi tradizionali ed ormai superati.

Del resto, secondo principi logici prima ancora che giuridici, resta difficile (pur se non impossibile, ma a patto di una potenziata dimostrazione motivazionale) immaginare che in una laurea in stomatologia conseguita all'estero non possa individuarsi neanche un esame -magari per l'appunto quello di base e/o propedeutico - che possa trovare riconoscimento in ogni ciclo di studi di odontoiatria ("evolutivo" finché si vuole) presso qualsiasi Ateneo nazionale.

Parimenti inidonea a giustificare i dinieghi in questione è la tabella comparativa allegata dalla Commissione Pratiche al verbale di riunione del 29.4.2014, trattandosi, come efficacemente osservato dal ricorrente, di una tabella meramente descrittiva dei programmi disciplinari previsti dal piano di studio delle rispettive Università, senza alcuna disamina sostanziale delle singole discipline degli esami svolti dal ricorrente stesso.

Né sono emerse specifiche disposizioni del regolamento di Ateneo (comunque anch'esso tuzioristicamente impugnato) che avrebbero in qualche modo orientato, se non imposto, le decisioni dell'Università qui avversate, fermo restando che, in caso affermativo, tali disposizioni risulterebbero ex se disapplicabili per contrasto con l'evidenziata normativa soprannazionale.

Peraltro, non qui è in discussione l'attendibilità e l'effettività della formazione acquisita all'estero dal ricorrente, magari a causa di perplessità empiriche sulla "serietà" dei riconoscimenti accademici nello Stato di provenienza. Del resto, a prescindere dal fatto che la stessa Università aquilana non ha mai avanzato riserve di queste tipo, è appena il caso di precisare che nell'eventualità di simili timori (per situazioni eccezionali, comunque limitate a singoli Atenei esteri), vanno attivate misure compensative a livello ministeriale, qui non in rilievo (cfr. Consiglio di Stato, III sez., sentenza n. 2681/2016, relativa al caso di una università rumena seriamente indiziata, per la quale, in sede di conferenza di servizi ex art. 16 D.Leg.vo 206/2007, il riconoscimento dei titoli è stato subordinato ad un tirocinio di 18 mesi, o, in alternativa, ad una prova attitudinale); appare pertanto del tutto fuori luogo l'affermazione estemporanea formulata, in sede di resoconto della vicenda, dalla Commissione Pratiche nella delibera del 2.9.2014, secondo cui in via generalizzata, per il riconoscimento del titolo straniero conseguito in Paesi comunitari e non comunitari, sarebbe "...possibile sostenere una Prova attitudinale per il riconoscimento del titolo di Odontoiatria e relativa abilitazione all'esercizio della professione, previa presentazione della documentazione richiesta dal Ministero della Salute", con ciò presupponendo -a quanto pare di comprendere- non tanto una facoltà quanto un necessario onere procedurale a carico del laureato all'estero, onere peraltro mai opposto nei vari dinieghi provvedimentali oggetto di impugnativa).

Parimenti, e sempre per solo scrupolo di completezza, puntualizza il collegio che nessuna negativa influenza (comunque anche in questo caso mai evidenziata nel procedimento) può assumere la natura non pubblica dell'Università albanese di provenienza del ricorrente. Proprio con riguardo all'Università Kr. di Tirana (qui in rilievo), ha condivisibilmente affermato il giudice amministrativo (Tar Calabria -CZ- 306/2015) che eventuali discriminazioni nella procedura di riconoscimento dei titoli fra Atenei stranieri privati e quelli pubblici si porrebbero in frontale contrasto con la convenzione di Lisbona, ratificata con la legge 148/2002, sul diritto, in capo al soggetto che ha conseguito la laurea o altro diploma all'estero, di vedersi valutare tale titolo in un altro Paese (convenzione più volte citata e commentata nel corso della presente sentenza). E' stato così annullato per illegittimità alla suddetta normativa europea il regolamento di Ateneo dell'Università Magna Graecia di Catanzaro, in cui si delineava una particolare procedura di aggravamento per la validazione del titolo accademico proveniente da Ateneo straniero privato.

In estrema sintesi, il reiterato modus operandi dell'Università degli Studi dell'Aquila (censurato con ricorso introduttivo e vari gruppi di motivi aggiunti) si pone in contrasto con quanto da tempo affermato dalla giurisprudenza non solo di questo Tribunale. Ed invero, fatto salvo il potere dell'Università di valutare "se vi siano i presupposti per riconoscere, in tutto o in parte, il titolo di studio conseguito all'estero, in caso di rifiuto o di parziale riconoscimento, l'Università ha l'obbligo di motivare la sua decisione con riguardo al contenuto formativo del diploma, non già in relazione ad aspetti estrinseci alle competenze ed abilità professionali attestate dal titolo" (C.S. VI 4613/2007).

Pertanto, il ricorso ed i motivi aggiunti ad esso allegato trovano accoglimento, e per l'effetto si annullano tutte le determinazioni negative impugnate nel presente processo.

Ai sensi del combinato disposto dell'art. 34 comma 1 lettera e) e dell'art. 114 comma 4 CPA, l'Università è chiamata a provvedere in conformità ai principi della presente sentenza entro quaranta giorni dalla data di comunicazione e/o notificazione della presente sentenza (salvo richiesta di

motivata proroga, da chiedere espressamente al Tribunale in relazione ad eventuali specifici approfondimenti istruttori che dovessero esigere spostamenti del dies ad quem).

Con l'intesa che, in assenza di sospensione o caducazione in appello della sentenza stessa:

-se il predetto spatium deliberandi (comprensivo di eventuali proroghe concesse) dovesse trascorrere nell'inerzia della PA intimata, il Tar, su iniziativa del ricorrente, provvederà direttamente alla nomina di apposito commissario ad acta, chiamato a sostituire l'amministrazione inerte;

-se nel predetto termine la PA universitaria dovesse adottare un nuovo provvedimento valutato dal ricorrente come elusivo, sarà sottoposta la questione al vaglio del Tar in sede di esecuzione, per le conseguenti decisioni da assumere (nel caso di ravvisata elusività ricorrendo alla sostituzione commissariale di cui al precedente punto);

Le spese di lite sono liquidate -nella misura di cui in dispositivo- a favore del ricorrente e poste a carico dell'Università intimata, e tengono conto dei costi delle numerose fasi processuali supplementari indotte dagli illegittimi e/o elusivi provvedimenti dell'Ateneo, che hanno dato inutile seguito alle quattro pronunce cautelari illustrate in precedenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima) accoglie il ricorso ed i motivi aggiunti, nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Condanna l'Università degli Studi dell'Aquila a corrispondere al ricorrente le spese di lite, quantificate in euro 5.500,00 (euro cinquemilacinquecento/00), oltre agli accessori di legge.

Compensa le spese nei confronti del Ministero della Salute.

Manda alla segreteria di trasmettere la presente pronuncia alla Procura Regionale della Corte dei Conti di L'Aquila

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 13 luglio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Amicuzzi - Presidente

Paolo Passoni - Consigliere, Estensore

Lucia Gizzi - Primo Referendario