



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 388 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Marina Valeriani, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Stallone, Filippo Gallina, Filippo Ficano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Lanfranco Massimi in L'Aquila, via Arco dei Veneziani;

contro

Università degli Studi Dell'Aquila, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliataria ex lege in L'Aquila, via Buccio Da Ranallo S. Domenico;

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

**AZIONE DI ACCERTAMENTO SULL'AVVENUTA FORMAZIONE DEL
SILENZIO ASSENSO**

Per quanto riguarda i motivi aggiunti

PER L'ACCERTAMENTO DELLA AVVENUTA FORMAZIONE DEL

SILENZIO ASSENSO

a) sull'istanza di trasferimento presso altra sede universitaria presentata dalla ricorrente in data 15 luglio 2019E PER LA DECLARATORIA;

b) del diritto della ricorrente al rilascio formale del nulla osta al trasferimento in uscita da parte dell'Università degli Studi dell'Aquila;

PER L'ACCERTAMENTO

c) del diritto al risarcimento dei danni subiti e subendi

NONCHE' PER L'ANNULLAMENTO

a) del provvedimento prot. n. 54582 del 8 ottobre 2019, sottoscritto dal Rettore pro-tempore dell'Università degli studi dell'Aquila, recante il diniego del nulla-osta al trasferimento dalla predetta Università "ex Scuola di Specializzazione in ginecologia ed ostetricia" presso altro Ateneo, giusta istanza formulata dalla ricorrente in data 18 luglio 2019;

b) del verbale di cui alla seduta del 27 agosto 2019, prot. n. 11 del 30 agosto 2019 del Consiglio della scuola di specializzazione di ginecologia ed ostetricia dell'Università degli Studi dell'Aquila;

c) del verbale di cui alla seduta del 10 settembre 2019 del Consiglio del Dipartimento di scienze cliniche applicate e biotecnologiche dell'Università degli Studi dell'Aquila;

d) della nota prot. 49417/2919 della Segreteria Unica del Rettore e del Senato Accademico dell'Università degli Studi dell'Aquila n. 146/2019;

e) del Regolamento Generale e Didattico delle Scuole di Specializzazione di Area Sanitaria dell'Università degli Studi dell'Aquila, emanato con D.R. n. 380/2015 del 30 marzo 2015, nella misura in cui non disciplina le modalità di trasferimento degli studenti nell'ipotesi in cui la scuola di specializzazione non risulti accreditata secondo le vigenti disposizioni normative;

f) di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali ancorchè non noti, impugnati con i presenti motivi aggiunti.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Università degli Studi L'Aquila;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2019 il dott. Mario Gabriele Perpetuini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso introduttivo la ricorrente, specializzanda in ginecologia e ostetricia, premesso che con decreto 13 giugno 2017, n. 402, il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, di concerto con il Ministro della Salute, ha ridefinito i criteri di accreditamento delle scuole di specializzazione in attuazione delle disposizioni contenute nel decreto interministeriale 4 febbraio 2015, n. 68, avente ad oggetto il riordino delle Scuole di area sanitaria, chiedeva l'accertamento della avvenuta formazione del silenzio assenso sulle istanze di trasferimento presso altra sede universitaria presentate in data 18 luglio 2019.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti veniva impugnato il provvedimento prot. n. 54582 del 8 ottobre 2019, sottoscritto dal Rettore pro-tempore dell'Università degli studi dell'Aquila, recante il diniego del nulla-osta al trasferimento dalla predetta Università presso altro Ateneo e di tutti gli altri provvedimenti presupposti indicati in epigrafe.

Il ricorso per motivi aggiunti è sostenuto dai seguenti motivi di ricorso:

I – *“violazione e falsa applicazione degli artt. 8 e 21 quinquies delle legge n. 241/1990”;*

II – *“violazione e/o falsa applicazione dell’art. 3 della l. 241/90, eccesso di potere per carenza di istruttoria, arbitrarietà, illogicità manifesta. Travisamento dei presupposti di fatto e di diritto. Mancanza assoluta di Motivazione. Violazione degli artt. 24, 113 e 97 della Costituzione”;*

III – *“violazione e/o falsa applicazione dell’art. 10-bis della l. 241/90, eccesso di*

potere per carenza di istruttoria ed arbitrarietà manifeste. Violazione degli artt. 24, 113 e 97 della Costituzione”;

IV – “violazione e/o falsa applicazione dell’articolo 21 del Regolamento Generale e didattico delle Scuole di Specializzazione di area sanitaria, eccesso di potere sotto il profilo del bilanciamento degli interessi pubblici e privati, violazione del principio di tutela del legittimo affidamento ex art. 1 L. 241/90, eccesso di potere per irragionevolezza, violazione e/o falsa applicazione dell’art. 97 Cost.”;

V – “violazione del Decreto 13 giugno 2017 n. 402. Violazione dell’articolo art. 9, comma 2 del dm 270/2004. Eccesso di potere per irragionevolezza violazione e/o falsa applicazione dell’art. 97 Cost.”;

Con decreto cautelare monocratico 25 ottobre 2019 n. 212, in relazione alla imminente scadenza, prevista per il 31 ottobre 2019, del termine per l’immatricolazione presso la Scuola di Specializzazione dell’Università di destinazione prescelta – Università di Bologna, veniva accolta la richiesta di misura interinale.

Alla camera di consiglio del 6 novembre, la trattazione veniva rinviata alla discussione del merito per l’udienza del 18 dicembre 2019.

Alla pubblica udienza del 18 dicembre 2019 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1.§. Il ricorso introduttivo, con il quale veniva chiesto l’accertamento della avvenuta formazione del silenzio assenso sulle istanze di trasferimento presso altra sede universitaria presentate in data 18 luglio 2019 deve essere accolto.

Ai sensi dell’art. 20 della legge 241 del 1990 sull’istanza della ricorrente, trascorso il termine di trenta giorni, si era formato il silenzio assenso. Né ricorrono le ipotesi che escludono il formarsi del silenzio assenso non vertendosi nelle materie indicate all’art. 20, comma 4, della legge 241 del 1990 (patrimonio culturale e paesaggistico, ambiente, tutela dal rischio idrogeologico, difesa nazionale, pubblica sicurezza,

immigrazione, asilo e cittadinanza,). Né il procedimento de quo ha ad oggetto “salute e pubblica incolumità”, materie per le quali l’art. 20, comma 4 cit. esclude la formazione del silenzio assenso, posto che la procedura in esame, sebbene coinvolga dei medici, concerne comunque la materia dell’istruzione (post universitaria).

2.§. Quanto al ricorso per motivi aggiunti, il primo motivo di ricorso è fondato.

Ai sensi dell’art. 20 della legge 241 del 1990 sull’istanza della ricorrente, trascorso il termine di trenta giorni, si era formato il silenzio assenso. Né ricorrono le ipotesi che escludono il formarsi del silenzio assenso non vertendosi nelle materie indicate all’art. 20, comma 4, della legge 241 del 1990 (patrimonio culturale e paesaggistico, ambiente, tutela dal rischio idrogeologico, difesa nazionale, pubblica sicurezza, immigrazione, asilo e cittadinanza,). Né il procedimento de quo ha ad oggetto “salute e pubblica incolumità”, materie per le quali l’art. 20, comma 4 cit. esclude la formazione del silenzio assenso, posto che la procedura in esame, sebbene coinvolga dei medici, concerne comunque la materia dell’istruzione (post universitaria).

L'avvenuta formazione del silenzio assenso, in materie non escluse da tale disciplina, comporta che l'Amministrazione, ai sensi del comma 3 dell'art. 20, l. 7 agosto 1990, n. 241, ove intenda adottare un nuovo provvedimento, dovrà adottarlo in via di autotutela ai sensi dei successivi artt. 21-quinquies e 21-nonies, dopo aver effettuato le valutazioni di legittimità omesse o non correttamente esercitate.

Ne consegue, pertanto, l’illegittimità del diniego di nulla osta al trasferimento sopravvenuto tardivamente, dopo che si era già formato il titolo autorizzativo tacito per la scadenza del termine di trenta giorni dalla presentazione dell’istanza.

3.§. Il terzo motivo di ricorso, che per motivi di carattere logico-giuridico si ritiene di scrutinare prima degli altri è fondato.

Ai sensi dell’art. 10 bis della legge 241 del 1990, nei procedimenti da avviarsi ad istanza di parte, prima della formale adozione dei provvedimenti di diniego, il responsabile del procedimento è tenuto a dare comunicazione agli interessati dei

motivi ostativi all'accoglimento delle istanze, al fine di consentire l'esplicarsi del contraddittorio procedimentale.

Nella specie, il diniego di nulla osta non è stato preceduto dalla comunicazione agli interessati dei motivi ostativi al suo rilascio.

4.§. Il secondo, il quarto e il quinto motivo di ricorso possono essere trattati congiuntamente in quanto tesi a censurare il provvedimento impugnato sotto profili omogenei.

L'art. 43 del D.Lgs. 17 agosto 1999, n.368, istituisce presso il Ministero dell'università e della ricerca l'Osservatorio nazionale della formazione medica specialistica, attribuendo a tale organo il compito di “determinare gli standard per l'accreditamento delle strutture universitarie e ospedaliere per le singole specialità, di determinare e di verificare i requisiti di idoneità della rete formativa e delle singole strutture che le compongono, effettuare il monitoraggio dei risultati della formazione, nonché definire i criteri e le modalità per assicurare la qualità della formazione, in conformità alle indicazioni dell'Unione europea”.

Il provvedimento di accreditamento è rilasciato alle singole strutture ed è disposto, su proposta dell'Osservatorio sopra citato, con decreto del Ministro della sanità di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (art. 43 cit., comma 2).

Per l'ottenimento dell'accreditamento sono valutati i requisiti dell'idoneità della rete formativa, tenuto conto:

“a) dell'adeguatezza delle strutture e delle attrezzature per la didattica, la ricerca e lo studio dei medici in formazione specialistica, ivi compresi i mezzi di accesso alla letteratura professionale nazionale e internazionale;

b) di un numero e di una varietà di procedure pratiche sufficienti per un addestramento completo alla professione;

c) della presenza di servizi generali e diagnostici collegati alla struttura dove si svolge la formazione;

- d) delle coesistenze di specialità affini e di servizi che permettono un approccio formativo multidisciplinare;
- e) della sussistenza di un sistema di controllo di qualità delle prestazioni professionali;
- f) del rispetto del rapporto numerico tra tutori e medici in formazione specialistica” (art.43 cit., comma 1).

Con decreto interministeriale (MIUR-Ministero della Salute) 13.06.2017, n. 402 sono stati definiti gli standard, i requisiti e gli indicatori di attività formativa e assistenziale delle Scuole di Specializzazione di area sanitaria.

Ciò premesso, la motivazione dei provvedimenti impugnati, come dedotto dai ricorrenti, è carente, manifestamente illogica ed ingiusta.

Invero, risulta comprovato, alla luce delle risultanze dell'istruttoria, che la Scuola di specializzazione dell'Aquila non risulta inserita tra quelle accreditate, non essendo inserita nell'elenco contenuto nel decreto direttoriale del MIUR 25 settembre 2017, n. 2511.

Alla fattispecie in esame, dunque, risulta applicabile il decreto M.I.UR. 1288/2019, che all'art. 3, comma 3, dispone che *“Gli Atenei garantiscono agli specializzandi in corso, iscritti alle Scuole di specializzazione che non hanno ottenuto l'accreditamento ministeriale, la prosecuzione e la regolare conclusione del Corso di studi. Tuttavia, ove lo specializzando iscritto a tali Scuole presenti apposita istanza di trasferimento volta ad accedere ad altra Scuola di specializzazione della stessa tipologia di quella frequentata, l'Ateneo cui lo specializzando è iscritto concede il proprio nulla osta al trasferimento, attese le motivazioni correlate all'istanza, fermo restando la preliminare verifica del rispetto della capacità ricettiva da parte dell'Ateneo di destinazione”*.

La disposizione predetta non sembra lasciare alcun margine di discrezionalità all'Amministrazione che, in caso di mancato accreditamento e in presenza dei requisiti predeterminati deve rilasciare il nulla-osta al trasferimento.

E ciò è stato chiarito espressamente dal MIUR con nota prot. n. 28656 del 2017,

ove si sottolinea che *“con riferimento alle Scuole di Specializzazione che (...) non hanno ottenuto l’accreditamento ministeriale, si rammenta che gli Atenei sono comunque tenuti a garantire agli specializzandi in corso la prosecuzione e la regolare conclusione del Corso di studi. Inoltre, qualora lo specializzando iscritto decidesse di voler presentare ad altro Ateneo apposita istanza di trasferimento volta ad accedere ad altra Scuola di specializzazione della stessa tipologia della frequentata, si ritiene che l’Ateneo cui lo specializzando è iscritto non possa negare il proprio nulla osta al trasferimento, attese le motivazioni correlate alla ridetta istanza di trasferimento (mancato accreditamento) (...) gli Atenei che eventualmente riceveranno istanze di trasferimento motivate appunto dal mancato accreditamento della Scuola, a voler prendere in considerazione le istanze stesse”*.

Come già affermato da questo collegio la *“negazione del trasferimento sulla base della considerazione che comunque gli interessati, al termine del corso di specializzazione presso l’Università dell’Aquila, conseguirebbero un titolo valido si pone in contrasto con il preminente interesse dello specializzando ad un’adeguata formazione didattico-professionale da parte di una scuola dotata dei requisiti strutturali ed organizzativi minimi previsti per l’accreditamento”* (TAR Abruzzo, L’Aquila, Sez. I n. 302/2019).

5.§. La domanda di risarcimento dei danni per equivalente deve essere respinta perché la sospensione cautelare dei provvedimenti gravati e la presente sentenza soddisfano in forma specifica l’interesse della ricorrente.

6.§. Per i motivi predetti il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti devono essere accolti.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l’Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando:

a) accoglie il ricorso introduttivo e, per l’effetto, accerta l’avvenuta formazione del

silenzio assenso sulle istanze di trasferimento presso altra sede universitaria presentate in data 18 luglio 2019;

b) accoglie la domanda di annullamento e, per l'effetto, annulla gli impugnati provvedimenti di diniego di nulla osta al trasferimento presso altra scuola di specializzazione;

c) respinge la domanda risarcitoria;

d) condanna l'Università degli studi dell'Aquila al pagamento, in favore di parte ricorrente, delle spese di lite, liquidate nella somma complessiva di Euro 2.000,00, oltre oneri, accessori di legge e rifusione del contributo unificato.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Realfonzo, Presidente

Paola Anna Gemma Di Cesare, Consigliere

Mario Gabriele Perpetuini, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Mario Gabriele Perpetuini

IL PRESIDENTE

Umberto Realfonzo

IL SEGRETARIO