

risarcimento a causa del ritardo della P.A.

Risarcimento a causa del ritardo della P.A. - Articolo 2043 c.c. - Possono essere risarciti solo i soggetti che si sono opposti all'inattività dell'amministrazione - Soltanto in caso di inerzia dell'amministrazione, persistente dopo che è stata esperita questa procedura può configurarsi una lesione del bene della vita Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia Sentenza n. 35 del 12/01/2011

-Risarcimento a causa del ritardo della P.A. - Articolo 2043 c.c. - Possono essere risarciti solo i soggetti che si sono opposti all'inattività dell'amministrazione - Soltanto in caso di inerzia dell'amministrazione, persistente dopo che è stata esperita questa procedura può configurarsi una lesione del bene della vita Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia Sentenza n. 35 del 12/01/2011

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente, iscritta al corso di laurea in Scienze Infermieristiche presso l'Università Vita e Salute San Raffaele nell'anno accademico 2002/2003, dove ha seguito gli insegnamenti e sostenuto gli esami riportati nella relativa certificazione, nell'anno 2005/2006 si è trasferita presso l'Università statale, iscrivendosi allo stesso corso di laurea, nell'ambito della Facoltà di Medicina e chirurgia, ed è stata assegnata alla Sezione didattica presso l'Azienda ospedaliera Ospedale civile di Legnano.

Il Consiglio di Coordinamento Didattico, con una prima deliberazione assunta nella seduta del 19 settembre 2005 (doc. 2 del fascicolo dell'amministrazione), nell'ammettere la ricorrente al 2° anno di corso come ripetente, ha convalidato alcuni degli esami sostenuti riconoscendo, altresì, alcuni dei crediti formativi maturati.

Con istanza protocollata il 19 dicembre 2005 (doc. 4 id.) la ricorrente ha chiesto la convalida dei seminari frequentati nell'anno 2003/2004 presso l'Università San Raffaele, ai fini dei corsi elettivi presso l'Università statale.

Tali seminari le sono stati convalidati con deliberazione del C.C.D. assunta nella seduta del 6 marzo 2006 (doc. 5 id.).

Con istanza protocollata il 17 marzo 2006 la ricorrente ha chiesto la convalida dell'esame di Fisica, dell'esame di Infermieristica clinica e metodologia dell'assistenza per l'esame di Scienze infermieristiche 1 e dell'esame di Metodologia e organizzazione della professione infermieristica per il modulo di igiene genetica applicata (doc. 6 id.).

Su tale istanza il C.C.D. ha deliberato nella seduta dell'8 maggio 2006 riconoscendo all'esame di Fisica un credito formativo e convalidando l'esame di Infermieristica clinica e metodologia dell'assistenza per l'esame di Scienze infermieristiche cliniche 1 (doc. 7 id.).

Con successiva istanza protocollata il 18 luglio 2006 la ricorrente ha chiesto la convalida dei

risarcimento a causa del ritardo della P.A.

seguenti ulteriori esami: Corso integrato di chimica e biochimica per diagnostica clinica; corso integrato di Infermieristica clinica in chirurgia per l'esame di Patologia; seminari per i corsi elettivi, Corso integrato di igiene, epidemiologia statistica, medica e microbiologia per l'esame di Biologia (doc. 8 id.).

Nella seduta del 23 ottobre 2006 il C.C.D. ha adottato una deliberazione ricognitiva dell'intera carriera universitaria della ricorrente riportando in un unico deliberato il complesso degli insegnamenti/esami convalidati nonchè dei corsi e insegnamenti riconosciuti, invece, soltanto come crediti formativi; è inoltre deliberata l'ammissione della studentessa al secondo anno qualora abbia sostenuto, nel frattempo, esami utili al superamento del blocco come da regolamento didattico vigente. In tale provvedimento, per quanto di interesse, viene convalidato l'esame di Infermieristica clinica in chirurgia per l'esame di Scienze Infermieristiche cliniche 2 e non viene più incluso il riconoscimento dell'esame di Fisica come credito formativo (doc. 9 id.).

Con successiva deliberazione del 22 gennaio 2007 il C.C.D. "dato che la carriera della studentessa Zarcone è stata valutata in diverse fasi, la delibera del Consiglio di facoltà del 23 ottobre 2006 è da considerarsi riassuntiva e definitiva, annullando in tal modo le precedenti deliberazioni di convalida esami" (doc. 15 fascicolo di parte ricorrente).

Ritenendo illegittima la complessiva condotta dell'amministrazione universitaria, la ricorrente ne ha impugnato i relativi provvedimenti nella parte in cui non le sono stati convalidati gli esami né riconosciuti alcuni crediti formativi, denunciandone, in sintesi, la contraddittorietà, la mancanza di motivazione, la contrarietà al principio di continuità e di affidamento nonchè la lesività sotto il profilo del ritardo con cui l'amministrazione avrebbe provveduto, riservando di proporre apposita domanda risarcitoria.

L'Amministrazione universitaria si è costituita in giudizio resistendo alle avverse censure, sostanzialmente richiamando la discrezionalità tecnica che connota il potere del Consiglio di facoltà nel comparare i piani di studio, diversamente articolati tra l'Università privata di provenienza e l'Università statale, discrezionalità che, peraltro, sarebbe stata esercitata nel rispetto della disciplina ordinamentale didattica propria dell'Università che, viceversa, la ricorrente non avrebbe preso in considerazione.

In fatto l'Amministrazione ha evidenziato:

- che già presso l'Università San Raffaele la ricorrente aveva accumulato debiti formativi, non avendo superato tutti gli esami obbligatori, tanto da essere iscritta presso l'Università statale come ripetente;
- che già dal 19 settembre 2005 era a conoscenza degli esami non convalidati che, pertanto, avrebbe dovuto sostenere per superare il blocco degli studi tra il primo ed il secondo anno;

risarcimento a causa del ritardo della P.A.

- che, in ogni caso, il blocco degli studi si è verificato per il mancato pagamento della seconda rata delle tasse universitarie relativa all'anno accademico 2006/2007 cui risale l'ultima iscrizione (doc. depositato il 2 novembre 2010).

All'udienza pubblica del 3 dicembre 2010 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Il ricorso è infondato.

Dalla ricostruzione cronologica dei fatti di causa di cui al punto che precede e dall'esame dei documenti ivi richiamati si evince che il Consiglio di Coordinamento Didattico di Facoltà dell'Università statale ha puntualmente provveduto su ciascuna delle istanze della ricorrente; risulta, invero, che ad ogni richiesta ha fatto seguito una deliberazione del C.C.D..

Risulta, altresì, chiaramente che la ricorrente, dopo la prima generica istanza di convalida degli esami in sede di richiesta di nulla osta (doc. 1 del fascicolo dell'amministrazione), ha conosciuto il primo deliberato, quello del 19 settembre 2005 in cui, con tutta evidenza, non le erano stati riconosciuti tutti gli insegnamenti/esami né tutti i crediti formativi maturati (cfr. detta deliberazione con il certificato universitario n. 2005/5987 dell'8 novembre 2005 rilasciato dall'Università San Raffaele prodotto quale doc. 1 del fascicolo di parte ricorrente): ella non ha dunque ritenuto di operare una ricognizione complessiva dei programmi di studi di ciascun insegnamento presso le due università e di formulare al Consiglio di Facoltà una domanda unitaria di riesame con indicazione degli esami di cui chiedere la convalida e per quali corsi, dei crediti formativi di cui chiedere il riconoscimento ed ai fini di quali insegnamenti, nonché dei seminari da convalidare.

L'interessata si è viceversa limitata a formulare, di volta in volta e a distanza di mesi (19 dicembre 2005, 17 marzo 2006, 18 luglio 2006), parziali richieste di convalida e/o riconoscimento su cui l'Amministrazione ha puntualmente provveduto.

Alla luce dei fatti come innanzi ricostruiti, l'attività del C.C.D., sotto il profilo procedurale appare ineccepibile; quanto al merito delle decisioni di volta in volta adottate, fermo restando che esse sono state assunte sempre in stretta correlazione alle domande formulate dalla studentessa, l'attività in discorso non appare censurabile in quanto, inerendo all'esercizio della discrezionalità tecnica dell'amministrazione, essa sarebbe assoggettabile al controllo giudiziale solo nei limiti della ravvisabilità *ictu oculi* di elementi di irragionevolezza e di non congruità, nella specie non riscontrabili (T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 18 giugno 2008, n. 5986).

D'altra parte osserva il Collegio che, nel caso di specie, la studentessa, non effettuando tempestivamente una puntuale ricostruzione della propria carriera universitaria e non prospettando un'indicazione dettagliata ed esaustiva in ordine agli esami di cui chiedere la convalida e ai crediti formativi di cui chiedere il riconoscimento, ha certamente concorso a determinare non solo le deliberazioni parziali che si sono susseguite, ma anche il ritardo con cui l'Amministrazione è pervenuta alla deliberazione riassuntiva del 23 ottobre 2006.

risarcimento a causa del ritardo della P.A.

Le considerazioni che precedono portano non già ad escludere la risarcibilità di un eventuale danno da ritardo, aspetto che, in mancanza di esplicita domanda, resta estraneo al thema decidendum, bensì, più a monte, ad elidere la stessa configurabilità della inosservanza dolosa o colposa di un termine ragionevole per la conclusione del procedimento.

Sul punto, peraltro, va precisato che, diversamente da quanto opinato dalla ricorrente (cfr. pag. 2 del ricorso), con la deliberazione del 23 ottobre 2006 il C.C.D. ha riconosciuto per la prima volta gli esami di Scienze dietetiche applicate, Medicina fisica e riabilitativa e Scienze infermieristiche generali, cliniche e pediatriche soltanto come crediti formativi, ma non come esami, con la conseguenza che riguardo a tali discipline non può essersi verificato alcun danno in conseguenza del tardivo riconoscimento.

L'unico insegnamento che, da subito riconosciuto come credito formativo, è stato successivamente convalidato anche come esame è Infermieristica clinica in chirurgia convalidato il 23 ottobre 2006 per l'esame di CI di Scienze infermieristiche cliniche 2 (relativo al 1° semestre del 2° anno) che, nelle more, in data 12 gennaio 2006, la ricorrente aveva nuovamente sostenuto (cfr. copia libretto universitario doc. 15 fascicolo di parte ricorrente).

Tuttavia, come ampiamente argomentato in precedenza, la ricorrente ben avrebbe potuto e dovuto rilevare la mancata convalida di detto esame così come di tutti gli altri insegnamenti, crediti e seminari di volta in volta segnalati, fin dall'adozione della prima deliberazione, risalente al 19 settembre 2005: ma ciò non è avvenuto, essendosi verificata, nella sostanza, l'acquiescenza della studentessa al decisum del C.C.D..

Le regole in tema di risarcibilità del danno, dunque, soccorrono non già ai fini di delibarne la relativa domanda, nel caso di specie mancante, bensì in punto di configurabilità ipotetica di un ritardo colpevole.

E' stato condivisibilmente affermato, sebbene in fattispecie afferente a diversa materia, che il diritto al risarcimento del danno derivante dal ritardo con il quale l'Amministrazione ha provveduto spetta solo ove i soggetti interessati abbiano reagito all'inerzia (in quel caso) impugnando il silenzio-rifiuto; solo in caso di persistente inerzia a seguito di questa procedura può infatti configurarsi la lesione al bene della vita, risarcibile, alla stregua dei canoni di correttezza e buona fede, nello svolgimento del rapporto qualificato e differenziato tra soggetto pubblico e privato (T.A.R. Lombardia Milano, sez. IV, 18 ottobre 2010, n. 6989).

Invero, ciò che si risarcisce non è una aspettativa all'agere legittimo dell'Amministrazione, bensì il mancato conseguimento del bene della vita cui si ambiva al momento della proposizione dell'istanza. La norma codicistica di cui all'art. 2043 c.c., infatti, subordina il risarcimento alla produzione di un danno ingiusto causalmente generato da una condotta illecita, nel caso di specie da individuarsi nell'asserito ritardo, imputabile all'Amministrazione a titolo di dolo o colpa (cfr. in proposito T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 22 settembre 2010, n. 32382).

risarcimento a causa del ritardo della P.A.

Nella fattispecie in esame, invero, da una parte è comunque mancata ogni reazione da parte della studentessa al primo, non soddisfacente, deliberato del C.C.D., così come a quello successivo dell'8 maggio 2006, d'altra parte rispetto alle istanze da essa periodicamente formulate, non è configurabile alcun ritardo con la finale conseguenza che la deliberazione del 23 ottobre 2006, riassuntiva e sostitutiva di tutte le precedenti come coerentemente chiarito nella successiva deliberazione del 22 gennaio 2007, non solo non è tardiva ma è, nella sostanza, migliorativa rispetto a quelle annullate.

Invero, dal raffronto tra le deliberazioni annullate e quella sostitutiva, risulta che nelle prime sono stati convalidati sei esami e riconosciuti sei crediti formativi, mentre nella seconda un esame già riconosciuto come C.F.U. (Infermieristica clinica in chirurgia) è stato convalidato come esame, per un totale di sette esami convalidati e i crediti formativi sono diventati dieci più un insegnamento (Chimica a biochimica) che, oltre ad essere mantenuto come C.F.U. per l'esame di Basi biologiche della vita, è stato, altresì, valutato come credito per attività formativa a scelta dello studente.

E' di tutta evidenza, pertanto, che la deliberazione finale (composta dai deliberati n. 4, 5, 6 e 7 del 23 ottobre 2006) è migliorativa rispetto a quelle annullate e non peggiorativa come affermato erroneamente dalla ricorrente.

Per tutte le suesposte considerazioni il ricorso deve essere respinto.

Quanto alle spese se ne può disporre la compensazione in ragione della particolarità della materia.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione I), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 3 dicembre 2010 con l'intervento dei magistrati: