

Publicato il 04/07/2024

N. 00817/2024 REG.PROV.COLL.

N. 00071/2024 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 71 del 2024, proposto da -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avv. Saverio Profeta ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Bari, via Cognetti n. 25, con domicilio digitale p.e.c., come da Registri di Giustizia;

contro

Università degli studi di Bari "Aldo Moro", in persona del legale rappresentante p. t., rappresentata e difesa dalle avvocate Monica Micaela Marangelli e Cecilia Antuofermo, con domicilio fisico in Bari, Piazza Umberto I, n. 1, e con domicilio digitale p.e.c., come da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa l'adozione di idonee misure cautelari

dei seguenti atti: 1) il Decreto rettorale n. 4579 del 20.12.2023 dell'Università degli studi di Bari, recante la "*declaratoria di nullità/inesistenza del titolo di laurea in Medicina e*

Chirurgia” della ricorrente, trasmesso a quest’ultima in data 21.12.2023; 2) ogni altro provvedimento presupposto, connesso, consequenziale, ancorché non conosciuto;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 2 luglio 2024, il dott. Orazio Ciliberti e uditi l'avv. Saverio Profeta per il ricorrente, e l'avv. Cecilia Antuofermo, per l'Università di Bari;

Ritenuto e considerato, in fatto e diritto, quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I - In data 25.10.2013, la ricorrente conseguiva, presso l’Università degli studi di Bari, la laurea in Medicina e Chirurgia, con votazione di 110 su 110. Nel corso degli studi universitari, durante gli anni accademici tra il 2008 e il 2009, la ricorrente prendeva parte al programma europeo di mobilità denominato “*Erasmus*”, inteso a incentivare la mobilità studentesca in ambito europeo, conferendo agli studenti la possibilità frequentare corsi di insegnamento e sostenere esami di profitto presso un’Università ospitante facente parte di uno Stato membro dell’U.E., previ accordi tra istituzioni accademiche, con esiti di esami convalidati e riconosciuti, nonché concorrenti al raggiungimento dei crediti formativi (CFU) necessari al conseguimento del titolo di laurea.

La ricorrente frequentava l’Università di Valladolid, in Spagna, ivi sostenendo con esito positivo gli esami del piano di studio, nonché ulteriori due esami non pianificati (in tutto, otto). O almeno così risultava dal fatto che tali esami venivano registrati sul libretto *online* “Esse 3” e riportati nei *transcripts of records* emessi dall’Ufficio “Erasmus” dell’Università spagnola.

Concluso il periodo di mobilità, l'Università degli studi di Bari dava seguito al riconoscimento dell'intera attività formativa svolta all'estero, assegnando alla ricorrente i relativi CFU, a dispetto della non perfetta corrispondenza tra esami sostenuti e *'Learning Agreement'* (piano di studi concertato) e, dunque, in parziale violazione o disapplicazione del Regolamento attuativo della mobilità internazionale e del Regolamento didattico di Ateneo, che non avrebbero consentito il riconoscimento di esami sostenuti all'estero ma non pianificati dall'Università di appartenenza.

Il coordinatore del programma "Erasmus", prof. -OMISSIS-, dato atto del superamento degli esami, promuoveva l'integrale riconoscimento dei risultati, mediante omologazione dei medesimi nei corsi d'insegnamento. Il prof. -OMISSIS-, infatti, proponeva alla Commissione "Erasmus", da lui presieduta, la registrazione degli esami alla data di emissione della certificazione (c.d. *transcript of record*), rilasciata dall'Università spagnola ospitante, ancorché le date di due degli esami sostenuti in Spagna cadessero in giorni festivi (cioè in date in cui notoriamente non si tengono esami), la qual cosa avrebbe poi indotto l'Università barese a supporre che il *transcript of record* recasse contraffazioni, escludendo l'ipotesi - più semplice e accessibile - che contenesse meri errori di trascrizione.

La Commissione, presieduta dal prof. -OMISSIS-, in veste di coordinatore didattico dei progetti di mobilità, certificava che la ricorrente aveva frequentato con profitto, tra il 2008 e il 2009, i corsi di cui al *Learning Agreement* presso l'Università di Valladolid, non avvedendosi (od omettendo di riferire) che due degli esami sostenuti in Spagna non fossero affatto compresi nella pianificazione concertata.

Inoltre, il prof. -OMISSIS- dava atto che la documentazione comprovante l'avvenuto superamento degli esami della ricorrente fosse depositata presso il suo ufficio.

Nel corso dei successivi anni accademici presso l'Università degli Studi di Bari, la ricorrente superava con profitto i restanti esami previsti dal corso di studi, completando il percorso formativo universitario.

Ai fini dell'ammissione alla prova finale, prodromica al rilascio del titolo di laurea, il percorso di studi della ricorrente era oggetto di ulteriore vaglio istruttorio, condotto dall'Università barese, a cui peraltro farebbe carico l'onere di conservazione e d'inventario dei documenti, come previsto dal combinato disposto degli artt. 30 D.Lgs. n. 42/2004, 68 D.P.R. n. 445/2000 e 5 D.P.R. n. 37/2001.

In data 04.06.2015, l'Università formava e rilasciava in favore della ricorrente il certificato di laurea, avendo cura di indicare tutti gli esami sostenuti dalla medesima nel corso di studi, ivi compresi gli esami superati in sede di "*Erasmus*", oggetto di riconoscimento, e i relativi CFU.

Al conseguimento della laurea in Medicina e Chirurgia, la ricorrente espletava il tirocinio pratico valutativo medico-chirurgico, superando l'esame di stato da Medico-Chirurgo, propedeutico all'iscrizione all'Ordine professionale dei Medici e Chirurghi.

Sin dalla data del 05.02.2014, la ricorrente era abilitata all'esercizio della professione medica, di lì esercitando la professione di medico penitenziario presso l'istituto minorile e la casa circondariale di Bari nonché, a chiamata, presso la casa circondariale di Turi e presso alcuni poliambulatori di medicina generale, quindi come medico civile addetto al servizio sanitario medico per l'assistenza alle esercitazioni presso la Legione Allievi Guardia di Finanza di Bari.

Con decreto n. 1205 del 21.05.2021, il Ministero dell'Università e della Ricerca bandiva il concorso nazionale per titoli ed esami, ai fini dell'ammissione alle Scuole di specializzazione per l'anno accademico 2020/2021. La ricorrente presentava domanda di partecipazione. L'Università barese espletava gli adempimenti e

caricava *online* l'attestazione, indicando come media-esami della ricorrente il punteggio di 26,4 trentesimi.

La Commissione esaminatrice, all'esito della valutazione, riteneva la carriera accademica della ricorrente tale da permetterle l'ammissione, con piazzamento in graduatoria in posizione utile ai fini dell'immatricolazione al corso di specializzazione dell'Area Medica "*Medicina d'emergenza-urgenza*" dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

La ricorrente presentava domanda di immatricolazione e, in sede di riassegnazione dei posti vacanti, veniva assegnata al posto di specialità presso l'Area servizi clinici di "*Anestesia Rianimazione, Terapia Intensiva e del dolore*" dell'Università degli studi di Foggia, con la quale stipulava contratto di formazione specialistica, decorrente dal 1° novembre 2021.

La ricorrente frequentava il primo dei cinque anni complessivi del Corso di specializzazione, superando l'esame teorico-pratico di passaggio dal primo al secondo anno di specialistica, quindi chiedeva il trasferimento presso la Scuola di "*Anestesia Rianimazione, Terapia Intensiva e del dolore*" dell'Università degli studi di Bari, onde concludere il percorso di specializzazione.

Sulla scorta del parere favorevole espresso dal Consiglio della Scuola post-universitaria, l'Università barese rilasciava in favore della ricorrente il nulla-osta di trasferimento in ingresso per l'a. a. 2021/2022, accogliendo la domanda all'uopo formulata. La ricorrente sottoscriveva il contratto di formazione con l'Università resistente, prendendo parte al Corso di specializzazione per i mesi di agosto e settembre.

Senonché, con nota del 19.09.2023, l'Ateneo barese comunicava alla ricorrente che, "*nell'ambito dei controlli amministrativi finalizzati al trasferimento dalla Scuola di specializzazione di Foggia a quella di Bari*", sarebbe risultata agli atti dell'ufficio l'assenza della documentazione comprovante il superamento degli otto esami sostenuti

nell'Università di Valladolid, nell'ambito del periodo di mobilità "Erasmus", chiedendo quindi alla stessa ricorrente di fornire "maggiori informazioni, anche a mezzo di comprovante documentazione a supporto, riguardo l'Università estera ospitante presso la quale, nel corso dell'esperienza Erasmus, sono stati sostenuti i suindicati esami, nonché il periodo di superamento degli stessi".

La ricorrente trasmetteva il certificato di laurea rilasciato dalla medesima Università di Bari in data 04.06.2015, recante espresso riferimento agli esami in questione, con voto conseguito e data di superamento.

Con *mail* ordinaria del 02.10.2023, inoltrata dalla casella istituzionale del Responsabile della U.O. "Scuole di specializzazione" dell'Università di Bari, alla ricorrente veniva comunicata "la sospensione immediata della formazione specialistica".

Con *mail* del 14.09.2023, trasmessa dalla Responsabile della "Sezione Internazionalizzazione" dell'Università di Bari al competente Ufficio dell'Università di Valladolid, l'Università comunicava alla ricorrente lo smarrimento di parte della documentazione relativa al periodo spagnolo, dichiarando di disporre soltanto della documentazione del periodo di mobilità di cui all'a. a. 2007/2008.

Con successive note datate 19.10.2023 e 02.11.2023, l'Università rappresentava che la ricorrente avrebbe dovuto rendere chiarimenti a completamento dell'istruttoria, comunicando l'avvio di procedimento, ai sensi dell'art. 7 legge n. 241/1990.

Con nota p.e.c. del 29.11.2023, l'Università barese comunicava alla ricorrente la revoca della sospensione dalla formazione specialistica.

Con nota del 30.11.2023, l'Università trasmetteva alla ricorrente la comunicazione d'avvio del procedimento di "annullamento e/o accertamento di nullità del suo titolo di laurea", per asserita assenza di otto esami necessari al conseguimento del titolo di laurea, in mancanza della documentazione comprovante il relativo superamento, considerato peraltro che la ricorrente sarebbe risultata assegnataria di mobilità "Erasmus", solo per l'anno accademico 2007/2008, non già per l'a. a. 2008/2009.

Intanto, il competente Ufficio dell'Università di Valladolid trasmetteva un documento di produzione postuma, emettendo un nuovo *transcript of records*, datato 22.09.2023 (cioè un'attestazione storica, ora per allora), non più coerente con le risultanze documentali sulla scorta delle quali l'Università di Bari aveva rilasciato il titolo di laurea alla ricorrente.

Con nota del 20.12.2023, l'Università dava atto del mancato accoglimento delle controdeduzioni della ricorrente, traendo la conseguenza che la ricorrente non avrebbe mai acquisito in Spagna i CFU utili al conseguimento del titolo di laurea.

Seguiva il Decreto rettorale n. 4579 del 20.12.2023 con cui era dichiarata l'inesistenza giuridica e/o la nullità della laurea della ricorrente.

Con Deliberazione presidenziale n. 44 del 21.12.2023 l'Ordine dei Medici e dei Chirurghi, dichiarava la nullità dell'iscrizione all'Albo.

La ricorrente insorge, con il ricorso notificato e depositato il 18.01.2024, per impugnare gli atti in epigrafe indicati.

Deduce i seguenti motivi di diritto: 1) violazione dei doveri di correttezza e buona fede, violazione del principio di buon andamento della P.A., violazione principio ragionevolezza, violazione art. 2, Protocollo addizionale CEDU, violazione art. 14 Carta dei diritti fondamentali U.E., violazione e falsa applicazione art. 23 Cost., violazione e falsa applicazione art. 10, 20 e 30 D.Lgs. n. 42/2004, violazione e falsa applicazione art. 68 D.P.R. n. 445/2000, violazione e falsa applicazione art. 5 D.P.R. n. 37/2001, violazione e falsa applicazione art. 18 legge n. 241/1990, eccesso di potere per difetto di istruttoria, eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, eccesso di potere per irragionevolezza; 2) violazione dei doveri di correttezza e buona fede, violazione del principio di buon andamento della P.A., violazione principio ragionevolezza, violazione art. 2 Protocollo addizionale CEDU, violazione art. 14 Carta dei diritti fondamentali U.E., violazione e falsa applicazione art. 6 legge n. 241/1990, eccesso di potere per difetto di istruttoria, eccesso di potere

per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, eccesso di potere per contraddittorietà, difetto di motivazione; 3) violazione dei doveri di correttezza e buona fede, violazione del principio di buon andamento della P.A., violazione principio ragionevolezza, violazione art. 2 Protocollo addizionale CEDU, violazione art. 14 Carta dei diritti fondamentali U.E., violazione dei doveri di protezione di cui all'art. 2 Cost., violazione principio affidamento legittimo e incolpevole, violazione e falsa applicazione art. 21-nonies legge n. 241/1990, violazione e falsa applicazione art. 21-septies legge n. 241/1990, difetto dei presupposti di fatto e di diritto, eccesso di potere per sviamento, eccesso di potere per incompetenza, difetto di motivazione, violazione prerogative procedurali di cui alla legge n. 241/1990 del ricorrente.

Si costituisce l'Ateneo intimato per resistere nel giudizio. Con successiva memoria chiede la reiezione del gravame.

Con ordinanza collegiale n. 71 del 06.02.2024, questa Sezione respinge la domanda cautelare della ricorrente.

Con ordinanza n. 1655 del 27.03.2024, il Consiglio di Stato, VII Sezione, riforma l'ordinanza cautelare di primo grado, accogliendo la domanda della ricorrente, ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., al limitato fine di una sollecita fissazione del merito della causa.

Seguono ulteriori memorie difensive delle parti.

All'udienza pubblica del 2 luglio 2024, dopo ampia discussione, la causa è introitata per la decisione.

II – In primo luogo, dev'essere approfondita la questione della giurisdizione.

Com'è noto il diploma di laurea è un atto di certificazione. La giurisprudenza amministrativa si è espressa più volte sul difetto di giurisdizione del giudice amministrativo a favore del giudice ordinario, nei casi di attestazione della sussistenza di requisiti, nel rilascio di certificazioni, la cui cognizione spetta al giudice ordinario, in quanto in tale rapporto giuridico, caratterizzato dall'adempimento di

obbligazioni, non sussiste alcun margine di discrezionalità della P.A., sicché i destinatari o fruitori dell'atto certificativo sono titolari di diritti soggettivi pieni (cfr.: Cons. Stato III, 05.11.2019, n. 4114; T.a.r. Basilicata I, 07.11.2018 n. 772; T.a.r. Emilia-Romagna II 10.09.2020 n. 567; T.a.r. Lazio Roma I quater, 20.02.2020, n. 2265). Tale orientamento è, peraltro, ampiamente confermato dalla giurisprudenza civile che ha statuito sul riparto di giurisdizione in materia di certificazioni (cfr., da ultimo: Cass. civile, sez. un., 28.01.2021 n. 1914).

Senonché, nel caso di rimozione in autotutela o caducazione autoritativa da parte della P.A. di una certificazione già rilasciata, non viene in rilievo un mero *contrarius actus* della certificazione (come sarebbe un diniego di certificazione o la certificazione dell'assenza di requisiti), bensì un provvedimento di natura discrezionale, trattandosi non già della mera correzione della dichiarazione di scienza né di un'attestazione avente carattere meramente dichiarativo di dati in possesso dell'Ente, assistiti da pubblica fede, *ex art.* 2700 c.c., e facenti prova fino a querela di falso (cfr.: T.a.r. Campania Napoli V, 26.04.2023, n. 2544). Si tratta invece qui della scelta di mettere in parentesi, pur in assenza di evidenze contrarie e sulla base di meri indizi e di argomentazioni logiche, i dati già certificati, cioè si tratta di compiere un apprezzamento probabilistico e postumo della loro veridicità e della genuinità della certificazione, apprezzamento che corre lungo un margine piuttosto ampio di possibilità, conferendo all'atto di autotutela della P.A. il carattere della discrezionalità, a fronte del quale la posizione soggettiva incisa e di cui si chiede tutela perde la connotazione del diritto soggettivo, acquistando quella dell'interesse legittimo.

Nel caso di specie, l'Amministrazione avrebbe potuto scegliere (e in effetti ha scelto) discrezionalmente tra più opzioni: a) considerare comunque validi ovvero mettere in discussione gli esami registrati dal *transcripts of record* del 2008 e 2009 e sul libretto *online* "Esse 3"; b) considerare valido ovvero mettere in discussione

il *transcripts of record* di cui al più recente attestato storico “ora per allora” dell’Università di Valladolid, datato 22.09.2023; c) convalidare, ridurre o azzerare i CFU della ricorrente; d) convalidare o smentire la modifica postuma del piano di studi concertato; e) omologare o negare validità agli esami sostenuti in Spagna e non compresi nel piano concertato; f) verificare o ignorare la plausibilità delle date di registrazione degli esami nel *transcript of record*; g) valutare o ignorare elementi informativi contigui o esterni all’oggetto dell’inchiesta amministrativa, come il brillante voto di laurea della ricorrente (110/110) conseguito all’esito di studi svolti in massima parte presso l’Ateneo barese, nonché l’attività di medico già svolta, il fatto che la ricorrente abbia sostenuto e superato l’esame di stato, conseguendo l’abilitazione all’esercizio della professione, nonché l’esame di ammissione alla Scuola di specializzazione; h) valutare o ignorare l’intero *curriculum vitae* della ricorrente; i) assumersi la responsabilità della mancata conservazione dei documenti, o addossarla alla ricorrente; l) considerare o ignorare che, sulla scorta del parere favorevole espresso dal Consiglio della Scuola di specializzazione, l’Università barese aveva già rilasciato in favore della ricorrente il nulla-osta di trasferimento in ingresso alla specializzazione per l’a. a. 2021/2022; m) effettuare o pretermettere, dopo l’avvenuto rilascio del nulla-osta al trasferimento, i controlli amministrativi sul titolo di laurea conseguito dalla ricorrente molti anni prima; n) valutare o meno come rilevante lo smarrimento di parte della documentazione relativa al periodo spagnolo; o) valutare o meno come significativo il fatto di disporre della documentazione del periodo di mobilità di cui all’a. a. 2007/2008, ma non dell’anno successivo; p) accogliere o rigettare le controdeduzioni della ricorrente, in sede di partecipazione; q) istituire una commissione di inchiesta, con finalità di garanzia, o affidare agli uffici interni l’intera istruttoria; r) trarre o meno la conseguenza argomentativa che la ricorrente non avrebbe mai acquisito in Spagna i CFU utili al conseguimento del

titolo di laurea; s) infine, considerare valida la certificazione di laurea o metterla in discussione, innescando l'effetto-domino dell'interdizione alla professione medica. L'oggetto del ricorso non è propriamente la certificazione di laurea ma tutta l'articolata attività discrezionale posta in essere dalla P.A. per inficiare quel titolo, in via di autotutela, sulla base di una valutazione discrezionale della plausibilità dei *transcripts of record* che considera inattendibili quelli del 2008-2009 (coevi al periodo degli esami in Spagna) e attendibile invece il *transcript of record* del 2023, confezionato dall'Università di Valladolid 14 anni dopo il periodo universitario "Erasmus" della ricorrente.

Ciò porta la controversia nell'alveo della giurisdizione amministrativa.

Peraltro, seguendo l'orientamento di autorevole giurisprudenza, si può ritenere che il potere certificativo in questione abbia speciale natura pubblicistica, essendo espletato dalla P.A. in virtù della posizione di supremazia che la stessa riveste nell'ordinamento quale soggetto istituzionalmente preposto alla tutela di interessi pubblici. La finalizzazione al soddisfacimento di un pubblico interesse e la procedimentalizzazione dell'attività certificatoria, per come delineata da una disciplina di carattere normativo posta a suo fondamento, caratterizza in chiave autoritativa e provvedimentale l'attività amministrativa in questione, con ogni conseguenza sul criterio del riparto di giurisdizione (cfr.: Cons. giust. amm. Sicilia, 13.09.2021, n. 802). Ed è lo stesso giudice del riparto a riconoscere che, in particolari situazioni, appartenga alla cognizione del giudice amministrativo di verificare la regolarità di una certificazione (cfr.: Cass. civ., Sez. Unite, 29.03.2017, n. 8117).

In conclusione, la giurisdizione della causa appartiene al giudice amministrativo.

III - Il ricorso, oltre che ammissibile, è fondato.

Il protocollo di cui al Regolamento attuativo della mobilità internazionale e dal Regolamento didattico di Ateneo prevede che, onde concorrere al raggiungimento dei crediti formativi universitari (CFU) necessari per il conseguimento del Diploma

di Laurea, gli esami sostenuti all'estero e attestati nei *transcripts of records* (TOR) debbano essere sottoposti a scrutinio di controllo da parte dell'Università di appartenenza.

Nel caso di specie, l'*iter* procedimentale espletato dall'Università resistente è stato il seguente: a) rilascio dei TOR da parte dell'Istituzione straniera e trasmissione degli stessi al soggetto accademico, nella persona del prof. -OMISSIS-, coordinatore didattico del programma e responsabile del percorso di studi in mobilità, preposto al monitoraggio delle prove sostenute; b) relazione al Consiglio di Facoltà del prof. -OMISSIS-, depositario del carteggio comprovante numero e tipologia degli esami superati dagli studenti "*Erasmus*", nel segmento temporale in rilievo, avendo lo stesso ripetutamente e in distinte occasioni dichiarato che "*la documentazione didattica è depositata presso il mio ufficio in originale o copia autenticata*"; c) proposta in seno alla relazione, previa conferma da parte del prof. -OMISSIS- di avvenuta frequenza del programma "*Erasmus*" e di avvenuto superamento degli esami, di procedere al riconoscimento, convalida e registrazione degli esami sostenuti all'estero; d) deliberazione del Consiglio di Facoltà in merito alle proposte così formulate; e) effettivo riconoscimento, convalida e registrazione degli esami sostenuti in regime di "*Erasmus*".

Il procedimento così articolato, sviluppatosi sulla documentazione all'epoca in possesso dell'Ente universitario, ha permesso a quest'ultimo di accertare, almeno formalmente, la completezza del percorso universitario svolto dalla ricorrente in mobilità.

Tale esito viene ora smentito dall'Università medesima, sulla base di uno scrutinio invero carente di prova documentale, essendo pacifico che l'Università abbia smarrito la documentazione formata tredici anni prima. Le prove documentali originarie certificano il regolare svolgimento da parte della ricorrente degli esami nel corso degli anni accademici 2008-2009, in sede di "*Erasmus*". A ciò si aggiunga che

il riconoscimento, la convalida e la registrazione degli esami spagnoli sono confortati dal fatto che, in data 22.10.2013, l'Università barese ha rilasciato certificazione propedeutica all'accesso della seduta di laurea, con l'elenco di tutti gli esami sostenuti e superati dalla ricorrente in regime di "Erasmus".

Il 04.06.2015, l'Università resistente ha rilasciato, a firma del Responsabile di Area (-OMISSIS-) e del Capo Divisione (-OMISSIS-), in favore della ricorrente, il certificato di laurea.

Quest'ultimo e le precedenti certificazioni formate dall'Università degli studi di Bari e dall'Ateneo spagnolo costituiscono atti pubblici fidejacenti, fino a querela di falso, dei fatti e degli stati in esse dichiarate.

In assenza di un accertamento giudiziale della falsità ideologica di quei certificati, questo T.a.r., per i limiti di giurisdizione fissati dall'art. 8, comma 2, c.p.a., non può considerarli neppure falsi e, invero, come si dirà più oltre, sussiste un plausibile dubbio che la stessa Amministrazione possa farlo.

IV - In sede di domanda di partecipazione al concorso nazionale per titoli ed esami ai fini dell'ammissione alle Scuole di specializzazione per l'anno accademico 2020/2021 (bandito dal MIUR con decreto n. 105 del 21.05.2021), l'Università di Bari ha espletato i suoi adempimenti, caricando *on line* l'attestazione della "media esami" della ricorrente, recante un punteggio di 26,4 trentesimi, con scrutinio positivo anche degli otto esami sostenuti in Spagna.

L'unico e conclusivo scrutinio della P.A. che ha poi sortito esito negativo è quello avente per presupposto lo smarrimento della documentazione tenuta dalle Università di Bari e di Valladolid, essendo ormai irreperibili, dopo molti anni, i documenti idonei a supportare l'istruttoria.

In data 14.09.2023, il Responsabile del "Settore Internalizzazione" dell'Università di Bari, rivolgendosi all'omologa struttura spagnola, ha chiesto copia dei documenti relativi alla mobilità studentesca della ricorrente. Ciò in quanto, per espressa sua

ammissione, l'Università aveva smarrito i documenti della ricorrente relativi all'anno accademico 2008-2009. Con detta nota, l'Università non contesta il dato che la ricorrente avesse frequentato due distinti anni accademici in mobilità (il 2007-2008 ed il 2008-2009); sennonché, tale dato, nel provvedimento impugnato, è poi revocato in dubbio.

In disparte il fatto che l'Università sarebbe onerata del dovere di lunga conservazione e custodia di detta documentazione, mentre - con detta nota del 14.09.2023 - l'Ateneo barese ne confessa la dispersione, è da ritenersi irrituale e indebito che, in data 19.09.2023, l'Amministrazione resistente abbia chiesto alla stessa ricorrente di fornire la documentazione smarrita. Da tale inversione della responsabilità documentale, l'Università fa discendere sulla ricorrente un'obbligazione di risultato che pone il reperimento dei documenti come *conditio sine qua non* per salvare la validità del titolo di laurea.

Tutto ciò avviene senza che l'Università: a) abbia scrutinato le proposte di riconoscimento e convalida degli esami del prof. -OMISSIS- trasmesse all'Università; b) abbia ricercato la documentazione già depositata presso i propri uffici (considerato che il prof. -OMISSIS- nel frattempo è deceduto); c) abbia sentito in via istruttoria i soggetti che nel tempo avevano rilasciato le certificazioni attestanti l'avvenuto superamento degli esami, cioè i signori -OMISSIS- (tutor), -OMISSIS- (capo sezione), -OMISSIS- (capo divisione); d) abbia consultato i verbali del Consiglio di Facoltà inerenti al biennio "*Erasmus*", venuto qui in rilievo.

Tale considerazione consente di valorizzare come fondato il profilo del difetto di istruttoria, censurato dalla ricorrente.

V – In data 04.06.2015, la ricorrente ha trasmesso il certificato di laurea, rilasciato dall'Università di Bari, recante espresso riferimento agli esami in questione, atto pubblico la cui validità fidefacente può essere contestata solo mediante querela di falso.

In data 22.09.2023, alla confessione di smarrimento dei documenti dell'Università italiana si è aggiunta quella dell'Università spagnola, avendo quest'ultima ammesso di non disporre più dei documenti richiesti, anche perché, a suo tempo, non ne era stata estratta copia. Nonostante ciò, l'Università spagnola si è resa disponibile a formare, in via postuma, i *transcripts of records* (TOR) relativi agli esami svolti quattordici anni prima; ciò sulla base di documentazione dichiaratamente deficitaria. Detti TOR disattendono la documentazione ufficiale della stessa Università spagnola, verosimilmente trasmessa nel 2009 e non più in possesso dell'Università di Bari; secondo i TOR del 2023 la ricorrente non avrebbe sostenuto esami che, invece, i TOR del 2009 dovrebbero aver attestato come sostenuti e superati.

Nelle date del 19.10.2023 e del 02.11.2023, l'Ateneo ha invitato la ricorrente a rendere chiarimenti e a versare documentazione in merito a una vicenda che le due Istituzioni universitarie non erano e non sono più in grado di ricostruire, avendo smarrito la documentazione interna, ma non le certificazioni ufficiali a suo tempo rilasciate in base alla stessa.

L'Università resistente ora revoca in dubbio che la ricorrente abbia frequentato nel biennio 2008/2009 l'Università spagnola, a dispetto della documentazione ufficiale in suo possesso, sicché dichiara inesistente o nulla, con l'impugnato Decreto rettorale n. 4579 del 2023, la laurea della ricorrente, sull'incongruo presupposto di “*documenti carenti (smarriti) – esami non sostenuti*”. Invero, la constatazione dell'assenza o dello smarrimento dei documenti non porta logicamente alla conseguenza argomentativa che gli esami non siano stati sostenuti. Da ciò discende il rilievo – qui giudicato attendibile - della motivazione incongrua o insufficiente del provvedimento impugnato.

VI – Il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 1655 del 27.03.2024, riformando la decisione cautelare di rigetto di questo T.a.r., ha delineato le coordinate logico-giuridiche del giudizio di merito, con la seguente motivazione: “*le esigenze cautelari*

possono essere adeguatamente tutelate mediante una sollecita definizione del giudizio di merito di primo grado, nella cui sede dovranno acquisirsi maggiori certezze nella ricostruzione della vicenda controversa, necessarie anche al fine di inquadrare in diritto l'atto impugnato; in particolare, in quella sede dovrà essere approfondito il contenuto delle note trasmesse dall'Ufficio 'Erasmus' dell'Università di Valladolid, tenendo conto che la mera non corrispondenza tra quanto risulta dal c.d. 'Learning Agreement', per quanto concerne il piano di studi concertato e gli esami che risultano essere stati superati in Spagna - laddove non si accertasse che questi ultimi non furono effettivamente sostenuti - non rappresenta elemento dirimente ai fini del decidere e considerando altresì che - al fine di giustificare il provvedimento impugnato, che incide a distanza di molto tempo, caducandolo, sul titolo di laurea - la circostanza del non aver sostenuto otto esami del corso di laurea deve emergere con evidenza e chiarezza".

In sostanza, il Consiglio di Stato ha affermato, in via di principio, che un provvedimento così grave ed afflittivo come quello impugnato dev'essere necessariamente assistito da una prova piena, non già da meri elementi indiziari o presuntivi. In secondo luogo, il Consiglio di Stato ha evidenziato che la mera discrasia tra gli esami concordati nel *Learning Agreement* e quelli effettivamente svolti, in carenza della prova piena in ordine al mancato superamento degli stessi, non possa sorreggere il provvedimento e, allo stesso modo, non possa rappresentare elemento dirimente ai fini della decisione.

Alla luce di ciò, il Consiglio di Stato ha, dunque, sollecitato un adeguato approfondimento sia in ordine alla vicenda controversa, ai fini dell'inquadramento del provvedimento impugnato, sia in ordine alle note dell'Università spagnola.

A tale indicazione non è seguito da parte dell'Università barese alcun chiarimento né alcuna ulteriore produzione documentale (eccezion fatta per il deposito di copia di una sanzione disciplinare irrogata a un impiegato dell'Università a causa della vicenda in esame), sicché l'Università, al momento della presente decisione, non ha fornito sufficiente prova del mancato superamento da parte della ricorrente degli

esami curriculari presso l'Ateneo spagnolo e, a quanto risulta, non sembra in grado di fornirla.

Per quel che qui consta, il contenuto delle note trasmesse all'Ateneo barese dall'Ufficio '*Erasmus*' dell'Università di Valladolid non consente di pervenire alla decisione di annullare in autotutela il titolo di laurea.

Il TOR datato 22.09.2023 dell'Università di Valladolid è un certificato storico, rilasciato "ora per allora", cioè l'attestazione di una situazione verificatasi nel passato e ricostruita sulla base della documentazione dell'epoca che la stessa Università spagnola riconosce carente. La documentazione sulla quale si fonda il provvedimento impugnato è da ritenersi, oltre che carente, inattendibile, posto che, *per tabulas*, essa confligge con quanto certificato dalla documentazione rilasciata dalla medesima Università tredici anni prima (come i TOR del 03.10.2008 e del 03.09.2009, documenti nn. 6 e 7 del deposito documentale della resistente); documentazione ancora in possesso dell'Università barese, sulla cui genuinità ed efficacia probatoria non vi è mai stata formale contestazione da parte della P.A. intimata che, invero, avrebbe potuto impugnarla con querela di falso.

In definitiva, la decisione di affidare l'adozione di un provvedimento così grave a un'istruttoria tanto carente e ad una motivazione incongrua, è da ritenersi oggettivamente ingiustificabile.

VII – Ciò detto, devono essere riconsiderate e riformulate alcune valutazioni espresse da questo T.a.r., nella sede cautelare.

VII.1 - Il provvedimento impugnato può essere qualificato come autotutela amministrativa, precisamente come annullamento d'ufficio del titolo di laurea, inquadrandosi pertanto nello schema della previsione di cui all'art. 21-nonies della legge n. 241/1990.

VII.1.1 - Invero, l'atto caducato (cioè il titolo di laurea) non può ritenersi inesistente, poiché ha tutti i caratteri dell'atto esistente: autorità emanante, supporto materiale,

sottoscrizione, presenza dei requisiti e caratteri minimi, tali da inquadrare il provvedimento in una fattispecie tipica (cfr.: Cons. Stato IV, 27.10.2005 n. 6023.).

VII.1.2 - L'ipotesi di riqualificare, in questa sede, l'impugnato atto di autotutela amministrativa come mera "revoca" è da ritenersi impraticabile, poiché essa difetterebbe dei presupposti di cui all'art. 21-quinquies della legge n. 241/1990 (sopravvenuti motivi di pubblico interesse, mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o, ancora, nuova valutazione dell'interesse pubblico originario) e peraltro, come revoca, l'atto opererebbe *ex nunc* determinando l'obbligo della P.A. di corrispondere all'interessata un indennizzo, poiché l'atto amministrativo revocato (il titolo di laurea) è ad efficacia durevole e incide su rapporti negoziali (come contemplato dall'art. 21-quinquies, comma 1-bis, della legge n. 241/1990).

VII.1.3 - È da escludersi anche l'eventualità di riqualificare l'atto impugnato come "decadenza", intesa quale vicenda pubblicistica estintiva, *ex tunc* (o in alcuni casi *ex nunc*), di una posizione giuridica di vantaggio (c.d. beneficio), istituto che, pur presentando tratti comuni col più ampio *genus* dell'autotutela, ne deve essere opportunamente differenziato, caratterizzandosi specificatamente: a) per la necessità di un'espressa e specifica previsione di legge, non sussistendo, in materia di decadenza, una norma generale quale quelle prevista dall'art. 21-nonies della legge 241/1990 che ne disciplini presupposti, condizioni ed effetti; b) per la tipologia del vizio, *more solito* individuato nella non veridicità di stati e condizioni dichiarate dall'istante, o nella violazione di prescrizioni amministrative ritenute essenziali per il perdurante godimento dei benefici, ovvero, ancora, nel venir meno dei requisiti di idoneità per la costituzione e la continuazione del rapporto; c) per il carattere vincolato del potere, una volta accertato il ricorrere dei presupposti; d) per la non rilevanza, ai fini dell'integrazione dei presupposti, dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa; b) per il limite dell'effetto ablatorio prodotto, al massimo coincidente

con l'utilità innanzi concessa, attraverso il pregresso provvedimento ampliativo, sul quale la decadenza viene a incidere (cfr.: Cons. Stato, Ad. Plen., sentenza n. 18 del 15.07.2020).

VII.1.4 - Quanto al potere della P.A. di dichiarare d'ufficio la "nullità" dei propri atti, la giurisprudenza ha, nel tempo, avuto pronunciamenti alquanto oscillanti (cfr.: Cass. civile S.U. 17.05.2013 n. 1210; Cons. Stato IV, n. 1957 del 2019). La Cassazione civile, nell'autorevole pronunciamento testé citato, ha affermato che, quand'anche non si volesse dare rilievo decisivo alla circostanza che l'art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990 contempla solo il potere della pubblica Amministrazione di annullare d'ufficio i propri atti illegittimi e non pure quello di dichiararli nulli e si volesse, viceversa, sostenere che i principi di legalità e correttezza dell'agire amministrativo impongono, comunque, alla medesima Amministrazione di vagliare, anche d'ufficio, l'eventuale nullità dei propri atti, al fine di non dare corso ai relativi effetti, un tale potere avrebbe tuttavia un fondamento e una portata, per certi aspetti, diversi da quelli che caratterizzano l'annullamento in via di autotutela di cui al menzionato art. 21-nonies (cfr.: Cass. SS.UU. 17 maggio 2013, n. 1210).

Si è indotti a ritenere che, in assenza di una norma espressa attributiva del potere della P.A. di dichiarare la nullità dell'atto, sia preferibile attenersi al dato normativo – non suscettibile di interpretazione estensiva o analogica, trattandosi di atto tipico che incide negativamente sulle posizioni soggettive del destinatario - e qualificare il provvedimento qui impugnato come mero annullamento d'ufficio del titolo di laurea (cfr.: Cons. Stato IV, 27.10.2005 n. 6023).

Restando sulla questione dell'applicabilità al caso di specie dell'art. 21-nonies della legge n. 241/1990, si potrebbe persino dubitare della conformità costituzionale (quantomeno per violazione dei principi di legalità e di ragionevolezza) di una normativa, quale la legge n. 241/1990, che consente all'Amministrazione di annullare in autotutela un proprio provvedimento illegittimo ma non prevede né

sembra consentire che la stessa P.A. possa dichiarare, sussistendone i presupposti, l'inesistenza o la nullità dell'atto presupposto, cioè non consente – salvo ad aderire a un'improbabile interpretazione analogica o latamente estensiva dell'art. 21-nonies citato – di intervenire in autotutela, per situazioni ben più gravi della mera illegittimità dell'atto amministrativo.

Nell'esegesi dell'art. 21-nonies della legge n. 241/1990, in effetti, residua un margine di incertezza circa la sua estensibilità applicativa alla fattispecie di caducazione in autotutela di atti amministrativi nulli, verisimilmente riconducibile all'evoluzione storica della normativa sui provvedimenti nulli poiché la nullità non era una forma di invalidità del provvedimento amministrativo ma lo è diventata dopo la novella del 2005 della legge n. 241/1990 e, ancor più, dopo il trattamento delle nullità secondo il codice processuale amministrativo e dopo la sentenza del Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 16 ottobre 2020, n. 22.

Ad ogni buon conto, è stato pure osservato in dottrina che *“la rilevabilità d'ufficio della nullità, impiegata nel particolare contesto pubblicistico, si presta ad essere piegata agli interessi dell'Amministrazione e la previsione di nullità, anziché porsi quale strumento di garanzia, idoneo ad accrescere le possibilità di tutela degli interessi dei privati nei confronti dell'Amministrazione, risulta in concreto posta a vantaggio della sola pubblica Amministrazione, la quale finisce per beneficiare di atti da lei stessa compiuti in violazione della legge”* (cfr.: Ramajoli M., *Legittimazione ad agire e rilevabilità d'ufficio della nullità*, in *Diritto proc. amm.*, 4/2018, 1021).

La rilevanza di tale questione di costituzionalità, ai fini della decisione della presente causa, è comunque dubbia, atteso che qui non si tratta di accertare se la P.A. abbia o meno il potere di caducare in autotutela un atto nullo ma soltanto di capire se sussistano eventualmente i presupposti fattuali per farlo (e si è detto che non sussistono).

VII.2 - Qualificato il provvedimento qui impugnato come annullamento d'ufficio, ne consegue che il “*termine ragionevole*”, di cui all'art. 21-nonies, comma 1, legge n. 241/1990, entro il quale la P.A. può annullare d'ufficio un proprio atto presupposto sia senz'altro suscettibile di lata estensione, allorché vi sia stata, come sembrerebbe avvenuto nel caso di specie, una “*falsa rappresentazione*” dei fatti, cioè un'attività turbolenta e confusionaria (per non dire fraudolenta), da parte di funzionari dell'Ateneo, la quale abbia reso di per sé arduo l'accertamento del vizio dell'atto caducato (cfr.: Cons. Stato, Ad. Plen., n. 8/2017).

L'art. 21-nonies, comma 2-bis, della legge n. 241/1990 tipizza l'annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni; la norma *de qua* declina un'ipotesi di autotutela doverosa, la quale, nello scandire la mera dequotazione del termine ragionevole, consente all'Amministrazione di procedere al riesame anche oltre i ragionevoli termini, legalmente contemplati (cfr.: Cons. Stato II, 02.11.2023 n. 9415). Sennonché, dalla documentazione in atti non emerge prova certa di false rappresentazioni, le quali, invero, potrebbero essere soltanto l'oggetto di una congettura, ancorché plausibile. Tale considerazione rende attendibile e fondata anche la censura della tardività dell'impugnato provvedimento di autotutela, a norma dell'art. 21-nonies, comma 1, della legge n. 241/1990.

VII.3 – Sono suscettibili di favorevole apprezzamento le censure del ricorso relative alle non imputabili conseguenze di una disordinata gestione da parte dell'Ateneo barese dei fascicoli relativi agli esami sostenuti dalla ricorrente in Spagna. Non è possibile escludere che a tale disordinata gestione abbia contribuito la condotta della ricorrente ma, in effetti, non vi è allo stato prova certa che ciò sia avvenuto. Quel che renderebbe verosimile il presupposto assunto dall'atto caducatorio impugnato (cioè il non riconoscibile superamento in Spagna, in regime di “*Erasmus*”, di otto importanti esami universitari per il conseguimento della laurea magistrale in

Medicina e Chirurgia) è il fatto che parte di quegli esami non fosse prevista, *ab origine*, nel programma “*Erasmus*”, proposto dalla ricorrente al suo Ateneo, sicché anche l’ipotetico superamento di quegli esami presso l’Ateneo di Valladolid non sarebbe stata da solo sufficiente a consentire la convalida degli stessi in Italia. Ma la convalida degli esami spagnoli in Italia, in effetti, c’è stata, con deliberazione del Consiglio di Facoltà barese; e l’Amministrazione resistente – che l’ha posta in essere - non l’ha mai espressamente annullata d’ufficio né revocata, esulando tale convalida dall’oggetto del provvedimento impugnato.

A tal riguardo, va aggiunto che il Consiglio di Stato, nella citata ordinanza cautelare n. 1655 del 2024, ha perspicuamente rilevato che la mera discrasia tra gli esami concordati nel *Learning Agreement* e quelli effettivamente svolti, in carenza della prova piena in ordine al mancato superamento degli stessi, comunque non sorregge il provvedimento, né può rappresentare elemento dirimente ai fini della decisione.

VIII - Quanto all’accertata circostanza – dedotta dalla resistente nelle sue difese, ma non nel provvedimento impugnato - che due degli otto esami sostenuti in Spagna siano stati verbalizzati in giorni festivi, dalla quale potrebbe trarsi l’argomento presuntivo che vi sia stata un’attività decettiva di contraffazione, verosimilmente posta in essere da funzionari spagnoli o italiani o dalla stessa ricorrente, deve considerarsi che: a) gli esami risultano tutti registrati sul libretto *online* “Esse 3” e riportati nei *transcripts of record* emessi dall’Ufficio “Erasmus” dell’Università spagnola; b) l’Università barese non ha sporto querela di falso contro quei documenti; c) il giudice amministrativo, stanti i limiti della giurisdizione, non ha il potere di risolvere la questione della falsità di quei documenti (art. 8, comma 2, c.p.a.); d) comunque, ciò che potrebbe essere ipotizzato come falso decettivo può e deve essere valutato come mero errore materiale, almeno in assenza di prova della falsificazione.

IX – In conclusione, il ricorso deve essere accolto. Le spese del giudizio, stanti la novità e la complessità del caso, possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2024, con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente, Estensore

Giacinta Serlenga, Consigliere

Donatella Testini, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Orazio Ciliberti

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.

