

Corte di cassazione, Sez. Lav., ordinanza 21 dicembre 2022, n. 37430 - Pres. Manna – Est. Fedele – R.S. (Avv.ti Ferrazza, Tedeschini) c. Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Avvocatura Generale dello Stato)

D:Lgs. n. 165/2001 art. 38 c. 3 Corte cost. – D.P.R. n. 189/2009 art. 2 c. 1 - Legge n. 148/2002 art. 5

Impiego Pubblico - Impiegati dello Stato Partecipazione a concorso - Riconoscimento in Italia di titolo di studio conseguito all'estero ex art. 38, comma 3, del D.Lgs. n. 165 del 2001, "*ratione temporis*" applicabile - Efficacia meramente dichiarativa - Sussistenza – Fondamento

RILEVATO

che:

1. la Corte d'appello di Roma ha respinto il gravame proposto dalla Dott.ssa R.S. e dichiarato improcedibile l'appello incidentale proposto dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, confermando la sentenza di primo grado che aveva respinto la domanda della lavoratrice intesa ad ottenere: la disapplicazione del provvedimento di decadenza e risoluzione contrattuale emesso dal Ministero in data 21 marzo 2014 nonché ogni consequenziale provvedimento, tra cui quello di reinquadramento nell'area II F3; l'accertamento della spettanza dell'incarico dirigenziale II fascia, con ordine di reintegrazione nel posto di dirigente II fascia; la condanna del Ministero al pagamento delle differenze retributive maturate e maturande dalla decadenza sino all'effettiva ricostruzione del rapporto di lavoro con qualifica di dirigente di II fascia, oltre al versamento dei relativi contributi ed al riconoscimento del risarcimento dei danni;

2. per quanto qui rileva, la Corte territoriale - premesso che in sede penale era stata dichiarata la prescrizione del reato di falso, in relazione alla dichiarazione resa dalla lavoratrice di essere in possesso di titolo idoneo per la partecipazione al concorso, e che tale giudicato non faceva stato in sede civile, con necessità di rivalutare i fatti - ha ritenuto infondata la domanda della R. e legittimo il provvedimento di decadenza in quanto il titolo di laurea in scienza delle comunicazioni (che la lavoratrice aveva dichiarato di avere conseguito presso una università di (Omissis), con autodichiarazione allegata alla domanda di partecipazione al concorso per dirigente

di II fascia) all'epoca della domanda non aveva valore legale in Italia (così disattendendo anche il motivo relativo al fatto che si trattasse di titolo congiunto in quanto motivo nuovo, non proposto in primo grado), tanto che solo successivamente alle prove concorsuali (precisamente il 20/01/2007) l'Università di Salerno aveva riconosciuto il titolo come equivalente (peraltro nello stesso certificato dell'Università di (Omissis) prodotto dall'interessata si chiariva che gli studenti avrebbero ottenuto il rilascio dell'equivalente titolo di laurea italiana tramite accordi stipulati con l'Università di Salerno) e solo in data 04/07/2007 era stato emanato il decreto del MIUR con il quale i titoli di studio della Università di (Omissis) erano stati riconosciuti in Italia. Inoltre - ha precisato la Corte di merito - non poteva riconoscersi automatico valore ai diplomi rilasciati da uno Stato Membro negli altri Stati dell'Unione Europea, in quanto la stessa sentenza della Corte di giustizia UE adottata dalla lavoratrice a sostegno della propria pretesa riservava alla commissione esaminatrice il potere di valutare l'equipollenza dei titoli, mentre, nella specie, l'interessata, nella domanda di partecipazione al concorso, non aveva avanzato una simile richiesta quanto aveva piuttosto sostenuto il pieno valore legale del titolo di studio nell'ordinamento italiano;

3. per la cassazione della sentenza ha proposto ricorso la R. articolando tre motivi, mentre il MIPAF si è costituito al solo di fine di partecipare all'udienza di discussione della causa;

3. la ricorrente ha depositato atto di costituzione di ulteriore difensore e memoria.

CONSIDERATO

che:

1. con il primo motivo la ricorrente denuncia la violazione ed errata applicazione dell'art. 45 T.F.U.E., in relazione all'interpretazione resa dalla Corte di giustizia (Corte Giustizia UE 6 ottobre 2015, C-298-14), per mancato riconoscimento del titolo rilasciato in Paese Membro, considerato che il Ministero, con decreto in data 9 marzo 2006, aveva riconosciuto la validità del titolo ammettendo la lavoratrice al concorso, in tal modo esercitando quel vaglio di ammissibilità che - secondo la Corte territoriale - sarebbe desumibile dalla predetta pronuncia della Corte di Giustizia UE, fermo restando che, secondo la giurisprudenza della Corte Europea, il titolo avrebbe valore ex se, con conseguente disapplicazione della norma interna contrastante con quella Europea; peraltro, la verifica di possesso dei requisiti e di validità del titolo era stata ulteriormente compiuta dal MIPAAF con il decreto di approvazione della graduatoria finale del concorso in data 27 luglio 2006;

2. con il secondo motivo la ricorrente denuncia la violazione di legge ed omessa ed insufficiente motivazione sulla dichiarazione resa dalla lavoratrice ai fini della partecipazione al concorso, con riferimento al D.P.R. n. 445 del 2000, art. 76 in relazione alla L. n. 241 del 1990, art. 21-nonies della nel senso che il MIPAAF, aderendo alla valutazione espressa dal giudice penale nella sentenza dichiarativa della prescrizione, ha provveduto a dichiarare la lavoratrice decaduta dall'incarico dirigenziale sul rilievo che la stessa avrebbe reso una falsa dichiarazione di possesso di titolo valido, senza valutare ed esprimere le ragioni di autotutela sottese al provvedimento di decadenza, emesso a distanza di ben otto anni dal concorso e sei anni dall'inquadramento dirigenziale, in contrasto con la giurisprudenza espressa del giudice amministrativo e senza valorizzare l'incolpevole affidamento dell'interessata;

3. con il terzo motivo la ricorrente denuncia la violazione di legge in relazione alla dichiarazione della lavoratrice per la partecipazione al concorso con riferimento alla L. n. 148 del 2002, ed al D.P.R. n. 189 del 2009, nel senso che gli effetti del riconoscimento hanno efficacia ex tunc retroagendo al momento del conseguimento del titolo di studio, secondo l'interpretazione resa dalla giurisprudenza amministrativa;

4. il secondo motivo è inammissibile nella parte in cui lamenta l'insufficiente ed omessa motivazione (censura, invero, ormai non più corrispondente allo schema di cui al rinnovato art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, comunque limitato all'ipotesi dell'omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti), perché ricorre nella specie l'ipotesi della cd. doppia conforme, che è ravvisabile non solo quando la decisione di secondo grado è interamente corrispondente a quella di primo grado, ma anche quando le due statuizioni siano fondate sul medesimo iter logico-argomentativo in relazione ai fatti principali oggetto della causa, non ostandovi che il giudice di appello abbia aggiunto argomenti ulteriori per rafforzare o precisare la statuizione già assunta dal primo giudice (così Cass. Sez. 6-2, 09/03/2022, n. 7724); il motivo è altresì inammissibile anche in riferimento alla denunciata violazione di legge, venendo in rilievo un motivo nuovo, per come rilevabile dalla sentenza impugnata, senza che sia stato indicato nel ricorso quando ed in che termini la censura fosse stata già proposta nei gradi di merito (in tal senso, fra molte, Cass. Sez. 2, 09/08/2018, n. 20694: "In tema di ricorso per cassazione, qualora siano prospettate questioni di cui non vi sia cenno nella sentenza impugnata, il ricorrente deve, a pena di inammissibilità della censura, non solo allegarne l'avvenuta loro deduzione dinanzi al giudice di merito ma, in virtù del principio di autosufficienza, anche indicare in quale specifico atto del giudizio precedente ciò sia avvenuto, giacché i motivi di ricorso devono investire questioni già

comprese nel "thema decidendum" del giudizio di appello, essendo preclusa alle parti, in sede di legittimità, la prospettazione di questioni o temi di contestazione nuovi, non trattati nella fase di merito né rilevabili di ufficio");

5. sono, invece, fondati, congiuntamente considerati e nei termini di seguito indicati, il primo ed il terzo motivo di ricorso;

6. infatti, quanto al primo motivo, l'interpretazione che consegue dalla invocata pronuncia della Corte di Giustizia UE conforta l'assunto della ricorrente non già sull'automatica equipollenza del titolo ottenuto nel Paese Membro quanto sulla positiva valutazione espressa dalla Commissione valutatrice (cfr., in particolare, Corte di Giustizia UE 6 ottobre 2015, C-298-14, Brouillard, p. 27. "la Corte ha dichiarato che la libera circolazione delle persone non sarebbe pienamente realizzata qualora gli Stati membri potessero negare il godimento di dette disposizioni a quei loro cittadini che abbiano fatto uso delle agevolazioni previste dal diritto dell'Unione e che abbiano acquisito, grazie a queste ultime, qualifiche professionali in uno Stato membro diverso da quello di cui essi possiedono la cittadinanza. Questa considerazione si applica parimenti quando il cittadino di uno Stato membro ha acquisito, in un altro Stato membro, una qualifica universitaria complementare alla sua formazione di base, della quale egli intenda avvalersi dopo il suo ritorno nel proprio paese d'origine.", nonché p.p. 54-60: "54. In tale contesto, occorre ricordare che le autorità di uno Stato membro, investite di una domanda di autorizzazione, presentata da un cittadino dell'Unione, ad esercitare una professione il cui accesso, in base alla normativa nazionale, è subordinato al possesso di un diploma o di una qualifica professionale, o ancora a periodi di tirocinio pratico, sono tenuti a prendere in considerazione il complesso dei diplomi, certificati e altri titoli, nonché l'esperienza pertinente dell'interessato, effettuando un confronto tra, da un lato, le competenze attestate da tali titoli e tale esperienza e, dall'altro, le conoscenze e le qualifiche richieste dalla normativa nazionale (v. sentenze Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, punto 16; Fernández de Bobadilla, C-234/97, EU:C:1999:367, punto 31; Dreessen, C-31/00, EU:C:2002:35, punto 24, nonché Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, punti 57 e 58). 55. Tale procedura di valutazione comparativa deve consentire alle autorità dello Stato membro ospitante di assicurarsi obiettivamente che il diploma straniero attesti da parte del suo titolare il possesso di conoscenze e di qualifiche, se non identiche, quantomeno equipollenti a quelle attestate dal diploma nazionale. Questa valutazione dell'equipollenza del diploma straniero deve effettuarsi esclusivamente in considerazione del livello delle conoscenze e delle qualifiche che questo diploma, tenuto conto della natura e della durata degli studi e della formazione pratica di cui attesta il compimento, consente di presumere in

possesto del titolare (v. sentenze Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, punto 17; Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, punto 68, e Pesla, C-345/08, EU:C:2009:771, punto 39). 56 Nel quadro di quest'esame, uno Stato membro può prendere tuttavia in considerazione differenze oggettive relative sia al quadro giuridico della professione in questione nello Stato membro di provenienza sia all'ambito di attività di quest'ultima (v. sentenze Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, punto 18; Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, punto 69, e Pesla, C-345/08, EU:C:2009:771, punto 44). 57. Se, in esito a detto esame comparativo dei diplomi, accerta che le conoscenze e le qualifiche attestate dal diploma straniero corrispondono a quelle richieste dalle disposizioni nazionali, lo Stato membro è tenuto a riconoscere che tale diploma soddisfa i requisiti da queste imposti. Se, invece, a seguito di tale confronto emerge una corrispondenza solo parziale tra dette conoscenze e qualifiche, lo Stato membro ospitante ha il diritto di pretendere che l'interessato dimostri di aver maturato le conoscenze e le qualifiche mancanti (v. sentenze Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, punto 19; Fernandez de Bobadilla, C-234/97, EU:C:1999:367, punto 32; Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, punto 70, e Pesla, C-345/08, EU:C:2009:771, punto 40). 58. A questo proposito, spetta alle autorità nazionali competenti valutare se le conoscenze acquisite nello Stato membro ospitante nel contesto di un ciclo di studi ovvero anche di un'esperienza pratica siano valide ai fini dell'accertamento del possesso delle conoscenze mancanti (v. sentenze Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, punto 20; Fernández de Bobadilla, C-234/97, EU:C:1999:367, punto 33; Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, punto 71, e Pesla, C-345/08, EU:C:2009:771, punto 41). 59. Poiché qualsiasi esperienza pratica nell'esercizio di attività collegate può aumentare le conoscenze di un richiedente, spetta all'autorità competente prendere in considerazione qualsiasi esperienza pratica utile all'esercizio della professione a cui viene richiesto l'accesso. Il valore preciso da attribuire a quest'esperienza dovrà essere determinato dall'autorità competente alla luce delle funzioni specifiche esercitate, delle conoscenze acquisite e applicate nell'esercizio di tali funzioni nonché delle responsabilità conferite e del grado di indipendenza accordati all'interessato in questione (v. sentenza Vandorou e a., C-422/09, C-425/09 e C-426/09, EU:C:2010:732, punto 69). 60. La giurisprudenza ricordata nei punti da 53 a 59 della presente sentenza non osta a che un'autorità con poteri di assunzione, come una commissione giudicatrice, si basi su una decisione adottata da un'autorità competente, quale la commissione di equipollenza, sezione diritto e criminologia, della Comunità francese del Belgio, per determinare se il titolo straniero in questione sia equipollente al titolo nazionale richiesto.");

6.1. nella specie, la valutazione di equipollenza è stata compiuta dall'amministrazione, che ha ammesso la candidata al concorso e poi ha approvato la graduatoria con l'utile

inserimento della odierna ricorrente, circostanze espressamente riportate nel ricorso. Sul punto, occorre, altresì evidenziare che, secondo la richiamata pronuncia della Corte di Giustizia UE, occorre valutare attentamente i motivi per i quali, in relazione allo specifico posto a concorso, il titolo conseguito nel Paese Membro non possa essere ritenuto equipollente, sicché l'interpretazione conforme esige una attenta e ponderata valutazione, che nella specie è stata positivamente e direttamente compiuta dalla stessa amministrazione nell'ambito della procedura concorsuale, irrilevante il sopravvenuto giudicato penale, che - come pure riconosciuto nella sentenza impugnata - non può fare stato nell'ambito del presente giudizio perché limitato a dichiarare la prescrizione del contestato reato di falso. Pertanto, il primo motivo è fondato nella parte in cui prospetta che il vaglio di ammissibilità in ordine all'equipollenza del titolo ai fini della procedura concorsuale, nei limiti di ammissibilità derivanti dall'interpretazione conforme della giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, è stato svolto dalla stessa amministrazione, rimanendo a questo punto assorbita la questione della richiesta dell'interessata, che, nella prospettazione della sentenza impugnata, impedirebbe l'applicabilità del principio desumibile dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE;

7. in ogni caso, anche rispetto alla valutazione resa dall'amministrazione in sede concorsuale, assume valore dirimente la sopravvenuta dichiarazione di equivalenza del titolo nel gennaio 2007 da parte dell'Università di Salerno ed il riconoscimento intervenuto nel luglio 2007 con decreto del MIUR, oggetto del terzo motivo di ricorso, che è fondato nella parte in cui prospetta l'efficacia ex tunc della dichiarazione di equipollenza (D.Lgs. n. 165 del 2001, ex art. 38, comma 3, nella versione applicabile ratione temporis, richiamato nel D.P.R. 30 luglio 2009, n. 189, art. 2, comma 1, che ha dato attuazione alla L. 11 luglio 2002, n. 148, art. 5 di ratifica ed esecuzione della Convenzione di Lisbona, sul riconoscimento dei titoli di studio d'insegnamento superiore nella Regione Europea) siccome affermata dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato 13 aprile 2017, n. 1764: "il procedimento di "riconoscimento" dei titoli mira ad accertare stati o qualità già esistenti nella sfera giuridica soggettiva di colui il quale richiede l'equipollenza; pertanto, l'effetto giuridico di quest'ultima è non già di creare ex novo e, perciò, ex nunc, come pare intendere il TAR citando una risalente giurisprudenza, il titolo di studio dichiarato equivalente ad uno di quelli esistenti all'interno dell'ordinamento italiano, bensì d'imporre alla P.A. procedente di considerare la perfetta equivalenza nell'ambito del procedimento concorsuale, assumendone per certi l'enunciato, la titolarità ed il dies a quo del conseguimento; (...) non è fondata la tesi dell'accertamento costitutivo, cui la Dott. (omissis) si riferisce per dedurre la necessità d'un riconoscimento del titolo straniero previo rispetto a qualunque vicenda e, in particolare, al concorso de quo,

posto che in realtà il riconoscimento stesso, che avviene sulla scorta di tutti i documenti prodotti dall'interessato al riguardo, non è una valutazione discrezionale e, pur quando si possa appalesare complessa, è svolta al più alto livello delle istituzioni universitarie dello Stato (su conforme parere del CUN), le quali, di regola, dialogano con le omologhe istituzioni straniere e non giudicano senza avere una perfetta cognizione sull'oggetto da esaminare"). Ne consegue che, dovendosi comunque riconoscere efficacia meramente dichiarativa e non già costitutiva all'intervenuto riconoscimento del titolo conseguito presso l'Università di (Omissis) dall'odierna ricorrente, risulta superato il rilievo sulla posterità del valore legale rispetto all'epoca di partecipazione al concorso;

8. ne deriva che, non essendosi attenuta ai principi sopra espressi, la sentenza impugnata va cassata in relazione ai motivi accolti e la causa rinviata alla Corte d'appello di Roma, in diversa composizione, che dovrà provvedere anche alla regolazione delle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

Accoglie nei sensi di cui in motivazione il primo ed il terzo motivo di ricorso, dichiara inammissibile il secondo motivo, cassa la sentenza impugnata in relazione ai motivi accolti e rinvia, anche per le spese del giudizio di legittimità, alla Corte d'appello di Roma in diversa composizione.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio, il 17 novembre 2022.

Depositato in Cancelleria il 21 dicembre 2022