



LAVORO E PREVIDENZA OGGI

“Equipollenza del titolo di studio conseguito all'estero”. Applicabilità ed efficacia

Nota a Corte di cassazione, Sez. Lav., ordinanza 21 dicembre 2022, n. 37430 - Pres. *Manna* - Est. *Fedele* – R. S. (Avv.ti Ferrazza, Tedeschini) contro Ministero politiche agricole alimentari e forestali. (Avvocatura Generale dello Stato)

D.Lgs. n. 165/2001 art. 38 c. 3 C. 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.

di *Claudia Grassi**

ABSTRACT

La S.C. ha cassato la sentenza della Corte di Appello di Roma che aveva rigettato la domanda della lavoratrice di disapplicazione del provvedimento di decadenza e risoluzione contrattuale, in quanto il titolo di laurea conseguito presso una università di Malta, il cui decreto di riconoscimento del MIUR era stato emanato successivamente alle prove concorsuali, non aveva valore legale in Italia all'epoca della domanda, ed accolto il motivo di ricorso fondato sulla violazione ed errata applicazione dell'art. 45 T.F.U.E., come interpretato da Corte Giustizia UE 6 ottobre 2015, C-298-14, avendo vagliato l'amministrazione anche l'equipollenza del titolo ai fini della procedura concorsuale.

The 'S.C overturned the judgment of the Rome Court of Appeals, which had rejected the employee's request for the disapplication of the forfeiture and contractual termination measure, on the grounds that the degree obtained at a university in Malta, whose MIUR recognition decree had been issued after the competition tests, did not have legal value in Italy at the time of the application, and upheld the ground of appeal based on the violation and erroneous application of Article 45 T.F.U.E, as interpreted by EU Court of Justice October 6, 2015, C-298-14, having also screened the administration on the equivalence of the title for the purposes of the competitive procedure.

Con la sentenza n. 37430/2022, la Corte di Cassazione, cassando con rinvio la sentenza della Corte di Appello di Roma n. 269/17, ha stabilito che il procedimento di riconoscimento in Italia di un titolo di studio conseguito all'estero ai fini della partecipazione a concorso, ex art. 38, comma 3, del D.Lgs. n. 165 del 2001, "*ratione temporis*" applicabile, ha efficacia meramente dichiarativa, mirando ad accertare stati o qualità già esistenti nella sfera giuridica soggettiva di colui il quale richiede l'equipollenza, con l'effetto giuridico, non già di creare "*ex novo*", e quindi "*ex nunc*", il titolo di studio dichiarato equivalente ad uno di quelli esistenti all'interno dell'ordinamento italiano, bensì d'imporre alla P.A. precedente di considerarne la perfetta equivalenza nell'ambito del

* Avvocato del Foro di Roma.

procedimento concorsuale, assumendone per certi l'enunciato, la titolarità ed il "*dies a quo*" del conseguimento.

La Corte di Cassazione, ha osservato più in particolare, che la procedura di valutazione comparativa deve consentire alle autorità di uno 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.

La predetta valutazione andrà effettuata 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 possesso del titolare.

In tale quadro generale la Corte ha proseguito osservando che uno Stato membro ha la possibilità di prendere anche in considerazione differenze oggettive relative sia al quadro giuridico della professione in questione nello Stato membro di provenienza sia nell'ambito di attività di quest'ultima e solo nel caso in cui detto esame comparativo accerti 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 al contrario, 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.

Inquadramento normativo

Ai fini di un breve inquadramento normativo della questione sottoposta all'esame della Corte si osserva che il riconoscimento del titolo di studio conseguito in un Paese estero non ha valore giuridico in Italia. Se un cittadino italiano, o straniero, che ha studiato all'estero intende utilizzare il suo titolo di studio in Italia per proseguire il suo percorso di studi nel nostro Paese oppure per partecipare ad un concorso pubblico o per esercitare una specifica professione, deve provvedere alla attribuzione di valore legale del suo titolo di studio attraverso la procedura di equipollenza o a quella di riconoscimento¹.

L'equipollenza del titolo di studio conseguito all'estero può essere richiesta solo dal cittadino italiano (e dagli altri cittadini dell'Unione Europea e aderenti all'Accordo sullo Spazio economico europeo) e dal cittadino che ha ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale (asilo politico e protezione sussidiaria).

Il riconoscimento del titolo di studio conseguito in un Paese estero può essere richiesto anche dal cittadino straniero e le procedure variano in base alla tipologia del titolo posseduto e allo scopo per cui ne è richiesto il riconoscimento.

Per equipollenza si intende il provvedimento attraverso il quale si riconosce ad un titolo di studio conseguito all'estero lo stesso valore legale del titolo di studio corrispondente presente nell'ordinamento italiano.

La dichiarazione di equipollenza prevede un'analisi dettagliata del corso di studio: durata, natura, livello, *curriculum* degli studi.

I cittadini dell'Unione Europea, degli Stati aderenti all'Accordo sullo Spazio economico europeo, della Confederazione elvetica, e ad essi equiparati, che intendono ottenere la dichiarazione di equipollenza del proprio titolo di studio finale conseguito in un Paese diverso dall'Italia devono presentare domanda all'Ufficio Scolastico Territoriale, che dovrà accertare:

¹ Interessante contributo sul tema dell'equipollenza dei titoli di studio conseguiti all'estero è pubblicato su *Federalismi.it* n. 2/21 del 18.01.21 con il titolo *Blockchain e mutuo riconoscimento dei titoli di studio nell'UE* di R. TRAINITO, M. MONACO, G. GALASSI.

Cfr. inoltre, *Il riconoscimento del titolo conseguito all'estero: caratteristiche e funzioni dei procedimenti amministrativi* di A. C. VIMBORSATI, Relazione al convegno Sidels (Società Italiana Diritto e legislazione scolastica) del 13 luglio 2021.

- 1) la conoscenza della lingua italiana;
- 2) la corrispondenza nei programmi e nei contenuti fra il corso estero e quello italiano;
- 3) il livello culturale/tecnico/ professionale anche con prova integrativa caratterizzante il titolo italiano corrispondente.

La Legge 11 luglio 2002, n. 148 ha dato esecuzione della Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea, sottoscritta a Lisbona l'11 aprile 1997 (v. *infra*). Secondo la riforma introdotta dalla predetta legge, un titolo di studio accademico conseguito all'estero può essere riconosciuto in Italia attraverso due distinte procedure:

-la dichiarazione di equipollenza: attraverso tale atto si attesta la corrispondenza tra il titolo accademico conseguito presso un'università estera e l'analogo titolo accademico italiano. Con questa procedura il titolo accademico estero produce effetti giuridici nell'ordinamento italiano e ottiene lo stesso "valore legale" del titolo italiano di riferimento.

-il giudizio di equivalenza: tale provvedimento non conferisce valore legale al titolo accademico conseguito all'estero. L'equivalenza dello stesso con un analogo titolo accademico italiano è riconosciuta solo per il motivo indicato nella richiesta (accesso ai concorsi pubblici, fini previdenziali, accesso al praticantato, ecc...) e valido solo se utilizzato per quel fine.

Esistono degli accordi governativi bilaterali e multilaterali tra l'Italia e alcuni Paesi che permettono il riconoscimento delle qualifiche conseguite all'estero. In assenza di tali accordi si segnala che le amministrazioni (pubbliche e private) interessate all'eventuale assunzione dei predetti cittadini potranno procedere autonomamente al riconoscimento dei titoli di studio previa valutazione della documentazione presentata dagli stessi cittadini².

L'11 aprile 1997 è stata adottata, come anticipato, la Convenzione di Lisbona sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea.

L'adozione di questa Convenzione ha segnato il superamento delle precedenti disposizioni comunitarie in materia, armonizzando le modalità di riconoscimento dei titoli e dei percorsi di studio nei Paesi firmatari. Per istruzione superiore si intende un corso di studi accessibile attraverso il conseguimento di un "diploma di Esame di Stato conclusivo dei corsi di istruzione secondaria superiore", detto, in Italia, "diploma di maturità". Con la locuzione "istruzione superiore" ci si riferisce quindi a corsi universitari, master di I° o II° livello, corsi professionalizzanti e dottorati di ricerca. La Convenzione di Lisbona, che nasce con l'intenzione di favorire e facilitare la mobilità interuniversitaria nella Regione Europa, fissa dei principi generali, i quali sono stati successivamente recepiti nei singoli ordinamenti attraverso leggi nazionali.

L'Italia ha ratificato la Convenzione con la Legge 11 luglio 2002, n. 148: "Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione Europea, fatta a Lisbona l'11 Aprile 1997, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno".

L'art. IX.2 della suddetta Convenzione incarica ogni Parte contraente ad individuare un centro nazionale di informazione.

In Italia, ai sensi dell'art.7 della Legge 11 luglio 2002, n. 148, il Ministero dell'Istruzione e del Merito ha affidato al CIMEA (Centro di Informazione sulla Mobilità e le Equivalenze Accademiche), il compito di svolgere le attività di informazione sulle procedure di riconoscimento dei titoli, sul sistema italiano d'istruzione superiore e sui titoli presenti a livello nazionale. A livello regionale è stata creata la rete dei centri informativi per l'applicazione della Convenzione di Lisbona del 1997 (ENIC) e la rete dei centri informativi sul riconoscimento nazionali dei titoli accademici (N.A.R.I.C.).

La sezione III della Convenzione di Lisbona stabilisce alcuni principi fondamentali:

- diritto di accesso alla valutazione di un titolo di studio;
- divieto di discriminazione;
- trasparenza, coerenza e affidabilità delle procedure e dei criteri di valutazione;
- principio di collaborazione: dovere, da parte degli istituti di istruzione superiore che hanno

² Art. 379, D.Lgs. 16 Aprile 1994, n. 297 e succ. mod. e Circolare MIUR del 20 aprile 2011, prot. 2787.

rilasciato i titoli in esame, di fornire le informazioni pertinenti al titolare del titolo di studio all'istituto o alle autorità competenti del paese in cui si chiede il riconoscimento;

- diritto di accesso ad adeguate e chiare informazioni sul sistema di istruzione presso il quale è stato conseguito il titolo in oggetto;
- diritto di informazione sui motivi ostativi al riconoscimento del titolo e modalità di ricorso.

Nel caso esaminato dalla sentenza in commento, 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 stessa.

Nel presente caso ha assunto valore dirimente la sopravvenuta dichiarazione di equipollenza del titolo avvenuta nel gennaio 2007 da parte dell'Università di Salerno ed il riconoscimento avvenuto nel Luglio 2007 con Decreto del Miur.

Tale dichiarazione di equipollenza - come già anticipato - ha efficacia meramente dichiarativa all'intervenuto riconoscimento del titolo conseguito dalla ricorrente e pertanto la Corte, cassando la sentenza di rinvio, ha ritenuto altresì superato il rilievo sulla posterità del valore legale rispetto all'epoca di partecipazione al concorso.

Il Consiglio di Stato nella sentenza pubblicata in data 2 dicembre 2019, n. 8261 ha affermato che *“Il riconoscimento reciproco fra Stati membri costituisce uno dei pilastri del Trattato, di cui anche la Direttiva 2005/36 è applicazione, e che pertanto ogni Stato membro è tenuto a riconoscere in via automatica il titolo rilasciato in altro Stato membro”*.

In particolare, il Collegio ha richiamato la sentenza n. 4118 del 18/6/2018, che ha definito il giudizio relativo ad un cittadino italiano residente in Alto Adige, la quale ha fatto seguito alla decisione della Terza Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea pubblicata in data 7 dicembre 2018 statuendo che *“la CGUE, come ricordato, ha affermato i seguenti principi essenziali per la soluzione della controversia: - se uno Stato membro attesta che i titoli sono rilasciati in conformità alle condizioni minime di formazione di cui agli artt. 24 e 34 DIR 2005/36, ogni altro Stato membro è obbligato al riconoscimento automatico e incondizionato nel senso che l'equipollenza dei titoli di formazione non può essere subordinata ad alcuna condizione ulteriore rispetto a quanto stabilito dalla Direttiva; il Collegio ritiene quindi che allo Stato membro ospitante non residui alcun margine di discrezionalità, giacché i principi alla cui stregua il riconoscimento del titolo professionale deve avvenire sono direttamente fissati dalle Direttive, cui ovviamente nessuno Stato membro può derogare con propri atti”*.

Sulla medesima questione si è espressa l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 22 del 29 dicembre 2022³ che ha concluso in via definitiva la controversia ad oggetto *“il riconoscimento della validità del titolo di formazione professionale relativo al ciclo di studi post-secondari presso un'università rumena, ai fini dell'esercizio della professione di docente conseguito in Romania (denominato “Programului de studii psihopedagogice, Nivel I e Nivel II”)*.

Tale pronuncia che conferma la giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, a far data dalla nota sentenza *“Morgenbesser”* del 13 novembre 2003 C-313/2001, ripristina il rispetto dei principi della Direttiva Europea n. 2005/36/CE, in materia di mobilità delle professioni, ristabilendo il diritto alla libertà di circolazione e di stabilimento previsti dall'art. 45 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

In sostanza, secondo il Consiglio di Stato il Ministero italiano deve, dunque, in concreto valutare la corrispondenza del corso di studi effettuato, e dell'eventuale tirocinio, con quello italiano, e all'esito dell'istruttoria può disporre:

- il riconoscimento alle condizioni di cui all'art. 21 del D.Lgs. n. 206 del 2007;
- misure compensative (il tirocinio triennale o l'esame) di cui al successivo art. 22 del D.Lgs. n. 206 del 2007⁴.

³ Consultabile al seguente link: <https://m.flcgil.it/leggi-normative/documenti/comma-per-comma/sentenza-consiglio-di-stato-22-del-29-dicembre-2022-titoli-abilitazione-esteri.flc>

⁴ Nei passaggi salienti della pronuncia è stata confutata la tesi del Ministero appellante, secondo cui a differenza di quanto accade in Italia, in cui per ottenere l'abilitazione all'insegnamento, è necessaria la laurea e un corso di

In altri termini, il riconoscimento tipizzato dalla direttiva 2005/36/CE, normativamente predeterminato nel senso di una presa atto del titolo professionale, dell'attestazione di competenza, o dell'esperienza professionale acquisita dall'interessato, si colloca comunque in un sistema che, in vista dell'obiettivo di attuazione delle libertà economiche fondamentali dei Trattati Europei, si propone di «facilitare il riconoscimento reciproco dei diplomi, dei certificati ed altri titoli, stabilendo regole e criteri comuni che comportino, nei limiti del possibile, il riconoscimento automatico di detti diplomi, certificati ed altri titoli», come enunciato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea con specifico riguardo al regime di riconoscimento automatico, ma con valenza espansiva anche per il regime generale di riconoscimento, demandato ad una fase amministrativa di verifica dei percorsi di formazione e acquisizione delle necessarie competenze professionali seguiti dall'interessato in ciascun Paese dell'Unione.

Nella prospettiva finora delineata, la mancanza dei documenti necessari ai sensi del più volte art. 13 della direttiva 2005/36/CE non può, pertanto, essere automaticamente considerata ostativa al riconoscimento della qualifica professionale acquisita in uno Stato membro dell'Unione europea, dovendosi verificare in concreto il livello di competenza professionale acquisito dall'interessato, valutandolo per accertare se corrisponda o sia comparabile con la qualificazione richiesta nello Stato di destinazione per l'accesso alla "professione regolamentata".

Come ha sottolineato la nota della Commissione europea del 29 marzo 2019, non è necessaria l'identità tra i titoli confrontati, essendo sufficiente una mera equivalenza per far scaturire il dovere di riconoscere il titolo conseguito all'estero: il certificato va considerato non automaticamente, ma secondo il sistema generale di riconoscimento e confrontando le qualifiche professionali attestate da altri Stati membri con quelle richieste dalla normativa italiana e disponendo, se del caso, le misure compensative in applicazione dell'art. 14 della Direttiva 2005/36/CE.

Va pertanto condivisa e ribadita la giurisprudenza della Sesta Sezione del Consiglio di Stato, per la quale l'attestazione conseguita in Romania è valutabile, sicché risulta sproporzionata la determinazione del Ministero appellante di disporre quale misura compensativa il tirocinio biennale di adattamento.

Il Ministero deve dunque esaminare le istanze di riconoscimento del titolo formativo conseguito in Romania, tenendo conto dell'intero compendio di competenze, conoscenze e capacità acquisite, e verificando che «la durata complessiva, il livello e la qualità delle formazioni a tempo parziale non siano inferiori a quelli delle formazioni continue a tempo pieno».

Il Ministero valuterà dunque l'equipollenza dell'attestato di formazione, disponendo opportune e proporzionate misure compensative ai sensi dell'art. 14 sopra richiamato della Direttiva 2005/36/CE.

formazione post universitaria (laurea+ corso postuniversitario), *in Romania la laurea rumena è già di per sé titolo abilitante (purché conseguita sempre in Romania all'esito degli studi universitari (cfr. p. 4.1), e che per un cittadino italiano che, una volta laureato, voglia abilitarsi all'insegnamento in Romania, non è sufficiente l'aver conseguito corsi di formazione psico-pedagogica (i c.d. "Programului de studii psihopedagogice, Nivelul I e Nivelul II"), ma deve avere svolto gli studi universitari in detto Paese (anche solo questi, visto che è la laurea rumena che abilita all'insegnamento) (cfr. p. 4.2).*

Ed infatti, secondo l'adunanza Plenaria, i due presupposti fattuali, su cui si è basata la VII Sezione del Consiglio di Stato, rimettente, non risultano condivisibili e cioè che:

a) nel diritto rumeno il solo possesso del titolo conseguibile all'esito della frequenza dei corsi per cui è causa non consentirebbe l'accesso alla professione di insegnante, qualora manchi la previa frequenza di corsi di studi superiori ed universitari in Romania;

b) a prescindere dalla compatibilità della disciplina nazionale rumena col diritto europeo, al certificato di conseguimento della formazione rilasciato all'esito dei corsi per cui è causa non sarebbe riconosciuto né il valore di "attestato di competenza", né quello di "titolo di formazione" rilevanti ai fini del riconoscimento ai sensi dell'art. 13, paragrafo 1, della Direttiva 2005/36/CE.

In definitiva è stato enunciato il seguente principio di diritto: *“spetta al Ministero competente verificare se, e in quale misura, si debba ritenere che le conoscenze attestate dal diploma rilasciato da altro Stato o la qualifica attestata da questo, nonché l’esperienza ottenuta nello Stato membro in cui il candidato chiede di essere iscritto, soddisfino, anche parzialmente, le condizioni per accedere all’insegnamento in Italia, salva l’adozione di opportune e proporzionate misure compensative ai sensi dell’art. 14 della Direttiva 2005/36/CE”*.

Si segnala inoltre la recentissima pronuncia del Consiglio di Stato, sez. VII n. 1641 del 16.02.23⁵ secondo la quale *“i sistemi generali di riconoscimento intraeuropeo dei diplomi non regolano le procedure di selezione e reclutamento per l’assegnazione di un posto di lavoro, risultando precipuo oggetto della disciplina comunitaria l’imposizione delle qualifiche ottenute in uno Stato membro per consentire agli interessati di candidarsi ad un posto di lavoro in un altro Stato, ma pur sempre nel rispetto delle relative procedure di selezione e reclutamento ivi vigenti”*, nonché la sentenza della Corte di cassazione, Sez. Lav., n. 8935 del 29.03.23 che, sebbene, relativa ad una ipotesi di legittimità del licenziamento disciplinare, intimato *ex art. 55-quater* lett. d) D.Lgs. n. 165/01, accogliendo il secondo ed il terzo motivo di ricorso ha fatto propri i principi espressi dalla sentenza in commento.

Alla luce della breve disamina effettuata, si ritiene di poter condividere i principi espressi nell’*iter* motivazionale della sentenza in commento relativo al riconoscimento del titolo di studio conseguito all’estero, in quanto coerente con i principi espressi a livello europeo sul tema e si resta in attesa di conoscere nuovi sviluppi giurisprudenziali in materia.

⁵ Consultabile al seguente link: <https://www.neldiritto.it/sezioni/amministrativo/21044/riconoscimento-dei-titoli-conseguiti-in-altri-paesi-ue-e-accesso-al-lavoro.html>