

Cons. di Stato Dec. 4613 del 04.09.2007

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 2776/2002, proposto dall'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", in persona del Rettore pro tempore, e il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, in persona del Ministro p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici domiciliario ex lege in Roma, via dei Portoghesi 12,

contro

i sigg.ri Ivano G. e altri , costituitisi in giudizio, rappresentati e difesi dagli avv.ti Paolo De Caterini ed Emilio Cappelli presso il cui studio sono elettivamente domiciliati in Roma, via Tartaglia 5,

e

i sigg.ri Salvatore D. e Alessandro F. , non costituitisi in giudizio,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, sede di Roma, Sezione III bis, n. 1704 del 3 marzo 2002;

visto il ricorso in appello con i relativi allegati; visto l'atto di costituzione in giudizio e la memoria difensiva degli appellati sopra indicati; visti gli atti tutti della causa; relatore, alla udienza pubblica del 4 maggio 2007, il Consigliere Paolo Buonvino; udito l'avvocato dello Stato Guida. Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue:

F A T T O E D I R I T T O

1) - La Repubblica di Lettonia – in quanto paese candidato all'adesione all'Unione Europea – acquisiva titolo a beneficiare del Programma comunitario TEMPUS (Programma di Mobilità Trans-Europeo per gli Studi Universitari), adottato dal Consiglio dei Ministri dell'U.E. il 7 maggio 1990, tendente allo "sviluppo dei programmi di studio al fine di rendere concordi le università della Lettonia con le Università europee in termini di discipline di studio, corsi e diplomi". Nell'ambito del programma TEMPUS, l'Università di Stato della Lettonia ha avviato, sin dall'anno accademico 1991/1992, un progetto di "Cooperazione Interuniversitaria Sperimentale" in alcuni settori specifici della medicina (fra i quali l'odontoiatria), aperto espressamente alla partecipazione di studenti comunitari.

A questo fine, l'Accademia Medica della Lettonia otteneva la collaborazione di alcune Università di Stati membri dell'Unione Europea (Portogallo, Germania, Spagna, Svezia, Italia). Per quanto riguarda l'Italia, il programma di collaborazione ha finito per coinvolgere l'Università di Siena, l'Università di Roma Tor Vergata, nonché, parzialmente, l'Università di Roma "La Sapienza".

Il programma è stato progressivamente realizzato e gli allievi meritevoli hanno, alla fine del corso, conseguito il relativo diploma in odontoiatria, con la conseguente autorizzazione, nei vari Stati che hanno aderito al progetto, all'esercizio dell'attività professionale secondo quanto disposto dall'ordinamento del luogo di appartenenza (tedesco per l'Università di Dresda e portoghese per l'Università di Lisbona).

In Italia si è invece aperta una vertenza con le Università di Siena e "La Sapienza" intorno al riconoscimento di questo titolo estero.

2) - In particolare, per quello che interessa il presente giudizio, l'Università "La Sapienza" si è rifiutata di accogliere le domande di "riconoscimento di titolo estero" presentate da quegli studenti italiani che avevano partecipato al progetto sperimentale conseguendo la laurea in odontoiatria. La motivazione del rifiuto era la mancata presentazione della prescritta "dichiarazione di valore" da parte della Rappresentanza diplomatica di Riga. Tale dichiarazione è stata rifiutata perché i corsi si sono svolti in parte in Lettonia e in parte in Italia, e non tutti in Lettonia.

3) - Con ricorso al Tribunale Amministrativo per il Lazio, gli odierni appellati, laureati in Odontoiatria e protesi dentaria conseguita presso l'Università di Riga in Lettonia, hanno chiesto l'annullamento delle determinazioni con le quali l'Università "La Sapienza" ha deciso di non dare ulteriore corso alle loro istanze di riconoscimento del titolo accademico estero in mancanza della "dichiarazione di valore" rilasciata dalla competente Rappresentanza diplomatica italiana. Ha costituito oggetto di impugnazione davanti al T.a.r. anche la comunicazione del Consolato italiano di Riga che ha negato la "dichiarazione di valore".

4) - Con la sentenza di primo grado il T.a.r. del Lazio ha accolto il ricorso, annullando gli atti impugnati.

A sostegno della decisione, il T.a.r. ha osservato che l'autorità universitaria, in caso di rifiuto o di parziale riconoscimento del titolo di studio conseguito all'estero, "ha l'obbligo di motivare la sua decisione con riguardo ai contenuti formativi del diploma, non già in relazione ad aspetti estrinseci alle competenze ed alle abilità professionali attestate dal titolo, quale formalisticamente è la dichiarazione di valore in causa, espunta dall'ordinamento e che non può perciò essere ancora richiesta dalle Università per il riconoscimento legale in Italia del titolo accademico conseguito all'estero".

Il T.ar., pertanto, ha individuato nei provvedimenti impugnati il vizio di "violazione del giusto procedimento, che non prevede ulteriori condizioni, come la dichiarazione di valore in questione, oltre le prescrizioni accademiche di studio e frequenza ritenute necessarie per il completamento del ciclo formativo nazionale ai fini del riconoscimento del titolo conseguito all'estero da parte di cittadini, italiani o di Paesi terzi che siano".

5. Contro tale decisione ha proposto appello l'Università degli studi "La Sapienza" unitamente al ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca. I motivi di appello avverso la sentenza del T.a.r. possono essere così sintetizzati: - anzitutto, i ricorrenti non avrebbero avuto alcun interesse ad ottenere il richiesto annullamento in quanto si sarebbero comunque trovati nella condizione di dover essere dichiarati decaduti dall'iscrizione poiché, come dagli stessi documentato, sono stati contemporaneamente iscritti presso l'Università italiana e quella lettone, ciò che avrebbe costituito motivo di decadenza automatica dall'iscrizione ai sensi dell'art. 142 del R.D. n. 1592/1933; - nel merito, i provvedimenti impugnati sarebbero legittimi in quanto non sarebbe stato possibile, per gli studenti, conseguire un'adeguata preparazione pratica senza la necessaria frequenza dei corsi, né sarebbe stato possibile frequentare i corsi stessi senza soggiornare in loco (sicché sarebbero del tutto inconferenti i riferimenti contenuti nella sentenza impugnata ai principi comunitari della libera circolazione e della libertà di stabilimento, non avendo, tra l'altro, l'Università appellante richiesto agli interessati di stabilire la residenza in Riga, ma solo di avere effettivamente soggiornato in Lettonia); - rientrerebbe, in ogni caso, nell'autonomia dell'Università, disporre in ordine alla tipologia di documenti che ritiene indispensabile acquisire ai fini del riconoscimento del titolo di studio, trattandosi, al riguardo, di un procedimento altamente discrezionale, in seno al quale l'Ateneo ben potrebbe acquisire tutti gli elementi ritenuti necessari per effettuare le valutazioni richieste, ivi compresa, eventualmente, la dichiarazione di valore rilasciata dalla Rappresentanza italiana; -

inoltre, gli odierni appellati non avrebbero potuto usufruire del programma di cooperazione TEMPUS perché non sarebbe stato rivolto nei loro confronti, non avendo l'Università appellante stipulato alcun accordo in proposito con l'Università di Riga e in quanto, comunque, detto programma avrebbe previsto l'iscrizione dello studente presso l'Università di provenienza ed il riconoscimento dei periodi di studio compiuti all'estero come se effettuati presso l'Ateneo di provenienza, mentre, nel caso in esame, gli interessati sarebbero stati iscritti presso l'Università di Riga (e all'Università di Roma avrebbero, poi, richiesto il riconoscimento degli esami sostenuti presso la detta Università estera).

Si sono costituiti in giudizio gli appellati in epigrafe indicati insistendo per il rigetto dell'appello.

6) - L'appello è infondato. Quanto al primo profilo di censura, basti notare, invero, che quanto addotto dal patrocinio erariale sotto il profilo dell'interesse al ricorso (secondo cui i ricorrenti non avrebbero avuto alcun interesse ad ottenere il richiesto annullamento, in quanto si sarebbero comunque trovati nella condizione di dover essere dichiarati decaduti dall'iscrizione perché, come dagli stessi documentato, sarebbero stati contemporaneamente iscritti presso l'Università italiana e quella lettone, ciò che avrebbe costituito motivo di decadenza automatica dall'iscrizione ai sensi dell'art. 142 del R.D. n. 1592/1933) presupporrebbe una sorta di automatica declaratoria di decadenza degli originari ricorrenti dall'iscrizione presso l'Ateneo romano, di cui sarebbe stato preciso onere di quest'ultimo verificare ed apprezzare i presupposti operativi ai fini dell'adozione, all'occorrenza, dei provvedimenti del caso; una valutazione siffatta appare, peraltro, del tutto assente nel provvedimento impugnato e non può la difesa dell'Amministrazione basare la propria eccezione sull'ipotetica assunzione di un futuro provvedimento vincolato che sarebbe stato preciso onere della stessa Università appellante, se del caso, assumere se e in quanto ne fossero sussistiti, in base alle valutazioni ad essa sola spettanti, i relativi presupposti normativi e fattuali; laddove, per contro, lo stesso Ateneo ha ritenuto che i richiedenti avrebbero potuto fruire del domandato beneficio del riconoscimento, salvo escluderne l'applicabilità in base a ragioni del tutto diverse e, cioè, a cagione della mancata acquisizione dell'attestazione di cui si è detto. Con la conseguenza che l'eccezione addotta in questa sede verrebbe anche a porsi in manifesta contraddizione con gli apprezzamenti stessi al riguardo già operati dall'Università appellante, che si è limitata a ritenere gli esami in parola inutilizzabili e non, invece, a ritenere che gli istanti dovessero addirittura essere dichiarati decaduti dall'iscrizione.

7) - Quanto ai predetti profili di merito, giova premettere che la sentenza impugnata non ha negato che spetta all'Università il potere di valutare se vi siano i presupposti per riconoscere, in tutto o in parte, il titolo di studio conseguito all'estero, ma ha solo precisato che, in caso di rifiuto o di parziale riconoscimento, l'Università ha l'obbligo di motivare la sua decisione con riguardo al contenuto formativo del diploma, non già in relazione ad aspetti estrinseci alle competenze ed abilità professionali attestate dal titolo.

Al riguardo, deve disattendersi la censura secondo cui avrebbero errato i primi giudici nel ritenere ragione insufficiente, per rifiutare il riconoscimento del titolo di studio conseguito all'estero, la mancanza della c.d. dichiarazione di valore da parte del Consolato di Riga. Come questa Sezione ha già avuto modo di rilevare (cfr. la decisione della Sezione 22 giugno 2006, n. 4932), alla c.d. dichiarazione di valore non può essere riconosciuto un ruolo decisivo e discriminante nei procedimenti di riconoscimento di titoli conseguiti all'estero; la p.a. ha, infatti, l'obbligo di motivare la sua decisione con riguardo ai contenuti formativi del diploma, non semplicemente in relazione ad aspetti estrinseci rispetto alle competenze ed alle abilità professionali attestate dal titolo, quale formalisticamente è la dichiarazione di valore, ma sulla base di una valutazione sostanziale, mediante l'impiego (da valutarsi caso per caso da parte del responsabile del procedimento) di tutti gli strumenti istruttori normalmente disponibili (inclusa la corrispondenza diretta e/o diplomatica, considerata tuttavia nel suo aspetto ordinario di fonte di informazioni non aventi carattere esclusivo o infungibile).

La richiesta della dichiarazione di valore, insomma, corrisponde ad una mera prassi, che non esclude il potere-dovere dell'amministrazione di compiere le proprie autonome valutazioni anche qualora la rappresentanza diplomatica interessata (anche, se del caso, a cagione dell'assenza di forme di raccordo o di coordinamento tra la stessa e gli istituti universitari nazionali) non abbia fornito il riscontro richiesto o l'abbia fornito in termini generici od insufficienti. Non può essere, pertanto, accolta la tesi sostenuta nell'atto di appello secondo cui l'Università, nel suo ambito di autonomia, avrebbe ben potuto esigere, a sua assoluta discrezione, qualsiasi documento avesse ritenuto indispensabile, indipendentemente dal suo contenuto.

Al contrario, il Collegio ritiene che l'autonomia riconosciuta alle Università, se certamente consente loro di rifiutare il riconoscimento del titolo straniero motivando in relazione alle carenze formative del diploma, non permette, invece, alle medesime di opporre il rifiuto sulla base di aspetti estrinseci e formali (come appunto, la mancanza della dichiarazione di valore da parte del Consolato di Riga), che nulla hanno a che vedere con il valore scientifico e professionale del titolo estero.

Ciò vale, a maggior ragione, nel caso di specie, in cui, venendo in considerazione una esperienza formativa sperimentale, che dichiaratamente prevedeva lo svolgimento di corsi in parte in Italia e in parte in Lettonia, non avrebbe senso negare il riconoscimento per la circostanza (ritenuta, invece, decisiva, dal Consolato di Riga) che il corso non si è svolto interamente in Lettonia.

Si aggiunga che la circolare del 16 giugno 1993, n. 1115, che l'Università appellante ha inteso applicare, era espressamente volta a prevenire il riconoscimento di titoli rilasciati da numerosi istituti privati di seguito elencati, tra i quali certamente non rientrava l'Università statale di Riga (che, tra l'altro, ha sottoscritto accordi con numerosi atenei italiani e di altri Stati membri ai fini del reciproco riconoscimento di titoli accademici); detta lettera circolare, invero, ha imposto lo specifico onere di acquisizione dell'attestazione dell'Autorità diplomatica di cui si discute, "in modo particolare per gli studenti muniti di titolo accademico rilasciato da Università del Messico, dell'Ecuador e della ex Jugoslavia, poiché in questi paesi operano, tra le altre, alcune di quelle istituzioni private non abilitate al rilascio di validi titoli accademici"; se ne deduce, a contrario, che un puntuale onere siffatto non era richiesto nelle ipotesi in cui, come nella specie, il riconoscimento era richiesto per esami sostenuti presso una Università di Stato che nulla avesse a che fare con gli istituti privati come sopra elencati; con la conseguenza, a tutto voler concedere, che l'Ateneo appellante avrebbe dovuto fornire chiare indicazioni in merito alle ragioni che lo inducevano ad estendere le particolari cautele dettate dalla predetta circolare ministeriale anche al riconoscimento dei titoli conseguiti presso istituti universitari pubblici di altri Stati, del tutto estranei rispetto a quelli indicati nel documento stesso; e che la nota ministeriale, diretta all'Università appellante, che ha ribadito i contenuti della predetta circolare, non ha certamente inteso – né potuto – ampliarne la portata applicativa.

8) - Deve essere rigettata, poi, anche la censura secondo cui gli odierni appellati non avrebbero potuto usufruire del programma TEMPUS in quanto non rivolto nei loro confronti. Si tratta di un'affermazione destituita di fondamento, in quanto il programma TEMPUS era aperto espressamente alla partecipazione di studenti comunitari, sia dell'area baltica sia di quella mediterranea. La partecipazione al progetto pilota di mobilità di studenti comunitari era, anzi, condizione necessaria perché il programma potesse beneficiare del contributo comunitario; a tal fine, l'Accademia Medica della Lettonia ha ottenuto la collaborazione di alcune Università degli Stati membri dell'Unione Europea, tra cui appunto l'Università "La Sapienza" di Roma. Si aggiunga che il rigetto della domanda degli originari ricorrenti non è affatto avvenuto per le ragioni ora dette, solo in questa sede addotte dalle amministrazioni appellanti, ma unicamente in considerazione del mancato rilascio della ripetuta attestazione della Rappresentanza italiana in Lettonia; con la conseguenza che non può essere accolta (e va, anzi, dichiarata inammissibile) una censura mirante, nella sostanza, al diniego di accoglimento delle domande

avanzate dagli odierni appellati per ragioni del tutto estranee rispetto a quelle direttamente adottate dall'Amministrazione negli atti impugnati in primo grado.

9) - Alla luce delle considerazioni che precedono, l'appello deve essere rigettato.

Sussistono, tuttavia, giusti motivi per disporre la compensazione delle spese del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione sesta, respinge l'appello in epigrafe.

Spese del grado compensate

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

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il...04/09/2007