



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6307 del 2012, proposto dalla I.S.S.E.A. S.a. - Università privata a distanza, in proprio e quale gerente del Politecnico di studi aziendali di Lugano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Mario Sanino, con domicilio eletto presso lo studio del difensore in Roma, viale Parioli, 180;

contro

il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

del signor Matteo Montalti, non costituito in giudizio;

per l'annullamento ovvero la riforma

della sentenza del TAR Lazio, sede di Roma, sezione III, 14 maggio 2012 n.4318, resa fra le parti, la quale ha respinto il ricorso n.3145/2011 R.G. integrato da motivi aggiunti, proposto per l'annullamento:

(ricorso principale)

a) della nota 25 novembre 2011 prot. n.2435 del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca – MIUR concernente l'equivalenza ai sensi dell'art. 38 del d. lgs. 30 marzo 2001 n.165 del titolo di studio conseguito da Giacomo Franzoni presso la I.S.S.E.A. S.a. – Università privata a distanza – Politecnico studi aziendali di Agno – Lugano, Canton Ticino, Confederazione elvetica;

b) della nota 25 novembre 2011 prot. n. 160 del MIUR, concernente l'equivalenza ai sensi dell'art. 38 del d. lgs. 30 marzo 2001 n.165 del titolo di studio conseguito da Giovanni Vaccarino presso la predetta I.S.S.E.A. S.a.;

c) della nota 27 dicembre 2011 prot. n. 2591 del MIUR concernente l'istanza di riconoscimento del titolo di studio conseguito da Antonello Muscella presso la predetta I.S.S.E.A. S.a.;

(I motivi aggiunti)

d) della nota 5 maggio 2011 prot. n.1085, con la quale il MIUR ha ribadito il diniego di cui sopra;

(II motivi aggiunti)

e) della nota 19 marzo 2012 prot. n.395, con la quale il MIUR ha espresso parere non favorevole alla valutazione dei titoli rilasciati dalla predetta I.S.S.E.A. S.a. ai fini della partecipazione ad un corso per mediatore civile e commerciale;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 novembre 2018 il Cons. Francesco Gambato Spisani e uditi per le parti l'avvocato Mario Sanino e l'avvocato dello Stato Federico Basilica;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente appellante è una società privata di diritto svizzero, operante all'epoca dei fatti nella Confederazione elvetica, la quale offre sul mercato corsi di istruzione qualificandosi "Università privata a distanza".

Con il ricorso di I grado e con i motivi aggiunti, ha impugnato cinque atti dell'amministrazione intimata, il cui contenuto si deve qui riassumere.

Il primo e il secondo di questi atti, le note 25 novembre 2011 prot. n.2435 e prot. n.160 del MIUR sono dirette al Dipartimento per la funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e per conoscenza a due privati, certi Franzoni e Vaccarino, sono intestate "equivalenza titoli di studio ai sensi dell'art. 38 d. lgs. n.165/2001", e trasmettono al Dipartimento in questione "per il seguito di competenza" le istanze dei soggetti privati indicati volte a ottenere, appunto, l'equivalenza ai sensi della norma citata del titolo loro rilasciato dalla ricorrente appellante, ai fini della partecipazione a due concorsi pubblici per l'assunzione di personale, indetti da due comuni italiani (doc. ti A e B in I grado ricorrente appellante allegati al ricorso principale).

Il terzo di questi atti, la 27 dicembre 2011 prot. n. 2591 del MIUR, è diretto a sua volta ad un privato, certo Muscella, reca in oggetto un riferimento all'art. 74 D.P.R. 382/1980, concerne un'istanza di riconoscimento apparentemente ai sensi della norma citata avanzata dal destinatario per un altro titolo di studio rilasciato dalla ricorrente appellante ed esprime una valutazione negativa "in attesa di definitivi pronunciamenti da parte delle competenti autorità e organi svizzeri" (doc. C in I grado ricorrente appellante allegato al ricorso principale).

Il quarto di questi atti, la nota 5 maggio 2011 prot. n.1085, è stato prodotto il 27 febbraio 2012 nel corso del giudizio di I grado dall'Avvocatura ed è una relazione sui fatti di causa ad essa indirizzata.

Il quinto ed ultimo di questi atti, la nota 19 marzo 2012 prot. n.395, è diretto anch'esso ad un privato, l'interveniente in I grado, reca in oggetto un riferimento alla "legge 29/2006", propriamente, come si vedrà, all'art. 12 della l. 25 gennaio 2006 n.29, ed esprime un "parere non favorevole ai fini della valutazione dei titoli rilasciati dalla predetta istituzione ai fini della partecipazione a un corso per mediatore civile e commerciale" (doc. A in I grado ricorrente appellante allegato al II ricorso per motivi aggiunti).

Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il TAR ha respinto nel merito il ricorso, ritenendo in sintesi estrema che in base alla normativa della Confederazione elvetica i titoli di studio in questione non abbiano in Italia valore legale.

Contro tale sentenza, la ricorrente ha proposto impugnazione, con appello che contiene tre motivi, in cui sostiene, sempre in sintesi estrema, che varrebbe il contrario.

L'amministrazione ha resistito con atto 21 agosto 2012, in cui chiede che il ricorso sia respinto.

Con ordinanza 12 settembre 2012 n.3594, la Sezione ha respinto la domanda cautelare.

Con memoria 18 maggio 2018, la ricorrente appellante ha ribadito le proprie asserite ragioni.

In esito alla pubblica udienza del giorno 21 giugno 2018, la Sezione ha pronunciato l'ordinanza 3 luglio 2018 n.4067, con la quale, ai sensi dell'art. 73 comma 3 c.p.a. ha indicato la possibilità di porre a fondamento della decisione la questione, rilevata di ufficio, della inammissibilità del ricorso perché gli atti impugnati non sarebbero provvedimenti lesivi e comunque perché la ricorrente appellante non avrebbe interesse ad impugnarli in quanto non diretta destinataria di essi; sulla

questione, la ricorrente appellante ha argomentato con la memoria 29 ottobre 2018.

Alla pubblica udienza del giorno 29 novembre 2018, infine, la Sezione ha trattenuto il ricorso in decisione.

DIRITTO

1. Va dichiarato il difetto di legittimazione della ricorrente appellante, e pertanto, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso di I grado va dichiarato inammissibile, per le ragioni che seguono.

2. Va anzitutto ricordato, per chiarezza, che una pronuncia in tal senso rientra fra quelle che questo Giudice può emettere d'ufficio: secondo costante giurisprudenza, infatti, nel processo amministrativo la sussistenza della legittimazione ad agire – come pure quella dell'interesse- è valutabile appunto anche d'ufficio in qualunque momento del giudizio, poiché si tratta di presupposti processuali, ovvero dei fattori ai quali la legge, per inderogabili ragioni di ordine pubblico, subordina l'esercizio dei poteri giurisdizionali: in tal senso, per tutte, C.d.S. sez. IV 28 settembre 2016 n.4024.

3. Ciò posto, a fini di chiarezza, va riassunto il quadro delle norme applicabili alla controversia in esame.

3.1 A quanto risulta dagli atti processuali, alcuni privati cittadini della Repubblica italiana, indicati in narrativa, i quali allegano di avere conseguito una laurea presso la struttura gestita dalla ricorrente appellante, hanno ritenuto di utilizzarla in Italia a scopo lavorativo, in due casi per partecipare ad un concorso pubblico, in un terzo caso verisimilmente per fregiarsi del titolo di dottore di ricerca, cui allude l'art. 74 del D.P.R. 382/1980, e nell'ultimo caso per partecipare ad un esame di abilitazione professionale.

3.2 I titoli di studio rilasciati dalla Repubblica Italiana e, per quanto qui interessa, dalla Confederazione elvetica non sono, in via generale, riconosciuti

reciprocamente in via automatica. Entrambi gli Stati sono parte della Convenzione di Lisbona 11 aprile 1997 sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea, cui l'Italia ha dato esecuzione con l. 11 luglio 2002 n. 148, e tale convenzione richiede un "riconoscimento", ovvero ai sensi dell'art. I della Convenzione stessa, una "attestazione formale da parte di un autorità competente del valore di un titolo di studio estero ai fini dell'accesso ad attività educative e/o occupazionali", riconoscimento che deve essere richiesto caso per caso all'autorità competente del Paese interessato dallo studente il quale ha conseguito il titolo per sé, e non già dall'istituzione, quale che essa sia, che lo ha rilasciato, come si ricava per implicito, ma inequivocabilmente, dall'art. III.1 della Convenzione.

3.3 Fra la Repubblica italiana e la Confederazione elvetica esiste poi un accordo bilaterale speciale, stipulato tra il Consiglio federale svizzero ed il Governo della Repubblica italiana sul reciproco riconoscimento delle equivalenze nel settore universitario, concluso il 7 dicembre 2000 ed entrato in vigore mediante scambio di note il 1 agosto 2001, il quale a sua volta prevede all'art. 3 che "Su domanda dello studente, vengono reciprocamente riconosciuti pertinenti periodi di studio, prestazioni di studio ed esami".

4. Il quadro va poi completato con le norme speciali applicabili alle fattispecie che hanno originato questa causa.

4.1 L'art. 38 del d. lgs. 165/2001 citato in narrativa è rubricato "Accesso dei cittadini degli Stati membri della Unione europea", si intende al lavoro presso le pubbliche amministrazioni, ma nel caso di specie rileva a fini in parte diversi, ovvero per disciplinare il caso in cui straniero sia non il candidato, ma il titolo di studio in base al quale questi concorre. In proposito dispone il comma 3, secondo il quale "Nei casi in cui non sia intervenuta una disciplina adottata al livello dell'Unione europea, all'equiparazione dei titoli di studio e professionali provvede la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, sentito il Ministero dell'istruzione,

dell'università e della ricerca. Secondo le disposizioni del primo periodo è altresì stabilita l'equivalenza tra i titoli accademici e di servizio rilevanti ai fini dell'ammissione al concorso e della nomina". Solo per completezza, si ricorda che la Confederazione elvetica è legata all'Unione europea da una serie di accordi bilaterali, i quali disegnano per essa un regime giuridico sostanzialmente identico a quello di uno Stato membro dell'Unione stessa; in particolare, la libera circolazione delle persone, materia in cui rientra la norma in esame, fa parte del pacchetto di Accordi bilaterali I del 21 giugno 1999. Per quanto poi qui interessa, anche il riconoscimento di un titolo di studio ai sensi dell'art. 38 in esame presuppone la domanda della persona interessata, la quale intenda lavorare presso l'amministrazione italiana.

4.2 **L'art. 74 del citato D.P.R. 382/1980**, in materia di riordino della docenza universitaria, rubricato "Riconoscimenti ed equipollenze" prevede poi che "Coloro che abbiano conseguito presso le università non italiane il titolo di dottore di ricerca o analoga qualificazione accademica possono chiederne il riconoscimento con domanda diretta al Ministero della pubblica istruzione", a fini evidentemente di carriera accademica: si tratta, a ben vedere, di un caso particolare di riconoscimento nell'ambito del pubblico impiego, per cui valgono le considerazioni già esposte.

4.3 **Infine, l'art. 12 della l. 29/2006, legge comunitaria 2005**, prevede "(Valutazione di titoli e certificazioni comunitarie). Fatta salva la normativa vigente in materia, in caso di procedimento nel quale è richiesto quale requisito il possesso di un titolo di studio, corso di perfezionamento, certificazione di esperienze professionali e ogni altro attestato che certifichi competenze acquisite dall'interessato, l'ente responsabile valuta la corrispondenza agli indicati requisiti dei titoli e delle certificazioni acquisiti in altri Stati membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'Accordo sullo Spazio economico europeo o nella Confederazione elvetica (comma 1). La valutazione dei titoli di studio è subordinata alla preventiva acquisizione sugli stessi del parere favorevole espresso dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca tenuto conto dell'oggetto del procedimento. Il parere deve essere comunque reso entro

centottanta giorni dal ricevimento della documentazione completa (comma 2)”. La norma è evidentemente applicabile anche al caso in cui la persona interessata voglia far riconoscere il titolo per esercitare una professione privata regolamentata, come nel caso di specie, in cui l’interessato voleva intraprendere la professione di mediatore, per cui il possesso della laurea consente un percorso agevolato ai sensi dell’art. 2 comma 3 lettera e) della l. 3 febbraio 1989 n.39.

5. Dalla considerazione di tutte le norme sin qui riportate emerge allora un dato evidente: il riconoscimento, necessario perché il titolo di studio estero abbia valore in Italia, consegue sempre ad un atto della persona che lo ha conseguito, e mai ad un atto di qualsiasi specie proveniente dall’istituto che lo ha rilasciato.

Se ne deve dedurre, quindi, che **l’istituto in questione in generale, e la ricorrente appellante nel caso di specie, non sono titolari in materia di un interesse legittimo che li abiliti ad impugnare gli atti di diniego in materia, perché si tratta di atti i quali, in sintesi, non li riguardano direttamente.** Sicuramente, un mancato riconoscimento ha degli effetti di fatto sulla loro situazione, in termini di maggiore o minore prestigio di cui gode l’istituto stesso e di maggiore o minore valore dei corsi che esso, se privato, vende come servizio sul mercato; si tratta però di un interesse soltanto indiretto, ovvero accessorio o dipendente dal principale, che nel processo amministrativo può al più legittimare un intervento adesivo ad adiuvandum, e non un autonomo ricorso: sul principio, per tutte C.d.S. sez. III 14 dicembre 2016 n.5268 e sez. IV 8 settembre 1987 n.533. Di conseguenza, la ricorrente appellante doveva ritenersi sin dall’inizio non legittimata al ricorso di I grado, che va dichiarato inammissibile sia quanto al ricorso principale, sia quanto ai motivi aggiunti.

6. Per completezza, vanno svolte considerazioni ulteriori. **L’inammissibilità del ricorso principale e dei motivi aggiunti si potrebbe pronunciare anche per difetto**

di interesse, avuto riguardo al carattere non provvedimentale, e quindi non autonomamente lesivo, della maggioranza degli atti impugnati.

6.1 Ciò vale anzitutto per le note 25 novembre 2011 prot. n.2435 e prot. n.160 del MIUR, che ai fini del riconoscimento di cui all'art. 38 d. lgs. 165/2001 esprimono semplicemente un parere contrario. Si tratta di un parere che la norma di legge non qualifica come vincolante, e pertanto non vale quanto afferma la ricorrente appellante nella memoria 29 ottobre 2018, ovvero che esso sarebbe autonomamente impugnabile perché produrrebbe il blocco del procedimento.

6.2 Le stesse considerazioni svolte sopra valgono, all'evidenza, per la nota 5 maggio 2011 prot. n.1085, confermativa dei pareri contrari di cui sopra.

6.3 Infine, è identico il caso della nota 19 marzo 2012 prot. n.395, che a sua volta ai sensi dell'art. 12 della l. 12/2006 configura l'atto del MIUR come parere endoprocedimentale.

6.4 In definitiva, quindi, l'unico atto che un soggetto legittimato avrebbe in astratto potuto impugnare è la nota 27 dicembre 2011 prot. n. 2591, relativa ad un caso in cui il MIUR ai sensi dell'art. 74 del più volte citato D.P.R. 382/1980 è titolare della competenza a provvedere.

7. La particolarità della fattispecie, sulla quale non constano precedenti editi negli esatti termini, e il rilievo d'ufficio della questione sono giusto motivo per compensare le spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe indicato (ricorso n.6307/2012 R.G.), in riforma della sentenza impugnata, dichiara inammissibile il ricorso di primo grado (n. 3145/2011 R.G. TAR Lazio Roma).

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 novembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Francesco Gambato Spisani

IL PRESIDENTE
Sergio Santoro

IL SEGRETARIO