

avv. Roberto G. Di Martino
prof. avv. Domenico Sinesio
Ordinario di diritto privato nell'Università degli Studi di Napoli Federico II
prof. avv. Gaetano Di Martino
Associato di diritto privato nell'Università degli Studi di Napoli Federico II
prof. avv. Francesco Rinaldi
Associato di diritto privato
80143 Napoli – Via G. Porzio n. 4, Centro Direzionale Is. G8
Tel. +390817500206 pbx Fax +390817500598

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - Roma

Ricorso ex artt. 31 e 117 cod. proc. amm.

Nell'interesse della dr.ssa **Gilda Federica CESARIO** (c.f. CSRGDF94M58G813T), rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, in virtù di procura in calce al presente atto, dagli Avvocati Gaetano DI MARTINO (DMRGTN74B13F839H; gaetanodimartino@avvocatinapoli.legalmail.it), Roberto Giuseppe DI MARTINO (DMRRRT44M23F205E), Francesco RINALDI (RNLFNC73P11F839U; francescorinaldi@avvocatinapoli.legalmail.it), i quali eleggono domicilio digitale presso i propri indirizzi di pec gaetanodimartino@avvocatinapoli.legalmail.it, robertogiuseppedimartino@avvocatinapoli.legalmail.it e francescorinaldi@avvocatinapoli.legalmail.it, e domicilio fisico in Napoli Via G. Porzio n. 4, Centro Direzionale Is. G8, 80143, Fax +390817500598

contro

- **il Ministero dell'Istruzione**, in persona del Ministro *p.t.*, Viale di Trastevere, 76/A - 00153 Roma (RM) Codice Fiscale 80185250588, pec urp@postacert.istruzione.it, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, Roma, Via dei Portoghesi n. 12, pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it;
- **il Ministero dell'Università e Ricerca**, in persona del Ministro *p.t.*, Michele Carcani, 61 - 00153 ROMA, Codice Fiscale 96446770586, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, Roma, Via dei Portoghesi n. 12, pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it;

per la dichiarazione di illegittimità del silenzio inadempimento

sull'istanza *ex art.* 2, l. 241 del 1990 smi, spedita il 05/05/2020 e ricevuta in data 11/05/2020, prot. 0011954, sollecitata il 4.3.2021, avente ad oggetto la *richiesta di equipollenza titoli di studio esteri legge 12/12/1951, n. 1563*; e per l'adozione di ogni atto e provvedimento conseguente ed idoneo a tutela degli interessi della ricorrente.

**Con richiesta di adozione del provvedimento
espresso di equipollenza e con richiesta risarcitoria**

Fatto

La dr.ssa Gilda Federica Cesario, cittadina italiana, nata a Pompei, il 18 agosto 1994,

avv. Roberto G. Di Martino
prof. avv. Domenico Sinesio
Ordinario di diritto privato nell'Università degli Studi di Napoli Federico II
prof. avv. Gaetano Di Martino
Associato di diritto privato nell'Università degli Studi di Napoli Federico II
prof. avv. Francesco Rinaldi
Associato di diritto privato
80143 Napoli – Via G. Porzio n. 4, Centro Direzionale Is. G8
Tel. +390817500206 pbx Fax +390817500598

ha conseguito nei Paesi Bassi il diploma di laurea in *Danza*, denominato il *Bachelor of Arts*, in data 6 luglio 2017, presso la Scuola Superiore per le Arti ArtEZ, *University of the Arts*, di Arnheim, diploma accademico di II livello (c. doc Miur **all. 4**; e *curriculum* della ricorrente **all. 5**). Istituzione legalmente riconosciuta e facente parte del sistema delle scuole superiori dello Stato dei paesi Bassi.

La ricorrente ha, altresì, ottenuto la *dichiarazione di valore* del suddetto titolo attraverso l'Ambasciata d'Italia all'Aja, in data 24.6.2020, n. registro 2027: v. **all. 3**, contenente tutta la documentazione relativa all'equipollenza (v. ultima p. 45); al riguardo, si allega, altresì, scambio mail con il Miur sulla *dichiarazione di valore* (**all. 6**).

In data 05/05/2021, ricevuta l'11/05/2021, presentava *richiesta di equipollenza* al Miur, allegando la richiesta documentazione (v. **all. 1**).

Non ricevendo a alcuna risposta, in data 4.3.2021, a mezzo pec (v. **all. 2**, con ricevuta protocollo), l'istante sollecitava la risposta del Miur sul riconoscimento dell'equipollenza.

Ad oggi alcuna risposta è stata ricevuta dal Ministero.

L'inerzia dell'Amministrazione ha prodotto gravissimi danni e lesioni agli interessi della ricorrente. Avendo partecipato al concorso ordinario a cattedre (v. **all. 7**) ed inserite nelle GPS (graduatorie per le supplenze), ha subito non solo la decurtazione del punteggio in quanto non le viene riconosciuto il diploma di laurea (v. **all. 8**); si allega anche la nota del Miur del 21.7.2020, con l'allegato A/4 sulla valutazione nelle graduatorie per le supplenze del titolo estero, **all. 9**); e la tabella della conversione *voti*, **all. 10**), addirittura, e da ultimo, l'ingiusta *risoluzione di un contratto di lavoro di docenza* a tempo determinato del 3.3.2021, da parte del *Liceo Artistico e Coreutico di Lecce* (v. **all. 11**), per la seguente motivazione: «(...) risulta non in possesso del titolo di accesso alla classe di concorso A058, avendolo conseguito all'estero ma non avendo ottenuto ancora riconoscimento dal Ministero».

E' evidente la grave situazione determinata dall'illegittima inerzia del Ministero, non essendo certo imputabile all'istante il ritardato ed omesso, dovuto e legittimo, riconoscimento del suo titolo conseguito all'estero, **attività vincolata**, senza spazi di discrezionalità, per l'Amministrazione.

Il legittimo riconoscimento del titolo estero è **precondizione** affinché la ricorrente

avv. Roberto G. Di Martino
prof. avv. Domenico Sinesio
Ordinario di diritto privato nell'Università degli Studi di Napoli Federico II
prof. avv. Gaetano Di Martino
Associato di diritto privato nell'Università degli Studi di Napoli Federico II
prof. avv. Francesco Rinaldi
Associato di diritto privato
80143 Napoli – Via G. Porzio n. 4, Centro Direzionale Is. G8
Tel. +390817500206 pbx Fax +390817500598

possa, legittimamente avendone tutti i titoli e requisiti, la sua professione di Insegnante, ingiustamente e lesivamente negata dall'inerzia dell'Amministrazione.

Appare evidente dalla semplice ricostruzione degli eventi dianzi descritti, che l'amministrazione abbia violato tutte le norme sul giusto procedimento, operando in aperto contrasto con quanto disposto dalla l. 241/90 smi, artt. 2 e ss.

L'istanza del ricorrente è rimasta inesitata, configurandosi così un silenzio inadempimento e quindi illegittimo per i seguenti

Motivi

Violazione di legge: artt. 2 e 20 ss. L. 241/1990 smi – Irragionevolezza – Violazione del giusto procedimento e del legittimo affidamento – Violazione del principio di buon andamento e non discriminazione artt. 3 e 97 Cost. Violazione dell'art. 1 della l. 12 dicembre 1951, n. 1563. Violazione del Regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592.

Come noto, con l'«equipollenza» consente ai cittadini italiani di ottenere l'equiparazione di un titolo di studio estero, artistico o musicale, ad un corrispondente titolo italiano; l'analisi comparata del titolo tiene conto della natura accademica, dell'istituzione straniera che ha rilasciato il titolo, della durata degli studi compiuti, dei contenuti disciplinari analitici. Tale valutazione del titolo ha lo scopo di verificare se esso corrisponda, o meno, in modo dettagliato per livello e contenuti a un analogo titolo italiano tanto da poterlo definire equivalente e dandogli lo stesso “peso” giuridico definendolo “equipollente”. Sentito il parere delle competenti autorità accademiche, il Ministero deve emettere il relativo Decreto di equipollenza, o l'eventuale comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza ex art.10 della Legge 241/90.

Con l. 12 dicembre 1951, n. 1563 («Validità legale dei diplomi conseguiti in istituti artistici e musicali stranieri da italiani o figli di italiani») è stato previsto, testualmente, nell'articolo unico, che *«la facoltà attribuita al Ministro per la pubblica istruzione dall'art. 170, ultimo comma, del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, approvato con regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, concernente la dichiarazione di equipollenza, agli effetti legali, dei titoli accademici conseguiti all'estero, o l'ammissione ai corrispondenti esami di laurea o diploma, con dispensa totale o parziale dagli esami di profitto prescritti, e estesa ai diplomi degli istituti artistici e*

avv. Roberto G. Di Martino
prof. avv. Domenico Sinesio
Ordinario di diritto privato nell'Università degli Studi di Napoli Federico II
prof. avv. Gaetano Di Martino
Associato di diritto privato nell'Università degli Studi di Napoli Federico II
prof. avv. Francesco Rinaldi
Associato di diritto privato
80143 Napoli – Via G. Porzio n. 4, Centro Direzionale Is. G8
Tel. +390817500206 pbx Fax +390817500598

musicali conseguiti all'estero da italiani o figli di italiani, udito il parere delle competenti autorità accademiche e della competente Sezione del Consiglio superiore delle antichità e belle arti, e sempre che i medesimi abbiano la cittadinanza italiana».

Ciò premesso, come esposto nella ricostruzione in punto di fatto, la ricorrente ha conseguito nei Paesi Bassi il diploma di laurea *Bachelor of Arts*, in data 6 luglio 2017, presso la Scuola Superiore per le Arti ArtEZ, *University of the Arts*, di Arnheim, diploma accademico di II livello, ottenendo, altresì, la *dichiarazione di valore* del suddetto titolo attraverso l'Ambasciata d'Italia all'Aja, in data 24.6.2020, n. registro 2027.

Nonostante, dunque, il possesso del titolo e la presentazione dell'istanza di equipollenza, ad oggi il Miur non ha dato alcuna risposta sul legittimo riconoscimento del titolo estero, ai fini dell'equipollenza.

L'inerzia dell'Amministrazione ha prodotto gravissime lesioni agli interessi della ricorrente, come precisato in fatto, addirittura, la risoluzione di un contratto di docenza a tempo determinato concluso il 3.3.2021, da parte del *Liceo Artistico e Coreutico di Lecce* (v. **all. 11**), in quanto: «(...) risulta non in possesso del titolo di accesso alla classe di concorso A058, avendolo conseguito all'estero ma non avendo ottenuto ancora riconoscimento dal Ministero».

E' evidente la grave situazione determinata dall'illegittima inerzia del Ministero, non essendo certo imputabile all'istante il ritardato ed omesso, dovuto e legittimo, riconoscimento del suo titolo conseguito all'estero, **attività vincolata**, senza spazi di discrezionalità, per l'Amministrazione.

Il legittimo riconoscimento del titolo estero è **precondizione** affinché la ricorrente possa, legittimamente avendone tutti i titoli e requisiti, la sua professione di Insegnante, ingiustamente e lesivamente negata dall'inerzia dell'Amministrazione.

Appare evidente dalla semplice ricostruzione degli eventi, che l'amministrazione abbia violato tutte le norme sul giusto procedimento, operando in aperto contrasto con quanto disposto dalla l. 241/90 s.m.i.

Il comportamento dell'amministrazione che non pone in essere gli atti necessari e conseguenti al fine di concludere il procedimento di riconoscimento del titolo di studio conseguito all'estero, è particolarmente lesivo degli interessi del ricorrente.

avv. Roberto G. Di Martino
prof. avv. Domenico Sinesio
Ordinario di diritto privato nell'Università degli Studi di Napoli Federico II
prof. avv. Gaetano Di Martino
Associato di diritto privato nell'Università degli Studi di Napoli Federico II
prof. avv. Francesco Rinaldi
Associato di diritto privato
80143 Napoli – Via G. Porzio n. 4, Centro Direzionale Is. G8
Tel. +390817500206 pbx Fax +390817500598

L'art. 2 della l. n. 241 del 1990 smi, al co. 1, stabilisce che *“ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso. Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo”*; prosegue, il comma 2, *“nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni”*.

Come evidenziato nella norma (al comma 7), il suddetto termine per la conclusione del procedimento può essere interrotto solo nei primi trenta giorni per formulare eventuali richieste di integrazioni documentali che non siano già nella disponibilità della PA o che questa non possa acquisire autonomamente. Circostanza che non ricorre nella fattispecie concreta.

La ricorrente ha riposto affidamento legittimo sull'adozione di detti necessari atti e provvedimenti, come dimostra la ricostruzione in fatto che precede.

Giova ricordare che la disciplina della materia è contenuta negli articoli 2 e 2-bis della legge n. 241/1990, come modificate dalle leggi n. 15/2005 e n. 69/2009, che dispongono l'obbligo per tutti i soggetti pubblici di concludere i procedimenti amministrativi; per cui si deve ritenere come illegittima la pratica di non completare quelli che si sono avviati.

L'istanza della ricorrente è, invece, rimasta senza alcun riscontro, nonostante il decorso di circa un anno, in violazione dell'art. 2, L. 241/1990 smi, il quale, come indicato, stabilisce che: *«ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso»*.

In merito all'obbligo di provvedere sulla istanza del privato di recente il Consiglio di Stato ha perentoriamente affermato che *«L'obbligo giuridico per la p.a. di provvedere sull'istanza del privato, ai sensi dell'art. 2 l. 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'art. 7, l. 18 giugno 2009, n. 69, sussiste in tutte le fattispecie particolari nelle quali ragioni di giustizia e di*

avv. Roberto G. Di Martino
prof. avv. Domenico Sinesio
Ordinario di diritto privato nell'Università degli Studi di Napoli Federico II
prof. avv. Gaetano Di Martino
Associato di diritto privato nell'Università degli Studi di Napoli Federico II
prof. avv. Francesco Rinaldi
Associato di diritto privato
80143 Napoli – Via G. Porzio n. 4, Centro Direzionale Is. G8
Tel. +390817500206 pbx Fax +390817500598

equità impongano l'adozione di un provvedimento e quindi, tutte le volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni, qualunque esse siano, dell'Amministrazione» (Consiglio di Stato, sez. IV, 27 aprile 2012, n. 2468).

La fattispecie del *silenzio-inadempimento* riguarda le ipotesi in cui, di fronte alla formale richiesta di un provvedimento da parte di un privato, costituente atto iniziale di una procedura amministrativa normativamente prevista per l'emanazione di una determinazione autoritativa su istanza di parte, l'Amministrazione, titolare della relativa competenza, omette di provvedere entro i termini stabiliti dalla legge; di conseguenza, l'omissione dell'adozione del provvedimento finale assume il valore di silenzio-inadempimento, sussistendo l'obbligo giuridico di provvedere, cioè di esercitare una pubblica funzione attribuita normativamente alla competenza dell'organo amministrativo destinatario della richiesta, attivando un procedimento amministrativo in funzione dell'adozione di un atto tipizzato nella sfera autoritativa del diritto pubblico; obbligo in capo all'amministrazione di adottare un provvedimento amministrativo esplicito, volto ad incidere, favorevolmente nella fattispecie concreta, sulla posizione giuridica della ricorrente, ai sensi degli 2 e ss. della l. 241 del 1990 e artt. 31 e 117 cod. proc. amm. Questi ultimi rappresentano, difatti, sul piano processuale lo strumento rimediabile per la violazione della regola dell'obbligo di agire in via provvedimentale sancita dall'art. 2, l. n. 241 del 1990 (v. Consiglio di Stato sez. III, 01/07/2020, n.4204).

La giurisprudenza in particolare ha chiarito che “ *L'obbligo della P.A. di provvedere - ai sensi dell'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'art. 7 della legge 18 giugno 2009, n. 69 - sussiste in tutte quelle fattispecie particolari nelle quali ragioni di giustizia e di equità impongano l'adozione di un provvedimento e quindi, tutte quelle volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni (qualunque esse siano) dell'Amministrazione*”. (Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 3234 del 30 giugno 2017).

Nel caso di specie è evidente l'interesse del privato ad ottenere una risposta espressa da parte dell'amministrazione.

avv. Roberto G. Di Martino
prof. avv. Domenico Sinesio
Ordinario di diritto privato nell'Università degli Studi di Napoli Federico II
prof. avv. Gaetano Di Martino
Associato di diritto privato nell'Università degli Studi di Napoli Federico II
prof. avv. Francesco Rinaldi
Associato di diritto privato
80143 Napoli – Via G. Porzio n. 4, Centro Direzionale Is. G8
Tel. +390817500206 pbx Fax +390817500598

Per cui l'obbligo giuridico dell'amministrazione resistente di concludere il procedimento autorizzatorio maturato sull'istanza del privato è fondato anche sulla tutela del legittimo affidamento del ricorrente, la cui situazione giuridica soggettiva si è consolidata, in ragione della ricostruzione che precede.

In merito la giurisprudenza del Tribunale adito ha affermato che «la pubblica amministrazione, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dall'art. 97 Cost., è tenuta ad improntare la sua azione non solo agli specifici principi di legalità, imparzialità e buon andamento, ma anche al principio generale di comportamento secondo buona fede, cui corrisponde l'onere di sopportare le conseguenze sfavorevoli del proprio comportamento, che abbia ingenerato nel cittadino incolpevole un legittimo affidamento» (T.A.R. Campania – Napoli, sez. IV, 22 giugno 2011, n. 3297).

L'amministrazione resistente è, pertanto, tenuta a porre in essere gli atti necessari al completamento del procedimento di rilascio del riconoscimento del titolo conseguito all'estero dalla ricorrente.

Inoltre, non residuando alcun margine di discrezionalità in capo all'Amministrazione, trattandosi di attività **vincolata**, sussistendone tutti i presupposti di legge si chiede l'adozione del provvedimento espresso di riconoscimento della richiesta equipollenza, con ogni conseguenza di legge.

Istanza risarcitoria e *astreintes*

Come ricostruito in fatto, l'ingiusta ed illegittima inerzia dell'Amministrazione nel ritardare colpevolmente il riconoscimento della legittima richiesta di equipollenza del titolo di studio conseguito all'estero è fonte di danni gravi ed ingiusti alla ricorrente, che ha perso già un contratto di docenza a tempo determinato (presso il Liceo artistico di Lecce), subendo la risoluzione del contratto a causa di detto omesso riconoscimento di equipollenza. Lo stipendio spettante alla ricorrente, a decorrere dal 2.3.2021 sino alla fine dell'anno scolastico, al lordo di tasse, indennità e tributi, com'è noto ed in via parametrica, ammonta ad euro 2.000,00 mensili.

In ragione di quanto precede la ricorrente ha subito un danno, da danno emergente e mancato guadagno, pari a circa 8.000,00, oltre accessori di legge.

Si chiede, pertanto, la condanna dell'Amministrazione al ristoro di detto danno o in

avv. Roberto G. Di Martino
prof. avv. Domenico Sinesio
Ordinario di diritto privato nell'Università degli Studi di Napoli Federico II
prof. avv. Gaetano Di Martino
Associato di diritto privato nell'Università degli Studi di Napoli Federico II
prof. avv. Francesco Rinaldi
Associato di diritto privato
80143 Napoli – Via G. Porzio n. 4, Centro Direzionale Is. G8
Tel. +390817500206 pbx Fax +390817500598

quella diversa somma che si riterrà di giustizia, anche in via equitativa.

Si chiede, altresì, ove l'Amministrazione ritardi ulteriormente il riconoscimento della richiesta equipollenza di condannarla per ogni giorno di ritardo, a titolo di *astreintes*, ad una somma di denaro almeno di 100 euro al giorno o secondo quanto si riterrà di giustizia, sino all'adozione del provvedimento.

Conclusioni

Voglia il Collegio adito accogliere il ricorso, e per l'effetto accertare e dichiarare l'illegittimità del silenzio-inadempimento dell'Amministrazione resistente sull'istanza della ricorrente, ex artt. 2 ss. della l. 241 del 1990 s.m.i., adottando il provvedimento espresso di riconoscimento della richiesta equipollenza, sussistendone tutti i presupposti di legge, ai sensi e per gli effetti degli artt. 31 e 117 del cod. proc. amm.; ove necessario, nominando, al tempo stesso, un commissario *ad acta* che provveda in luogo dell'organo competente laddove persista l'inadempimento; condannare, altresì, l'Amministrazione in ragione di quanto precede al risarcimento del danno ingiusti subito a causa del ritardo ed illegittima inerzia quantificato in euro 8.000,00 o in quella diversa somma che si riterrà giusta anche in via equitativa, nonché al pagamento in favore della ricorrente a titolo di *astreintes*, per ogni giorno di colpevole ritardo nel riconoscimento dell'equipollenza, almeno di euro 100,00, o quella diversa somma che si riterrà equa; con ogni effetto e conseguenza di legge anche in ordine a spese e competenze del giudizio.

Il contributo unificato da versare per la presente controversia è pari ad **€ 300,00**.

I sottoscritti Avv.ti Gaetano Di Martino, Roberto Giuseppe Di Martino e Francesco Rinaldi, difensori della ricorrente, dichiarano che le copie informatiche utilizzate per la notifica a mezzo pec sono conformi all'originale nativo del presente atto.

Napoli, 9.6.2021

Avv. Francesco Rinaldi

Avv. Gaetano Di Martino

Avv. Roberto Giuseppe Di Martino