



TRIBUNALE DI MARSALA
SEZIONE CIVILE

riunito in camera di consiglio e composto dai magistrati:

dott. Michele Ruvolo

Presidente

dott. Francesco Paolo Pizzo

Giudice

dott. Andrea Marangoni

Giudice rel.

riunito in camera di consiglio, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

visto il reclamo presentato dalla dott.ssa [REDACTED] al fine di ottenere la revoca dell'ordinanza resa nel procedimento recante il n. RG 2260 del 2017, depositata in data 12 dicembre 2017, comunicata via PEC in data 13 dicembre 2017;

vista la memoria difensiva depositata dalle Amministrazioni reclamate;

udite le parti all'udienza del 25/1/2017;

osserva:

Con ricorso depositato in data 27/12/2017, ritualmente notificato, la dott.ssa [REDACTED] ha proposto reclamo avverso l'ordinanza n. cronologico 8977 del 2017 resa nel procedimento recante il n. RG 2260 del 2017, depositata in data 12 dicembre 2017, comunicata via PEC in data 13 dicembre 2017, con cui il Tribunale ha rigettato il ricorso ex art 700 c.p.c. proposto dalla dott.ssa [REDACTED], odierna reclamante, al fine di ottenere il riconoscimento del suo diritto, in qualità di docente di Scuola dell'Infanzia a tempo indeterminato presso il [REDACTED] [REDACTED], al congedo straordinario retribuito per dottorato di ricerca ai sensi e per gli effetti della legge n. 476 del 1984, specificamente in relazione alla frequenza del dottorato di ricerca di durata triennale presso la Pegaso International LTD con sede a Malta.

In particolare, l'odierna reclamante ha dedotto di essere stata ammessa al dottorato di ricerca in Law, Education and Development presso la Pegaso International di Malta e di aver conseguentemente avanzato istanza di congedo straordinario retribuito per dottorato di ricerca ai sensi e per gli effetti della legge n. 476 del 1984, istanza inizialmente accolta dal Dirigente scolastico; questi, revocando il proprio precedente provvedimento di concessione del congedo e richiamando una nota dell'USR per l'Emilia Romagna, ritenne di dover acquisire preventivamente un giudizio di equipollenza del titolo conseguibile mediante il predetto dottorato, parere fornito dal MIUR con nota n. 27501 del 5.10.2017, notificato alla ricorrente il 9.10.2017: il MIUR in risposta alla richiesta avanza dal Dirigente scolastico, rispose di non poter esprimere, allo stato, un giudizio



di equipollenza, trattandosi di *“un corso di dottorato di recente creazione offerto da una istituzione straniera non conosciuta in precedenza a fronte della mancanza di almeno una coorte di un primo ciclo dottorale per il quale non abbiamo quindi tutti gli elementi utili ai fini di una valutazione sostanziale del corso stesso”*.

L'odierna reclamante ha precisato altresì che, in risposta alle sue sollecitazioni, con nota prot. 3385 del 19.10.2017 l'amministrazione odierna reclamata denegò la concessione del congedo straordinario ancorando tale diniego 1) al tenore dell'art 74 del DPR n. 382 del 1980.

Dunque, la ██████ propose ricorso ex art. 700 c.p.c., esitato nell'ordinanza oggi reclamata, di rigetto delle richieste avanzate dalla ricorrente, sulla base della ritenuta necessità, in accordo con le difese spiegate dal MIUR, della dichiarazione *ex ante* di equipollenza, assente nella specie.

La reclamante ha censurato l'ordinanza impugnata, asserendo che la necessità dichiarazione di equipollenza *ex ante* di equipollenza non sarebbe contemplata dalla normativa in vigore e che, in ogni caso, la stessa avrebbe presentato tutta la documentazione necessaria affinché l'amministrazione emettesse un giudizio positivo.

Si è costituita l'amministrazione resistente, deducendo l'infondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

Istruita con l'acquisizione dei documenti prodotti dalle parti, la causa è stata trattenuta in riserva all'udienza del 25/01/2018 e decisa mediante deposito della presente ordinanza.

Il reclamo è infondato.

La normativa applicabile e l'interpretazione giurisprudenziale della stessa, sono pacifiche.

La norma di cui si discute (art.2 L. n. 476 del 1984) dispone espressamente che *"il pubblico dipendente ammesso ai corsi di dottorato di ricerca è collocato a domanda , compatibilmente con le esigenze dell'amministrazione, in congedo straordinario per motivi di studio senza assegni per il periodo di durata del corso ed usufruisce della borsa di studio ove ricorrano le condizioni richieste; in caso di ammissioni a corsi di dottorato di ricerca senza borsa di studio o di rinuncia a questa , l'interessato in aspettativa conserva il trattamento economico, previdenziale e di quiescenza in godimento da parte da parte dell'amministrazione pubblica"*.

Tale disposto è stato interpretato, secondo un orientamento esegetico dal quale non si ha motivo di discostarsi, nel senso che sia indirizzato ad operare unicamente per i corsi di dottorato istituiti presso le università italiane (Cons. Stato Sez. VI 2 ottobre 2007 n. 5066; Cons. Stato Sez. IV, Sent., 19/03/2013, n. 1608; Cass. civ., sez. lav., 15/10/2010, n. 21276) .

Tale assunto è del tutto coerente con la normativa recata dal D.P.R. 11 luglio 1980 n.382 in tema di riordino della docenza universitaria e segnatamente con l'art.74 disciplinante *"riconoscimenti ed equipollenze"*.



Recita dunque tale ultima norma: "*Coloro che abbiano conseguito presso 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. La domanda può essere corredata dai titoli attestanti le attività di ricerca e dai lavori compiuti presso le università non italiane. L'eventuale riconoscimento è operato con decreto del Ministro della pubblica istruzione su conforme parere del Consiglio universitario nazionale...*".

Il dato normativo summenzionato prevede che il titolo di studio conseguito presso università estere, quanto ai suoi effetti abilitanti e quindi, quanto alla sua efficacia, debba essere subordinato ad un'attività di intermediazione del Ministero dell'Istruzione che, con apposita valutazione, si pronunci sull'inserimento di tale titolo nel sistema ordinamentale dei titoli accademici validamente conseguiti nel nostro Paese.

Sulla scorta di tali premesse, si palesa subito l'equivoco in cui è incorsa parte ricorrente nell'affermare che il requisito della valutazione *ex ante* di equipollenza non sia prescritto dalla normativa di riferimento: ciò, di per sé, è senza dubbio vero, tuttavia la sua introduzione in sede ermeneutica non opera, affatto, in *malam partem*, ovvero non è finalizzata al restringimento del campo di operatività dell'istituto del congedo straordinario in questione; al contrario, funge da limite all'estensione giurisprudenziale di tale istituto a casi non espressamente contemplati, nell'ottica di armonizzazione con i principi relativi al riconoscimento dei dottorati conseguiti presso Istituti esteri.

In altre parole, il diritto alla fruizione dell'aspettativa in questione non potrebbe scaturire *sic et simpliciter* dall'art. 2 cit., proprio perché nell'alveo di tale disposizione non rientrano – pacificamente – i corsi di dottorato presso università straniere od estere.

Da ciò può ulteriormente desumersi che, nel far riferimento, con il cit. art. 2 L. 13 agosto 1984, n. 476, ai "*corsi di dottorato di ricerca*" il legislatore abbia tenuto presente l'articolata realtà sulla quale ha ritenuto di intervenire e non abbia inteso genericamente richiamare qualsiasi corso per il quale, in qualsiasi altro paese, venga utilizzata un'espressione linguistica equivalente a quella italiana di "*dottorato di ricerca*", al di fuori di ogni garanzia di serietà e di comparabilità con la disciplina nazionale, così come in definitiva dovrebbe ritenersi ove si accogliesse la tesi opposta.

Dunque, consapevole di estendere l'applicazione della norma ad un'ipotesi non prevista, la giurisprudenza ha inteso porre dei paletti, consistenti nell'ampliare l'operatività della procedura di cui all'art. 74 dpr 382/1980 ad una fattispecie diversa, con funzione di controlimite.

D'altra parte, la procedura di riconoscimento indicata nella giurisprudenza amministrativa consente un adeguato temperamento fra l'esigenza di non limitare i benefici dell'aspettativa retribuita ai soli casi di dottorati italiani, penalizzando così la frequenza di centri ed istituzioni di ricerca



stranieri spesso di grande prestigio, e al tempo stesso di non consentire al dipendente di fruire di rilevanti benefici anche per la frequenza di corsi sulla cui qualificazione non vi è alcuna possibilità di controllo, situazione che non è affatto esclusa per il solo fatto che il paese dove il corso si svolge appartenga, come nella specie, all'Unione Europea (Cass. Cit. in parte motiva).

Da qui la necessaria interposizione ministeriale (*ex ante*), che costituisce una pre-condizione per l'accesso dal congedo straordinario, circostanza che appare perfettamente coerente dal punto di vista sistematico: come si legge nelle decisioni sopra richiamate, infatti, se tale intermediazione viene richiesta *ex post*, ove il titolo di studio in argomento sia stato conseguito presso l'università estera, ai fini degli effetti abilitanti in Italia, a maggior ragione si imporrà *ex ante* la valutazione di equipollenza, ove dalla partecipazione al corso presso Università non italiana si intenda trarre il beneficio dell'esonero dalla prestazione lavorativa in relazione a rapporto di pubblico impiego in atto.

Tanto premesso, non appare possibile pervenire all'adozione di una statuizione favorevole alla concessione dell'aspettativa nemmeno previa disapplicazione del provvedimento amministrativo di diniego (ovvero, *rectius*, di "*non liquet*") della riconoscibilità *ex ante* del titolo rilasciando dall'Università maltese, come sembra prospettare la ricorrente.

A tal proposito, è necessaria una premessa: in base all'art. 63 d.lgs. 165/2001 (T.U. Pubblico Impiego) il giudice ordinario, nelle materie in cui ha giurisdizione, esercita il suo sindacato "*ancorché vengano in questione atti amministrativi presupposti. Quando questi ultimi siano rilevanti ai fini della decisione, il giudice li disapplica, se illegittimi. L'impugnazione davanti al giudice amministrativo dell'atto amministrativo rilevante nella controversia non è causa di sospensione del processo*".

Ebbene, l'espressa previsione normativa di un potere di disapplicazione di "*atti amministrativi*" presupposti da parte del GO e della contestuale evenienza di una loro impugnativa *principaliter* innanzi al GA conferma la permanenza in vita, anche dopo la privatizzazione del rapporto di impiego, di atti amministrativi che incidono sul rapporto medesimo, atti organizzativi "*presupposti*" o "*a monte*" dei poteri datoriali di matrice privatistica.

Il legislatore ha effettuato all'interno della attività di auto-organizzazione della PA una distinzione tra attività costituente esercizio di potestà pubblicistica in senso proprio (concernente la definizione delle norme di organizzazione e gli atti a contenuto generale) e attività organizzativa puntuale ed individuale (nomina del funzionario, fissazione della sede dell'ufficio...) che in nulla si distingue da quella di un qualsiasi privato e che può essere pertanto riconosciuta come attività privatistica dell'ente pubblico, rimessa alla giurisdizione ordinaria.



La definizione di atti di macro organizzazione può ricavarsi dall'attuale art. 2 comma 1° del TU 165/01: "*Le amministrazioni pubbliche definiscono, secondo principi generali fissati da disposizioni di legge e, sulla base dei medesimi, mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti, le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; determinano le dotazioni organiche complessive*".

L'attuale art. 5 comma 1° del medesimo TU individua invece gli atti di micro organizzazione, denominandoli come "*determinazioni organizzative*", finalizzate ad "*assicurare l'attuazione dei principi di cui all'art. 2 comma 1 e la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa*"; al comma 2 dell'art. 5, inoltre, queste "*determinazioni organizzative*" vengono meglio specificate come "*determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro*" e si specifica che esse "*sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro*".

In tale ricostruzione gli atti amministrativi presupposti non possono che coincidere con gli atti di macro organizzazione cui sopra si è fatto cenno, atti organizzativi di natura provvedimentale o spesso regolamentare che attengono alla organizzazione complessiva degli uffici e che sono espressione della potestà pubblicistica di auto-organizzazione della PA, vale a dire gli atti di cui all'art. 2 comma 1° TU 165/2001.

Tale qualificazione deve essere negata ai provvedimenti amministrativi direttamente lesivi delle posizioni giuridiche dell'impiegato; in simili casi la questione della legittimità o illegittimità dell'atto amministrativo non costituisce un semplice anello nella catena di questioni che il giudice deve risolvere per decidere la controversia, bensì rappresenta il vero e proprio oggetto della stessa. Altrimenti detto: il potere di disapplicazione richiede che sia dedotto in giudizio un diritto soggettivo sul quale incida il provvedimento amministrativo non conforme a legge, oggetto di cognizione *incidenter tantum*, e non una situazione giuridica suscettibile di assumere consistenza di diritto solamente all'esito della rimozione del provvedimento stesso, ipotesi che si verifica nel caso di specie.

Ma vi è di più: in questo caso, dalla mera disapplicazione del provvedimento asseritamente illegittimo non potrebbe scaturire un provvedimento giurisdizionale attributivo dell'aspettativa, posto che continuerebbe a mancare l'interposizione ministeriale di segno positivo; dunque, dalla mera presunta illegittimità del diniego alla riconoscibilità non discende l'insorgenza del diritto dell'odierna reclamante, la quale presuppone la ri-edizione dell'esercizio del potere amministrativo; né può sostituirsi il Tribunale alla pubblica amministrazione, posto che il giudizio di equipollenza impinge in una valutazione discrezionale, di natura tecnica, alla stessa amministrazione riservata.



Tali ultimi rilievi assumono carattere decisivo, determinando l'assorbimento delle ulteriori censure sollevate dalla reclamante, peraltro già compiutamente analizzate dall'ordinanza impugnata.

Alla luce delle superiori considerazioni, il reclamo non merita accoglimento.

Le spese seguono la soccombenza.

Si precisa che, in applicazione del principio stabilito dall'art. 91 c.p.c., le stesse sono liquidate come in dispositivo, tenuto conto 1) delle caratteristiche, dell'urgenza e del pregio dell'attività prestata, 2) dell'importanza, della natura, delle difficoltà e del valore dell'affare, 3) delle condizioni soggettive del cliente, 4) dei risultati conseguiti, 5) del numero e della complessità delle questioni giuridiche e di fatto trattate, nonché delle previsioni delle tabelle allegate al decreto del Ministro della Giustizia n. 55 del 10.3.2014 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale – Serie Generale – n. 77 del 2.4.2014, in vigore dal successivo 3.4.2014). In particolare si fa riferimento, stante il carattere comunque non vincolante delle dette tariffe, al loro valore minimo per lo studio della controversia, per la fase introduttiva e per la fase decisoria (per procedimenti cautelari di valore indeterminabile – complessità bassa), e si determina in € 1.823,00 il compenso complessivo.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1-quater, sussistono i presupposti per il raddoppio del versamento del contributo unificato da parte del ricorrente, a norma dello stesso art. 13, comma 1-bis.

P.Q.M.

- 1) rigetta il reclamo;
- 2) condanna la reclamante al pagamento delle spese di lite, liquidate in euro 1.823,00;
- 3) dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1-quater;

Così deciso in Marsala, nella camera di consiglio del 19/1/2018

Il Giudice relatore

Andrea Marangoni

Il Presidente

Michele Ruvolo

