

La Dichiarazione di valore in loco e il ruolo delle rappresentanze diplomatiche italiane all'estero.

Inizierò questa breve esposizione parlando del ruolo del Ministero degli Affari Esteri nel riconoscimento dei titoli di studio e professionali. Dirò anzitutto che il Ministero degli Affari Esteri, nella questione in esame, non ha un ruolo decisionale, diremmo "di prodotto finito", non "fa equipollenze" come alle volte si sente dire da qualcuno, ma ha solamente un ruolo di supporto delle amministrazioni che, sul territorio metropolitano, si occupano del riconoscimento dei titoli di studio e delle abilitazioni professionali.

Tornerò in seguito sull'argomento.

Voglio adesso esaminare l'esigenza del riconoscimento in Italia di titoli e abilitazioni professionali straniere.

Come sappiamo l'art. 170 del R.D. 1592 del 31 agosto 1933, tuttora in vigore, prevede che i titoli di studio conseguiti all'estero e, di conseguenza, anche le relative abilitazioni professionali non abbiano (direttamente) valore in Italia:

È quindi necessario instaurare un procedimento per dare valore in Italia a detti titoli e a dette abilitazioni.

Questo fatto può oggi apparire per noi assodato, ma non è così per tutti. Con preoccupante frequenza arrivano, infatti, al Ministero degli Affari Esteri telefonate, email o lettere contenenti affermazioni del tipo "Io ho un titolo di studio (o una abilitazione) conseguiti in ... (tale Paese comunitario), questo titolo (o questa abilitazione) non hanno valore in Italia? Ma se siamo in Europa....!".

Senza entrare in merito ad opinioni personali, va precisato che, alla data odierna, tali automatismi non esistono. Dunque, ad esempio, oggi una persona che ha conseguito una laurea, poniamo, in Francia o in Inghilterra o in un altro paese comunitario, non può dire di possedere, così, sic et simpliciter, lo stesso titolo in Italia. Lo stesso discorso vale per le abilitazioni professionali.

È dunque necessaria una attività, che alle volte può anche essere complessa e lunga, per far riconoscere in Italia un titolo, o una abilitazione, conseguita all'estero.

A questo punto entra in gioco, per così dire, l'attività del Ministero degli Affari Esteri che, come avevo detto prima, non ha la funzione di riconoscere titoli o abilitazioni professionali straniere, ma, più modestamente, si inserisce nell'iter dei riconoscimenti in questione.

Questo avviene essenzialmente in due modi: mediante la creazione di appositi Accordi ad hoc, sia con Paesi facenti parte dell'U.E. che con Paesi extra U.E., volti ad agevolare il riconoscimento di titoli di studio, che mediante l'opera delle sedi diplomatico-consolari diretta a prestare tutta l'assistenza necessaria alle amministrazioni metropolitane operanti nel settore, chiarendo dubbi e fornendo informazioni e, specialmente, emettendo un documento denominato "dichiarazione di valore in loco" di cui dirò appresso.

Passiamo ad esaminare il primo punto, che verte sugli Accordi per il riconoscimento dei titoli di studio, alla formazione dei quali collabora fattivamente il Ministero degli Affari Esteri. Va anzitutto detto che gli Accordi in questione possono sussistere sia con Paesi U.E. che con Paesi extra U.E. e pertanto è ben possibile che coloro i quali siano in possesso di un titolo emesso dalle autorità scolastiche o accademiche di un determinato paese extra U.E. con il quale esiste uno specifico

accordo si vengano a trovare in una posizione, per così dire, privilegiata, rispetto ai possessori di un titolo conseguito in un paese U.E. non firmatario di Accordo alcuno.

Ma andiamo con ordine. Dobbiamo anzitutto sgomberare il campo da alcuni malintesi che vengono molto spesso enunciati da coloro i quali chiedono informazioni sul riconoscimento di un titolo di studio straniero.

Alcune persone infatti, quando chiedono se vi è la possibilità di veder riconosciuto in Italia un titolo di studio conseguito all'estero, domandano per prima cosa se vi è un Accordo fra l'Italia e il Paese in questione, nell'erroneo convincimento che, in mancanza di un Accordo ad hoc, non sia possibile riconoscere il titolo straniero.

Non è così. Un titolo straniero, anche in assenza di uno specifico Accordo in materia, è comunque sempre riconoscibile in Italia, salvo il caso che sia stato rilasciato da una istituzione che appartenga ad un ordinamento, scolastico od accademico, di una entità politica non riconosciuta dallo Stato italiano.

Personalmente mi è capitato di incontrare solo un caso del genere, relativo ad una laurea in Medicina conseguita dopo un corso di studi espletato presso la Eastern Mediterranean University, università questa facente parte dell'orientamento accademico della e.d. "Repubblica Turca di Cipro Nord", entità politica non riconosciuta dallo Stato italiano.

Fatta questa breve digressione sulla riconoscibilità dei titoli di studio – e di conseguenza anche delle abilitazioni professionali – ritengo utile tornare un attimo agli Accordi sulla materia. Diciamo subito che detti Accordi hanno come annesso un elenco di università nei cui confronti l'Accordo si applica. Questo vuol dire, ad esempio, che l'esistenza di un Accordo fra l'Italia e l'Austria sul reciproco riconoscimento dei titoli di studio non vuol dire che tutti i titoli di studio conseguiti in tutte le università italiane o austriache saranno riconosciuti secondo la procedura prevista nell'Accordo in questione, ma solo quei titoli rilasciati dalle università di cui all'asso all'Accordo stesso.

Altra questione riguarda il e.d. "automatismo" dell'Accordo.

Sono in molti, a volte anche fra gli "addetti ai lavori", a credere che la sussistenza di un Accordo faccia sì che un laureato in un determinato paese, possa automaticamente essere equiparato ad un laureato nell'altro in virtù dell'Accordo in questione, senza necessità di procedimento alcuno.

Non è raro, effettivamente, che le persone a contatto con il pubblico si trovino di fronte ad osservazioni del tipo "...mi sono laureato, poniamo, in Medicina in Austria – Paese questo con il quale esiste uno specifico Accordo – dunque la mia laurea vale anche in Italia".

In effetti l'esistenza di uno specifico Accordo non rende automatico il riconoscimento di un titolo di studio, ma semplicemente ne facilita l'iter. Né il riconoscimento diventa un puro iter burocratico. È sempre necessario rivolgersi ad una facoltà universitaria e chiedere il riconoscimento del titolo straniero che verrà effettuato non sulla base di una valutazione caso per caso dell'iter formativo del singolo studente, ma applicando l'Accordo in questione.

Spese queste brevi parole sul tema degli Accordi, passo ad esaminare le funzioni degli uffici periferici del Ministero degli Affari Esteri – ambasciate e consolati – nell'iter relativo al riconoscimento di titoli di studio stranieri.

La funzione delle varie sedi diplomatiche si esplica, oltre che col fornire informazioni e chiarimenti eventualmente richiesti dalle varie amministrazioni italiane, anche e soprattutto con la produzione di un documento denominato “dichiarazione di valore in loco”, che è al tempo stesso esplicativo e certificativo del valore di un attestato di studio conseguito all'estero.

Vorrei tornare un attimo, in seguito, sul termine “attestato”. Ora parliamo, in generale, della dichiarazione di valore in loco.

Potremmo definire la dichiarazione di valore in loco come quel documento che rende certo, per le autorità italiane, un titolo di studio estero, ne spiega il significato e l'esatta portata e così consente, al possessore del titolo, di poterlo far valere in Italia, sia ai fini lavorativi che per il prosieguo degli studi.

Vediamo ora, sinteticamente, questi due profili:

1. la dichiarazione di valore in loco dà la certezza che il documento di studio (diploma, pagella scolastica o certificato attestante gli studi compiuti) è originale, ossia genuino, non contraffatto e proveniente da una Istituzione idonea, secondo l'ordinamento scolastico o accademico locale, a rilasciarlo.
2. Fornisce inoltre informazioni sull'esatta portata del titolo (esempio: titolo che consente, in loco, l'accesso a tutte le facoltà universitarie, o soltanto ad alcune, anni di studio, a partire dalla prima classe del ciclo primario, necessari per conseguirlo, o, comunque, in caso di titolo intermedio, all'attivo dello studente).

Se passiamo ad analizzare il primo aspetto noteremo che esso ha una funzione che va assumendo una importanza sempre minore, soprattutto a seguito della ratifica, da parte di un sempre crescente numero di Paesi, della Convenzione dell'Aja del 1961 sull'abolizione delle legalizzazioni degli atti pubblici stranieri istituita da una annotazione, denominata “Apostille” che viene apposta dalle medesime autorità del Paese che hanno rilasciato il titolo e che garantisce la genuinità del medesimo e ne consente il riconoscimento in Italia.

Questa annotazione l'Apostille – altrimenti denominata “timbro” Apostille, consente una rapida individuazione dell'attestato sul quale viene apposto, come documento valido in Italia.

Antecedentemente erano necessarie varie legalizzazioni di firma e, da ultimo, una legalizzazione presso i vari uffici consolari italiani all'estero per dare contezza della legalità, e dunque della genuinità, di un titolo di studio. Detta procedura è ancora in vigore per quei Paesi che non hanno tuttora ratificato la Convenzione dell'Aja in merito.

Riassumendo possiamo concludere che la presenza del timbro “Apostille” o della legalizzazione del titolo da parte delle autorità consolari italiane ci dà già la contezza del fatto che l'attestato di studio è originale e genuino, non contraffatto.

Va da sé che, in pratica, l'individuazione del timbro “Apostille”, che deve essere apposto sull'originale del certificato, è più rapida ed agevole rispetto all'individuazione di una legalizzazione consolare, che deve essere una legalizzazione del titolo stesso, tramite la legalizzazione della firma di chi è autorizzato a rilasciarlo, e non una semplice “copia conforme” o un “visto” o una legalizzazione di una traduzione.

Non essendo dunque alle volte agevole capire, in assenza dell'Apostille, se un documento sia stato legalizzato o meno, è importante la dichiarazione di valore in loco in quanto ci fornisce immediata

(e facile!) contezza oltre che sulla genuinità del titolo, anche sul fatto che esso provenga da una istituzione scolastica o accademica idonea, secondo l'ordinamento locale, a rilasciarlo.

Il secondo aspetto riveste oggi una rilevanza maggiore. Non sempre infatti è agevole comprendere l'esatta portata del titolo di fronte al quale ci si trova, né cosa consente in loco di fare, eventualmente raccordando le prerogative concesse in loco al possessore del titolo straniero con la legislazione italiana.

Sappiamo infatti che per accedere alle facoltà universitarie in Italia è necessario seguire un percorso scolastico di complessivi tredici anni, a partire dalla prima classe elementare, mentre però la stessa legislazione in materia consente l'iscrizione ai possessori di titoli stranieri – siano essi cittadini stranieri o italiani – a condizione che il titolo straniero sia stato conseguito dopo un percorso di almeno dodici anni complessivi, a partire dalla prima classe del ciclo primario (quello che noi chiamiamo elementare) e che, nel paese ove il titolo è stato conseguito, consenta l'iscrizione alle facoltà universitarie.

Non può sfuggire dunque l'importanza della dichiarazione di valore in loco, che oltre ad attestarci la genuinità di un titolo di studio – cosa che ben può fare una legalizzazione – ci fornisce anche indicazioni “su quel diploma specifico”, che, pur essendo valido, può essere stato conseguito in un numero di anni inferiore a dodici (è il caso di alcuni diplomi russi o rilasciati, in genere, dalle Repubbliche facenti parte dell'ex – U.R.S.S., che venivano conseguiti dopo un periodo di studi di soli undici anni, o, in alcuni casi, addirittura dieci anni), oppure può non consentire, in loco, l'iscrizione all'università (è il caso di alcuni diplomi U.S.A. che pur essendo conseguiti dopo un periodo di studi di dodici anni complessivi, non consentono negli stessi Stati Uniti l'iscrizione all'università) o può limitare l'accesso solo ad alcune facoltà universitarie.

Lo spirito di tutta la normativa che consente il riconoscimento di titoli stranieri in Italia è ispirato al riconoscimento del percorso scolastico o accademico del possessore dell'attestato, sì da fargli conseguire un'identica posizione scolastica o accademica nel nostro Paese – con l'unica eccezione del percorso scolastico di dodici anni al posto di tredici per l'accesso all'università – e non certo per fargli conseguire una posizione superiore o di privilegio – che il possessore del titolo non ha nello stesso Paese ove lo ha conseguito – attribuendogli facoltà o prerogative che non possiede.

Lo stesso discorso, come si può facilmente intendere, vale per la funzione abilitante o meno di un titolo di studio.

Fin qui mi sono riferito essenzialmente ai titoli di studio, ma, come detto in precedenza, è più corretto parlare di “attestati”, piuttosto che di “titoli” di studio, comprendendo, con il termine “attestato” sia il titolo definitivo che la certificazione intermedia.

Che la dichiarazione di valore in loco debba, infatti, essere rilasciata anche per attestati di studio non definitivi può apparire ad alcuni ovvio, ma non per tutti è così.

Mi è infatti capitato di recente, di fronte ad affermazioni categoriche di taluni uffici all'estero del tipo “Atteso che le dichiarazioni di valore in loco possono essere rilasciate solo a seguito del conseguimento di un titolo di studio, sia esso diploma o laurea...”, di vedere l'ufficio al quale appartengo costretto a precisare che la Dichiarazione di valore in loco va rilasciata non soltanto per titoli finali di studio, bensì anche per i certificati intermedi (le e.d. pagelle scolastiche) che attestano il superamento di un anno scolastico con promozione alla classe successiva.

In merito il Ministero degli Affari Esteri ha emanato vari documenti, fra cui il messaggio prot. n. 011168684 del 26 marzo 2010 che, benché diretto ad uno specifico consolato in risposta ad un quesito posto, ha affermato tale principio di carattere generale.

Rimane da effettuare un chiarimento sull'oggetto della dichiarazione di valore in loco.

La questione sembra, a prima vista, semplice, in quanto, come abbiamo detto, questo documento va rilasciato sulla base di un attestato o titolo di studio.

Il problema si è sovente posto in relazione all'interpretazione del termine "attestato di studio", in quanto molti degli operatori deputati al rilascio della suddetta dichiarazione lo hanno interpretato in maniera per così dire "classica", ritenendo che andasse rilasciata solo per studi assimilabili alle nostre scuole elementari, medie, superiori ed università, con la conseguente esclusione dei corsi professionali.

La questione è ben nota ai colleghi di altre Amministrazioni, quali il Ministero dello Sviluppo Economico, il Dipartimento per lo Sviluppo e Competitività del Turismo ed il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, i quali nello svolgimento delle pratiche relative al riconoscimento di abilitazioni professionali straniere (quali, ad esempio, quelle relative al titolo di "acconciatore") alla richiesta, rivolta agli interessati, di produzione della dichiarazione di valore in loco, si sono sentiti rispondere dagli stessi che "Le rappresentanze diplomatiche italiane non rilasciano dichiarazioni di valore in loco per tali titoli".

Constatato che tali situazioni corrispondevano al vero, il Ministero degli Affari Esteri si è visto costretto ad effettuare chiarimenti comunicando, agli operatori del settore, che il requisito affinché possa rilasciarsi una dichiarazione di valore in loco è che il titolo presentato sia un titolo di studio, non rilevando se trattasi di un titolo professionalizzante (le e.d. scuole o corsi di avviamento ad una professione, quali le scuole per parrucchieri, estetisti ecc...) o meno. Vedasi a tale proposito il messaggio ministeriale prot. n. 18845 del 19 gennaio 2010 che benché diretto all'Ambasciata d'Italia in Addis Abeba per un caso specifico, enuncia un principio di carattere generale.

La dichiarazione di valore in loco deve riportare gli elementi essenziali di cui abbiamo parlato, ulteriori elementi – quali ad esempio la votazione complessiva conseguita dall'interessato – sono comunque assai appropriati ed opportuni.

Nell'intento di uniformare, quanto ai contenuti se non alla forma, la stesura delle dichiarazioni di valore in loco da parte delle varie sedi all'estero, il Ministero degli Affari Esteri ha prodotto, in data 26 agosto 2004, la circolare prot. n. 270/P/0378434 che, diretta in un primo tempo al M.I.U.R., è stata successivamente diramata a tutte le sedi estere.

Concludendo queste note sul ruolo del Ministero degli Affari Esteri nell'iter relativo al riconoscimento in Italia di titoli di studio e abilitazioni professionali voglio segnalare che, benché la dichiarazione di valore in loco non sia più obbligatoria per titoli o attestati rilasciati da Paesi U.E., essa deve sempre essere rilasciata dagli uffici competenti qualora venga richiesta.

Bisogna sottolineare che il riconoscimento degli attestati di studio e delle abilitazioni professionali conseguite all'estero va assumendo oggi un'importanza sempre crescente dovuta sia al fenomeno delle migrazioni temporanee – si pensi, ad esempio, ai tecnici, ai dirigenti d'impresa e agli stessi funzionari del Ministero degli Affari Esteri che si recano temporaneamente, con le famiglie al seguito, all'estero per periodi più o meno lunghi e, al loro rientro in Italia, hanno necessità di far proseguire ai figli gli studi nel nostro Paese – sia al fenomeno delle migrazioni definitive, spesso effettuate da soggetti socialmente più deboli, in alcuni casi anche con la qualifica di Rifugiati Politici, che però essendo in possesso nel paese d'origine di un titolo di studio, sono spesso desiderosi di svolgere un lavoro più qualificante ed adatto al titolo posseduto invece di vedersi costretti a svolgere un lavoro spesso dequalificante, se non addirittura, alle volte, ai margini della legalità.