

Rekurskommission EDK/GDK
Commission de recours CDIP/CDS
Commissione di ricorso CDPE/CDS

Casa dei Cantoni, Speichergasse 6, Casella postale, 3001 Berna

Procedura A2-2017

DECISIONE DEL 20 NOVEMBRE 2018

Composizione della Commissione di ricorso: Viktor Aepli (presidente), Carole Plancherel-Bongard e Francesca Antonini

nel ricorso

X.Y.

Ricorrente

contro

Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), rappresentata dalla Segretaria generale Susanne Hardmeier, Casa dei Cantoni, Speichergasse 6, Casella postale, 3001 Berna

Opponente

Concernente la decisione della CDPE del 5 settembre 2017

A. Fatti

1. La ricorrente ha ottenuto nel 2008 il diploma di professore in lingua e letteratura inglese presso l'Università Novi Sad in Serbia. Nel 2016 ha superato l'esame professionale pratico (strucni ispit). Nell'ottobre del 2015 ha domandato all'opponente il riconoscimento a livello svizzero della sua formazione, per le materie inglese e tedesco al livello secondario I e per l'inglese nelle scuole di maturità. La ricorrente ha ritirato la domanda di riconoscimento per la materia di tedesco a livello secondario I nel corso della procedura davanti all'opponente.

2. Con la decisione del 5 settembre 2017 l'opponente ha respinto la domanda di riconoscimento della formazione a livello svizzero per la materia inglese nelle scuole di maturità (Dispositivo cifra 1), mentre il riconoscimento a livello svizzero per la materia inglese a livello secondario I è stato concesso con il vincolo di una misura di compensazione di 10 punti credito ECTS da svolgere nel campo della formazione pedagogica professionale (Dispositivo cifra 2).

3. In data 6 ottobre 2017, la ricorrente ha inoltrato un ricorso contro la sopraccitata decisione. Nell'introduzione ha precisato che solo la cifra 1 del dispositivo è impugnata, mentre le altre cifre non sono oggetto del ricorso.

La ricorrente, in merito, ha chiesto di modificare come segue la cifra 1 impugnata:

Alla signora [X.Y.] è accolta la domanda di riconoscimento per l'insegnamento della materia inglese nelle scuole di maturità;

in via sussidiaria: Alla signora [X.Y.] è accolta la domanda di riconoscimento per l'insegnamento della materia inglese nelle scuole di maturità, previa la compensazione di ... punti credito ECTS con l'adeguata misura di compensazione in merito alla formazione pedagogica professionale.

4. L'opponente, nella sua risposta in merito del 15 gennaio 2018 ha formulato le seguenti proposte:

1. Il ricorso del 6 ottobre 2017 è da respingere.

2. Il riconoscimento del diploma della ricorrente per l'insegnamento dell'inglese al livello secondario I è da vincolare all'acquisizione di 21 crediti ECTS nel campo della formazione pedagogica (scienze dell'educazione, didattica delle discipline e pratica professionale).

3. Nell'ipotesi che il diploma della ricorrente fosse equivalente a un master, vincolare il riconoscimento del diploma della ricorrente per l'insegnamento dell'inglese nelle scuole di maturità all'acquisizione di 27 crediti ECTS nel campo della formazione pedagogica (scienze dell'educazione, didattica delle discipline e pratica professionale).

La proposta cifra 2 (riguardo al livello secondario I non impugnato dalla ricorrente, aumento dei 10 punti credito ECTS, inizialmente decisi, a 21 punti, ciò che corrisponderebbe a una reformatio in peius) è stata ritirata dall'opponente con istanza del 3 aprile 2018. Pertanto, può restare aperta la questione, se una reformatio in peius riguardo a una cifra del dispositivo non impugnata sia permessa o se, in un simile caso, in base ai documenti nuovamente presentati, non dovrebbe essere svolta dall'opponente una procedura di revisione, indipendentemente dalla procedura di ricorso. Di conseguenza, nella presente causa resta controversa solo la questione a sapere se il rifiuto della domanda di

riconoscimento per la materia inglese a livello di maturità sia conforme al diritto oppure no. La domanda centrale, quindi, è sapere se la formazione serba conclusa nel 2008 corrisponda alla licenza svizzera di allora o a un Master svizzero di oggi, ciò che nella decisione impugnata è affermato dalla ricorrente, mentre è negato dall'opponente.

5. Nelle ulteriori istanze le parti hanno inoltrato nuovi documenti e sono rimasti sulle loro posizioni. Si ritornerà sulle loro argomentazioni, per quanto necessario, nei considerandi. Nella misura in cui la ricorrente nella sua istanza chiede all'opponente di presentare tutti gli atti, si specifica che dopo il relativo invito da parte della Commissione di ricorso l'opponente ha depositato il completo dossier di riconoscimento e l'opponente ne è stata informata da parte della commissione di ricorso. Sulla completezza della documentazione inoltrata non ci sono dubbi e comunque, la ricorrente, non ne ha concretamente formulati.

B. Considerandi

6. La Commissione di ricorso decide su ricorsi contro le decisioni della CDPE in merito al riconoscimento di diplomi scolastici e professionali (articolo 1 cpv. 2 del Regolamento sulla Commissione di ricorso della CDPE e della CDS del 6 settembre 2007, Raccolta delle basi giuridiche della CDPE n. 4.1.1.2.). La ricorrente è toccata dalla decisione impugnata e pertanto ha il diritto di interporre il ricorso.

7. Nella misura in cui il regolamento della commissione di ricorso della CDPE e della CDS non preveda diversamente (art. 9 del regolamento del 6 settembre 2007 sulla commissione di ricorso della CDPE e della CDS, raccolta delle basi giuridiche della CDPE n. 4.1.1.2.), per la procedura di ricorso davanti alla commissione di ricorso si applicano le norme della Legge sul Tribunale amministrativo federale, (LTAF, RS 173.32). Da parte sua, la LTAF, nel suo articolo 37, per quanto riguarda le disposizioni procedurali, fa riferimento alla Legge federale sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021). Per analogia con l'articolo 49 della PA, un ricorrente può far valere la violazione di diritto federale, diritto intercantonale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, nonché l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti rilevanti.

8. La ricorrente fa valere l'applicabilità del diritto dell'UE, mentre l'opponente non lo ritiene applicabile. Il Regolamento applicabile per il riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali esteri del 27 ottobre 2006 con le susseguenti modifiche (Raccolta delle basi giuridiche della CDPE n. 4.2.3.1.) nel suo articolo 2 capoverso 1 rimanda alla pertinente Direttiva 2005/36/UE. Poiché la Serbia non è uno Stato membro dell'UE o dell'AELS, resta da verificare se si tratti di un caso ai sensi dell'articolo 3 capoverso 3 della citata Direttiva, ciò che potrebbe essere indizio per una sua applicazione. La presenza di una simile fattispecie, però, è da escludere. Infatti, la citata disposizione UE (art. 3, cpv. 3) premette, come primo che il diploma proveniente da un paese terzo debba essere riconosciuto da uno Stato membro e come secondo che questo Stato membro certifichi tre anni di attività professionale sul suo territorio. Nel presente caso, ciò non viene fatto valere e non risulta nemmeno dagli atti. Pertanto, il diploma in discussione, è esaminato secondo l'articolo 2 capoverso 2 del Regolamento di riconoscimento (n. 4.2.3.1.) mentre l'applicazione della Direttiva UE è esclusa.

9. L'opponente ha respinto la domanda di riconoscimento con la motivazione che il diploma presentato non corrisponde al diploma Master richiesto in Svizzera, secondo il quale sono necessari come minimo 270 punti credito ECTS (prima materia 120, seconda materia 90 e didattica 60 punti), intanto poiché la formazione della ricorrente è durata solo quattro anni. Secondo l'articolo 3 del Regolamento concernente il riconoscimento dei diplomi d'insegnamento per le scuole di maturità del 4 giugno 1998 (Raccolta delle basi giuridiche della CDPE n. 4.2.2.1.) dal punto di vista scientifico è obbligatorio un Master nel corrispondente indirizzo di studio.

10. La ricorrente ammonisce dapprima che l'opponente, paragonando il diploma di diritto previgente della ricorrente con le attuali esigenze in Svizzera, viola il principio della non retroattività.

10.1. L'opponente nella sua risposta al ricorso descrive il sistema di diritto previgente (prima di "Bologna") vigente allora in Serbia, dal quale, a suo avviso, ne segue che la formazione della ricorrente non corrisponde alle esigenze svizzere di allora (licenza universitaria, oggi Master); visto come si è proceduto, la questione riguardo all'eventuale violazione del principio della non retroattività non si pone. La ricorrente, inoltre, afferma chiaramente che la sua formazione corrisponde a un attuale diploma Master.

10.2. Secondo gli argomenti dell'opponente il sistema di formazione, della Jugoslavia di allora, conosceva nel campo terziario i livelli VI, VII1, VII2 e VIII, e lo studio di quattro anni rientrava sotto il grado VI fino e compreso il VII1. La frequenza di 1 anno del ciclo immediatamente seguente (grado VII2) portava a un equivalente del Master. È fuori dubbio che la formazione della ricorrente è durata quattro anni e che pertanto non ha superato il grado VII1. Questa formazione, secondo l'opponente, può essere però considerata sufficiente qualora le due seguenti premesse fossero soddisfatte in modo cumulativo: i) conferma del Ministero dell'educazione (e non dell'università) dell'equivalenza con un diploma Master, e ii) prova che (dopo i quattro anni di studio) sia stata seguita una formazione supplementare oppure, sia stato scritto un lavoro di diploma a livello Master. Poiché le due conferme, rispettivamente prove necessarie, non sono state presentate, se ne deduce che la ricorrente, anche secondo il vecchio sistema in Jugoslavia, non detiene un diploma equivalente a un attuale Master.

10.3. La ricorrente contesta la descrizione, fatta dall'opponente, della formazione di diritto previgente. Rimane indiscusso, per contro, che il diploma della ricorrente corrisponda al grado VII1. Secondo il parere della ricorrente il grado VII1 corrisponde a un Master. Dalla conferma del Ministero serbo dell'educazione del 31 gennaio 2018 si evince che la formazione di quattro anni, dal punto di vista del paese che ha rilasciato il diploma conclusivo, corrisponde a degli studi Master (... *della durata di quattro fino a sei anni* ...). Inoltre, l'Università di Novi Sad, in data 19 settembre 2017, ha confermato che la formazione della ricorrente (trasposta nel sistema Bologna) comprende 277 punti credito ECTS. In data 20 settembre 2017, l'Università di Novi Sad ha confermato che il diploma di diritto previgente, conseguito dalla ricorrente, corrisponde oggi a un Master.

10.4. L'opponente ammonisce che non è legata a queste conferme, poiché manca una chiara risposta sul grado di formazione di diritto previgente della ricorrente. Secondo la descrizione del sistema d'educazione della Jugoslavia da parte della "Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen" uno studio di 8 fino a 10 semestri porta al grado VII1, altri 4 semestri portano al grado VII2 (magister). È incontestato che la ricorrente ha svolto uno studio di quattro anni (ciò che corrisponde a 8 semestri) e pertanto il diploma in questione non può essere considerato come un Magister di grado VII2 che apre la strada a un dottorato. Di conseguenza, l'opponente fa giustamente valere che nelle conferme presentate mancano le necessarie precisazioni. Nella misura in cui la ricorrente fa valere nella replica che il grado VII2 corrisponde a un dottorato (e quindi il grado VII1 al Master) non è

sostenibile, poiché a questo punto non si vede più il senso dell'ultimo grado accademico VIII (cfr. anche: Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen, secondo il quale il grado VIII corrisponde al dottorato).

10.5. L'opponente fa valere che il diploma VII1 potrebbe essere qualificato come Master se due premesse fossero soddisfatte in modo cumulativo: i) conferma del Ministero dell'educazione dell'equivalenza con un diploma Master, e ii) prova che è stata seguita una formazione supplementare oppure, è stato scritto un lavoro di diploma (cfr. anche la medesima informazione e pertanto l'identica procedura di *swissuniversities* del 24 novembre 2017). Sulla seconda premessa (corsi supplementari o lavoro di diploma) la ricorrente non si esprime. Dagli atti si rileva che la ricorrente nell'ambito della sua formazione scientifica a livello VII1, ha scritto un lavoro di diploma (ricorrente, prova 4), lavoro di diploma letteratura e lavoro di diploma lingua) che però non si può ascrivere a un successivo livello di studio.

11. Chi presenta un diploma per il riconoscimento, sottostà a un corrispondente obbligo di collaborazione per il rilevamento dei fatti in vista della qualifica. Come indicato sopra (cfr. C. 8) resta perlomeno non chiara, la questione se la formazione conclusa nel 2008 corrisponda all'allora grado VII1 o VII2. Seguendo la descrizione della Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen, in base alla durata dello studio di soli quattro anni si tratta di un diploma di grado VII1, mentre le conferme serbe presentate dalla ricorrente parlano di un equivalente Master senza però altre precisazioni e, in particolare, senza indicazioni sui gradi accademici VI – VIII di previgente diritto serbo e jugoslavo. In questa situazione, era compito della ricorrente procurare una conferma serba ufficiale, secondo la quale il suo diploma corrisponde al grado VII2 di allora. Questa mancanza di chiarezza va a carico della ricorrente. Infine, secondo la prova 1 dell'opponente, va fatto notare che la ricorrente, per principio, in base al sistema di allora, avrebbe avuto la possibilità di seguire successivi cicli di studio dopo la sua formazione di quattro anni al livello VII1 o di redigere eventualmente un altro lavoro di diploma e di raggiungere, pertanto, se non formalmente, ma almeno di fatto, il grado accademico VII2 necessario, nel presente caso, dal punto di vista svizzero. Tali successivi studi non sono però fatti valere dalla ricorrente.

12. Se il diploma della ricorrente sia da giudicare corrispondente a una licenza universitaria svizzera resta da chiarire e ciò a carico della ricorrente. Quando, come nel presente caso, non c'è la prova di un diploma a livello di licenza o Master, viene a mancare la comparabilità della formazione svolta con le esigenze di una formazione svizzera, la quale premette, secondo diritto previgente, una licenza in scienze professionali (e adesso un Master in scienze professionali). Mancando il diploma necessario, viene a cadere, dall'inizio via, la questione della presenza di lacune essenziali di formazione. Non si può colmare la mancanza di un diploma prescrivendo delle misure di compensazione, poiché ciò andrebbe, da una parte a discapito di tutti coloro ai quali, in applicazione del corrispondente regolamento, è richiesto uno studio universitario completo e concluso con una licenza o un Master, e d'altra parte l'opponente verrebbe a meno nel suo compito di garante della qualità dell'insegnamento.

13. Pertanto, l'opponente ha giustamente rifiutato la domanda di riconoscimento per le scuole di maturità, il ricorso è da respingere e la decisione impugnata è da confermare. Le spese ufficiali di CHF 1'000.00 sono a carico della ricorrente. Sono compensate dall'anticipo spese del medesimo importo già versato dalla ricorrente. Ogni parte assume le sue spese.

C. Decisione

1. Il ricorso è respinto e la decisione impugnata è confermata.
2. Le spese ufficiali di CHF 1'000.00 sono a carico della ricorrente. Sono compensate dall'anticipo spese del medesimo importo già versato. Ogni parte assume le sue spese.
3. La presente decisione è notificata alle parti per iscritto e per posta raccomandata.
4. Indicazione dei mezzi giuridici: questa decisione può essere impugnata, entro trenta giorni dalla notificazione, presso il Tribunale federale svizzero a Losanna (Tribunale federale svizzero, 1000 Losanna 14). L'atto di ricorso deve essere redatto in una lingua ufficiale, contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmato (art. 42 cpv. 1 Legge sul Tribunale federale/ LTF, RS 173.110). L'atto di ricorso deve essere consegnato al Tribunale federale oppure, all'indirizzo di questo, alla posta svizzera o a una rappresentanza diplomatica o consolare svizzera al più tardi l'ultimo giorno del termine (art. 48 LTF).

Per la Commissione di ricorso

Viktor Aepli

Francesca Antonini