

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

Casa dei Cantoni, Speichergasse 6, Casella postale 630, 3000 Berna 7

Procedura A2-2015

DECISIONE DEL 7 SETTEMBRE 2015

Composizione della Commissione di ricorso: Viktor Aepli (presidente), Carole Plancherel-Bongard e Arianna Guerini Magni

nel ricorso

X.Y.

Ricorrente

contro

Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), rappresentata dal Segretario generale Hans Ambühl, Casa dei Cantoni, Speichergasse 6, Casella postale 660, 3000 Berna 7

Opponente

Concernente la decisione della CDPE del 24 febbraio 2015.

A. Fatti

1. Secondo gli accertamenti rimasti incontestati della decisione impugnata, il ricorrente ha terminato la sua formazione presso l'Università di Palermo (Italia) nel novembre del 1993 con una laurea in scienze agrarie. Dopo aver partecipato al concorso ordinario ha ottenuto in Italia l'abilitazione all'insegnamento al livello secondario II per le materie scienze naturali, chimica e geografia.

2. In data 23 ottobre 2014, il ricorrente ha inoltrato presso la CDPE (opponente) la domanda di riconoscimento a livello nazionale della sua formazione e abilitazione all'insegnamento per il livello secondario II (cioè scuole di maturità) per le materie biologia, chimica e geografia.

3. In data 24 febbraio 2015, l'opponente ha deciso in merito come segue:

1. La CDEP non può entrare in merito per quanto concerne la sua domanda di riconoscimento per l'insegnamento della geografia al livello secondario II.

2. La sua abilitazione italiana all'insegnamento può essere riconosciuta per le materie biologia e chimica per le scuole di maturità soltanto a condizione che Lei pareggi mediante misure di compensazione le lacune di formazione constatate in merito alla formazione scientifica (15 punti credito ECTS per la biologia e 15 punti credito ECTS per la chimica).

3. ... - 6.

In data 12 marzo 2013 (recte: 2015) e impostazione della lettera il 23 marzo 2015 il ricorrente ha inoltrato ricorso contro la citata decisione con diverse richieste. In via principale ha domandato il riconoscimento senza vincoli della sua formazione per le scuole di maturità nelle materie biologia (domanda 1), chimica (domanda 5) e geografia (domanda 9). L'opponente, il 14 aprile 2015, ha preso visione del ricorso e della documentazione inoltrata. Il 7 luglio 2015, nella sua presa di posizione sul ricorso ha proposto di respingere integralmente il ricorso e di addossare le spese al ricorrente. La presa di posizione e la documentazione inoltrata dall'opponente sono state inviate al ricorrente con la lettera del 16 luglio 2015. Il 23 luglio 2015, la Commissione di ricorso comunica la composizione del collegio giudicante. I due scritti con la relativa documentazione sono stati inoltre inviati al ricorrente ancora per posta raccomandata il 29 luglio 2015. Con istanza del 10 agosto 2015 il ricorrente presenta una conferma del National College for Teaching & Leadership della Gran Bretagna; l'istanza e la prova inoltrata sono state messe a conoscenza dell'opponente con lo scritto del 14 agosto 2015.

B. Considerandi

1. La Commissione di ricorso decide su ricorsi contro le decisioni della CDPE in merito al riconoscimento di diplomi scolastici e professionali (art. 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.). Il ricorrente è toccato dalla decisione impugnata e pertanto ha il diritto di interporre il ricorso.

2. Dato che le parti sono libere di avanzare nuove prove e di presentare nuovi documenti nella procedura di ricorso, i documenti depositati dalle parti nella presente procedura si accludono agli atti.

3. Le motivazioni delle parti saranno riesaminate, ove occorra, nei seguenti considerandi.

In procedura

4. Nella misura in cui il ricorrente chiede in subordine che la Commissione di ricorso abbia a stabilire quanta esperienza professionale sia necessaria per raggiungere 0 o 1 punto credito ECTS passibile di riconoscimento (domande 3, 7 e 10) non si può entrare in merito. Infatti, l'oggetto della procedura di ricorso in diritto amministrativo è limitato dall'oggetto della decisione impugnata: ciò che non è oggetto della decisione impugnata, non può essere oggetto della procedura di ricorso davanti alla Commissione di ricorso. La domanda se e quanti anni di esperienza professionale futura sarebbero sufficienti per arrivare a 0 o 1 numero di punti credito ECTS da recuperare con delle misure di compensazione non era oggetto della procedura di riconoscimento (e d'altronde non potrebbe neppure esserlo), dato che la CDPE decide su domande in un'epoca determinata senza considerare eventuali e possibili futuri cambiamenti (se la persona richiedente, dopo che la sua richiesta è stata respinta, intenda più avanti a seguito di modifiche avvenute nel frattempo, tipo una più lunga esperienza professionale o una nuova formazione continua, riproporre una seconda volta la richiesta, spetta a lei decidere).

4.1. Lo stesso vale pertanto anche per le domande 4, 8 e 11, quando si chiede *in alternativa*, l'esonero dal pagamento delle tasse in una successiva procedura di riconoscimento davanti alla CDPE. Anche questo tema non è oggetto della decisione impugnata e pertanto non si entra in merito sulle relative domande.

In generale

5. In via principale il ricorrente chiede il riconoscimento senza vincoli delle materie biologia, chimica e geografia (domande 1, 5 e 9), mentre in subordine chiede almeno una riduzione dei punti credito ECTS da compensare (domande 2, 6 e 10).

6. Non è controverso il fatto che il ricorrente in Italia abbia assolto uno studio in scienze agrarie in una facoltà specifica per questo ciclo di studi (Facoltà di agraria) (cfr. curriculum del ricorrente, pag. 5 in alto). Pertanto, già dall'inizio bisogna constatare, in accordo con il parere dell'opponente, che per il necessario confronto con una formazione in Svizzera, il richiedente è nell'impossibilità di presentare uno studio principale nelle materie per le quali richiede il riconoscimento (biologia, chimica e geografia). Anche chi studia scienze agrarie in Svizzera, non può con questo diploma pretendere di avere un diploma nelle materie biologia, chimica e geografia (come anche uno studente di storia non può pretendere di avere un diploma in latino, nonostante nell'ambito dello studio di storia abbia frequentato o dovuto frequentare corsi di latino riguardo a contenuti storici). Infatti, esistono per queste materie dei cicli di studio specifici presso apposite facoltà di scienze. Non cambia niente il fatto che durante lo studio di scienze agrarie, sia in Italia, sia in Svizzera ci siano o possano esserci dei punti di contatto con le tre materie in discussione. Pertanto, l'opponente ha giustamente constatato una differenza di rilievo tra la formazione italiana del ricorrente e la necessaria formazione svizzera nelle tre materie in discussione. Il ricorrente, a giusto titolo, non avanza una richiesta d'equivalenza del suo diploma italiano con un diploma svizzero in biologia, chimica e geografia. La constatazione della prima istanza, secondo la quale tra la formazione del ricorrente e la necessaria formazione in Svizzera c'è una differenza sostanziale, non trasgredisce pertanto il diritto europeo applicabile (cfr. la Direttiva 2005/36/CE).

7. L'opponente, dopo aver constatato la differenza importante e di grosso conto nel caso in discussione, ha in seguito cercato di fare una distinzione fra le tre materie in base agli esami superati, concludendo che la materia biologia prevale rispetto a chimica, mentre a suo avviso la materia geografia non entra per niente in considerazione.

8. Nella misura in cui il ricorrente obietta in linea generale, che una considerazione solo parziale dell'esperienza professionale sia esclusa in base all'applicabile Regolamento concernente il riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali esteri del 27 ottobre 2006 (Raccolta delle basi giuridiche della CDPE, n. 4.2.3.1.) e sostiene che l'esperienza professionale porta senz'altro all'esclusione di misure di compensazione (cioè a un riconoscimento senza vincoli), le sue considerazioni non sono condivisibili. L'esperienza professionale è tenuta in considerazione nel caso concreto in base al contenuto e alla durata dell'esperienza professionale comprovata, ciò che eventualmente porta a una diminuzione discrezionale delle misure di compensazione necessarie a causa dell'esistente lacuna di formazione. L'interpretazione fatta dal ricorrente dell'art. 5 e 6 del suddetto regolamento è impropria poiché avrebbe come conseguenza che in presenza di lacune di formazione, sia un breve periodo di esperienza professionale, sia una decennale esperienza professionale porterebbero al medesimo risultato per quanto riguarda le misure di compensazione, ciò che da un punto di vista materiale non sarebbe giustificabile. Il ricorrente, giustamente, non spiega come, ad esempio, una brevissima esperienza professionale potrebbe compensare interamente una sostanziale lacuna di formazione (che eventualmente, come nel presente caso, è di natura scientifica).

9. L'opponente, nella decisione impugnata, per quanto riguarda le materie biologia e chimica ha constatato delle lacune nel campo scientifico, ma non nel campo pedagogico didattico (decisione impugnata, pag. 2, consid. 2). Secondo le disposizioni applicabili, l'esperienza professionale e la formazione continua, in caso di una determinata misura di compensazione, devono essere tenute in considerazione a favore della persona richiedente. In quest'ottica, bisogna notare che in generale la formazione continua a dipendenza dal suo concreto contenuto è di natura scientifica o di natura pedagogica didattica, mentre l'esperienza professionale può servire, in prima linea, per compensare completamente o parzialmente delle lacune in campo pedagogico didattico. Nel presente caso, a quanto pare, non ci sono formazioni continue in discussione; a questo proposito non si trovano indicazioni né nella decisione impugnata, né negli atti e tantomeno ne fa valere il ricorrente.

9.1. Come sopra indicato, solo entro certi limiti l'esperienza professionale è adatta a compensare le lacune scientifiche, quindi ciò non può essere favorevole al ricorrente, siccome le sue lacune, nel caso in discussione, sono soltanto di natura scientifica.

9.2. Nel presente caso bisogna fare un'altra restrizione riguardo alla presa in considerazione dell'esperienza professionale: il ricorrente fa valere un'esperienza professionale di circa 13 anni. Questa durata, nel campo prevalentemente scientifico della presente discussione, è ulteriormente da relativizzare nella misura in cui si tratta dell'insegnamento di tre materie diverse (biologia, chimica e geografia). Pertanto, il ricorrente non può fare valere per ogni singola materia la durata complessiva dell'esperienza professionale; in fin dei conti si tratta piuttosto, riferito alla singola materia, di un'attività parziale. Per questo motivo, si fa notare che date le presenti e specificate circostanze, una presa in considerazione dell'esperienza professionale nell'ambito di lacune scientifiche (e solo queste sono in discussione nel presente caso) può semmai aver luogo soltanto marginalmente.

Biologia

10. Anche se il ricorrente nell'ambito del suo studio di agraria ha superato diversi esami che hanno un rapporto con la biologia e anche tenendo conto (in modo marginale, cfr. sopra C. 9) dell'esperienza professionale, in paragone con uno studio di biologia in Svizzera sussiste un'importante lacuna. Ciò si deduce già solo dalla circostanza che lo studio di agraria non è durato di più di uno studio completo di biologia con diploma Master in Svizzera (cfr. anche i cicli di studio dell'Università di Berna presentati dall'opponente nella sua presa di posizione). Il ricorrente, secondo le sue stesse indicazioni, ha studiato dal 1989 fino al 1993 (formulario di richiesta, pag. 2, cifra 3), ciò che contrariamente alle sue indicazioni corrisponde a uno

studio di quattro anni e non di cinque anni (è risaputo che lo studio non comincia il 1° gennaio e non finisce il 31 dicembre, ciò che nel presente caso è dimostrato anche dal fatto che il ricorrente secondo le sue stesse indicazioni ha ottenuto la maturità nel 1989 e non nel 1988, cfr. formulario di richiesta, pag. 2, cifra 3. Si conclude, pertanto, che in paragone a una formazione svizzera nella materia biologia sussiste una differenza sostanziale e quindi è d'obbligo fissare delle misure di compensazione.

10.1. Nella misura in cui il ricorrente, facendo riferimento all'art. 3 cpv. 2 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.) fa valere nel suo ricorso che il suo diploma Master in scienze agrarie sia un diploma equivalente nel corrispondente indirizzo di studio (biologia), le sue osservazioni sono sbagliate. In primo luogo "diploma equivalente nel corrispondente campo di studio" significa che deve esserci un diploma nella corrispondente materia (nel nostro caso: biologia), la denominazione del diploma però non è formalmente Master, ma altro, ma in sostanza deve essere uno studio master (nella corrispondente materia). In secondo luogo, dalla disposizione citata, risulta che nelle materie che possono essere assolte in un'università, è necessario un corrispondente diploma universitario Master. La materia biologia appartiene a quelle materie che si studiano nell'ambito di una formazione universitaria. Dato che è incontestabile che il ricorrente non ha un diploma universitario Master nella materia di biologia (il suo diploma Master riguarda lo studio di scienze agrarie), non si entra ulteriormente in merito sulle sue osservazioni.

Chimica

11. Per quanto riguarda la materia chimica, il ricorrente indica solo marginalmente nel suo ricorso i contenuti della sua formazione (a differenza della materia biologia; cfr. sopra C. 10). Inoltre, nelle sue richieste (cfr. domanda cifra 5) a differenza della materia biologia (cfr. domanda cifra 1) non fa valere che il diploma di laurea corrisponde al campo di studio. Quindi, anche lui ritiene che le sue prestazioni di studio nelle varie discipline della chimica o in discipline vicine alla chimica siano minori di misura in paragone a quelle assolte nelle discipline che hanno un rapporto con la biologia (cfr. anche le sue argomentazioni a pag. 6 del ricorso secondo le quali c'è un errore di valutazione perlomeno verso la materia biologia [...*almeno per biologia*]). Questa valutazione fatta dal ricorrente stesso tra i contenuti di studio vicini alla biologia e alla chimica coincide peraltro allo stato degli atti. Tuttavia, se in biologia, dove i contenuti di studio vicini alla materia biologia sono stati ritenuti più alti, si constatano comunque importanti lacune nella formazione scientifica (cfr. sopra C. 10), ciò vale ancora di più per la chimica. Pertanto, anche in chimica è d'obbligo fissare delle misure di compensazione.

15 punti credito ECTS per la biologia e 15 punti credito ECTS per la chimica

12. Da quanto sopra esposto, l'opponente ha disposto a giusto titolo delle misure di compensazione nelle materie di biologia e chimica in seguito alla constatazione d'importanti lacune nella formazione scientifica. Questa disposizione è conforme alle regole applicabili (Regolamenti della CDPE e Direttiva 2005/36/CE).

13. L'opponente ha stabilito per ognuna delle due materie delle misure di compensazione di 15 punti credito ECTS. Innanzitutto, si costata che una misura di compensazione di 15 punti credito ECTS per una materia è da definire moderata. Una tale misura non ha bisogno di motivazioni approfondite quando (come nel presente caso) si constatata di partenza una differenza sostanziale di formazione (cfr. decisione del 12 febbraio 2015 /Procedura A13-2014, C. 7.2.).

14. Il ricorrente critica il trattamento uguale delle due materie per quanto riguarda le misure concrete di compensazione (per ogni materia 15 punti credito ECTS). Se si dovesse fare una differenza tra biologia e chimica, a suo avviso, ciò dovrebbe portare ad attribuire alle lacune in chimica un peso maggiore rispetto a quelle in biologia, (ovviamente con la conseguenza che le misure di compensazione nella materia biologia, secondo lui, dovrebbero essere corrette verso il basso, cioè sotto i 15 punti credito ECTS). L'opponente ha rinunciato a un aumento dei punti di credito ECTS per la chimica rispetto alla biologia, poiché ha valutato la chimica materia subordinata e quindi con meno peso rispetto alla biologia ciò che riduce l'entità delle misure di compensazione. Pertanto, le lacune scientifiche più importanti, attraverso la subordinazione della chimica a "materia secondaria", sono state appianate e questo sembra sostenibile. Quindi, siccome i 15 punti credito ECTS per compensare le lacune nella formazione scientifica in biologia non sono contestabili (cfr. sopra C.13), ciò vale anche per la materia chimica date le circostanze appena evidenziate. Il numero concreto dei punti credito ECTS (15 per la materia biologia e 15 per la materia chimica) in base a quanto sopra esposto non sono contestabili.

Comunque, si fa notare al ricorrente che sarebbe stato difendibile anche un aumento dei punti credito ECTS per la materia chimica in rapporto alla biologia (quindi con delle misure di compensazione per la chimica superiori a 15 punti credito ECTS), tuttavia ciò non entra in discussione nella procedura davanti alla Commissione di ricorso, poiché una reformatio in peius nell'ambito di una decisione discrezionale è esclusa (ad reformatio in peius cfr. art. 62 PA in relazione con l'art. 37 LTAF che secondo il Regolamento sulla Commissione di ricorso della CDPE e della CDS [Raccolta delle basi giuridiche della CDPE n. 4.1.1.2.] sono applicabili per analogia nella procedura davanti alla Commissione di ricorso; inoltre: Kölz / Häner / Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. A., Zürich-Basel-Genf 2013, Rz 1161 ff.; Häfelin / Müller / Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz 1813).

Geografia

15. L'opponente non è entrata in merito sulla richiesta per la materia geografia con la motivazione che lo studio assolto di scienze agrarie, in linea di principio, non è paragonabile con lo studio di geografia, ciò che esclude anche la determinazione di misure di compensazione.

16. Da un punto di vista di diritto procedurale la decisione di non entrata in merito è scorretta, in quanto l'opponente ha esaminato l'oggetto della richiesta, l'esito completamente negativo avrebbe dovuto portare a una decisione di rigetto e non a una decisione di non entrata in merito.

17. L'opponente nella decisione impugnata sostiene che il ricorrente non abbia superato alcun esame nell'ambito della geografia, ciò che impedisce di partenza un paragone con una formazione svizzera con il risultato che questa materia non entra per niente in considerazione. Invece, il ricorrente fa valere che nell'ambito del suo studio ha seguito anche materie con contenuti di geografia. L'opponente, nella sua presa di posizione sul ricorso, conviene che certe materie, anche se soltanto parzialmente, siano attribuibili al campo della geografia, senza che ciò tuttavia cambi qualcosa riguardo all'impossibilità di svolgere un paragone.

18. La rilevanza del contenuto di queste materie rispetto a uno studio completo di geografia è, di fatto, molto debole, sempre che ci sia. Comunque ciò non meraviglia, anche perché è oggettivamente impossibile seguire uno studio in scienze agrarie e contemporaneamente una formazione in tre materie (più o meno) vicine, formazione che gli studenti di queste tre singole materie seguono durante il medesimo periodo. Si potrebbe eventualmente arrivare a un'altra conclusione se (considerando la durata della formazione) lo studio di scienze agrarie

fosse durato molto di più di uno studio completo in biologia, chimica e geografia, ciò che ovviamente non è il caso.

19. Dove sia il limite tra i contenuti di studio ancora paragonabili (e pertanto passibili di misure di compensazione) e quelli non più paragonabili, non si può stabilire né in generale, né con precisione. Nel presente caso, la Commissione di ricorso è dell'avviso che non si può contestare la posizione dell'opponente quando ribadisce che il paragone non è possibile con la motivazione che da una parte mancherebbero materie (centrali) come pianificazione del territorio, geologia o climatologia e dall'altra che le materie frequentate sono incentrate chiaramente sulle scienze agrarie. Dovendo negare, in linea di principio, la possibilità di un paragone, le questioni circa l'esperienza professionale in questa materia diventano superflue. Il fatto che in Italia al ricorrente sia concesso con la sua formazione d'insegnare (anche) geografia (condizione di riconoscimento formale secondo il regolamento applicabile) non lega comunque la Svizzera per quanto riguarda il confronto con una formazione svizzera da un punto di vista di contenuto e scientifico (condizione di riconoscimento materiale secondo il regolamento applicabile).

20. Pertanto, si constata che il mancato riconoscimento per la materia geografia è giustificato, ma da un punto di vista di diritto procedurale (come sopra indicato), il corrispondente dispositivo è da formulare come rigetto (e non come non entrata in merito).

Conferma delle autorità inglesi

21. Il ricorrente ha inoltrato con lo scritto del 10 agosto 2015 una conferma dell'istituto inglese National College for Teaching & Leadership che lo abilita all'insegnamento in Inghilterra. Da questo documento, il ricorrente non può ricavare nulla a suo favore per questa fattispecie, poiché le autorità svizzere nel paragone del contenuto di una formazione estera con una svizzera non sono legate alla conferma di uno Stato terzo anche in base alle applicabili norme UE. In questo contesto, l'opponente nel suo scritto del 25 agosto 2015, rimanda a giusto titolo, alla cifra 12 delle considerazioni concernenti la Direttiva 2005/36/CE che vuole evitare l'aggiramento delle qualifiche professionali richieste dai singoli Stati per le loro formazioni (cfr. anche *Gammenthaler, Diplomanerkennung und Freizügigkeit*, Diss. Freiburg/Schweiz 2010, AISUF 300, p. 161).

Comunque, si fa inoltre notare, che la conferma inoltrata non si riferisce esplicitamente né a materie concrete, né a livelli scolastici concreti (*QTS is non-subject and non-age range specific*) e pertanto, anche se fosse tenuta in considerazione nella fattispecie, non sarebbe d'aiuto al ricorrente.

Situazione personale del ricorrente

22. Il ricorrente, infine, fa valere a suo favore circostanze che lo riguardano personalmente. Però, sia esami superati particolarmente bene, sia un'autovalutazione positiva non contano nella procedura di riconoscimento. Il riconoscimento a livello nazionale di un diploma estero avviene in base agli studi assolti, ai corrispondenti esami superati e al relativo diploma, senza tener conto di eventuali particolari meriti negli esami. Le osservazioni in merito e altri argomenti del ricorrente (*cospicua carriera, perfette capacità professionali e culturali, rara qualità che si chiama carisma, ha superato brillantemente i suoi esami ecc.*) sono senza importanza nella procedura di riconoscimento. Anche l'eventuale fatto che le qualità affermate siano confermate da terzi, non cambia niente.

Risultato

23. In conclusione la decisione impugnata non è contestabile. Il ricorso è quindi da respingere con la precisazione riguardo alla cifra 1 del dispositivo impugnato che la domanda di riconoscimento riguardo alla materia geografia è respinta (cfr. sopra C. 20).

24. Dato l'esito della procedura, il ricorrente si assume la tassa ufficiale di CHF 1'000.00 (art. 2 cifra 4 lett. a del Regolamento concernente le tasse della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione del 7 settembre 2006; Raccolta delle basi giuridiche della CDPE n. 4.1.1.1.). Questo importo è compensato dall'anticipo spese del medesimo ammontare già versato. Non sono assegnate spese ripetibili alle parti.

C. Decisione

1. Nella misura in cui si può entrare in merito, il ricorso è respinto e la decisione impugnata è confermata, con la precisazione procedurale che la domanda di riconoscimento per la materia geografia è respinta (decisione impugnata, dispositivo cifra 1).

2. Le spese ufficiali di CHF 1'000.00 sono a carico del ricorrente. Sono compensate dall'anticipo spese del medesimo importo da lui 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.

Per la Commissione di ricorso

Viktor Aepli

Arianna Guerini Magni