

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

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

Procedura A2-2020

DECISIONE DEL 11 DICEMBRE 2020

Composizione della Commissione di ricorso: Viktor Aepli (presidente), Arianna Guerini Magni e Barbara Bassi

nel ricorso

Signora

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 28 gennaio 2020

A. Fatti

1. Secondo gli accertamenti della CDPE (opponente), non contestati, la ricorrente ha ottenuto nel 1999, presso l'Istituto Magistrale Statale "Dante Alighieri" di Enna, il *Diploma di Maturità ad indirizzo socio-psico-pedagogico*, grazie al quale è abilitata in Italia all'insegnamento nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole primarie (cfr. quanto attestato dal Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca il 21 gennaio 2019).

2. In data 14 ottobre 2019, la ricorrente ha inoltrato presso l'opponente una domanda di riconoscimento del Diploma di cui sopra ai fini dell'abilitazione all'insegnamento per il livello primario in Svizzera (asilo e scuola elementare, corrispondenti al primo fino al settimo anno della scuola obbligatoria).

3. Con decisione del 18 gennaio 2020, l'opponente ha riconosciuto il diploma della ricorrente abilitante all'esercizio della professione di insegnante per il livello primario in Svizzera a condizione, però, che l'interessata recuperasse una lacuna formativa pari a 60 crediti ECTS. Detta lacuna si giustifica considerato il grado del diploma della ricorrente, come la durata del medesimo se messi a confronto con una medesima formazione in Svizzera. Con ricorso del 24 febbraio 2020, la ricorrente ha contestato tale decisione, chiedendo il riconoscimento incondizionato del Diploma ottenuto. Il 12 maggio 2020, l'opponente ha proposto di respingere il ricorso, con spese a carico della ricorrente. Con atto scritto del 28 giugno 2020, la ricorrente ha addotto, a complemento della sua domanda ricorsuale, che oltre al Diploma fossero presi in considerazione il perfezionamento e l'esperienza professionale acquisita negli anni (in casu, il servizio civile, l'anno di lavoro in Svizzera e l'anno di lavoro in corso). L'opponente ha presentato le sue osservazioni in data 2 luglio 2020. L'istanza con i nuovi giustificativi è stata notificata alla ricorrente il 3 luglio 2020. Con scritto del 6 luglio 2020, è stata comunicata alla ricorrente la composizione del collegio giudicante. Con istanza del 13 luglio 2020 (consegna postale del 20.07.2020), la ricorrente ha ribadito la sua posizione, allegando la documentazione relativa al suo anno di servizio civile in Italia e alla sua assunzione a B. L'istanza e i relativi allegati sono stati inoltrati all'opponente il 22 luglio 2020. Quest'ultima si è riconfermata nelle sue allegazioni. La presa di posizione è stata recapitata alla ricorrente in data 19 agosto 2020. Nella sua istanza del 28 agosto 2020, la ricorrente, a ulteriore sostegno di quanto sino a quel momento argomentato, ha prodotto il contratto di lavoro con la scuola F.

4. Sulle singole considerazioni delle parti si entrerà in merito - ove necessario - nei considerandi.

5. La ricorrente ha presentato la richiesta in lingua italiana, la decisione è scaturita, come da sue indicazioni, in lingua tedesca. Il ricorso alla Commissione di ricorso è redatto in lingua italiana. Con provvedimento procedurale del 2 marzo 2020, la ricorrente è stata invitata ad esprimersi sulla lingua da adottare per la procedura dinnanzi alla Commissione ricorsuale. Con istanza del 4 marzo 2020, la medesima ha richiesto che fosse fatto uso della lingua italiana. In applicazione dell'art. 33a cpv. 2 PA la procedura ricorsuale è stata dunque tenuta in lingua italiana (vedi Egli, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. A., Zürich-Basel-Genf 2016, N 18 rif. art. 33a).

B. Considerandi

6. 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.). La ricorrente è direttamente toccata dalla decisione impugnata e pertanto ha il diritto di interporvi 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.), la procedura di ricorso davanti alla Commissione di ricorso è retta dalla Legge sul Tribunale amministrativo federale, (LTAF, RS 173.32). La medesima, all'art. 37, prescrive che in materia procedurale trova applicazione la Legge federale sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021). Per analogia, secondo l'art. 49 PA, il ricorrente può far valere la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (lett. a), nonché l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti (lett. b).

8. Nel caso specifico, trattandosi di un Diploma conferito in Italia, trova applicazione la Direttiva 2005/36/UE; mentre a livello svizzero i regolamenti della CDPE ad avere carattere rilevante sono il Regolamento 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.; in seguito: regolamento n. 4.2.3.1.) e il Regolamento concernente il riconoscimento dei diplomi d'insegnamento per il livello elementare, il livello secondario I e per le scuole di maturità del 28 marzo 2019 (raccolta delle basi giuridiche della CDPE n. 4.2.2.10; in seguito: regolamento n. 4.2.2.10).

9. In relazione al riferimento della ricorrente al *concorso* che si svolge in Italia, l'opponente ha ribadito, come non sia assolutamente un requisito per il riconoscimento del titolo di studio in Svizzera che il candidato abbia in precedenza superato un concorso per la professione di docente nel proprio paese. L'opponente pare partire dal presupposto, secondo il regolamento n. 4.2.3.1 (art. 3 cpv. 1 lett. c), che l'accesso diretto e senza limitazioni alla professione nel paese che ha rilasciato il Diploma non sia subordinato al fatto, in questo caso in Italia, che questi garantisca l'accesso ad un contratto a tempo indeterminato nelle scuole pubbliche. Essendo le opinioni delle parti *de facto* non discordanti, ne consegue che le motivazioni della ricorrente sono prive di oggetto e per tanto irrilevanti.

10. Il fatto che la ricorrente abbia svolto la propria formazione sotto il diritto previgente, non comporta alcuno svantaggio per quanto concerne il riconoscimento del diploma sul territorio elvetico. Infatti, nonostante sia nel frattempo intercorso un cambiamento di sistema, l'Italia ha riconosciuto tale formazione quale adempiente i requisiti per l'accesso alla professione. Trova, quindi, applicazione la normativa europea, vedi considerando N. 2 della decisione avversata; Direttiva 2005/36/CE art. 12). Nonostante il riconoscimento in Italia, non si può concludere che anche in Svizzera il riconoscimento sia incondizionato, fattispecie che la ricorrente nella sua istanza pare non cogliere. In specie, la validazione italiana significa solo che la Svizzera non può di principio rifiutare il riconoscimento, ma non esclude che questa possa procedere ad una valutazione, comparando il Diploma estero con la formazione normalmente richiesta in Svizzera (vedi anche cifra 53 e cifra 52 decisione, secondo la direttiva previgente, della Corte di giustizia (quinta camera) del 19 aprile 2004 in merito Ingeborg Beuttenmüller contro Land Baden-Württemberg). Nella decisione contestata, l'opponente riconosce di fatto la formazione della ricorrente, subordinandola, però, ad un recupero formativo. Oggetto della qui presente procedura non è dunque il riconoscimento del Diploma, ma la decisione di subordinarlo all'ottenimento di ulteriori 60 crediti ECTS.

11. In merito, la decisione impugnata trova fondamento nel fatto che dopo un'attenta comparazione del Diploma con la formazione elvetica di docente di scuola elementare, si sono riscontrate delle lacune che necessitano di un recupero da parte della ricorrente.

12. Il punto di partenza per la verifica dell'equivalenza è stato il titolo conferito in Svizzera per l'insegnamento nelle scuole elementari, il quale corrisponde ad un bachelor di livello universitario, ottenibile conseguendo un minimo di 180 crediti ECTS (art. 8 cpv. 1 Regolamento n. 4.2.2.10). Giustamente, ciò non viene contestato dalla ricorrente. Incontestata risulta, inoltre, la constatazione, formulata nella decisione impugnata, che la formazione italiana della ricorrente corrisponda ad un livello secondario e non ad un livello terziario, come è il caso, invece, per la formazione svizzera. Tale divergenza tra le due formazioni, è opinione dell'opponente, ha condotto inevitabilmente il medesimo a considerare la presenza di una lacuna sostanziale, sia in relazione al contenuto, sia per la durata. Dopo aver verificato anche computabilità o meno dell'esperienza professionale della ricorrente, l'opponente ha valutato in 60 crediti ECTS la lacuna da recuperare, ciò che corrisponde ad un anno di studi.

12.1. L'opponente è dunque partita in prima battuta - in considerazione delle regole UE - valutando ci fosse una lacuna formativa sostanziale che necessitava per definizione di misure di compensazione. Questi non è da contestare.

12.2. Considerato come l'opponente non abbia ritenuto che altri criteri dovessero entrare in linea di conto (né dal punto di vista del perfezionamento professionale, né da quello della pratica professionale), la notificata misura compensativa di 60 crediti ECTS si traduce inevitabilmente nel recupero di un anno di studio. Tale valutazione regge alle critiche alla luce delle accertate lacune formative (livello, contenuto e durata; in riferimento al quesito delle prestazioni computabili si veda al considerando 13). Il principio di proporzionalità non è pertanto da considerarsi leso.

13. Rimane pertanto da verificare se la misura di compensazione ordinata, sia invece da ridurre, tenendo in considerazione il perfezionamento professionale, rispettivamente la pratica

professionale svolta dalla ricorrente (cfr. anche la domanda in via subordinata della ricorrente), contrariamente a quanto deciso dall'opponente. Per la valutazione del perfezionamento professionale e della pratica professionale è necessario partire dal livello scolastico per il quale è stato chiesto il riconoscimento di equivalenza, nel qui presente caso trattasi della scuola d'infanzia e/o scuola elementare. Per quanto concerne l'esperienza professionale va inoltre tenuto conto del ruolo svolto, che nella fattispecie deve essere quello di insegnante. Un'esperienza professionale maturata presso un altro livello di scuola (ad es. secondario I) non può di principio entrare in linea di conto, come un'attività svolta nel livello di scuola corretto (in questo caso la scuola dell'infanzia e la scuola elementare), ma non come insegnante (ad es. semplice assistenza in classe nella scuola primaria) non può altresì entrare in linea di conto. Invece, per quanto concerne il perfezionamento, una formazione avrebbe qui rilevanza solo se assolta in una scuola universitaria e fosse, quindi, di pari livello.

13.1. La ricorrente fa valere tre circostanze che a suo dire dovrebbero portare ad una riduzione dei 60 crediti ECTS. (cfr. domanda in via subordinata). Nello specifico:

13.2. Primo: la ricorrente comprova di aver svolto in Italia presso il progetto per l'infanzia PETER PAN: UN 'ETA DA VIVERE un anno di servizio civile (da dicembre 2006 a dicembre 2007). La medesima ritiene che quest'esperienza debba essere tenuta in considerazione quale perfezionamento professionale (*anno di formazione continua*). In primis, va rilevato che non appare chiaro se questo progetto riguardi una formazione continua specifica del livello scuola dell'infanzia/scuola primaria (l'attestato dell'ufficio nazionale per il servizio civile del 28 luglio 2008, presentato dalla ricorrente, non fa riferimento ad una attività presso un istituto scolastico). Invero, la ricorrente non contesta quanto affermato dall'opponente, ovvero che la medesima non abbia comprovato di aver svolto un perfezionamento professionale a livello terziario. Il fatto che (vedi argomentazioni nel testo di ricorso) il servizio civile venga riconosciuto in ambito universitario con dei crediti e pertanto possa essere calcolato come formazione professionale non è di utilità alla ricorrente in quanto con ciò non comprova che la formazione sia di livello terziario. Pertanto, la questione della parificazione di tale servizio ad una formazione di perfezionamento di livello terziario rimane aperta sia dal punto di vista del principio, si tratta in fatti di una possibilità e non di un obbligo né di un automatismo, che dal punto di vista del valore in punti ETCS che verrebbero se del caso attribuiti. Con presa di posizione del 13 luglio 2020, la ricorrente inoltrava ulteriore documentazione attestante il suo servizio civile. Tale documentazione non conduce, però, ad una diversa valutazione a favore della ricorrente. È infatti inconfutato che l'Istituto ove è stato prestato servizio civile, non sia da ritenersi un istituto scolastico statale parificabile ad un'alta scuola pedagogica, bensì un'associazione denominata "L'albero della conoscenza". Il progetto portato avanti dall'associazione, si rivolge a bambini e giovani in Sicilia che hanno vissuto una situazione familiare di violenza e abusi. Il tema della situazione familiare è senza dubbio importante anche per chi svolge il ruolo di insegnante, non è però specifico al punto da poter compensare lacune nel percorso formativo quale insegnante della scuola dell'infanzia e primaria. Tale esperienza, non potendo essere considerata un'attività di insegnamento scolastico, non può neanche essere riconosciuta quale pratica professionale. Ne consegue che l'opponente ha giustamente ritenuto di non poter prendere in considerazione il servizio civile svolto dalla ricorrente.

13.3. Secondo: come pratica professionale, la ricorrente fa altresì valere la sua attività quale assistente di classe presso la scuola dell'infanzia di F (da marzo a dicembre 2018). Come già argomentato in precedenza, per essere riconosciuta, la pratica professionale deve essere

svolta in qualità di insegnante, altre mansioni sono escluse. Ne consegue che la comprovata attività quale assistente di classe non può essere tenuta in considerazione.

13.4. Terzo: nel suo scritto del 28 maggio 2020, la ricorrente argomenta, infine, di lavorare attualmente in una scuola elementare in Svizzera (*l'anno di lavoro in corso*). Nel citato scritto non viene però descritta l'attività svolta, né vengono allegati documenti in proposito. Stando allo scritto della ricorrente del 17 luglio 2020, inoltre, si desume come la medesima sia attiva presso detta scuola elementare soltanto da agosto 2020. Non vi è dubbio che un'attività quale docente, appena cominciata, non possa essere ad oggi presa in considerazione come esperienza professionale.

14. La ricorrente sostiene che in un caso analogo l'opponente abbia riconosciuto un'equivalenza completa, senza necessità di recupero di alcuna lacuna. Tale affermazione non viene però comprovata. L'opponente evidenzia ciò nelle sue osservazioni al ricorso, mentre rimane silente in merito nei suoi successivi scritti. Per questo motivo è inutile soffermarsi oltre.

15. La ricorrente richiama il fatto che nella decisione contestata viene indicato che una pratica professionale della durata di un anno rende la misura di compensazione obsoleta. Dal canto suo, l'opponente afferma di essersi espressa in modo errato. In merito, è prassi consolidata dell'opponente quella di riconoscere l'esperienza professionale quando sia durata almeno un anno. Ciò non significa, però, che una pratica professionale di un anno sia di per sé sufficiente per colmare interamente qualsiasi lacuna. La questione può rimanere aperta giacché la ricorrente non comprova neanche un'esperienza professionale di almeno un anno. Va, inoltre, rimarcato come, secondo il principio della buona fede, l'errata formulazione scelta dall'opponente potrebbe essere interpretata a favore della ricorrente solo qualora fosse stata affermata in sede di riconoscimento del Diploma e la ricorrente avesse sulla base di ciò adottato delle misure concrete che si sarebbero poi dimostrate inutili; ciò non traspare dagli atti.

16. La ricorrente è infine in errore quando richiama l'art. 3 cpv. 1 lit. f delle pertinenti direttive UE. Secondo la lettera di tale norma, infatti, per esperienza professionale si intende l'esercizio effettivo e legittimo della professione in questione in uno Stato membro; per "professione in questione" si intende la professione per cui è postulato il riconoscimento. La ricorrente dovrebbe dunque dimostrare di aver maturato esperienza professionale in qualità di docente di scuola dell'infanzia o di scuola elementare. Elementi probatori in questo senso non sono stati portati (l'impiego a partire da agosto 2020 quale maestra di asilo a F è come detto chiaramente troppo recente per essere tenuto in considerazione; vedi *supra* considerando 13.4.). Ancora, l'anno di servizio civile in Italia non può di certo essere considerato come esperienza nella "professione in questione" (vedi *supra* considerando 13.2.).

17. In conclusione, 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

Barbara Bassi