

BVGer B-87/2007 vom 18. Juni 2007

Bundesverwaltungsgericht, 2007-06-18, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-87_2007

FR: TAF B-87/2007 du 18 juin 2007

IT: TAF B-87/2007 del 18 giugno 2007

Regeste

Riconoscimento diploma/formazione

Erwägungen

E. 1

Fatta eccezione delle decisioni previste all'art. 32 della Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), il Tribunale amministrativo federale (TAF), in virtù dell'art. 31 LTAF, giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021) prese dalla autorità menzionate agli art. 33 e 34 LTAF.

E. 2

L'atto impugnato costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA. In qualità di destinatario il ricorrente è toccato dalla decisione impugnata ed ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa. Egli ha dunque diritto a ricorrere (art. 48 cpv. 1 PA). Il termine e la forma di ricorso sono osservati (art. 50 cpv. 1 e 52 cpv. 1 PA), l'anticipo equivalente alle presunte spese processuali è stato versato entro il termine impartito (art. 63 cpv. 4 PA) ed i rimanenti presupposti processuali sono parimenti adempiuti (art. 48 ss. PA). Occorre pertanto entrare nel merito del ricorso.

E. 3

Giusta l'articolo 68 cpv. 1 della Legge sulla formazione professionale del 13 dicembre 2002 (LFPr, RS 412.10) la disciplina del riconoscimento dei diplomi e dei certificati esteri di formazione professionale che rientrano nell'applicazione della LFPr è di competenza del Consiglio federale. L'UFFT è l'autorità competente per la valutazione delle equipollenze nell'intero campo della formazione professionale, incluse le scuole universitarie professionali. Non è invece competente per il settore delle università, dei politecnici federali e della formazione degli insegnanti. Tale delega è concretizzata all'art. 69 cpv. 1 e 2 dell'Ordinanza del 19 novembre 2003 sulla formazione professionale (OFPr, RS 412.101) ove il Consiglio federale stabilisce che: L'Ufficio federale riconosce i diplomi e i certificati esteri se: a) sono rilasciati o riconosciuti dallo Stato d'origine; b) sono equipollenti a un certificato o a un titolo svizzero. Un diploma o un certificato estero è equipollente a un diploma o a un certificato svizzero se: a) il livello di formazione è uguale; b) la durata della formazione è equivalente; c) i contenuti sono paragonabili; d) il ciclo di formazione comprende, oltre a qualifiche teoriche, anche qualifiche pratiche. E' fatta riserva dell'applicazione degli accordi internazionali.

E. 4.1

L'autorità inferiore fa innanzitutto osservare che le disposizioni dell'accordo sulla libera circolazione delle persone si applicano unicamente nella misura in cui per esercitare una determinata professione è necessario essere titolari di un determinato diploma.

E. 4.2

Il 21 giugno 1999 si è concluso l'accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, il quale è stato approvato dall'Assemblea federale l'8 ottobre 1999 ed è entrato in vigore il 1° giugno 2002 (qui di seguito: accordo, RS 0.142.112.681).

E. 4.3

L'obiettivo di tale accordo è di conferire ai cittadini degli Stati membri della Comunità europea e della Svizzera un diritto di ingresso, di soggiorno e di accesso a un'attività economica dipendente, un diritto di stabilimento quale lavoratore autonomo e il diritto di rimanere sul territorio delle parti contraenti (art. 1 lett. a).

E. 4.4

L'accordo non regola l'ammissione a cicli di formazione speciali e postdiploma nel senso di un riconoscimento accademico, bensì solamente l'accesso al mercato del lavoro nel senso di un riconoscimento delle qualifiche professionali per poter esercitare o essere ammesso all'esercizio di una professione negli stati contraenti (Messaggio concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE del 23 giugno 1999, FF 1999 5092, p. 5118 e 5301 segg., Rudolf Natsch, *Gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen*, in Thürer / Weber / Zäch (editore), *Bilaterale Verträge Schweiz-EG, Ein Handbuch*, Zurigo 2002, pag. 195 segg.).

E. 4.5

Per quanto attiene al riconoscimento delle qualifiche professionali l'accordo comprende solamente quelle attività professionali che sono regolamentate nello stato di accoglienza, cioè attività professionali che possono essere esercitate in uno stato solo se si è in possesso di un diploma, certificato o attestato di capacità professionale. Per contro le professioni non regolamentate possono essere esercitate liberamente e di conseguenza per esse non si pone più la questione del riconoscimento del diploma; in effetti spetta unicamente al datore di lavoro decidere se le qualifiche professionali sono sufficienti per esercitare il tipo di lavoro richiesto (Dominique Dreyer / Bernard Dubey, *L'adhésion suisse à l'Union européenne, enjeux et conséquences*, Zurigo 1998, pag. 859; Rudolf Natsch, precedentemente citato pag. 205). A questo riguardo l'autorità inferiore ha rilasciato una lista delle professioni regolamentate in Svizzera (cfr. www.bbt.admin.ch/dossiers/aner kenn/u/d/regl.pdf). Siccome in Svizzera le professioni nel campo commerciale non sono soggette a regolamentazione, l'accordo non è di conseguenza applicabile alla presente fattispecie.

E. 5.1

L'autorità inferiore ha riconosciuto il diploma del ricorrente come equipollente al diploma di una scuola media di commercio riconosciuta dalla Confederazione elvetica.

E. 5.2

Giusta l'art. 69 cpv. 2 lett. a OFPr il diploma conseguito dal ricorrente è equipollente ad un diploma di una scuola superiore unicamente se il livello di formazione italiano e svizzero sono uguali. In merito al riconoscimento di diplomi è quindi d'uopo esaminare a che livello

il diploma, rispettivamente la scuola frequentata, sono classificati nel paese dove detto diploma è stato conseguito (cfr. DTF 2A.331/2002 del 24 gennaio 2003 consid. 5.2.2). Le nozioni di "equipollenza", "formazione uguale", "equivalenza della durata della formazione", "paragonabilità dei contenuti" come pure "qualifiche pratiche e teoriche" sono cosiddette nozioni giuridiche indeterminate (GAAC 59.75), le quali devono essere interpretate di caso in caso, nel rispetto delle peculiarità delle singole fattispecie. Per costante giurisprudenza, l'interpretazione e l'applicazione di una nozione giuridica indeterminata costituiscono delle questioni giuridiche che, di principio, sono esaminate con ampio potere d'esame. Nella prassi viene tuttavia esercitato un certo riserbo nel potere d'esame allorquando vengono valutate particolari circostanze personali, locali o tecniche che le istanze precedenti conoscono e possono soppesare meglio dell'autorità chiamata a giudicare (DTF 119 Ia 378 consid. 6a e rif; DTF 117 Ib 114 consid. 4b; DTF 103 Ia 272 consid. 6c).

E. 5.3

Occorre qui di seguito esaminare a che livello va classificata la formazione conseguita dal ricorrente. Al momento dell'inizio della sua formazione scolastica, ossia nel 1993, il sistema formativo italiano prevedeva la scuola dell'obbligo - scuola elementare e scuola media - dalla durata di 8 anni. Dopo la scuola media si aprivano numerose possibilità su come proseguire l'istruzione secondaria di secondo grado. Gli allievi potevano scegliere tra liceo classico, scientifico, linguistico o artistico, scuola magistrale, istituto tecnico (indirizzi: meccanica, elettronica, telecomunicazioni, scientifico-tecnologico), istituto professionale (indirizzi: servizi commerciali, alberghiero, agricoltura e ambiente) e istituto d'arte. Un diploma ottenuto presso uno degli istituti menzionati permetteva di iscriversi all'università. Un ciclo di formazione presso un istituto professionale come nel caso di specie corrispondeva ad una formazione di livello secondario superiore (<http://www.euroeducation.net/prof/italco.htm>).

E. 5.4

Secondo il sistema formativo svizzero, la scuola dell'obbligo dura 9 anni. Il livello secondario superiore comprende la formazione professionale di base da una parte e la formazione generale dall'altra (cfr. formazione a livello di scuola media superiore in www.educa.ch/dyn/62293.htm, www.bbt.admin.ch/berufsbis/system/d.index.htm). La formazione professionale di base comprende una formazione professionale pratica; una formazione scolastica in cultura generale e in conoscenze professionali; complementi alla formazione professionale pratica e alla formazione scolastica, ove lo esiga l'apprendimento dell'attività professionale (art. 16 cpv. 1 LFPr). La formazione professionale di base si svolge di regola nell'azienda di tirocinio, in una rete di aziende di tirocinio, in scuole d'arti e mestieri, in scuole medie di commercio o in altre istituzioni riconosciute a tale scopo, per quanto concerne la formazione professionale pratica; in una scuola professionale di base per quanto concerne la formazione in cultura generale e in conoscenze professionali; in corsi interaziendali e in altri luoghi di insegnamento paragonabili per quanto concerne i complementi alla formazione professionale pratica e alla formazione scolastica (art. 16 cpv. 2 LFPr). La formazione professionale di base dura da due a quattro anni (art. 17 cpv. 1 LFPr). La formazione professionale di base su due anni termina di massima con un esame e porta al conseguimento del certificato federale di formazione pratica. La formazione professionale di base su tre o quattro anni termina di massima con un esame di fine tirocinio e porta al conseguimento dell'attestato federale di capacità (art. 17 cpv. 3 LFPr). L'attestato

federale di capacità, unitamente a una formazione generale approfondita, porta alla maturità professionale (art. 17 cpv. 4 LFPr). L'attestato federale di capacità autorizza i relativi detentori a definirsi qualificati in una determinata categoria professionale rispettivamente ad essere ammessi ad una formazione professionale superiore (art. 26 LFPr).

E. 5.5

La formazione generale dopo le scuole d'obbligo avviene nei licei o nelle scuole di diploma. I diplomi conseguiti presso le scuole di diploma consentono l'accesso alle scuole specializzate superiori ed alle scuole universitarie professionali. Invece una maturità liceale autorizza i propri detentori ad essere ammessi in un'università svizzera o in un politecnico federale (art. 2 dell'Ordinanza del 15 febbraio 1995 concernente il riconoscimento degli attestati liceali di maturità, ordinanza sulla maturità, [ORM, RS 413.11]).

E. 5.6

Visto il confronto dei due sistemi formativi italiano e svizzero e considerato che il diploma del ricorrente è classificato al livello secondario superiore in Italia non può essere classificato in Svizzera ad un livello che non sia anch'esso quello secondario superiore.

E. 6.1

Il ricorrente sostiene che il suo diploma sia da rivalutare e da ritenere superiore ad un diploma rilasciato da una scuola media di commercio. Egli ritiene che sia equipollente ad un diploma o certificato conferito da una scuola superiore di commercio svizzero.

E. 6.2

A questo riguardo va rilevato che nel campo della formazione professionale regolato dalla LFPr e dove l'UFFT è competente per la valutazione delle equipollenze, ad esclusione quindi del del settore delle università, dei politecnici federali o di altri tipi di scuole, l'unico diploma di livello secondario che presenta un minimo comune denominatore con quello posseduto dal ricorrente è quello rilasciato da una scuola media di commercio. La formazione acquisita all'Istituto tecnico in Italia è infatti una formazione di tipo essenzialmente commerciale marcatamente teorica che segue il livello di formazione obbligatorio. Il diploma non può quindi essere equiparato a diplomi di scuole che la LFPr non prevede (come per esempio una scuola cantonale di commercio cfr. <http://berufsberatung.ch/dyn/1972.asp>) o che comunque non entrano nel settore di competenza dell'UFFT per riconoscerne l'equipollenza. Da qui l'unico diploma che si può acquisire in Svizzera dopo la scuola dell'obbligo, che non sia una maturità liceale, e che entra nel campo d'applicazione della LFPr è precisamente quello rilasciato da una scuola media di commercio. La scuola media di commercio conferisce una base allargata di cultura generale e una formazione adeguata per la preparazione all'esercizio di un'attività professionale nel settore terziario. Le scuole medie di commercio impartiscono la formazione base in tre anni a tempo pieno, permettendo di conseguire il diploma di commercio con il titolo di impiegato qualificato. È inoltre possibile ottenere la maturità professionale commerciale dopo un periodo di pratica in azienda. I criteri d'ammissione a questo tipo di formazione di regola si basano su requisiti di tipo scolastico (cfr. <http://berufsberatung.ch/dyn/1969.asp>).

E. 6.3

D'altra parte non si può nemmeno equiparare un diploma rilasciato in Italia da una scuola di livello secondario con un diploma rilasciato in Svizzera da una scuola di livello terziario. In

Svizzera infatti i cicli di studio, che proseguono la formazione del livello secondario II si distinguono per l'alto livello delle qualifiche pratiche cui corrisponde un'equilibrata componente teorica. La formazione superiore serve a conferire e ad acquisire le qualifiche necessarie all'esercizio di un'attività professionale più complessa o implicante elevate responsabilità (art. 26 cpv. 1 LFPr). Questo tipo di formazione presuppone il conseguimento di un attestato federale di capacità, una formazione scolastica superiore di cultura generale o una qualifica equivalente (art. 26 LFPr). La formazione superiore viene acquisita mediante un esame federale di professione o un esame professionale federale superiore (art. 27 litt. a LFPr.) oppure mediante una formazione riconosciuta dalla Confederazione presso una scuola specializzata superiore (art. 27 litt. b LFPr).

E. 6.4

In considerazione di quanto precede il ricorrente non può pretendere che il suo diploma conseguito dopo la scuola dell'obbligo in Italia venga equiparato in Svizzera ad una scuola superiore che fa parte del livello terziario. Il sistema di formazione professionale svizzero è infatti caratterizzato dalla combinazione stretta fra insegnamento scolastico e pratica aziendale. In questo sistema duplice il diploma del ricorrente, come fa rilevare l'autorità inferiore, non può nemmeno essere equiparato ad un attestato federale di capacità facendo difetto la componente pratica quale condizione essenziale per il suo ottenimento. Considerato che l'accesso al settore terziario presuppone la conclusione di una formazione che sanzioni nel contempo una formazione di cultura generale completata o integrata da un'esperienza professionale approfondita nel settore in questione, e venendo meno in caso tale presupposto, la dichiarazione di equipollenza del diploma ad un diploma di scuola media di commercio ai sensi della decisione impugnata non può che essere confermata.

E. 7

Considerata quindi l'importanza nell'ambito della formazione professionale della formazione pratica per poter accedere ad un livello superiore a quello secondario, meno rilevante appare a questo punto la condizione della durata della formazione ai sensi dell'art. 69 cpv. 2 litt. b OFPr. Nel sistema italiano prima della riforma del 2002/2003, la scuola era suddivisa in scuola elementare, media e superiore. L'istruzione obbligatoria (scuola elementare e scuola media) durava otto anni e la scuola superiore durava cinque anni. D'altra parte, in Svizzera oltre ai nove anni di scuola obbligatoria, la durata degli studi di una scuola specializzata superiore va dai cinque ai sette anni, comprendenti dai tre ai quattro anni di formazione professionale di base secondo l'art. 17 LFPr e dai due ai tre anni di formazione presso una scuola specializzata superiore (art. 29 cpv. 2 LFPr) che presuppone, si ripete, un'esperienza professionale nel settore interessato (art. 29 cpv. 1). Dagli atti si evince che il ricorrente ha frequentato la scuola elementare dal 1993 al 1998 e dal 1998 al 2001 la scuola media. Dal 2001 al 2006 ha frequentato l'istituto tecnico commerciale. L'indirizzo di istruzione secondaria superiore prevede quindi in Italia un corso della durata di cinque anni per un totale complessivo di tredici anni di scuola a fronte dei quattordici fino ai sedici anni nel sistema svizzero. Anche in considerazione della durata quindi il diploma conclusivo dell'Istituto tecnico non può essere decretato equipollente ad un diploma diverso da quello riconosciuto dall'autorità inferiore.

E. 8

Irrilevante è infine la circostanza fatta valere dal ricorrente secondo la quale il diploma gli permetterebbe di iscriversi ad un'università italiana o svizzera in quanto l'ammissione al

corso di studi rientra nella competenza delle singole scuole universitarie indipendentemente dal riconoscimento di equipollenza.

E. 9

Sia inoltre evidenziato a titolo abbondanziale che anche l'apprezzamento alla luce della classificazione ISCED (International Standard Classification on Education), elaborata da OCSE-UNESCO e che descrive i sistemi di istruzione dei diversi Paesi in chiave comparativa, in cui viene dettagliato il livello dei corsi di studi e l'area disciplinare non conduce ad altra e migliore conclusione.

E. 9.1

La prima formulazione della classificazione ISCED si ha nel 1976 ed è stata utilizzata fino al 1997. Dalla raccolta dei dati relativi all'anno scolastico 1998/99 è utilizzata una nuova classificazione, denominata ISCED97, che vuole essere più rispondente all'evoluzione dei sistemi scolastici. Nella nuova classificazione le categorie 0,1,2 e 3 sono rimaste invariate rispetto alla precedente classificazione e ricoprono gli insegnamenti nazionali riconducibili alla scuola pre-primaria (livello ISCED 0), scuola elementare (livello ISCED 1), scuola secondaria inferiore (livello ISCED 2), scuola secondaria superiore (livello ISCED3). Per la categoria 3 della secondaria superiore sono state, però, introdotte delle nuove dimensioni atte ad individuare in modo più preciso le caratteristiche dei corsi. Ovvero se essi siano programmati per consentire l'accesso all'Università (3 A) o per immettere a corsi superiori relativi a professioni specifiche (3 B), o finalizzati unicamente ad uno sbocco sul mercato. E' stata introdotta la categoria 4 corrispondente all'istruzione post-secondaria di livello non superiore. La categoria 5 copre i programmi d'istruzione superiore di livello universitario o non universitario rivolti comunque a rilasciare un primo diploma. L'ammissione a questi programmi richiede almeno l'acquisizione del titolo di secondaria superiore o di un titolo equivalente rilasciato dai corsi di postsecondaria. La categoria 6 copre i programmi d'istruzione superiore che conducono a un diploma di ricerca avanzata.

E. 9.2

Nella classificazione ISCED l'Istituto tecnico stesso, citato come esempio, è posto al livello di scuola secondaria superiore ISCED 3A - Type 3 (cfr. Classifying Educational Programms. Manual for ISCED-97 Implementation in OECD Countries, 1999 Edition, pag. 43). Questo livello di insegnamento inizia normalmente alla fine della scolarizzazione obbligatoria. Il livello è caratterizzato da una più marcata specializzazione rispetto al livello ISCED 2A. Allo stesso livello 3A - 3C vanno classificate le scuole medie di commercio riconosciute dalla Confederazione (cfr. www.edk.ch/i/eurydice/framesets/mainBildungCH_i.html).

E. 10

Visto quanto precede il ricorso si rivela infondato e va pertanto respinto e la decisione impugnata confermata. Le spese processuali seguono la soccombenza e vanno integralmente addossate al ricorrente (art. 63 cpv. 1 PA). L'anticipo delle spese di 900 franchi, da lui versato in data 30 gennaio 2007, verrà computato sull'importo dovuto a questo titolo, e l'avanzo eventuale gli verrà rimborsato (art. 5 cpv. 3 dell'ordinanza del 10 settembre 1969 sulle tasse e spese nella procedura amministrativa, RS 172.041.0). Al ricorrente non viene assegnata - poiché soccombente - alcuna indennità a titolo di spese ripetibili (art. 64 cpv. 1 PA).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.