

PARERE LEGALE *PRO VERITATE*

OGGETTO: Analisi dello status giuridico dell'Ateneo I.S.F.O.A. - Hochschule für Sozialwissenschaften und Management, liceità dell'esercizio dell'attività accademica nell'ordinamento elvetico, valenza giuridica dell'istituto dell'accREDITAMENTO svizzero e profili di riconoscibilità e spendibilità dei titoli accademici nell'ordinamento italiano ed europeo.

1. PREMESSA METODOLOGICA E INQUADRAMENTO SOCIETARIO DELL'ENTE

Il presente parere *pro veritate* viene redatto al fine di chiarire, in maniera inequivocabile e fondata su rigorosi riscontri normativi e giurisprudenziali, lo status giuridico dell'Ateneo I.S.F.O.A. - Hochschule für Sozialwissenschaften und Management. La disamina si rende necessaria per confutare interpretazioni parziali, inesatte e omissive – sovente diffuse da enti terzi, tra cui il C.I.M.E.A.¹ o le rappresentanze diplomatiche – in merito alla validità dei titoli accademici rilasciati da istituzioni universitarie private svizzere.

Sotto il profilo strettamente societario e istituzionale, I.S.F.O.A. - Hochschule für Sozialwissenschaften und Management è un ateneo digitale svizzero, libero e privato, operante nello Spazio Formativo Terziario elvetico da oltre un trentennio. L'ente fondatore e gestore dell'Ateneo è la **Swiss International College Campus Edutech**

¹ C.I.M.E.A. (Centro di Informazione sulla Mobilità e le Equivalenze Accademiche), Centro ENIC-NARIC italiano. I pareri e le note informative diffusi dall'organismo in merito alle istituzioni svizzere non accreditate ex LPSU rivestono natura meramente consultiva ed orientativa, priva di efficacia vincolante per le autonomie universitarie e le P.A. (ex art. 2, L. 148/2002).

SA, società di capitali dotata di un capitale sociale interamente versato pari a 100.000 Franchi Svizzeri. Tale compagine risulta legalmente costituita e dotata di **perfetta personalità giuridica ai sensi dell'art. 52 del Codice Civile Svizzero**, regolarmente autorizzata e iscritta al Registro di Commercio del Cantone di Zugo (identificativo CHE-291.646.817) ². L'operatività dell'Ente si fonda dunque sul rigoroso rispetto del diritto societario elvetico, configurandosi quale istituzione privata erogatrice di servizi di alta formazione accademica operante nel libero mercato.

2. IL FONDAMENTO COSTITUZIONALE DELLA LIBERTÀ ACCADEMICA SVIZZERA E IL RIPARTO DI COMPETENZE FEDERALI E CANTONALI

L'ordinamento svizzero, a differenza di quello italiano, è imperniato su un assetto profondamente federale e liberista, alieno dal concetto statalista di "valore legale" del titolo di studio. In Svizzera, l'attività universitaria non è un monopolio di Stato, bensì un'attività libera, costituzionalmente garantita, il cui esercizio non soggiace ad alcuna autorizzazione statale preventiva.

- L'operatività di I.S.F.O.A. - Hochschule für Sozialwissenschaften und Management si radica direttamente nelle guarentigie della **Costituzione Federale della Confederazione Svizzera** (Cost.), specificamente:

- **Art. 20 (Libertà della scienza): Garantisce in via assoluta la libertà della ricerca scientifica e dell'insegnamento.**

² Confederazione Svizzera, Registro di Commercio del Cantone di Zugo, Estratto del Registro di Commercio (Zentraler Firmenindex - Zefix), CHE-291.646.817 per Swiss International College Campus Edutech SA.

- **Art. 27 (Libertà economica):** Tutela il libero esercizio delle attività economiche private, ricomprendendo pacificamente l'istituzione e la gestione di atenei indipendenti.
- **Artt. 60, 61, 62, 63, 63a, 64 e 69 Cost.:** Delineano il complesso riparto di competenze tra Confederazione e Cantoni in materia di spazio formativo, ricerca e innovazione. È precipuo evidenziare che non esiste, *de jure condito*, un riconoscimento federale univoco delle università cantonali, vigendo unicamente una legge federale di coordinamento (LPSU).

Sul piano del diritto cantonale, l'Ateneo agisce in piena conformità all'**art. 4 della Costituzione del Cantone di Zugo** (Cost./ZG) e all'**art. 74 dello Schulgesetz del Cantone di Zugo** (SchG/ZG). Il rilascio dei gradi accademici è inoltre regolamentato e protetto dall'**art. 12 dello Übertretungsstrafgesetz** (ÜStG) del medesimo Cantone e dall'art. 12 dell'Accordo Intercantonale nel settore delle Scuole Universitarie Svizzere (Concordato).

Consegue da tale intelaiatura normativa che in Svizzera non è prescritta alcuna autorizzazione o riconoscimento statale per conferire titoli universitari validi. Lo Stato non riconosce una validità legale "superiore" ai titoli accademici rilasciati dalle università pubbliche rispetto a quelli promananti da atenei privati costituiti ex art. 27 Cost.

2-bis. Coerenza sistemica dell'ordinamento svizzero e liceità dell'attività universitaria privata

In primo luogo, occorre valorizzare la coerenza sistemica dell'ordinamento elvetico. La

Costituzione federale, nel garantire la libertà della scienza e della ricerca nonché la libertà economica, consente l'esistenza di istituzioni universitarie private che operano legittimamente anche in assenza di accreditamento istituzionale, purché nel rispetto delle norme federali e cantonali applicabili. In tale contesto, lo stesso Tribunale federale ha chiarito che l'accredimento assume la natura di "marchio di qualità" e non di condizione di esistenza giuridica dell'istituzione. Ne deriva che sarebbe logicamente contraddittorio ritenere, da un lato, lecita l'attività universitaria privata non accreditata e, dall'altro, considerare gli atenei che se ne avvalgono come enti "illegittimi" o "fuori sistema".

In altri termini, un ordinamento che riconosce e disciplina la libertà accademica non può, senza violare i propri presupposti, trattare come inesistenti o intrinsecamente irregolari le istituzioni che esercitano proprio quella libertà nei limiti posti dalla legge. L'assenza di accreditamento incide, dunque, sul piano della qualificazione di qualità pubblicamente attestata, ma non su quello della liceità dell'ente e della sua capacità di offrire percorsi formativi di livello terziario.

3. LA NATURA MERAMENTE FACOLTATIVA DELL'ACCREDITAMENTO ISTITUZIONALE (LEGGE LPSU)

Il nucleo delle infondate contestazioni mosse a I.S.F.O.A. - Hochschule für Sozialwissenschaften und Management risiede nella sua presunta "mancanza di accreditamento". Tale assunto tradisce una palese ignoranza del diritto svizzero, segnatamente della **Legge federale sulla promozione e sul coordinamento del**

settore universitario svizzero (LPSU), entrata in vigore l'1 gennaio 2015.

Va infatti evidenziato che l'accreditamento, demandato al Consiglio Svizzero di Accredimento ³, non è un requisito abilitante, bensì un istituto teleologicamente vincolato. La disamina del testo legislativo (consultabile sulla piattaforma FEDLEX) è tranchant:

- **L'art. 27 LPSU** impone agli istituti accademici di esaminare periodicamente la qualità del loro insegnamento, ma non impone l'accreditamento statale come mezzo esclusivo per tale garanzia.
- **L'art. 28, comma 2, LPSU** stabilisce che **l'accreditamento istituzionale è condizione esclusivamente per:**
 - a) il diritto alla denominazione;
 - b) la concessione di sussidi federali;
 - c) l'accreditamento di programmi.
- **L'art. 28, comma 3, LPSU** dichiara espressamente: *"L'accreditamento di programmi è facoltativo"*.
- **L'art. 29 LPSU** vincola all'accreditamento istituzionale solo ed esclusivamente l'acquisizione del diritto di utilizzare denominazioni protette (quali «università», «istituto universitario», «scuola universitaria professionale»).

Si palesa, in questo quadro, un'evidente illogicità intrinseca nella scelta del legislatore

³ Consiglio Svizzero di Accredimento (Schweizerischer Akkreditierungsrat). Le liste pubblicate sul portale ufficiale di swissuniversities comprendono esclusivamente gli atenei pubblici e sussidiati, senza valore costitutivo né preclusivo verso le istituzioni private non accreditate.

federale del 2015: la riserva delle denominazioni protette (quali «università» o «istituto universitario») — il cui uso, prima della LPSU, era storicamente e costituzionalmente del tutto libero nell'ordinamento elvetico — ai soli enti accreditati finisce per generare un singolare paradosso normativo. Da un lato, infatti, l'ordinamento svizzero continua a garantire e a considerare pienamente lecita l'erogazione di corsi accademici e il rilascio di relativi gradi da parte di istituzioni private non accreditate; dall'altro, vieta a queste ultime di utilizzare formalmente la parola «università» nella propria denominazione istituzionale, costringendole a ricorrere a sinonimi o perifrasi pur svolgendo, a tutti gli effetti, attività didattica e di ricerca di identico rango terziario. Tale asimmetria, che sacrifica la trasparenza sostanziale sull'altare del formalismo burocratico, spiega e giustifica la circostanza empirica — già evidenziata nel parere — per cui la stragrande maggioranza delle università private storicamente operanti nello Spazio Formativo Svizzero abbia scientemente scelto di non sottoporsi ad alcun iter di accreditamento istituzionale, ritenendolo non solo facoltativo, ma privo di incidenza sulla validità e legittimità sostanziale della propria offerta formativa.

Come certificato in maniera solenne anche dal sito ufficiale della **Commissione Europea (rete Eurydice)**, descrivendo il settore terziario elvetico: *"Poiché l'accREDITamento è facoltativo, solo poche istituzioni universitarie private si sono sottoposte ad una procedura di accREDITamento istituzionale per essere riconosciute come università a livello nazionale"*⁴].

⁴ Commissione Europea, Rete Eurydice, Rapporto sull'Istruzione Superiore in Svizzera, Sezione "Istruzione Terziaria Privata e Accreditamento".

Ne deriva che I.S.F.O.A. - Hochschule für Sozialwissenschaften und Management gode del diritto inalienabile di non sottoporsi a una procedura di accreditamento (rinunciando volontariamente ai sussidi statali e a specifiche denominazioni pubbliche), mantenendo intatta e perfetta la propria liceità e la capacità di rilasciare gradi accademici appartenenti allo Spazio Formativo Svizzero.

4. LA GIURISPRUDENZA DEL TRIBUNALE FEDERALE E IL RUOLO DI SWISSUNIVERSITIES

La correttezza dell'esegesi fin qui condotta è blindata da una giurisprudenza granitica e costante delle massime magistrature elvetiche, che hanno ripetutamente stigmatizzato i tentativi di discriminare gli atenei non accreditati:

1. **Tribunale Federale, Sentenza 2P.88/2006:** La Suprema Corte ha statuito, in via definitiva, che l'accREDITamento non è obbligatorio. Per esercitare l'attività accademica (garantita dagli artt. 27 e 20 Cost.) non occorre autorizzazione. Il mancato accREDITamento *«non influenza in alcun modo la libertà di esercitare l'attività di insegnamento e ricerca universitaria»*.
2. **Tribunale Federale, Sentenza 2P.143/2001 (consid. 4a, 4c/cc):** Ha chiarito che un'università privata non può essere obbligata a sottoporsi ad accREDITamento, né a offrire cicli di studio che ne soddisfino le condizioni, né tantomeno *«obbligata a*

menzionare la circostanza che non è accreditata».

3. **Tribunale Federale, Sentenza 5A_376/2008:** Ha stabilito che le università private operanti legalmente, ancorché non associate alla CRUS, sono riconosciute a pieno titolo nel sistema universitario svizzero.
4. **Tribunale Amministrativo Federale, Sentenza B 1567-2011:** Ha ribadito che l'accREDITamento è *«un semplice marchio di qualità non discriminante che non conferisce alcun valore legale ai titoli».*

Di fondamentale importanza, per destituire di fondamento le obiezioni del CIMEA, è l'analisi delle "liste" pubblicate sui siti istituzionali (CRUS, UFFT, SER, BBT, oggi gestite da *swissuniversities*). Come stabilito dal Tribunale Amministrativo Federale, **tali liste non hanno alcun valore vincolante** ed elencano esclusivamente le 12 istituzioni pubbliche e sussidiate, non precludendo l'esistenza di un vasto e parallelo sistema universitario privato legalmente operante ⁵.

A chiusura di questo perimetro concettuale, si richiama la storica dichiarazione della **CRUS del 4 marzo 2010**. In merito a un'altra università privata (Unipsa, autorizzata con delibera n. 704/06 del Canton Ticino ex art. 14 LUSI), l'organo federale statui ufficialmente che un ateneo privato operante ex art. 27 Cost. *«fa parte dello spazio formativo svizzero»* ed è abilitato al conferimento di titoli. Tale crisma di ufficialità si applica, *mutatis mutandis*, a ogni ente parimenti strutturato quale I.S.F.O.A. - Hochschule für Sozialwissenschaften und Management.

⁵ Ufficio Federale di Statistica (UST), Statistica delle Scuole Universitarie Svizzere e Rilevazioni sul Settore Terziario Indipendente.

A conferma di ciò, va ricordato che l'Ateneo godeva dell'autorizzazione numero 706 del 14 febbraio 2006, rilasciata dal Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino, con la quale veniva espressamente autorizzato l'utilizzo della denominazione "*ISFOA Libera e Privata Università Internazionale*", attestando formalmente il rispetto dei criteri e delle normative cantonali vigenti.

4 bis. Principio di eguaglianza e divieto di discriminazione tra atenei privati

In secondo luogo, va richiamato il principio di eguaglianza e di non discriminazione nell'ambito dello stesso ordinamento elvetico. Se una pluralità di università private non accreditate opera lecitamente, rilasciando titoli di studio di livello terziario che vengono accettati – in Svizzera e all'estero – per l'accesso a ulteriori percorsi formativi o per l'inserimento nel mercato del lavoro, non è logicamente sostenibile che solo I.S.F.O.A. - Hochschule für Sozialwissenschaften und Management venga, in via di fatto, trattata come "non università" o come soggetto estraneo allo spazio formativo svizzero.

A parità di presupposti giuridici (regolare costituzione secondo il diritto svizzero, rispetto delle norme federali e cantonali, collocazione nello spazio dell'istruzione superiore elvetica), una discriminazione selettiva nei confronti di un singolo ateneo privato si tradurrebbe in una ingiustificata disparità di trattamento. L'eventuale valutazione negativa dovrebbe, pertanto, fondarsi su elementi concreti e specifici relativi alla qualità dei percorsi o alla condotta dell'ente, e non sulla sola mancanza di accreditamento, che è condizione comune ad altre istituzioni private legittimamente operanti.

5. L'APPARTENENZA ALLO SPAZIO EUROPEO DELL'ISTRUZIONE SUPERIORE E IL SISTEMA ECTS

Poiché l'art. 61 della Costituzione Federale incardina I.S.F.O.A. - Hochschule für Sozialwissenschaften und Management nello Spazio Formativo Universitario Svizzero, l'Ateneo appartiene di riflesso allo **Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore (European Higher Education Area – EHEA)**.

La valenza formativa e la qualificazione qualitativa dell'Ente sono dimostrate dall'adozione rigorosa degli standard di Bologna:

- **Titoli e Denominazione:** Regolati dagli artt. 29 e 62 LPSU, con conferma della Segreteria di Stato per la Formazione, la Ricerca e l'Innovazione (SEFRI) in data 30 aprile 2018.
- **Sistema di Crediti:** Utilizzo integrale del sistema ECTS (*European Credit Transfer and Accumulation System*). I livelli di studio e i requisiti di ammissione sono conformi allo *European Qualifications Framework* (EQF), al *Framework of Qualifications of the EHEA* e al Quadro Svizzero delle Scuole Universitarie (*nqf.ch-HS*)⁶.
- **Validazione delle Esperienze (VAE):** Le procedure relative alla *Validation of Acquired Experience* ottemperano alle Linee Guida UNESCO (*Guidelines on the Recognition, Validation and Accreditation of the Outcomes of Non-formal and*

⁶ Consiglio delle Scuole Universitarie, Ordinanza sul Coordinamento dell'Insegnamento nelle Scuole Universitarie Svizzere (*nqf.ch-HS*) del 29 novembre 2019.

Informal Learning), alla Raccomandazione del Consiglio dell'UE del 20 dicembre 2012 (2012/C 398/01) sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale, nonché alle Direttive CDIP.

5-bis. Assenza di “valore legale” nel sistema svizzero e rilievo sostanziale del titolo

Un ulteriore profilo logico-giuridico riguarda la distinzione tra il concetto italiano di “valore legale” del titolo di studio e la nozione, propria dell’ordinamento svizzero, di legittimità dell’ente e di qualità del percorso formativo. Nel contesto elvetico, privo di un sistema di valore legale in senso stretto, la rilevanza giuridica del titolo non si esaurisce in un atto formale di riconoscimento statale, ma si radica nella combinazione di più fattori: la liceità dell’istituzione che lo rilascia, l’appartenenza di quest’ultima allo spazio dell’istruzione superiore, la qualità del curriculum e il suo effettivo utilizzo per l’accesso a studi successivi o a posizioni professionali.

Trasporre meccanicamente nel contesto svizzero la categoria italiana di “valore legale” conduce, dunque, a una distorsione concettuale: si finisce per negare rilievo a titoli che, nell’ordinamento di origine, sono pienamente compatibili con il modello di libertà accademica e con l’assenza di un monopolio statale nella produzione di qualifiche terziarie. In sede di riconoscimento in Italia e nell’Unione europea, occorre pertanto valutare il titolo I.S.F.O.A. - Hochschule für Sozialwissenschaften und Management secondo i parametri propri dei sistemi che non conoscono il valore legale, privilegiando l’analisi sostanziale del percorso e degli esiti formativi rispetto alla mera esistenza di un

atto formale di accreditamento.

6. RICONOSCIMENTO DEI TITOLI IN ITALIA E DISAPPLICAZIONE DEGLI ACCORDI BILATERALI NON RATIFICATI

Il superamento del monopolio ministeriale e l'autonomia degli Atenei (L. 148/2002)

La [Legge n. 148/2002](#) (ratifica di Lisbona) ha **sottratto al Ministero il monopolio delle equipollenze, trasferendo la competenza esclusiva ai singoli Atenei nel quadro della loro autonomia**. L'art. 2 attribuisce espressamente alle Università il potere di valutare i titoli per l'accesso ai corsi di studio e per il rilascio dei propri titoli accademici. Questa autonomia di valutazione sostanziale dei percorsi formativi ed ECTS è pienamente operativa e documentata da prestigiosi atenei italiani, come illustrato nelle linee guida del [Politecnico di Milano](#) e dell'[Università di Padova](#).

Il potere conferito agli Atenei dall'art. 2 della L. 148/2002 non è di natura meramente certificativa, bensì di **valutazione di merito (cd. academic recognition)**. Esso attribuisce alle singole istituzioni la **potestà discrezionale di accertare la conformità sostanziale dei titoli stranieri** ai propri standard accademici. Tale potere si esercita attraverso la verifica comparativa dei programmi, dei crediti ECTS e dei risultati di apprendimento (learning outcomes), svincolando l'Ateneo dal formalismo delle liste ministeriali e consolidando, di fatto, la natura di titolo di studio valido per l'accesso ai livelli di istruzione successivi e, conseguentemente, per la spendibilità sul mercato del lavoro.

In altri termini, la sopra menzionata censurabile prassi ministeriale è stata superata dalla

nuova ripartizione di competenze in favore dei singoli Atenei che applicano de facto la normativa vigente in maniera più elastica e teleologica, senza fermarsi al mero formalismo. Cosa che, peraltro, ricalca gli stessi criteri di valutazione dei CFU.

Si sottolinea, a ulteriore conferma della legittimità di tale prassi, che non constano ad oggi eclatanti prese di posizione negative, né iniziative giudiziali o di controllo ostative intraprese dal Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) nei confronti delle valutazioni di conformità effettuate in autonomia dai singoli Atenei italiani in applicazione della Legge 148/2002.

In altri termini, la sopra menzionata censurabile prassi ministeriale è stata superata dalla nuova ripartizione di competenze in favore dei singoli Atenei che applicano de facto la normativa vigente in maniera più elastica e teleologica, senza fermarsi al mero formalismo. Cosa che, peraltro, ricalca gli stessi criteri di valutazione dei CFU.

Natura e valore delle valutazioni del C.I.M.E.A.

Sotto il profilo della competenza, occorre chiarire la reale natura giuridica del C.I.M.E.A. (Centro di Informazione sulla Mobilità e le Equivalenze Accademiche). Tale ente opera sotto la forma di associazione privata non riconosciuta e priva di scopo di lucro. Di conseguenza, le informazioni, i pareri tecnici e gli "attestati di comparabilità" da esso rilasciati rivestono un carattere meramente consultivo, informativo e non vincolante per le istituzioni di formazione e le pubbliche amministrazioni. Ai sensi dell'art. 2 della Legge n. 148/2002, la competenza esclusiva per il riconoscimento accademico dei titoli e dei periodi di studio sostenuti all'estero (sia per l'accesso ai corsi che per il proseguimento

degli studi e il conseguimento dei titoli) è attribuita alle singole Università e agli Istituti AFAM nell'esercizio della loro piena autonomia. Il parere del C.I.M.E.A. non sostituisce in alcun modo l'autonomia decisionale di tali istituzioni né possiede efficacia giuridica vincolante. Si evidenzia, peraltro, che il C.I.M.E.A. costituisce una diretta emanazione della Fondazione RUI, ente promosso e gestito da persone ed ambienti riconducibili all'Opus Dei. L'associazione gestisce dal 1984, in virtù di un mandato istituzionale prorogato nel tempo, il centro nazionale di informazione sulle equivalenze accademiche senza che la relativa affidamento sia mai stata oggetto di una procedura ad evidenza pubblica o gara d'appalto.

Profilo di conflitto di interessi con riferimento alla Fondazione RUI

In merito alla natura giuridica e alla struttura del C.I.M.E.A., occorre evidenziare che la Fondazione RUI non costituisce in alcun modo un ente terzo e neutrale. La Fondazione RUI è infatti un ente caratterizzato da un chiaro orientamento religioso ed è direttamente attiva nella gestione e nel sostegno di residenze universitarie. Tali strutture ricettive e formative si pongono in diretta concorrenza sul mercato con le medesime istituzioni accademiche e universitarie che il C.I.M.E.A. è chiamato a monitorare e valutare. Sussiste pertanto un palese e strutturale conflitto di interessi in capo all'organismo, le cui valutazioni finiscono per incidere su soggetti operanti nel medesimo settore di riferimento della propria entità promotrice.

Va inoltre rilevata un'ulteriore anomalia profonda e critica sotto il profilo sistemico e di trasparenza amministrativa: l'affidamento diretto e senza gara pubblica di tali funzioni a

un soggetto privato risulta ancor più problematico alla luce del fatto che la maggior parte delle prestazioni e dei servizi di attestazione erogati dal C.I.M.E.A. sono forniti a titolo oneroso a carico degli utenti.

Analisi comparata e anomalia nel panorama internazionale dei centri ENIC-NARIC

Nel panorama internazionale, e in particolare all'interno della rete europea ENIC-NARIC, la natura giuridica e la genesi del C.I.M.E.A. rappresentano un'anomalia unica a livello mondiale. Nella quasi totalità dei Paesi aderenti alla Convenzione di Lisbona, le funzioni di centro d'informazione nazionale sul riconoscimento accademico sono infatti affidate a istituzioni pubbliche ministeriali o ad agenzie statali a controllo pubblico diretto. Ad esempio:

- In **Francia**, il centro ENIC-NARIC è integrato in *France Éducation Internationale*, un ente pubblico nazionale sotto la diretta tutela del Ministero dell'Educazione Nazionale.
- In **Germania**, la *Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen* (ZAB) opera come dipartimento della Conferenza permanente dei ministri dell'istruzione e degli affari culturali dei Länder (KMK), un organismo pubblico di coordinamento.
- In **Spagna**, le funzioni di valutazione e riconoscimento dei titoli esteri sono esercitate direttamente dall'Unità di Titoli e Riconoscimenti (Subdirección General de Títulos) del Ministero dell'Università.
- Nel **Regno Unito**, il servizio *UK ENIC* è gestito per conto del Dipartimento per l'Istruzione (DfE) tramite agenzie convenzionate strettamente vigilate e vincolate a

rigorosi standard di trasparenza pubblica.

L'affidamento di funzioni pubbliche così delicate e strategiche a un'associazione privata non riconosciuta, nata su iniziativa di un ente confessionale (la Fondazione RUI, storicamente legata all'Opus Dei) che gestisce strutture ricettive in diretta concorrenza sul mercato con le stesse istituzioni accademiche valutate, e l'assenza di procedure di evidenza pubblica per l'attribuzione di tale incarico, costituiscono un'eccezione abnorme rispetto ai modelli organizzativi globali degli altri Paesi firmatari. Tale assetto si pone in palese contrasto con i canoni di neutralità, trasparenza e concorrenza che dovrebbero regolare l'esercizio di servizi di interesse generale.

Procedimento di valutazione

In ogni caso, accantonato quanto sopra, l'idoneità dei titoli I.S.F.O.A. al riconoscimento internazionale è retta dalla **Convenzione di Lisbona del 1997**, ratificata dalla Svizzera il 1° febbraio 1999 e dall'Italia con la **Legge 11 luglio 2002, n. 148**.

Il dogma della Convenzione sancisce che i titoli esteri debbono essere riconosciuti a meno che lo Stato ricevente non riesca a dimostrare l'esistenza di una "**differenza sostanziale**" (art. VI.1). Poiché la Convenzione definisce "istituzioni ufficiali" tutte quelle appartenenti al sistema universitario del Paese di origine (ove I.S.F.O.A. - Hochschule für Sozialwissenschaften und Management risiede per giurisprudenza costituzionale), l'accreditamento non è requisito legalmente necessario.

1. Spesso le amministrazioni italiane oppongono un diniego fondato sull'assenza di I.S.F.O.A. - Hochschule für Sozialwissenschaften und Management

dalle liste allegate all'**Accordo Bilaterale Italia-Svizzera**. Questa motivazione è censurabile per radicate motivazioni di diritto:

2. L'Accordo Bilaterale si applica esclusivamente agli istituti elencati (pubblici) ed è finalizzato a integrare, non a sostituire, la Convenzione di Lisbona, che rimane norma primaria e residuale per gli istituti privati.
3. In via dirimente, **l'Accordo non è mai stato ratificato e reso esecutivo in Italia dal Parlamento**. Esso non è legge dello Stato italiano e non possiede alcuna forza per abrogare, derogare o sostituirsi alla Legge 148/2002. Il diniego fondato su tale Accordo integra, pertanto, una palmare violazione di legge.

La riconoscibilità in Italia si sviluppa su due binari:

- **Proseguimento degli studi (Autonomia Universitaria):** Ex Legge 148/2002 e D.P.R. 382/1980 (per il Dottorato di Ricerca). La prassi annovera già innumerevoli ammissioni di discenti I.S.F.O.A. - Hochschule für Sozialwissenschaften und Management a Corsi di Laurea Magistrale e Master presso primari atenei in Italia e Spagna. Tale prassi consolida, *per facta concludentia*, il riconoscimento della qualità curriculare ed ECTS dell'Ateneo.
- **Impiego e pubblici concorsi:** Disciplinato dal D.Lgs. 165/2001, Legge 29/2006 e D.P.R. 189/2009. Un consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, confermato dalla **Sentenza del TAR Lazio n. 22359/2025** in materia di "Títulos Propios", sancisce l'obbligo del Ministero e delle P.A. di valutare le competenze e i

percorsi formativi effettivamente acquisiti, anziché arrestarsi alla mera classificazione formale del titolo o al formalismo dell'accreditamento. Il giudice amministrativo ha chiarito che l'assenza di un riconoscimento automatico o la natura non ufficiale del titolo non ne precludono la valutazione, imponendo l'adozione di eventuali misure compensative anziché un rifiuto automatico. Ne consegue che un rifiuto indiscriminato in presenza di adeguatezza curriculare inficia l'atto amministrativo per eccesso di potere e disparità di trattamento.

A supporto delle procedure di valutazione, il **"Manuale per il Riconoscimento" del Consorzio EAR e della rete ENIC-NARIC** (approvato formalmente dai Ministri Europei nel Comunicato di Bucarest del 2012) precisa espressamente al Paragrafo 3 (pag. 21) la netta distinzione concettuale tra accreditamento e riconoscimento, e al Paragrafo 16 (pag. 69) conferma che il riconoscimento dei titoli è pienamente ammissibile anche laddove rilasciati da istituzioni non ufficialmente accreditate, purché legittimate a conferire titoli nel proprio ordinamento di origine. Parimenti, la terza edizione (febbraio 2020) dell'**European Recognition Manual for Higher Education Institutions** (Capitolo 20) fornisce linee guida specifiche per la valutazione delle qualifiche rilasciate da enti non riconosciuti dalle autorità educative nazionali ma comunque legittimi, raccomandando di condurre verifiche sostanziali e di prendere in considerazione forme di riconoscimento parziale o condizionato.

6.1. Onere della prova e “differenza sostanziale” ai sensi della Convenzione di Lisbona

Con riferimento alla Convenzione di Lisbona, è essenziale ribadire che l'onere argomentativo grava sull'amministrazione che intende negare il riconoscimento o la comparabilità del titolo estero. Non è il singolo laureato a dover dimostrare una perfetta identità tra il proprio percorso e quello offerto dagli atenei italiani; è, invece, l'autorità competente che, per legittimare un diniego, deve individuare e provare l'esistenza di una "differenza sostanziale" concreta e specifica, tale da giustificare il rifiuto del riconoscimento o l'imposizione di misure compensative.

Ne discende che un provvedimento fondato su formule generiche – quali il mero richiamo alla mancanza di accreditamento o all'assenza dell'istituzione in elenchi ufficiali – non appare sufficiente a soddisfare lo standard probatorio richiesto dalla Convenzione e dalle prassi ENIC-NARIC. L'amministrazione è tenuta a confrontare il curriculum effettivo (durata, contenuti, risultati di apprendimento) con i corrispondenti percorsi nazionali, indicando puntualmente le eventuali lacune e motivando perché esse assumano carattere sostanziale. In difetto di tale analisi, il diniego rischia di porsi in contrasto con gli obblighi internazionali assunti dallo Stato.

6-bis. APPROFONDIMENTI GIURIDICI: LA GIURISPRUDENZA EUROPEA (SENTENZA KRAUS) E LA "DIFFERENZA SOSTANZIALE"

A ulteriore blindatura del diritto alla valutazione e all'utilizzo del titolo accademico, soccorrono due pilastri del diritto eurounitario e delle linee guida internazionali:

1. La Sentenza Kraus della Corte di Giustizia UE (Causa C-19/92):

La giurisprudenza della Corte di Giustizia ha stabilito un principio cardine in materia di libera circolazione e utilizzo dei titoli di studio esteri. Nella storica sentenza *Kraus*, si sancisce che, sebbene gli Stati membri mantengano la competenza a disciplinare le modalità di utilizzo dei titoli accademici esteri sul proprio territorio, **tale regolamentazione non può tradursi in un ostacolo ingiustificato o sproporzionato all'esercizio delle libertà fondamentali garantite dai Trattati**. Poiché l'attività di I.S.F.O.A. - Hochschule für Sozialwissenschaften und Management è pienamente lecita nell'ordinamento di origine (Svizzera), l'amministrazione dello Stato ricevente non può imporre restrizioni o dinieghi che vanifichino l'uso del titolo sul piano professionale o personale, se non per comprovati e stringenti motivi di ordine pubblico.

2. I Criteri ENIC-NARIC sulla "Differenza Sostanziale" e i Risultati dell'Apprendimento (*Learning Outcomes*):

Le linee guida ufficiali della rete ENIC-NARIC e della Convenzione di Lisbona precisano che **il diniego di riconoscimento non può fondarsi su meri formalismi** o sullo status puramente pubblico/privato dell'istituto d'origine. La valutazione deve incentrarsi in via prioritaria sui risultati dell'apprendimento (*learning outcomes*) e sul carico di lavoro espresso in crediti ECTS. **La mancanza di un accreditamento di tipo istituzionale non costituisce, di per sé, una "differenza sostanziale"** ai sensi dell'art. VI.1 della Convenzione di Lisbona. Affinché l'autorità amministrativa possa legittimamente rifiutare il riconoscimento

o imporre misure compensative, ha l'onere di dimostrare che il percorso formativo presenta lacune sostanziali in termini di contenuti accademici o profili professionali rispetto al titolo nazionale di confronto.

6-ter. IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE E LA TUTELA DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI (CIRCOLAZIONE, IMPRESA E LAVORO)

L'ostacolo frapposto dalla Pubblica Amministrazione al riconoscimento o alla spendibilità di un titolo accademico legittimamente conseguito all'estero non si configura come una mera questione procedurale, ma rappresenta una diretta e grave violazione delle libertà fondamentali garantite sia dall'ordinamento eurounitario sia dalla Costituzione italiana (in particolare, l'art. 41 Cost. sulla libertà di iniziativa economica privata).

Sotto il profilo del diritto dell'Unione Europea, la già citata **sentenza Kraus (C-19/92)** della Corte di Giustizia costituisce una pietra miliare in tal senso. La Corte ha solennemente statuito che le norme dei Trattati ostano a qualsiasi provvedimento nazionale che, pur applicandosi senza discriminazioni basate sulla nazionalità, sia tale da ostacolare o rendere meno attraente l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, delle libertà fondamentali garantite dai Trattati stessi (nello specifico, la libera circolazione delle persone, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi). Il diniego aprioristico di riconoscimento di un titolo accademico estero riduce drasticamente le opportunità professionali del titolare, deprimendone la mobilità

geografica ed economica e configurando, di fatto, una barriera d'accesso ingiustificata al mercato del lavoro.

Tale impostazione trova perfetto riscontro nella giurisprudenza amministrativa italiana. Come evidenziato dalla sentenza del **TAR Lazio n. 22359/2025**⁷, la prassi ministeriale di rifiutare automaticamente la valutazione dei percorsi formativi esteri sulla base di rigidi formalismi (o della mancata inclusione in liste pubbliche chiuse) integra un'ipotesi di eccesso di potere per irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità. Impedire a un cittadino di spendere le proprie reali competenze, accertate mediante un percorso di studi effettivo ed espresso in crediti ECTS, comprime in modo illegittimo la sua libertà professionale e di impresa, traducendosi in una discriminazione alla rovescia (*reverse discrimination*) rispetto ai titoli nazionali o ad altri titoli equivalenti.

Pertanto, l'obbligo di condurre una valutazione sostanziale incentrata sui risultati dell'apprendimento (*learning outcomes*), come prescritto dalla Convenzione di Lisbona e dalle linee guida ENIC-NARIC, costituisce non solo un dovere amministrativo, ma un presidio di rango costituzionale ed europeo a tutela del libero esercizio dell'attività economica e lavorativa, che non può essere sacrificato sull'altare del mero formalismo burocratico.

⁷ TAR Lazio, Sez. III-bis, Sentenza n. 22359/2025. Il principio ribadisce l'obbligo di valutazione sostanziale dei risultati dell'apprendimento (*learning outcomes*) e dei crediti ECTS in conformità alla Convenzione di Lisbona (L. 148/2002).

6-quater. Principio di proporzionalità e obbligo di misure meno restrittive

Anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza Kraus) e del TAR Lazio in materia di riconoscimento dei titoli esteri, il principio di proporzionalità impone di preferire, ove possibile, misure meno restrittive rispetto al rifiuto integrale del riconoscimento. Se l'obiettivo perseguito è la tutela dell'interesse pubblico alla qualità della formazione e alla corretta informazione degli utenti, l'amministrazione dovrebbe, in prima battuta, procedere a una valutazione sostanziale del percorso seguito dal laureato I.S.F.O.A. - Hochschule für Sozialwissenschaften und Management e, solo in presenza di effettive differenze significative, considerare l'adozione di strumenti correttivi mirati (esami integrativi, periodi di formazione aggiuntiva, limitazioni circoscritte).

Il diniego automatico e generalizzato, fondato unicamente sulla natura privata e non accreditata dell'istituzione svizzera, si rivela invece una misura sproporzionata, in quanto eccede quanto necessario per il perseguimento dello scopo di tutela e finisce per comprimere ingiustificatamente la libera circolazione delle qualifiche accademiche e professionali nello spazio europeo dell'istruzione superiore.

7. IL DIRITTO ALL'USO DEL TITOLO NEL SETTORE PRIVATO (DIRETTIVA 2005/36/CE)

A latere delle procedure concorsuali pubbliche, sussiste in capo al cittadino un diritto incompressibile all'uso e alla spendibilità della qualifica nel settore privato e sul libero

mercato, scevro dalle rigidità del D.Lgs. 165/2001.

In base alle determinazioni assunte nel settembre 2011 dal Comitato misto Svizzera-UE per l'Accordo sulla Libera Circolazione delle Persone, a far data dal **1° novembre 2011** trova piena applicazione in Svizzera la **Direttiva 2005/36/CE**.

Ai sensi dell'**art. 54** della predetta Direttiva, **«Lo Stato membro ospitante fa sì che gli interessati abbiano il diritto di usare il titolo di studio dello Stato membro d'origine, ed eventualmente la sua abbreviazione, nella lingua dello Stato membro d'origine»**. L'unica prescrizione imponibile dallo Stato ospitante (l'Italia) è la richiesta che il titolo sia seguito dal nome e luogo dell'istituto rilasciante.

Il quadro del riconoscimento in ambito europeo è ulteriormente rafforzato dalla **Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 novembre 2018**, che promuove il riconoscimento reciproco automatico dei titoli di istruzione superiore e dei periodi di studio all'estero. Tale indirizzo assicura ai titolari di qualifiche rilasciate negli Stati membri (ed esteso allo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore) il diritto automatico di accesso ("automatic access") alle procedure di valutazione per l'ammissione ai livelli di studio successivi e al mercato del lavoro, senza l'imposizione di barriere burocratiche preventive o procedure separate sproporzionate.

Il Diploma Supplement e il ruolo delle Rappresentanze Consolari

In virtù della Direttiva 2005/36/CE e nell'ambito dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore, il Diploma Supplement rilasciato dall'Ateneo sostituisce a tutti gli effetti la Dichiarazione di Valore per i titoli conseguiti nei Paesi UE/SEE e nella Confederazione

Elvetica. In quanto documento redatto secondo il modello concordato da Commissione Europea, Consiglio d'Europa e UNESCO, esso fornisce una descrizione dettagliata e completa del piano di studi, del livello e della natura della qualifica. Di conseguenza, le rappresentanze consolari italiane non possono opporre un rifiuto al rilascio di documentazione o certificazioni per istituzioni di formazione superiore terziaria private non ricomprese nella lista CRUS (come I.S.F.O.A. - Hochschule für Sozialwissenschaften und Management); un diniego aprioristico basato unicamente su tale presupposto configurerebbe un arbitrario eccesso di potere e una prassi illegittima.

Pertanto, i 画面 laureati I.S.F.O.A. - Hochschule für Sozialwissenschaften und Management hanno il diritto assoluto di fregiarsi del titolo accademico conseguito, potendolo legittimamente inserire nel proprio curriculum vitae, nei biglietti da visita, nei profili professionali e in qualsiasi comunicazione sociale e commerciale. Tale condotta, oltre a essere internazionalmente tutelata, costituisce attestazione veritiera di un percorso di studi effettivamente sostenuto presso un ente legalmente istituito, inibendo alla radice la configurabilità della fattispecie di cui all'art. 498 del Codice Penale italiano (Usurpazione di titoli).

7.1. Limiti e condizioni all'uso del titolo: trasparenza e divieto di inganno

(Con specifico riguardo all'uso del titolo nel settore privato e, più in generale, alla sua spendibilità professionale, la direttiva 2005/36/CE e la relativa disciplina di recepimento nazionale riconoscono, in linea di principio, la possibilità per il titolare di utilizzare il titolo conseguito in un altro Stato membro, con l'indicazione dell'ente che lo ha rilasciato e del

Paese di origine. In tale quadro, non appare coerente qualificare, in via astratta e generale, l'utilizzo del titolo I.S.F.O.A. - Hochschule für Sozialwissenschaften und Management come condotta di per sé illecita o assimilabile all'usurpazione di titoli, in assenza di specifici elementi di inganno sull'origine estera del percorso formativo o sulla natura giuridica dell'istituzione che lo ha rilasciato.

Più correttamente, l'eventuale valutazione negativa dovrebbe concentrarsi su comportamenti concretamente fuorvianti (ad esempio, omissione sistematica dell'indicazione dello Stato di origine o presentazione del titolo come se fosse stato conseguito presso un'università statale italiana), mentre l'uso trasparente del titolo, con chiara indicazione della sua provenienza svizzera e della natura privata dell'ente, risulta in linea con l'impostazione generale della direttiva e con la logica di favorire la mobilità accademica e professionale, pur nel rispetto delle competenze nazionali in materia di accesso a determinate professioni regolamentate.

8. CONCLUSIONI

Alla luce dell'analitica e diffusa disamina delle fonti del diritto nazionale, sovranazionale e della giurisprudenza dei massimi consessi elvetici e italiani, si rassegnano le seguenti definitive determinazioni:

1. Status di I.S.F.O.A. - Hochschule für Sozialwissenschaften und Management:

L'Ente opera in regime di perfetta liceità e legalità, essendo protetto dalla libertà

economica costituzionalmente garantita dagli artt. 20 e 27 della Costituzione Federale Svizzera.

2. **Irrilevanza dell'Accreditamento:** L'accreditamento svizzero ex LPSU (artt. 28 e 29) possiede natura rigorosamente facoltativa. La mancata sottoposizione a tale iter non invalida il titolo, né espelle l'Ateneo dal sistema educativo svizzero, come statuito dal Tribunale Federale (Sentenze 2P.88/2006, 2P.143/2001, B 1567-2011).
3. **Primato della Convenzione di Lisbona:** La valutazione dei titoli spetta alle autorità italiane ai sensi della L. 148/2002. I pretestuosi rifiuti fondati su accordi bilaterali *non ratificati* o su liste *non vincolanti* violano la legge e la giurisprudenza amministrativa (TAR Lazio 2025). Le innumerevoli equipollenze già accordate per il proseguimento degli studi in Italia e in Spagna costituiscono prova inconfutabile dell'assenza di "differenze sostanziali" curriculari in quanto gli Enti preposti hanno in concreto accertato l'esistenza dei relativi requisiti.
4. **Libero Uso del Titolo:** L'art. 54 della Direttiva 2005/36/CE garantisce l'uso del titolo sul territorio italiano, conferendo allo stesso una piena e legittima spendibilità, al riparo da qualsivoglia censura civile o penale, nel vasto orizzonte del libero mercato del lavoro.

Avv. Luca Bosi