

Spettabile

I.S.F.O.A.

Parere pro veritate su

Riconoscimento in Italia dei titoli accademici privati esteri, autonomia universitaria e prassi sostanzialistiche di superamento dei vincoli formali con particolare riferimento alla dichiarazione di valore, all'attestato CIMEA ed al diploma supplement

1. Il fondamento dell'autonomia universitaria e il superamento del monopolio ministeriale

Il quadro normativo in materia di riconoscimento dei titoli di studio esteri in Italia ha subito una radicale trasformazione con l'entrata in vigore della Legge 11 luglio 2002, n. 148, di ratifica della Convenzione di Lisbona. Tale intervento legislativo ha definitivamente sottratto al Ministero il monopolio delle equipollenze, trasferendo la competenza esclusiva in capo ai singoli Atenei.

Ai sensi dell'art. 2 della citata normativa, le Università esercitano un autonomo potere di valutazione di merito (cd. *academic recognition*) finalizzato all'accesso ai corsi di studio e al conseguimento dei titoli italiani.

Questa architettura normativa attribuisce alle istituzioni universitarie **la potestà discrezionale di accertare la conformità sostanziale dei titoli stranieri ai propri standard**, svincolandole dai rigidi formalismi delle liste ministeriali.

La valutazione, pertanto, deve incentrarsi sull'effettiva comparazione dei programmi, sull'esame dei risultati di apprendimento (*learning outcomes*) e sul carico di lavoro espresso nel sistema ECTS.

2. Il progressivo superamento dei requisiti documentali: Dichiarazione di valore, Attestato comparativo CIMEA e Diploma supplement

Alla luce dell'approccio sostanzialistico delineato dalla Legge 148/2002, l'assenza di corredi documentali accessori non costituisce più, quanto meno di fatto, un ostacolo insormontabile all'immatricolazione o al riconoscimento del titolo di ISFOA o consimile.

La giurisprudenza e la prassi amministrativa hanno progressivamente smantellato ed eroso la pretesa obbligatorietà di tali certificazioni:

- **Dichiarazione di valore (DV):** Le disposizioni del regio decreto n. 1269 del 1938 sono da considerarsi implicitamente abrogate dalla Legge 148/2002 per quanto attiene alle finalità accademiche. Il Consiglio di Stato (sentenza n. 4613/2007) ha statuito in modo inequivocabile che l'omessa allegazione della DV non preclude all'Ateneo lo svolgimento di autonome valutazioni, declassando tale documento

a una "mera prassi" cui non può essere riconosciuto un ruolo decisivo o discriminante.

- **Attestato CIMEA:** Il Centro di Informazione sulla Mobilità e le Equivalenze Accademiche (CIMEA) emette "attestati di comparabilità" che rivestono un carattere esclusivamente consultivo e informativo, del tutto inidoneo a vincolare giuridicamente l'autonomia decisionale delle pubbliche amministrazioni e degli Atenei.
- **Diploma supplement:** sebbene la Direttiva 2005/36/CE preveda che tale documento sostituisca la DV per i titoli conseguiti nello Spazio Europeo e in Svizzera, la sua eventuale mancanza non esime l'università dal proprio potere-dovere di procedere a un'istruttoria sostanziale sul *curriculum studiorum* del candidato.

3. Mancato inserimento nell'elenco di *swissuniversities* e liceità della formazione privata

Uno degli snodi cruciali per i titoli erogati da enti privati svizzeri (come ISFOA) risiede nell'assenza di tali istituti dalle liste ufficiali dell'autorità elvetica (*swissuniversities*).

In primo luogo, va spiegato che:

- l'organo ufficiale di decisione è il Consiglio Svizzero di Accreditamento (CSA).

- l'ente che svolge materialmente le verifiche e le procedure di valutazione della qualità è l'Agenzia Svizzera di Accreditamento e Garanzia della Qualità (AAQ);
- swissuniversities si limita a pubblicare a puro scopo informativo l'elenco delle scuole universitarie svizzere già accreditate ai sensi della legge federale.

Va anche detto che i costi per la procedura di accreditamento sono cospicui e nell'ordine di oltre 50.000 CHF e che detto accreditamento deve essere revisionato di regola ogni 5-7 anni. Ciò costituisce ovviamente una barriera di ingresso per gli enti di formazione di dimensioni minori.

La assenza dalle liste di swissuniversities, peraltro, è una circostanza del tutto compatibile con la normativa vigente : l'ordinamento costituzionale svizzero, imperniato sulla libertà della scienza (art. 20 Cost.) e sulla libertà economica (art. 27 Cost.), garantisce il libero esercizio delle attività accademiche private senza subordinarle a un'autorizzazione statale preventiva.

L'accREDITAMENTO istituzionale (ex artt. 28 e 29 della Legge federale LPSU) è un istituto rigorosamente facoltativo, non vincolante per l'esistenza giuridica e la liceità dell'Ateneo, come confermato dalla dichiarazione della CRUS del 4 marzo 2010. Come già osservato nel parere precedente, in merito ad un'altra università privata (Unipsa, autorizzata con delibera n. 704/06 del Canton Ticino ex art. 14 LUSI), l'organo federale

statuì ufficialmente che un ateneo privato operante ex art. 27 Cost. «fa parte dello spazio formativo svizzero» ed è abilitato al conferimento di titoli.

Molte università italiane, avvalendosi della propria autonomia e recependo i principi di diritto eurounitario, adottano un vaglio del tutto empirico e sostanzialistico che prescinde dall'inclusione in tali liste chiuse.

La giurisprudenza comunitaria (sentenza *Kraus* della Corte di Giustizia UE) e quella amministrativa interna (TAR Lazio n. 22359/2025) vietano i dinieghi automatici e aprioristici fondati esclusivamente sulla mancanza di accreditamento istituzionale o sull'assenza da elenchi formali.

L'amministrazione universitaria è, in estrema sintesi, tenuta a valutare il titolo applicando il parametro della "differenza sostanziale" (art. VI.1 Convenzione di Lisbona) ed inoltre l'onere di motivazione del mancato riconoscimento grava sull'amministrazione medesima.

4. Il paradosso cronologico: la Convenzione di Lisbona e la successiva "stretta" della LPSU

L'applicazione rigida degli attuali elenchi svizzeri ai fini del riconoscimento internazionale palesa una grave aporia giuridica e storica.

Occorre infatti rilevare che la Confederazione Svizzera ha ratificato la Convenzione di Lisbona in data 1° febbraio 1999.

All'epoca della stipula e della ratifica del trattato, l'ordinamento elvetico era caratterizzato da una totale libertà nell'utilizzo delle denominazioni accademiche: l'uso di termini quali «università» o «istituto universitario» era storicamente e costituzionalmente del tutto libero.

Lo Stato svizzero ha dunque aderito al sistema di riconoscimento di Lisbona portando in dote un assetto educativo in cui gli enti privati operavano e conferivano titoli universitari senza alcun vincolo nominalistico o di accreditamento.

La "stretta" normativa elvetica è intervenuta solo sedici anni più tardi, con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2015, della Legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU). È stata esclusivamente l'art. 29 di tale normativa interna ex post a riservare l'utilizzo delle denominazioni protette ai soli enti accreditati.

Tale asimmetria stride palesemente con la *ratio* originaria della Convenzione: utilizzare un limite formale e nominalistico introdotto nel 2015 (la "stretta" sulle denominazioni) per definire a ritroso il perimetro di applicazione di un trattato internazionale ratificato

nel 1999, quando il sistema accademico svizzero includeva pacificamente la libera e paritetica iniziativa privata, costituisce una distorsione ermeneutica.

Questo paradosso normativo sacrifica la trasparenza sostanziale sull'altare del formalismo burocratico posteriore, giustificando ulteriormente la prassi delle Università italiane di disapplicare le limitazioni del riferimento recettizio agli elenchi di *swissuniversities* per valutare i titoli privati svizzeri secondo il loro reale e concreto valore formativo.

5. La qualificazione del titolo ed il superamento del limite dei 12 CFU (L. 240/2010)

Il riflesso più dirompente di questo approccio sostanzialistico si manifesta nelle procedure concrete di abbreviazione di carriera e ammissione.

L'ordinamento italiano (ex art. 14 della Legge 240/2010) impone un limite invalicabile di 12 Crediti Formativi Universitari (CFU) per il riconoscimento di abilità professionali o conoscenze maturate in attività formative di natura non accademica.

Qualora un titolo privato estero venisse declassato a mera "formazione privata non formale", lo studente subirebbe l'azzeramento della propria carriera, potendo recuperare al massimo l'equivalente di due esami.

Tuttavia, allorché la commissione didattica dell'Ateneo italiano eserciti appieno la propria autonomia ex Legge 148/2002, essa può mutare radicalmente la qualificazione giuridica della fattispecie. Verificata l'effettività del percorso (tramite l'analisi del transcript ECTS, del piano di studi, dei *learning outcomes* e, finanche, con l'imposizione di un esame di verifica o colloquio di ingresso), la commissione può infatti qualificare il documento non come "esperienza extra-universitaria" (che implicherebbe appunto il limite dei 12 CFU) ma a tutti gli effetti come **"titolo di studio estero"**.

Questa diversa qualificazione riconduce il titolo conseguito ed il relativo percorso nella sfera del riconoscimento accademico integrale.

Ciò consente materialmente e notoriamente alle segreterie universitarie italiane di:

- accogliere l'istanza di equipollenza diretta del titolo (ad esempio per una laurea triennale), prescrivendo unicamente il superamento di circoscritti "debiti formativi" (misure compensative che, nella prassi, si risolvono spesso nell'integrazione di pochi esami).
- ammettere direttamente lo studente in possesso del titolo triennale estero a un corso di Laurea Magistrale (o a un Master Universitario), ritenendo soddisfatto il requisito legale di accesso prescritto dal D.M. 270/2004.

Studio Avv.ti Bosi e Rosa
Via Monte Grappa 20 - 20045 Lainate
Tel. 025515402 - 2 linee RA
info@avvocatobosi.it

L'approccio sostanzialistico, guidato tanto dall'autonomia didattica quanto dall'esigenza di prevenire soccombenze in sede di giustizia amministrativa per difetto di motivazione sostanziale (rectius: eccesso di potere) permette così di riconoscere il valore effettivo della formazione svizzera.

Si garantisce in tal modo l'accesso ai livelli superiori dell'istruzione accademica italiana in piena aderenza alla logica agevolatrice della Convenzione di Lisbona e aggirando le storture generate dalle successive e restrittive riforme elvetiche.