

13.110

**Protezione dei titoli e riconoscimento
dei cicli di formazione formali compresi i master
di perfezionamento presso le SUP**

**Rapporto in adempimento del postulato 12.3019 e per lo stralcio
della mozione 11.3921**

del 18 dicembre 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente rapporto vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2011 M 11.3921 Mantenere il riconoscimento e la protezione dei titoli dei
master di perfezionamento offerti dalle scuole universitarie
professionali (CS 06.12.2011; CN 29.05.2012)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

18 dicembre 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Il rapporto illustra anzitutto le attuali disposizioni in materia di riconoscimento e protezione dei diplomi di bachelor, master e master di perfezionamento delle scuole universitarie. Attualmente sono riconosciuti dalla Confederazione solo i diplomi di bachelor, master e master di perfezionamento rilasciati dalle scuole universitarie professionali (SUP), che sono inoltre protetti, insieme ai diplomi degli istituti universitari federali, da norme di diritto federale. Mediante l'attuale legge sulle scuole universitarie professionali (LSUP) la Confederazione disciplina – a differenza di quanto avviene per altri tipi di scuole universitarie – anche i cicli di formazione, di formazione continua e i relativi titoli e impone l'obbligo d'autorizzazione e di accreditamento dei programmi.

Attraverso un excursus, il presente rapporto mostra che al di fuori dell'ambito delle SUP il riconoscimento federale dei diplomi è riscontrabile soltanto nel settore della formazione professionale, in particolare in quello della formazione professionale superiore, nonché in singoli atti normativi federali in materia di professioni. Anche in questi due ambiti, la Confederazione emana prescrizioni sui cicli di formazione, di cui verifica i contenuti.

Nella seconda parte, il rapporto presenta quella che sarà la situazione dopo l'entrata in vigore della legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU). Tale legge non contempla né il riconoscimento federale dei diplomi universitari né la protezione dei relativi titoli a norma del diritto federale. In futuro, quindi, i diplomi SUP – analogamente agli attuali diplomi rilasciati dalle università cantonali e dalle alte scuole pedagogiche – avranno lo statuto di diplomi di SUP statali (con accreditamento istituzionale) cantonali o intercantonali, la cui protezione del titolo sarà retta da disposizioni di diritto cantonale. La Conferenza svizzera delle scuole universitarie, organo comune di Confederazione e Cantoni e massima istanza in materia di politica universitaria del Paese, avrà la competenza – in quanto Consiglio delle scuole universitarie – di emanare prescrizioni, in particolare sulla «denominazione uniforme dei titoli», sul «riconoscimento dei diplomi» e sulla «formazione continua». Su queste basi essa potrebbe anche emanare prescrizioni sul riconoscimento nazionale dei diplomi di bachelor, master e master di perfezionamento.

Nella sua terza parte, il rapporto spiega come il mantenimento del riconoscimento federale e il mantenimento della protezione dei titoli, richiesti dal postulato 12.3019 e dalla mozione 11.3921, sarebbero in contraddizione con la Costituzione federale (Cost.)¹ e con la LPSU: l'articolo 63a Cost. non conferisce infatti alla Confederazione la competenza costituzionale di mantenere in essere nella LPSU l'attuale regolamentazione concernente le scuole universitarie professionali. La LSUP tutt'ora vigente (che sarà abrogata con l'entrata in vigore della LPSU), con le sue prescrizioni dettagliate sui cicli di formazione e di formazione continua e con le procedure federali d'autorizzazione e accreditamento dei programmi, poggia, tra l'altro, sull'articolo relativo alla formazione professionale della vecchia Costituzione federale. Una tale regolamentazione darebbe inoltre l'impressione che la Confederazione continui a disciplinare e a verificare i cicli di formazione e di formazione continua presso le SUP. Quanto ai master di perfezionamento, il riconoscimento

¹ RS 101

federale violerebbe anche l'articolo 3 lettera i LPSU, secondo cui la Confederazione mira a prevenire le distorsioni della concorrenza tra gli istituti accademici e gli operatori della formazione professionale superiore. Infine, esso sarebbe anche incompatibile con l'obiettivo del legislatore di creare condizioni quadro uniformi per tutti i tipi di scuole universitarie.

Per concludere, si può affermare che il mantenimento del riconoscimento federale dei diplomi rilasciati dalle SUP richiesto nei due interventi parlamentari non può essere realizzato. La nuova LPSU crea condizioni quadro uniformi per tutte le scuole universitarie, in particolare anche in materia di riconoscimento dei diplomi e protezione dei titoli. Spetterà al Consiglio delle scuole universitarie, massima istanza futura in materia di politica universitaria, decidere in che modo avvalersi della propria competenza di emanare prescrizioni in materia di riconoscimento dei diplomi e di formazione continua, tenendo conto di tutte le circostanze rilevanti. Va inoltre considerato che il nuovo accreditamento istituzionale da parte del nuovo Consiglio svizzero di accreditamento si presta, de facto, a produrre effetti analoghi a quelli di un riconoscimento dei diplomi a livello nazionale. Per questi motivi il Consiglio federale propone di stralciare la mozione 11.3921.

2 Introduzione

In adempimento del postulato CSEC-CN 12.3019 «Protezione dei titoli rilasciati al termine dei cicli di formazione formali, compresi i master di perfezionamento presso le SUP», il Consiglio federale è stato incaricato di presentare, nel quadro dell'attuazione della nuova legge federale del 30 settembre 2011² sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU), un rapporto concernente la creazione delle basi legali necessarie per garantire in modo coerente, anche in futuro, il riconoscimento federale e la protezione dei titoli nei cicli di formazione formali in generale nonché la protezione dei titoli conseguiti al termine dei master di perfezionamento presso le SUP.

La mozione Ivo Bischofberger 11.3921 «Mantenere il riconoscimento e la protezione dei titoli dei master di perfezionamento offerti dalle scuole universitarie professionali» incarica il Consiglio federale di elaborare, nell'ambito dell'attuazione della LPSU, le necessarie basi legali per garantire anche in futuro il riconoscimento federale e la protezione dei titoli dei master di perfezionamento offerti dalle scuole universitarie professionali. Fino a quel momento deve essere applicata la legislazione vigente. Non occorre perciò inserire una richiesta specifica all'interno del messaggio ERI 2013-2016.

Il postulato CSEC-CN 12.3019 è stato presentato il 24 febbraio 2012. Nella sua risposta del 21 marzo 2012, il Consiglio federale ha proposto di accoglierlo.

Il postulato era stato preceduto dalla mozione summenzionata (11.3921), presentata il 29 settembre 2011 dal consigliere agli Stati Ivo Bischofberger (PPD/AI). Essa si limitava a chiedere il mantenimento del riconoscimento federale e della protezione dei titoli per i master di perfezionamento delle SUP, creando una base legale nell'ambito della LPSU. Nell'attesa, l'autore della mozione chiedeva di mantenere la regolamentazione allora vigente. La mozione voleva che il Consiglio federale

² FF 2011 6629

rinunciasse, nel messaggio ERI 2013-2016, ad abrogare già a partire dal 1° gennaio 2013 il riconoscimento federale dei master di perfezionamento presso le SUP. In data 23 novembre 2011 il Consiglio federale aveva risposto alla mozione, proponendo di respingerla. Secondo il Collegio, l'abolizione del riconoscimento aiuterebbe a far chiarezza, permettendo a studenti e datori di lavoro di distinguere le offerte di bachelor e master (accreditati dalla Confederazione) dai cicli di studio della formazione professionale superiore regolamentati a livello nazionale dalla Confederazione³. L'abolizione del riconoscimento permetterebbe inoltre un allineamento con la situazione delle scuole universitarie, in cui i cicli di formazione continua non sono né disciplinati né riconosciuti dai Cantoni. Contrariamente alla proposta del Consiglio federale, il 6 dicembre 2011 il Consiglio degli Stati ha approvato la mozione 11.3921. Il Consiglio nazionale, a sua volta, ha seguito l'esempio della Camera alta approvando la mozione il 29 maggio 2012 (con 142 voti favorevoli e 16 contrari).

Nel contempo, il Consiglio nazionale ha adottato il postulato della CSEC-CN 12.3019, su cui si basa il presente rapporto e nel quale è stata integrata la richiesta espressa nella mozione Bischofberger, estesa al riconoscimento federale e alla protezione dei titoli dei cicli di formazione formale bachelor e master. Il Consiglio nazionale ha approvato il postulato il 29 maggio 2012.

Nella sessione autunnale 2012, l'Assemblea federale ha approvato i crediti e le modifiche legislative richieste nel messaggio ERI 2013–2016⁴. Alla luce dell'approvazione della mozione 11.3921, si è deciso di non entrare in materia sulla proposta del Consiglio federale di abrogare, mediante una modifica della legge federale del 6 ottobre 1995⁵ sulle scuole universitarie professionali (LSUP), il riconoscimento e la regolamentazione federale dei master di perfezionamento a partire dal 1° gennaio 2013. Il riconoscimento federale dei master di perfezionamento e le relative prescrizioni federali rimangono dunque in vigore fino all'abrogazione della LSUP, che avverrà con l'entrata in vigore della LPSU. In tal modo la richiesta formulata nella mozione è già stata parzialmente accolta.

3 Basi: riconoscimento dei diplomi e protezione dei titoli oggi

3.1 Introduzione

Oggi in Svizzera viene fatta una distinzione tra scuole universitarie (università cantonali e politecnici federali), scuole universitarie professionali e alte scuole pedagogiche. Tutti questi tipi di scuole universitarie rilasciano diplomi di base

³ In riferimento al rapporto redatto in adempimento del postulato CSEC-CN 05.3716 «Ordinanza sui titoli attribuiti dalle scuole universitarie professionali».

⁴ Cfr. FF **2012** 2727

⁵ RS **414.71**

conformi alla riforma di Bologna (bachelor e master)⁶. Il terzo livello di qualificazione (dottorato) è oggi prerogativa delle scuole universitarie e non è oggetto del presente rapporto. Inoltre, le scuole universitarie propongono corsi di perfezionamento, come richiesto dal loro mandato di prestazioni. Si tratta di cicli di formazione rivolti a persone (solitamente titolari di una laurea o di un diploma equivalente) che, dopo aver terminato una prima fase formativa e aver raccolto le prime esperienze professionali, intendono riaccedere a un processo d'apprendimento che permetta loro di «approfondire le loro conoscenze in un settore specifico di studio o di acquisire conoscenze specifiche in nuovi settori»⁷. Le scuole universitarie operano oggi una distinzione tra certificati di formazione continua (CAS, almeno 10 punti ECTS), diplomi di formazione continua (DAS, almeno 30 punti ECTS) e master di perfezionamento (MAS o EMBA, almeno 60 punti ECTS).

Nel suo messaggio concernente il disegno di legge sulla formazione continua (LFCo)⁸, il Consiglio federale propone di introdurre nella legislazione la distinzione tra le formazioni *formale, non formale e informale*, che sul piano internazionale si è già affermata da anni⁹. Mentre i bachelor, i master e i dottorati delle scuole universitarie sono classificati come formazione formale, la formazione continua universitaria e con essa anche i master di perfezionamento (MAS o EMBA) rientrano nella formazione non formale¹⁰.

3.2 Competenze normative in ambito universitario¹¹

Il legislatore federale può intervenire solamente nel quadro delle competenze delegate alla Confederazione (art. 3 e 42 Cost.). Secondo l'articolo 62 Cost., il settore universitario, quale parte del settore scolastico, compete ai Cantoni. La Confederazione ha unicamente la competenza parallela di gestire alcune scuole universitarie ed è tenuta a sostenere finanziariamente le scuole universitarie cantonali (art. 63a

⁶ Secondo quanto sancito dalle direttive della Dichiarazione di Bologna («Joint Declaration of the European Ministers of Education Convened in Bologna on the 19th of June 1999»), di cui la Svizzera è firmataria, tutte le formazioni di livello universitario sono state riformate a favore di uno spazio universitario europeo uniforme. Dopo che i primi bachelor erano già stati rilasciati nel 2004, a partire dal semestre autunnale 2008/2009 tutti i neo-iscritti in Svizzera hanno cominciato i loro studi secondo il modello di Bologna. Nel suo rapporto in adempimento del postulato 05.3716 «Ordinanza sui titoli attribuiti dalle scuole universitarie professionali», il Consiglio federale ha specificato in modo dettagliato la questione della regolamentazione dei titoli nel contesto della riforma di Bologna.

⁷ Si vedano p. es. l'art. 8 cpv. 1 LSUP, le decisioni della Conferenza dei rettori delle università svizzere (CRUS) sulla riorganizzazione del settore della formazione continua universitaria del 6 novembre 2003, i principi qualitativi per la formazione continua universitaria approvati dalla Commissione di formazione continua della Conferenza universitaria svizzera il 22 novembre 1996; Ehrenzeller/Sahlfeld, commento del Cantone di San Gallo, art. 63a Cost., n. marg. 48.

⁸ Messaggio del 15 maggio 2013 concernente la legge federale sulla formazione continua, FF 2013 3085.

⁹ Cfr. soprattutto Commissione della Comunità europea, Direzione generale dell'Istruzione e della cultura (2001). La classificazione secondo grado di istituzione è stata proposta dall'UNESCO, dall'OCSE e dall'UE (cfr. UNESCO, 1997, OCSE, 2003, Commissione europea, 2006).

¹⁰ Cfr. messaggio concernente la legge federale sulla formazione continua, FF 2013 3085, qui 3094, 3101 segg., 3107, 3126 segg.

¹¹ Cfr. rapporto del DFE in adempimento del postulato «Ordinanza sui titoli attribuiti dalle scuole universitarie professionali» (05.3716).

cpv. 1 e 2 Cost.). La Confederazione può dunque disciplinare il riconoscimento dei diplomi e i titoli di livello universitario unicamente per i propri istituti universitari, vale a dire i due politecnici federali (PF) e gli altri istituti universitari federali (p. es. l'Istituto universitario federale per la formazione professionale [IUFFP] o la Scuola universitaria federale dello sport di Macolin [SUFSM; in combinato disposto con l'art. 68 Cost.]). Per il riconoscimento dei diplomi e la protezione dei titoli delle scuole universitarie cantonali e delle alte scuole pedagogiche non è stata delegata alla Confederazione alcuna competenza normativa, che spetta invece ai Cantoni. Nel settore delle scuole universitarie professionali la Confederazione disciplina il riconoscimento dei diplomi e i titoli – per il momento ancora con la LSUP. L'attuale LSUP, tuttavia, si basa ancora sull'articolo relativo alla formazione professionale della Costituzione federale del 1874 (art. 34^{ter} cpv. 1 lett. g vCost.), che corrisponde all'attuale articolo 63. Secondo il nuovo articolo 63a capoverso 3 Cost., Confederazione e Cantoni provvedono insieme a coordinare e a garantire che sia assicurata la qualità nel settore delle scuole universitarie svizzere. Il capitolo 4 del presente rapporto illustra le ripercussioni della futura LPSU sul riconoscimento dei diplomi e sulla protezione dei titoli.

Per quanto riguarda la protezione dei titoli universitari, la Confederazione dispone di determinate competenze anche nell'ambito del *diritto penale* e della *legislazione in materia di concorrenza*. A questo proposito vanno menzionate alcune fattispecie contemplate dal Codice penale (CP)¹², in particolare la truffa (art. 146 CP) e il danno patrimoniale procurato con astuzia (art. 151 CP). L'impiego illecito di un titolo, tuttavia, assume rilevanza penale unicamente se è teso ad arrecare pregiudizio al patrimonio con elevata energia criminale.

Un divieto generale dell'abuso di titoli è contenuto anche nella legge federale del 19 dicembre 1986¹³ contro la concorrenza sleale (LCSI). Più che proteggere i titoli, tuttavia, la LCSI persegue piuttosto il loro uso illecito nel contesto della concorrenza economica. L'illiceità è rilevante soltanto se impedisce o perturba la concorrenza, pregiudicando il principio di buona fede nelle relazioni giuridiche (art. 3 lett. c LCSI). La protezione da indicazioni false o ingannevoli sulla persona che offre prestazioni, e dunque anche contro l'uso di titoli non pertinenti, è garantita da disposizioni di diritto civile e di diritto penale (art. 23 LCSI).

Vengono illustrate qui di seguito le attuali disposizioni sul riconoscimento dei diplomi e sulla protezione dei titoli presso le scuole universitarie professionali, le scuole universitarie, le alte scuole pedagogiche nonché gli istituti universitari federali. Un breve excursus, infine, presenta la situazione nell'ambito della formazione professionale superiore nonché in singoli atti normativi federali.

¹² RS 311.0

¹³ RS 241

3.3

Settore universitario

3.3.1

Scuole universitarie professionali

Attualmente esistono in Svizzera sette scuole universitarie professionali di diritto pubblico¹⁴ e due private¹⁵, approvate dal Consiglio federale.

Nell'ambito delle scuole universitarie professionali, la *Confederazione* ha potuto valersi di *ampie competenze gestionali e di disciplinamento* in virtù dell'articolo sulla formazione professionale (art. 34^{ter} cpv. 1 lett. g vCost.), attuandole con l'emanazione della LSUP. Le SUP sono gestite da organi cantonali o intercantonali. La gestione di una SUP è vincolata all'autorizzazione del Consiglio federale. Nella LSUP la Confederazione assume le sue competenze di stretta intesa con i Cantoni. Anche la costituzione delle SUP stesse è stata frutto di una stretta cooperazione tra Confederazione e Cantoni¹⁶. Questa cooperazione è stata ulteriormente rafforzata con la revisione parziale della LSUP del 17 dicembre 2004¹⁷. Essa ha portato, tra l'altro, all'introduzione del Masterplan (una sorta di pianificazione su scala nazionale della politica delle SUP¹⁸), alla conclusione di una Convenzione tra Confederazione e Cantoni sullo sviluppo dei cicli di studio master delle SUP¹⁹, al coinvolgimento dei Cantoni nell'ambito delle procedure d'approvazione e autorizzazione e all'emanazione di disposizioni esecutive.

Presso le scuole universitarie professionali, i nuovi cicli di studio bachelor, ossia quelli non elencati nell'ordinanza dipartimentale²⁰, sono vincolati all'autorizzazione concessa a titolo sperimentale e a termine dal Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR)²¹ e sono sottoposti, prima del rilascio dei primi diplomi, a una verifica della qualità (accreditamento di programma)²². Tutti i nuovi cicli di studio master devono essere autorizzati e accreditati²³. I diplomi di formazione formale rilasciati dalle SUP svizzere sono *riconosciuti a livello federale*. Il DEFR, competente in materia, riconosce i diplomi se i relativi cicli di studio sono conformi alle suddette esigenze del diritto federale e definisce i titoli corrispondenti²⁴. All'articolo 6 dell'*ordinanza del DEFR concernente i cicli di studio, gli*

¹⁴ Haute école spécialisée de la Suisse occidentale (HES-SO), Berner Fachhochschule (BFH), Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ), Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI), Zürcher Fachhochschule (ZFH), Fachhochschule Ostschweiz (FHO).

¹⁵ Le due scuole universitarie professionali Kalaidos e Les Roches-Gruyère.

¹⁶ Messaggio del 29 maggio 2009 concernente la LASU, FF **2009** 3925, qui 3944.

¹⁷ RU **2005** 4635

¹⁸ Messaggio del 29 maggio 2009 concernente la LASU, FF **2009** 3925, qui 3945.

¹⁹ Convenzione per i master alle SUP del 24 agosto 2007, RS **414.713.1**.

²⁰ Ossia in allegato all'ordinanza del DEFR del 2 settembre 2005 concernente i cicli di studio, gli studi postdiploma e i titoli delle scuole universitarie professionali, RS **414.712**.

²¹ Art. 1 cpv. 4 dell'ordinanza dell'11 settembre 1996 sulle scuole universitarie professionali, OSUP, RS **414.711**.

²² Art. 17a cpv. 1, secondo periodo, e 2 LSUP in combinato disposto con le direttive del DEFR per l'accREDITAMENTO di scuole universitarie professionali e dei loro cicli di studio (direttive per l'accREDITAMENTO di SUP). La procedura è volta a garantire il rispetto di standard contenutistici e qualitativi.

²³ Art. 1 cpv. 4 OSUP in combinato disposto con l'art. 3 cpv. 1 della Convenzione per i master alle SUP.

²⁴ Art. 7 cpv. 3 LSUP; i compiti del dipartimento sono specificati nell'ordinanza del DEFR concernente i cicli di studio, gli studi postdiploma e i titoli delle scuole universitarie professionali.

studi postdiploma e i titoli delle scuole universitarie professionali sono riportate le denominazioni dei titoli bachelor e master protetti.

I master di perfezionamento MAS e EMBA delle scuole universitarie professionali sono anch'essi *riconosciuti a livello federale*, se conformi alle esigenze del diritto federale²⁵. Oggi, tuttavia, la Confederazione non valuta queste offerte né sotto il profilo dei loro contenuti né sotto quello qualitativo. Le scuole universitarie professionali tengono un registro dei master di perfezionamento riconosciuti a livello federale²⁶. Questo riconoscimento ha avuto luogo nella fase d'esordio di dette scuole. Fino all'entrata in vigore, nell'ottobre del 2005, della revisione parziale della LSUP, determinati cicli di perfezionamento (cicli di studio postdiploma) del settore SUP erano disciplinati e sovvenzionati dalla Confederazione. Lo svolgimento di questi cicli di studio postdiploma e il rilascio di titoli riconosciuti a livello federale erano vincolati all'approvazione da parte dell'allora DFE²⁷. L'obbligo d'autorizzazione dei cicli di studio postdiploma, e quindi anche la verifica del rispetto delle premesse legali, sono stati revocati con la revisione parziale della LSUP del 2005 nell'ottica di un potenziamento dell'autonomia delle scuole in questione. Con l'abrogazione della procedura d'autorizzazione è stato sospeso anche il sovvenzionamento della Confederazione per i corsi di perfezionamento. Il riconoscimento federale e la protezione dei titoli, invece, sono stati mantenuti.

Nel settore delle SUP, i *titoli* sono oggi *protetti in virtù della legge sulle scuole universitarie professionali della Confederazione* (art. 22 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 7 cpv. 4 LSUP). Alcune leggi cantonali sulle SUP contengono inoltre esplicite disposizioni sulla protezione dei titoli²⁸. Nell'ordinanza dell'11 settembre 1996²⁹ sulle scuole universitarie professionali (OSUP) sono garantiti la protezione dei titoli di diritto previgente e il diritto di portare i nuovi titoli bachelor per i titolari di un diploma SUP di diritto previgente³⁰. Inoltre, i titolari dei diplomi di determinate scuole precedenti possono richiedere alla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) l'ottenimento retroattivo di un titolo SUP³¹. Questi titoli ottenuti in modo retroattivo, a loro volta, sono anch'essi protetti³². Anche i *diplomi di perfezionamento MAS e EMBA delle scuole universitarie professionali* godono oggi di un'*esplicita protezione di diritto federale del titolo*³³. I diplomi rilasciati conformemente al diritto previgente sono protetti in virtù delle

²⁵ Art. 8 cpv. 2 lett. b LSUP; art. 5 cpv. 1 e art. 7 dell'ordinanza del DEFR concernente i cicli di studio, gli studi postdiploma e i titoli delle scuole universitarie professionali.

²⁶ Art. 2 dell'ordinanza del DEFR concernente i cicli di studio, gli studi postdiploma e i titoli delle scuole universitarie professionali.

²⁷ Dal 1° gennaio 2013 DEFR.

²⁸ Cfr. p. es. art. 61 della legge del 19 giugno 2003 sulla Berner Fachhochschule (FaG), GS 435.411; art. 82a cpv. 5 dell'ordinanza bernese del 5 maggio 2004 sulle scuole universitarie professionali, GS 436.811; § 5 della legge turgoviese del 24 ottobre 2001 sulla formazione terziaria, GS 414.2; art. 37 della legge zurighese del 2 aprile 2007 sulle scuole universitarie professionali, GS 414.10.

²⁹ RS **414.711**

³⁰ Art. 26 OSUP in combinato disposto con le disposizioni transitorie relative alla revisione parziale del 14 settembre 2005, lett. A e B.

³¹ Ordinanza del DEFR del 4 luglio 2000 sull'ottenimento retroattivo del titolo di una scuola universitaria professionale, RS **414.711.5**.

³² Art. 25 cpv. 1 LSUP in combinato disposto con l'art. 26 OSUP in combinato disposto con l'all. A o B.

³³ Art. 7 cpv. 1 dell'ordinanza del DEFR concernente i cicli di studio, gli studi postdiploma e i titoli delle scuole universitarie professionali in combinato disposto con art. 8 cpv. 2 e 3 LSUP.

disposizioni transitorie contenute nell'articolo 8 capoverso 2 dell'ordinanza del DEFR del 2 settembre 2005³⁴ concernente i cicli di studio, gli studi postdiploma e i titoli delle scuole universitarie professionali.

3.3.2 Università cantonali

In Svizzera vi sono attualmente dieci università di diritto pubblico³⁵ di responsabilità dei relativi Cantoni. La Confederazione non ha alcuna competenza normativa. L'attuale legge dell'8 ottobre 1999 sull'aiuto alle università (LAU)³⁶ definisce le premesse per il sovvenzionamento da parte della Confederazione e per il coordinamento congiunto tra quest'ultima e i Cantoni universitari in ambito universitario. Per le scuole universitarie cantonali e i loro cicli di studio l'accREDITAMENTO di diritto federale non è obbligatorio. Per ottenere i sussidi federali, le scuole universitarie devono tuttavia rispettare le direttive qualitative della Conferenza universitaria svizzera e sottoporsi ai cosiddetti «Quality Audit» dell'Organo di accreditamento e di garanzia della qualità delle istituzioni universitarie svizzere (OAQ) (art. 11 cpv. 3 lett. a LAU; art. 3 cpv. 4 dell'ordinanza del 13 marzo 2000³⁷ relativa alla legge sull'aiuto alle università, OAU)³⁸. La Confederazione non definisce requisiti minimi di carattere contenutistico né per i cicli di studio né per i relativi titoli. Le università sono però vincolate agli atti normativi della Conferenza universitaria svizzera (CUS), che è l'organo di coordinamento congiunto di Confederazione e Cantoni³⁹. I diplomi bachelor, master e master di perfezionamento rilasciati dalle scuole universitarie cantonali sono diplomi di università statali cantonali, *ma non sono – come nel caso dei titoli SUP – diplomi riconosciuti a livello federale*. Secondo la LAU, le scuole universitarie cantonali aventi diritto ai contributi figurano come scuole universitarie riconosciute in un registro gestito dalla Conferenza dei rettori delle università svizzere (CRUS)⁴⁰.

Presso le università cantonali la *protezione dei titoli* è disciplinata dal *diritto cantonale*. La LAU non contiene disposizioni in materia. Alcune leggi universitarie cantonali attuali contengono disposizioni specifiche sulla protezione dei titoli e disposizioni penali in materia⁴¹. Inoltre, gli statuti universitari disciplinano il ritiro dei titoli in caso di abuso⁴². Conformemente al principio di territorialità contemplato dal

34 RS 414.712

35 Le Università di Basilea, di Berna, di Friburgo, di Ginevra, di Losanna, di Neuchâtel, di San Gallo, di Zurigo, di Lucerna, nonché l'Università della Svizzera italiana.

36 RS 414.20

37 RS 414.21

38 Si vedano a tal proposito le direttive della Conferenza universitaria svizzera (CUS) per la garanzia della qualità del 7 dicembre 2006 (RS 414.205.2).

39 La CUS ha emanato direttive ben precise relative alla garanzia della qualità, all'accREDITAMENTO e alla riforma di Bologna.

40 Rimane aperta in questa sede la questione del riconoscimento cantonale dei diplomi rilasciati dalla università cantonali.

41 Cfr. p.es. Berna: art. 4 e 78 della legge sulle università (GS 436.11), Zurigo: art. 47 cpv. 2 legge sulle università, UniG (GS 415.11), Lucerna: § 33 della legge sulle università del 17 gennaio 2000 (n. 539).

42 Cfr. p. es. lo statuto dell'Università di Berna del 17 dicembre 1997 (GS 436.111.2); Lucerna: § 19 cpv. 3 dello statuto dell'Università di Lucerna del 12 dicembre 2001 (n. 539c); San Gallo: art. 93 cpv. 1 lett. g dello statuto universitario del 25 ottobre 2010 (GS 217.15); Zurigo: art. 47 cpv. 1 della legge universitaria (UniG) del 15 marzo 1998 (GS 415.11).

diritto penale, tuttavia, se il relativo titolo viene usato illecitamente in un altro Cantone non si applicano le disposizioni penali cantonali previste dalla legge universitaria cantonale in base alla quale è stato rilasciato il diploma. Pertanto, nella maggior parte dei Cantoni i titoli accademici sono protetti anche dalla legislazione cantonale sulle contravvenzioni⁴³. I titolari di una licenza o di un diploma di diritto previgente possono portare, al posto del titolo precedente, il titolo *master*⁴⁴, che è a sua volta un titolo protetto.

3.3.3 Politecnici federali

Sulla base dell'articolo 63a capoverso 1 Cost., la Costituzione può istituire, gestire o rilevare scuole universitarie o istituti accademici e, dunque, emanare disposizioni per gli istituti universitari che le appartengono. I politecnici federali di Zurigo (PFZ) e di Losanna (PFL) sono gestiti dalla Confederazione (art. 1 cpv. 2 della legge del 4 ottobre 1991⁴⁵ sui PF) e sono aggregati amministrativamente al DEFR (art. 4 cpv. 1 della stessa legge). Si tratta, comunque, di istituti federali autonomi di diritto pubblico con personalità giuridica che regolano e gestiscono le loro attività autonomamente⁴⁶. La *competenza normativa* è oggi *esclusivamente della Confederazione*. L'organo di direzione strategica è il Consiglio dei PF⁴⁷. I presidenti dei due politecnici fanno parte della Conferenza dei rettori delle università svizzere (CRUS).

Nel caso dei due politecnici federali, i diplomi bachelor e master sono disciplinati dall'articolo 19 della legge sui PF e dall'articolo 24 capoverso 1 lettere b e c dell'ordinanza PFZ-PFL del 13 novembre 2003⁴⁸. I *master di perfezionamento* sono disciplinati dalle direzioni delle due scuole⁴⁹. I politecnici federali e i loro cicli di studio non sono soggetti a un obbligo d'accREDITAMENTO di diritto federale. I PF, tuttavia, sono tenuti a rispettare gli atti normativi della CUS⁵⁰. La Confederazione non provvede né a disciplinare né a verificare i contenuti dei cicli di formazione e di perfezionamento. Benché questi bachelor, master e master di perfezionamento siano rilasciati da scuole universitarie federali, *i relativi diplomi non sono riconosciuti a livello federale, a differenza di quanto avviene per il settore SUP*.

Tutti i titoli PF (bachelor, master e master di perfezionamento) sono protetti in virtù dell'*articolo 38 della legge sui PF*. Il perseguimento penale è compito dei Cantoni. I titolari di una licenza o di un diploma di scuola universitaria di diritto previgente

⁴³ Cfr. p. es. Basilea Campagna (§ 10 legge sul diritto cantonale in materia di contravvenzioni del 21 aprile 2005, GS 35.1082), Berna (art. 11 legge sul diritto penale cantonale, KStR, del 9 aprile 2009, GS 311.1), Zurigo (§ 6 legge sull'esecuzione penale e giudiziaria, StJVg, del 19 giugno 2006, GS 331).

⁴⁴ Art. 6a cpv. 2 delle direttive di Bologna della CUS. Secondo il cpv. 1, l'equivalenza viene attestata, su richiesta, dall'università che ha rilasciato la relativa licenza o il relativo diploma.

⁴⁵ RS 414.110

⁴⁶ Art. 5 cpv. 1 e 2 della legge sui PF.

⁴⁷ Art. 4 cpv. 2 della legge sui PF.

⁴⁸ RS 414.110.37

⁴⁹ Cfr. ordinanza del 26 marzo 2013 sulla formazione continua al PF di Zurigo (RS 414.134.1); ordinanza del 27 giugno 2005 sulla formazione continua al PFL (RS 414.134.2).

⁵⁰ La CUS ha emanato direttive ben precise relative alla garanzia della qualità, all'accREDITAMENTO e alla riforma di Bologna.

possono portare, al posto di questo titolo precedente⁵¹, il titolo master, che è a sua volta un titolo protetto.

3.3.4 Alte scuole pedagogiche

Attualmente vi sono in Svizzera quattordici alte scuole pedagogiche cantonali o intercantionali giuridicamente indipendenti⁵². Inoltre, due istituti magistrali sono integrati in scuole universitarie professionali⁵³ e alcune università offrono altri tipi di formazioni per insegnanti. Le alte scuole pedagogiche rientrano nella sfera di competenza dei Cantoni⁵⁴ e sono disciplinate da norme cantonali e intercantionali. Esse non ricadono nel campo d'applicazione della LAU né in quello della LSUP e non sono neppure sovvenzionate dalla Confederazione. L'organo competente è la Conferenza svizzera delle rettrici e dei rettori delle alte scuole pedagogiche (COHPE), costituitasi nel 2002 a partire dalla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE)⁵⁵. Anche i diplomi delle alte scuole pedagogiche sono diplomi di istituti statali cantonali, ma *non sono riconosciuti a livello federale*.

I diplomati delle alte scuole pedagogiche ricevono – insieme al titolo accademico di base (bachelor, master) – un *attestato professionale*, vale a dire un diploma di insegnante per il relativo livello scolastico o un diploma professionale nel campo della pedagogia curativa. Questi *diplomi cantonali o riconosciuti a livello cantonale* (livello prescolastico ed elementare, livello secondario I, scuole di maturità) e *i diplomi professionali possono essere riconosciuti dalla CDPE a livello nazionale*, il che consente ai loro titolari di esercitare un'attività d'insegnamento in tutta la Svizzera al livello corrispondente⁵⁶. Oggi la maggior parte dei cicli di studio per il livello prescolastico ed elementare è *riconosciuta dalla CDPE a livello nazionale*. Tale riconoscimento garantisce la mobilità nazionale e intercantonale degli insegnanti. Questo riconoscimento dei diplomi a livello nazionale viene effettuato sulla base del regolamento della CDPE, che contiene tra l'altro requisiti minimi in termini di contenuti e obiettivi formativi, nonché di titoli⁵⁷.

⁵¹ Art. 6a cpv. 2 delle direttive di Bologna della CUS. Secondo il cpv. 1, l'equivalenza viene attestata, su richiesta, dall'università che ha rilasciato la relativa licenza o diploma.

⁵² Le alte scuole pedagogiche di Berna, Vallese, Grigioni, Friburgo, Turgovia, Vaud, Lucerna, Zugo, Svitto, di Berna-Giura-Neuchâtel (BEJUNE), Sciaffusa, San Gallo, Zurigo, nonché la Scuola intercantonale di pedagogia curativa di Zurigo.

⁵³ L'alta scuola pedagogica della Fachhochschule Nordwestschweiz e il Dipartimento formazione e apprendimento già Alta Scuola Pedagogica della SUPSI.

⁵⁴ In virtù del fatto che il settore scolastico compete ai Cantoni (art. 62 Cost.).

⁵⁵ La CDPE è l'organo responsabile del riconoscimento dei diplomi per insegnanti e del coordinamento degli organi responsabili nel settore delle scuole universitarie professionali e delle alte scuole pedagogiche. Autorità politica di coordinamento per la formazione e la cultura, essa è costituita dai 26 direttori cantonali della pubblica educazione e rappresenta i Cantoni nei confronti della Confederazione.

⁵⁶ La base è costituita da un Concordato, ossia dall'accordo intercantonale sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali del 18 febbraio 1993 (accordo sul riconoscimento dei diplomi), CDPE-RS 4.1.1, nonché dai regolamenti sul riconoscimento dei relativi diplomi per insegnanti: p. es. regolamento sul riconoscimento dei diplomi per insegnanti di scuole di maturità del 4 giugno 1998; regolamento sul riconoscimento dei diplomi per insegnanti di pedagogia curativa scolastica del 27 agosto 1998.

⁵⁷ Cfr. Regolamento concernente il riconoscimento dei diplomi delle scuole universitarie per i docenti e le docenti del livello prescolastico e del livello elementare del 10 giugno 1999; Regolamento concernente il riconoscimento dei diplomi delle scuole universitarie per i docenti e le docenti del livello secondario I del 26 agosto 1999.

Anche le *formazioni supplementari e i master di perfezionamento* (MAS) delle ASP cantonali nel campo delle formazioni per insegnanti possono essere riconosciuti a livello nazionale dalla CDPE («*riconoscimento nazionale*»)58. Con questa prassi, la CDPE persegue obiettivi qualitativi nel campo della formazione continua degli *insegnanti*.

Per il settore delle alte scuole pedagogiche, le *leggi cantonali corrispondenti* contengono in parte disposizioni esplicite sulla *protezione dei titoli* e le relative disposizioni penali59. Secondo l'articolo 5 del Regolamento concernente i titoli in combinato disposto con l'articolo 8 capoverso 4 e l'articolo 11 della Convenzione sul riconoscimento dei diplomi60, i titoli e i diplomi delle alte scuole pedagogiche riconosciuti a livello federale sono esplicitamente protetti. Conformemente all'articolo 11 della Convenzione, il perseguimento penale è di responsabilità dei Cantoni.

3.3.5 Istituti universitari federali

Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP)

L'IUFFP è il centro di competenze della Confederazione per l'insegnamento e la ricerca nei campi della pedagogia per la formazione professionale, della formazione professionale e dello sviluppo professionale (ordinanza IUFFP del 14 settembre 200561). Sostituisce il vecchio Istituto svizzero di pedagogia per la formazione professionale (ISPPF) e ha il proprio fondamento nell'articolo 48 della legge del 13 dicembre 200262 sulla formazione professionale (LFPr). Dall'autunno 2007 l'istituto offre un proprio ciclo di studio master (art. 7 dell'ordinanza IUFFP). L'IUFFP provvede all'accREDITAMENTO del ciclo di studio master (art. 7 cpv. 3 dell'ordinanza IUFFP). Alla fine di questo ciclo di studio gli studenti conseguono un diploma master di un istituto universitario federale. *A differenza del settore delle scuole universitarie professionali, non si tratta però di un diploma riconosciuto a livello federale.* Lo stesso discorso vale anche per i titoli MAS dell'IUFFP63, che contrariamente ai diplomi di perfezionamento SUP *non sono riconosciuti a livello federale.*

I titoli dell'IUFFP sono *esplicitamente protetti in virtù dell'articolo 63 in combinato disposto con l'articolo 2 capoverso 1 LFPr.* Il perseguimento penale è di competenza dei Cantoni (art. 64 LFPr).

58 Cfr. art. 7 cpv. 2 del Regolamento concernente il riconoscimento dei diplomi o certificati di formazione supplementare nel campo dell'insegnamento del 17 giugno 2004. Per il riconoscimento delle formazioni di perfezionamento MAS si applicano inoltre le premesse contenute nelle Direttive concernenti gli studi di perfezionamento per il Master of Advanced Studies (MAS) nel campo dell'insegnamento del 15 dicembre 2005.

59 Cfr. p. es. Berna: art. 3 cpv. 2 in combinato disposto con art. 65 della legge dell'8 settembre 2004 sull'alta scuola pedagogica germanofona, GS 436.91; Grigioni: art. 21 della legge dell'8 dicembre 2004 sull'alta scuola pedagogica, GS 427.200.

60 Accordo intercantonale sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali del 18 febbraio 1993, CDPE-RS 4.1.1.

61 Art. 3 cpv. 1 dell'ordinanza del 14 settembre 2005 sull'Istituto universitario federale per la formazione professionale (ordinanza IUFFP, RS 412.106.1).

62 RS 412.10

63 Conformemente al Regolamento degli studi IUFFP del 22 giugno 2010, RS 412.106.12.

Scuola universitaria federale dello sport di Macolin

La Scuola universitaria federale dello sport (SUFSM)⁶⁴ fa parte dell'UFSPPO e offre cicli di studio bachelor e master in materia di sport⁶⁵. Il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) può disciplinare gli indirizzi dei cicli di studio, i requisiti per l'ottenimento dei diplomi e la durata degli studi⁶⁶. Non provvede però a disciplinare i contenuti formativi. I titoli *formali* nonché gli eventuali master di perfezionamento MAS⁶⁷ sono anch'essi diplomi di una scuola universitaria federale, *ma non sono riconosciuti a livello federale*.

I titoli bachelor e master che la SUFSM rilascia sono *esplicitamente protetti*⁶⁸. L'attuale titolo di «maestro di sport SUP» resta protetto⁶⁹.

3.4 Excursus: riconoscimento dei diplomi e protezione dei titoli nel settore della formazione professionale superiore e negli atti normativi in materia di professioni

3.4.1 Formazione professionale superiore

Nel settore della formazione professionale, e in particolare in quello della formazione professionale superiore, la *Confederazione* dispone di un'*ampia competenza normativa*, conferitale dall'articolo 63 capoverso 1 della Costituzione federale. La formazione professionale superiore comprende gli esami federali di professione, gli esami professionali superiori e i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori (art. 26–29 LFPr). In Svizzera essa fa parte, come le scuole universitarie, del livello terziario. Chi supera il relativo esame professionale ottiene un *attestato professionale federale*, chi supera l'esame professionale superiore ottiene invece un *diploma federale*. I cicli di studio e gli studi postdiploma presso le scuole specializzate superiori si concludono con un *diploma riconosciuto a livello federale*. La LFPr e gli atti normativi d'esecuzione contengono prescrizioni di diritto federale: i singoli regolamenti d'esame vengono elaborati dalla relative organizzazioni del mondo del lavoro e sono vincolati all'approvazione della Confederazione⁷⁰. Nel settore delle scuole specializzate superiori, la Confederazione definisce, in collaborazione con le organizzazioni del mondo del lavoro, i requisiti minimi per il riconoscimento dei cicli di formazione e degli studi postdiploma. Soltanto i *cicli di formazione* riconosciuti dalla Confederazione portano al conseguimento di un diploma riconosciuto a livello federale⁷¹.

I titoli della formazione professionale superiore sono *esplicitamente protetti dal diritto federale* in virtù dell'articolo 36 LFPr. L'abuso di un titolo è punito con

⁶⁴ Art. 55 cpv. 1 dell'ordinanza del 23 maggio 2012 sulla promozione dello sport, RS 415.01.

⁶⁵ Art. 57 cpv. 1 lett. a dell'ordinanza sulla promozione dello sport.

⁶⁶ Art. 62 cpv. 6 dell'ordinanza sulla promozione dello sport.

⁶⁷ Art. 63 dell'ordinanza sulla promozione dello sport.

⁶⁸ Art. 62 cpv. 3 dell'ordinanza sulla promozione dello sport.

⁶⁹ Art. 62 cpv. 5 dell'ordinanza sulla promozione dello sport.

⁷⁰ Art. 28 cpv. 2 e 3 LFPr.

⁷¹ Art. 29 cpv. 3 LFPr.

multa (art. 63 LFPr). Anche chi utilizza *un altro titolo* è punibile se è atto a suscitare l'impressione che egli abbia superato l'esame corrispondente o seguito con successo una procedura di qualificazione equivalente (art. 63 cpv. 1 lett. b LFPr). Questa disposizione è finalizzata a impedire che la protezione dei titoli a norma della LFPr sia aggirata⁷².

3.4.2 Atti normativi

Gli atti normativi in questione disciplinano le premesse per l'esercizio di una determinata professione. Secondo l'articolo 95 capoverso 1 Cost., la Confederazione può emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata. Si tratta di una competenza federale con effetto derogatorio⁷³. A tal proposito va menzionato anche l'articolo 97 Cost., che conferisce alla Confederazione la competenza di prendere provvedimenti a tutela dei consumatori, in particolare contro eventuali pratiche ingannevoli. Le restrizioni della libertà economica devono essere giustificate dai motivi di cui all'articolo 36 Cost. (basi legali, interesse pubblico, proporzionalità). Secondo l'articolo 95 capoverso 2, tali prescrizioni possono riferirsi anche alla protezione dei titoli federali che abilitano all'esercizio di una professione in tutta la Svizzera. Non è stabilito con quali mezzi viene raggiunto l'obiettivo della libera circolazione delle persone. La Confederazione dispone quindi di un certo margine di manovra, di cui ha già fatto uso in passato con l'emanazione di varie leggi⁷⁴. Sulla base dell'articolo 95 capoverso 1 Cost., la Confederazione ha emanato in particolare la legge del 23 giugno 2006⁷⁵ sulle professioni mediche (LPMed) e la legge del 18 marzo 2011⁷⁶ sulle professioni psicologiche (LPPsi).

Nel campo delle professioni mediche e psicologiche, i cicli di formazione continua portano in parte al conseguimento di titoli abilitanti all'esercizio di una determinata attività professionale (da indipendenti).

Legge sulle professioni mediche (LPMed)

Benché le rispettive scuole universitarie disciplinino i loro cicli di studio⁷⁷, per l'esercizio di tali professioni la Confederazione fissa i requisiti che i relativi cicli di formazione e perfezionamento devono soddisfare e ne verifica l'adempimento. Dopo aver consultato la Commissione delle professioni mediche e le scuole universitarie, il Consiglio federale elabora un regolamento d'esame e nomina le commissioni d'esame⁷⁸. Per esercitare una professione medica universitaria è necessario superare un esame federale⁷⁹. Per ogni professione medica universitaria viene rilasciato un

⁷² Buchser, cap. 5.4.2., pag. 129.

⁷³ Finché la Confederazione non si avvale di questa competenza, i Cantoni possono disciplinare l'esercizio di determinate attività economiche private.

⁷⁴ In una di esse protegge i diplomi federali e i titoli di perfezionamento (legge del 23 giugno 2006 sulle professioni mediche, RS **811.11**), in un'altra definisce una serie di requisiti minimi (legge del 23 giugno 2000 sugli avvocati, RS **935.61**) e in un'altra ancora disciplina il riconoscimento degli attestati di capacità (legge del 6 ottobre 1995 sul mercato interno, RS **943.02**).

⁷⁵ RS **811.11**

⁷⁶ RS **935.81**

⁷⁷ Art. 16 LPMed.

⁷⁸ Art. 13 cpv. 1 e 2 LPMed.

⁷⁹ Art. 14 cpv. 1 LPMed.

diploma federale⁸⁰. I cicli di studio che portano al conseguimento di un tale diploma sono soggetti all'obbligo d'accREDITAMENTO⁸¹. L'organo di accREDITAMENTO per cicli di studio universitari è la CUS⁸². Nella LPMed sono enunciati espliciti criteri supplementari per l'accREDITAMENTO di un ciclo di studio⁸³. A determinate condizioni il Consiglio federale può pure fissare speciali criteri d'accREDITAMENTO concernenti l'impostazione dei cicli di studio e il sistema di valutazione degli studenti, qualora siffatto provvedimento sia indispensabile per la preparazione all'esame federale⁸⁴. La decisione di accREDITAMENTO viene presa previa consultazione della Commissione delle professioni mediche, che può vincolare l'accREDITAMENTO a determinati oneri⁸⁵.

Nel campo del perfezionamento professionale alcuni titoli federali costituiscono, in parte, una premessa per l'esercizio di determinate professioni⁸⁶. Poiché disciplinate dallo Stato, queste formazioni rientrano nell'ambito della formazione formale⁸⁷. I criteri e le procedure d'accREDITAMENTO vengono definiti per legge⁸⁸. Sussiste l'esplicito obbligo d'accREDITAMENTO⁸⁹. I relativi titoli federali di perfezionamento sono protetti da norme di diritto federale⁹⁰.

Legge sulle professioni psicologiche

I master in psicologia possono essere conseguiti presso diverse scuole universitarie e scuole universitarie professionali⁹¹. I diplomi universitari non sono riconosciuti a livello federale in virtù della LPPsi. Tuttavia, soltanto i cicli di studio accREDITATI portano al conseguimento di un diploma in psicologia ai sensi della LPPsi, abilitando il titolare o la titolare a usare la denominazione professionale di psicologo o psicologa⁹².

È probabile che cicli di perfezionamento nel campo delle professioni psicologiche portino sempre più spesso al conseguimento di titoli di perfezionamento federali⁹³, i quali – a loro volta – sono protetti da norme di diritto federale⁹⁴. I contenuti formativi di questi cicli di perfezionamento sono oggetto di una valutazione da parte dell'ufficio federale competente⁹⁵.

80 Art. 5 cpv. 1 LPMed.

81 Art. 23 cpv. 1 LPMed.

82 Art. 47 LPMed.

83 Art. 24 cpv. 1 LPMed.

84 Art. 24 cpv. 2 LPMed.

85 Art. 28 LPMed.

86 Art. 36 cpv. 2 LPMed.

87 Cfr. n. 3; art. 3 cpv. 1 lett. b n. 2 del disegno della legge federale sulla formazione continua (LFCo); cfr. anche il messaggio concernente la legge federale sulla formazione continua, FF 2013 3085, qui 3094 e 3150.

88 Art. 22 segg. LPMed.

89 Art. 23 cpv. 2 LPMed; l'istanza competente per l'accREDITAMENTO è il Dipartimento federale dell'interno (DFI), art. 47 cpv. 2 LPMed.

90 Art. 58 LPMed.

91 Attualmente è possibile studiare psicologia presso sette università (Basilea, Berna, Zurigo, Neuchâtel, Friburgo e Ginevra) e due scuole universitarie professionali (la Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW e la Fachhochschule Soothurn FHNW).

92 Art. 4 in combinato disposto con l'art. 2 LPPsi.

93 Cfr. art. 8 LPPsi.

94 Art. 45 cpv. 1 lett. b LPPsi.

95 Art. 13 segg., art. 12, art. 34 cpv. 1 LPPsi.

- Nell’attuale panorama universitario svizzero sono riconosciuti a livello federale soltanto i bachelor, i master e i master di perfezionamento delle SUP. Ciò è dovuto al fatto che il settore delle SUP è disciplinato dalla Confederazione attraverso la LSUP, che poggia ancora sull’articolo relativo alla formazione professionale della vecchia Costituzione federale. Le scuole universitarie professionali sono soggette all’obbligo d’accreditamento istituzionale da parte del Consiglio federale. Per analogia, i nuovi cicli di studio bachelor e tutti i cicli di studio master necessitano di un’autorizzazione e di un accreditamento di programma da parte del DEFR. Queste specifiche disposizioni di diritto federale relative alle SUP e alle loro offerte hanno indotto il legislatore federale a riconoscere i diplomi a livello federale e a proteggerli.
- Al livello terziario si trovano diplomi riconosciuti a livello federale o diplomi federali nel settore della *formazione professionale superiore* – dove la Confederazione disciplina e controlla i cicli di formazione in collaborazione con le organizzazioni del mondo del lavoro – e nel contesto di atti normativi di diritto federale, che vincolano l’esercizio di determinate professioni in qualità di liberi professionisti a una serie di prescrizioni di diritto federale. Ecco che la LPMed, ad esempio, contempla il rilascio di *diplomi professionali federali* o *titoli di perfezionamento* e la LPPsi il rilascio di *titoli di perfezionamento federali* nel settore della psicoterapia. Entrambe le disposizioni uniformano a livello nazionale le premesse per il rilascio da parte dei Cantoni delle autorizzazioni all’esercizio delle professioni.
- Per i diplomi universitari, la *protezione di diritto federale del titolo* oggi è prevista soltanto laddove la Confederazione dispone delle relative competenze normative, vale a dire nel settore delle scuole universitarie professionali, ma anche in quello dei politecnici federali e degli istituti universitari federali. Quanto alle università cantonali e alle alte scuole pedagogiche, la protezione del titolo è disciplinata da norme di diritto cantonale.

4**Riconoscimento dei diplomi e protezione dei titoli secondo la LPSU****4.1****Introduzione**

Nel maggio del 2006 il Popolo svizzero (con una netta maggioranza dell’85,6 %) e tutti i Cantoni hanno approvato la nuova Costituzione federale. Con l’articolo 63a, le scuole universitarie hanno ottenuto una propria disposizione costituzionale. Quest’ultima obbliga Confederazione e Cantoni a provvedere insieme al coordinamento del settore delle scuole universitarie e a garantirne la qualità. La legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU) pone le relative basi e definisce le premesse per l’ottenimento di sussidi federali. Con l’entrata in vigore della nuova legge, le scuole universitarie e le scuole universitarie professionali saranno soggette, a livello federale, alle stesse disposizioni legali e premesse di finanziamento e saranno coordinate congiuntamente da Confederazione

ne e Cantoni secondo le medesime condizioni quadro⁹⁶. In futuro, Confederazione e Cantoni dovranno provvedere insieme al coordinamento, alla qualità e alla competitività del settore universitario svizzero⁹⁷. A tal fine concludono una Convenzione sulla collaborazione⁹⁸ in cui definiscono gli obiettivi e in base alla quale istituiscono gli organi comuni. Alcune competenze⁹⁹ saranno trasferite a questi organi comuni neocostituiti¹⁰⁰. La LPSU abroga l'attuale legge sull'aiuto alle università e la legge sulle scuole universitarie professionali. Le *disposizioni sul coordinamento* contenute nella LPSU interessano tutti gli istituti universitari di diritto pubblico (università, scuole universitarie professionali, PF e alte scuole pedagogiche). Quelle sul *sovvenzionamento*, per contro, disciplinano le premesse per l'ottenimento di sussidi federali e concernono unicamente le scuole universitarie cantonali e le scuole universitarie professionali¹⁰¹. Le scuole universitarie private che intendono impiegare le denominazioni «università», «scuola universitaria professionale», «alta scuola pedagogica» e le denominazioni che ne derivano, sono soggette all'obbligo d'accreditamento istituzionale¹⁰². La LPSU è stata approvata dall'Assemblea federale il 30 settembre 2011. La sua entrata in vigore presuppone che i Cantoni ratifichino e pongano in vigore il Concordato sulle scuole universitarie. La LPSU entrerà in vigore presumibilmente all'inizio del 2015.

4.2 Diplomi universitari senza riconoscimento né protezione federale dei titoli

La LPSU non contempla il *riconoscimento federale* dei diplomi universitari come invece prevede la LSUP per i bachelor, i master e i master di perfezionamento.

Secondo l'articolo 62 capoverso 2 LPSU, i titoli conferiti ai diplomati dagli istituti universitari accreditati sono protetti in virtù delle relative disposizioni applicabili, ossia – di regola – dagli atti normativi degli enti responsabili di Confederazione e Cantoni.

4.2.1 Scuole universitarie professionali: pari trattamento con scuole universitarie e alte scuole pedagogiche

La legge sulle scuole universitarie professionali, i suoi atti normativi d'esecuzione e con essi anche le prescrizioni sui contenuti, sulle autorizzazioni, sugli accreditamenti di programma nonché il riconoscimento federale che ne deriva saranno abrogati con

⁹⁶ Art. 1 cpv. 1 LPSU; cfr. messaggio del 29 maggio 2009 concernente la LASU [ora LPSU], FF 2009 3925, qui 3956 e 3995.

⁹⁷ Art. 1 cpv. 1 LPSU.

⁹⁸ La base legale è costituita dall'art. 6 cpv. 1 LPSU.

⁹⁹ Cfr. in particolare l'art. 12 LPSU.

¹⁰⁰ Art. 63a cpv. 3 e 4 Cost., art. 6 cpv. 3 LPSU.

¹⁰¹ Eccezione: i sussidi vincolati a progetti possono essere versati anche alle alte scuole pedagogiche, purché partecipino al progetto più scuole universitarie professionali o scuole universitarie (art. 59 cpv. 4 LPSU).

¹⁰² Art. 2 cpv. 4 in combinato disposto con l'art. 62 LPSU.

l'entrata in vigore della LPSU¹⁰³. *Quindi, gli studenti delle SUP che in quel momento avranno già iniziato un ciclo di studio non conseguiranno più un diploma bachelor o master riconosciuto a livello federale.* In futuro, infatti, i diplomi delle scuole universitarie professionali – analogamente a quelli delle università cantonali e delle alte scuole pedagogiche – saranno diplomi di SUP statali (con accreditamento istituzionale) cantonali o intercantonali. I bachelor o master con riconoscimento federale già conseguiti rimangono riconosciuti e protetti conformemente al diritto anteriore¹⁰⁴. Questo discorso vale anche per gli studenti che hanno iniziato a studiare presso una SUP secondo il diritto previgente (ossia secondo la LSUP). Il capoverso 2 costituisce la base per il mantenimento dell'attuale regolamentazione sull'ottenimento retroattivo di un titolo SUP per titolari di un diploma SUP di diritto anteriore¹⁰⁵.

Anche i master di perfezionamento rilasciati dalle SUP non saranno più riconosciuti né protetti a livello federale. I master di perfezionamento con riconoscimento federale già conseguiti rimangono riconosciuti e protetti a livello federale¹⁰⁶. Ciò vale anche per i diplomi degli studenti che hanno iniziato a studiare presso una SUP conformemente alla LSUP.

In futuro, i titoli SUP saranno protetti analogamente a quelli delle scuole universitarie, ossia in base alla relativa legislazione cantonale¹⁰⁷. Per un periodo di tempo limitato, i governi cantonali hanno il diritto di modificare, se del caso, le loro legislazioni in materia di SUP persino a livello di ordinanza al fine di colmare eventuali lacune normative¹⁰⁸.

4.2.2 Scuole universitarie e alte scuole pedagogiche: nessun cambiamento

Contrariamente a quanto avviene per le SUP, per le scuole universitarie e le alte scuole pedagogiche la LPSU non comporta alcun cambiamento immediato sul piano del riconoscimento dei diplomi e della protezione dei titoli. La LAU, che sarà anch'essa abrogata con l'entrata in vigore della LPSU, non sancisce né il riconoscimento federale dei diplomi né la protezione di diritto federale dei relativi titoli. In questi ambiti la LPSU non comporterà nessuna modifica degli atti normativi corrispondenti (p. es. legge sui PF o leggi universitarie cantonali). I diplomi continueranno a essere diplomi di università cantonali, alte scuole pedagogiche, politecnici federali o altri istituti universitari con riconoscimento statale e, in futuro, accreditamento istituzionale. I titoli continueranno ad essere protetti dai relativi atti normativi cantonali o federali.

¹⁰³ In particolare con l'ordinanza del DEFR concernente i cicli di studio, gli studi postdiploma e i titoli delle scuole universitarie professionali.

¹⁰⁴ Art. 78 cpv. 1 LPSU.

¹⁰⁵ Cfr. art. 28 OSUP nonché l'ordinanza del DEFR del 4 luglio sull'ottenimento retroattivo del titolo di una scuola universitaria professionale (RS **414.711.5**).

¹⁰⁶ Art. 78 cpv. 1 LPSU.

¹⁰⁷ Art. 62 cpv. 2 LPSU.

¹⁰⁸ Cfr. art. 79 LPSU; messaggio concernente la LPSU, ad art. 79, FF **2009** 3925.

4.2.3 **Excursus: atti normativi in materia di professioni**

Il campo di applicazione della LPSU *non comprende gli atti normativi in materia di professioni*. Il riconoscimento dei diplomi e la protezione dei titoli nell'ambito di atti normativi federali o cantonali che hanno per oggetto l'esercizio di una professione (professioni mediche, psicologiche e magistrali) continuano a essere disciplinati da tali atti¹⁰⁹.

4.3 **Competenze del Consiglio svizzero delle scuole universitarie nei settori del riconoscimento dei diplomi e della formazione continua**

4.3.1 **Prescrizioni sulla denominazione uniforme dei titoli, sul riconoscimento dei diplomi e sulla formazione continua**

Secondo la LPSU, la Conferenza svizzera delle scuole universitarie è l'organo supremo in materia di politica universitaria¹¹⁰. La legge federale e la Convenzione sulla cooperazione possono attribuire quest'organo, nella sua veste di Consiglio delle scuole universitarie, la competenza di emanare prescrizioni giuridicamente vincolanti nonché competenze esecutive, di carattere consultivo e di raccomandazione¹¹¹. Gli atti normativi emanati dagli organi comuni, in particolare dalla Conferenza delle scuole universitarie, sono di diritto federale anche se i Cantoni partecipano alla loro elaborazione. In qualità di organo di coordinamento comune di Confederazione e Cantoni, in virtù di una legge federale e della Convenzione sulla cooperazione, la Conferenza è autorizzata, in determinati campi, a emanare atti normativi. Questi ultimi non si collocano tanto sul piano delle leggi federali, ma piuttosto su quello dei decreti governativi, essendo legittimati sia dal diritto federale sia dalla Costituzione e approvati anche da rappresentanti governativi di Confederazione e Cantoni¹¹².

Secondo l'articolo 12 capoverso 3 lettera a numeri 1 e 3 LPSU e sulla base della Convenzione sulla cooperazione, il Consiglio delle scuole universitarie può emanare prescrizioni sulla «denominazione uniforme dei titoli di studio» e sul «riconoscimento dei diplomi». Di conseguenza, esso potrebbe, in virtù di queste competenze, emanare prescrizioni sul riconoscimento *a livello nazionale* dei titoli accademici, vale a dire dei diplomi bachelor e master. Il Consiglio delle scuole universitarie potrebbe far dipendere il riconoscimento nazionale dei titoli accademici dall'accreditamento istituzionale delle scuole universitarie ai sensi della LPSU¹¹³.

Inoltre, sempre in base alla LPSU e alla Convenzione sulla cooperazione, il Consiglio delle scuole universitarie può emanare prescrizioni quadro unitarie *in materia di formazione continua*¹¹⁴. Queste prescrizioni quadro potrebbero essere intese a migliorare la validazione di quel genere di prestazioni formative ai fini della forma-

¹⁰⁹ Cfr. n. 3.3.2.

¹¹⁰ Art. 10 cpv. 1 LPSU.

¹¹¹ Art. 12 cpv. 3 LPSU.

¹¹² Commento del Cantone di San Gallo, art. 63a, n. marg. 41.

¹¹³ È naturalmente fatta salva la competenza dei Cantoni in merito al riconoscimento dei diplomi d'insegnamento.

¹¹⁴ Art. 12 cpv. 3 lett. a n. 4 LPSU.

zione formale o a incrementarne il valore sul mercato del lavoro¹¹⁵. In virtù dell'articolo 12 capoverso 3 lettera a numeri 1 e 2, il Consiglio delle scuole universitarie ha anche la facoltà – in linea di principio – di emanare prescrizioni sul riconoscimento dei titoli di perfezionamento rilasciati dalle scuole universitarie.

4.3.2 Il Consiglio delle scuole universitarie quale organo di politica universitaria di Confederazione e Cantoni

Spetta unicamente al Consiglio svizzero delle scuole universitarie – composto dai 14 rappresentanti dei Cantoni responsabili e dal consigliere federale competente – definire gli obiettivi, la portata e il genere delle prescrizioni sul riconoscimento dei titoli e della formazione continua. Alle sue sedute partecipano con voto consultivo anche importanti attori della politica universitaria e della ricerca svizzera nonché rappresentanti del mondo del lavoro¹¹⁶. In quanto organo supremo in materia di politica universitaria, la Conferenza svizzera delle scuole universitarie è l'organo comune di Confederazione e Cantoni più idoneo e competente per valutare in modo preciso e inquadrare le esigenze degli enti responsabili, delle scuole universitarie, degli studenti e del mercato del lavoro anche per quanto concerne le direttive sul riconoscimento dei diplomi e le prescrizioni quadro. Il Consiglio delle scuole universitarie dovrà considerare e soppesare attentamente anche i bisogni fondamentali del sistema educativo e l'adeguatezza di tali prescrizioni, tenendo conto dei riconoscimenti esistenti nella formazione professionale, degli atti normativi, dell'autonomia¹¹⁷ che la Costituzione garantisce alle singole scuole universitarie e dei bisogni di queste ultime.

4.3.3 Effetto indiretto dell'accREDITAMENTO istituzionale

Per garantire e sviluppare la qualità, la LPSU punta in particolare sull'accREDITAMENTO istituzionale¹¹⁸. Tutte le scuole universitarie, le scuole universitarie professionali e le alte scuole pedagogiche di diritto pubblico sottostanno già oggi a

¹¹⁵ Cfr. messaggio concernente la LFCo, FF **2013** 3085, qui pag. 3127.

¹¹⁶ Art. 13 LPSU.

¹¹⁷ L'autonomia delle singole scuole universitarie è un obiettivo esplicito e più volte dichiarato della LPSU e viene considerato un fattore chiave per un sistema universitario competitivo, cfr. CRUS, *Hochschulautonomie, Sechs Thesen der drei Rektorenkonferenzen* del 10 marzo 2005, www.crus.ch > DIE CRUS > Dokumente/Publikationen > 2005; Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca/Ufficio federale dell'educazione e della scienza, *Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft* del 20 ottobre 2004, pag. 12 segg.; Ehrenzeller, *Hochschulautonomie*, pag. 205 e 227.

¹¹⁸ Anche dal raffronto europeo emerge che nel settore universitario si effettuano sempre più spesso accREDITAMENTI istituzionali anziché accREDITAMENTI di programma, in quanto questi ultimi sono risultati troppo onerosi se fatti su ampia scala; cfr. in particolare: OAQ. Organo di accREDITAMENTO e di garanzia della qualità delle istituzioni universitarie svizzere. *Internationale Akkreditierung – Internationale Tendenzen*, 27 ottobre 2008. Vengono già effettuati accREDITAMENTI istituzionali e verifiche obbligatorie p. es. in Danimarca, Regno Unito e Norvegia; Messaggio concernente la LPSU, 2.7., FF **2009** 3925, qui pag. 3988.

quest'obbligo d'accreditamento¹¹⁹. In futuro esso sarà effettuato dal Consiglio svizzero di accreditamento, organo comune di Confederazione e Cantoni. Nell'ambito del processo d'accreditamento vengono esaminati in particolare i sistemi di garanzia della qualità delle singole scuole universitarie. L'accreditamento istituzionale, che è limitato nel tempo (art. 34 LPSU), attesta che una scuola universitaria rispetta i requisiti di qualità di cui all'articolo 30 LPSU. *Vengono accreditati unicamente gli istituti universitari che forniscono, tra l'altro, prestazioni di elevata qualità nei campi dell'insegnamento, della ricerca e dei servizi e che dispongono di adeguati sistemi di garanzia della qualità*¹²⁰. Le premesse per l'accreditamento istituzionale ai sensi dell'articolo 30 capoverso 1 LPSU vengono stabilite dal Consiglio delle scuole universitarie in direttive di accreditamento¹²¹. Il nuovo obbligo d'accreditamento istituzionale da parte del Consiglio svizzero di accreditamento, introdotto dalla LPSU, si ripercuote indirettamente anche sulla valenza dei diplomi e ha il pregio di produrre, de facto, effetti analoghi a quello di un riconoscimento nazionale.

4.4 Conclusioni

- La LPSU *non contempla né il riconoscimento federale dei diplomi universitari in generale né quello dei diplomi SUP in particolare*. I diplomi delle scuole universitarie professionali – analogamente agli attuali diplomi delle università cantonali e delle alte scuole pedagogiche – saranno quindi dei diplomi di SUP (con accreditamento istituzionale) cantonali o intercantonali. La LPSU abroga la legge sulle scuole universitarie professionali e, quindi, anche le numerose disposizioni in materia di formazione e formazione continua nonché le procedure d'autorizzazione e accreditamento dei programmi obbligatorie, che sinora giustificavano il riconoscimento federale. Per le scuole universitarie e le alte scuole pedagogiche, la LPSU non comporta alcun cambiamento rispetto a oggi sul piano del riconoscimento dei diplomi.
- La LPSU *non prevede neppure un'esplicita ed esaustiva protezione federale dei titoli*. Secondo la volontà del legislatore, la protezione dei titoli è garantita in virtù delle disposizioni applicabili dei rispettivi organi responsabili delle scuole universitarie¹²². In futuro, quindi, i diplomi delle scuole universitarie professionali saranno protetti dal diritto cantonale applicabile, analogamente a quanto accade per i diplomi delle università cantonali e delle alte scuole pedagogiche. Per le scuole universitarie e le alte scuole pedagogiche, la LPSU non comporta alcun cambiamento rispetto a oggi sul piano della protezione dei titoli.
- In base alla Convenzione sulla cooperazione tra Confederazione e Cantoni, la LPSU prevede che la Conferenza svizzera delle scuole universitarie diventi la massima istanza in materia di politica universitaria del Paese e

¹¹⁹ Art. 27 in combinato disposto con l'art. 28 cpv. 1 e 2 LPSU. Con la nuova legge, l'accreditamento istituzionale costituisce una premessa indispensabile per il versamento di sussidi federali a università e scuole universitarie professionali di diritto pubblico (cfr. art. 28 cpv. 2, art. 29, art. 45 cpv. 1 lett. a e cpv. 2 lett. a LPSU).

¹²⁰ Art. 27 e 30 cpv. 1 lett. a n. 1 LPSU.

¹²¹ Art. 30 cpv. 2, primo periodo LPSU.

¹²² Art. 62 cpv. 2 LPSU.

che, nella veste di Consiglio delle scuole universitarie, abbia la competenza di emanare prescrizioni, in particolare sulla denominazione uniforme dei titoli, sul riconoscimento dei diplomi e sulla formazione continua¹²³. Nell'ambito di queste competenze, il Consiglio delle scuole universitarie potrebbe anche emanare prescrizioni sul riconoscimento a livello nazionale dei diplomi bachelor, master e master di perfezionamento, tenendo conto, in particolare, delle necessità del sistema educativo e dell'autonomia delle scuole universitarie.

- L'accREDITAMENTO istituzionale delle scuole universitarie da parte del Consiglio svizzero di accREDITAMENTO, che la LPSU introduce per l'intero settore universitario, si ripercuote indirettamente anche sulla valenza dei diplomi e ha il pregio di produrre, de facto, effetti analoghi a quello di un riconoscimento nazionale dei titoli.

5 Richiesta dei due interventi parlamentari

5.1 Introduzione

Il postulato 12.3019 chiede di creare, nell'ambito dell'attuazione della nuova legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario (LPSU), anche in futuro, il riconoscimento federale e la protezione dei titoli nei cicli di formazione formali in generale nonché la protezione dei titoli conseguiti al termine dei master di perfezionamento presso le SUP.

La mozione 11.3921 incarica il Consiglio federale, nell'ambito dell'attuazione della nuova legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario (LPSU), di elaborare le necessarie basi legali per garantire anche in futuro il riconoscimento federale e la protezione dei titoli dei master di perfezionamento offerti dalle scuole universitarie professionali.

Il postulato chiede la creazione di basi legali nel quadro dell'*attuazione* (fr. *mise en œuvre*) della LPSU. Ciò può avvenire soltanto tramite l'emanazione di ordinanze. Prima di emanare un'ordinanza occorre una modifica di legge, in quanto la LPSU non contiene alcuna delega in proposito. Tuttavia, non esiste una base costituzionale sufficiente per inserire questa delega nella LPSU.

Nonostante l'esito sia in contrasto con la Costituzione, come emergerà nelle conclusioni, ai fini della valutazione e della discussione verrà esaminata una proposta concreta per il mantenimento del riconoscimento federale e della protezione dei titoli dei bachelor, dei master e dei master di perfezionamento rilasciati dalle SUP, come richiesto nel postulato. Poiché la possibilità di conferire il riconoscimento federale ai diplomi SUP riguarda allo stesso modo sia i cicli di studio sia i master di perfezionamento, qualora necessario si farà una distinzione solo fra questi due ambiti.

¹²³ Art. 12 cpv. 3 lett. a n. 1, 3 e 4 LPSU.

5.2 Proposte concrete a titolo di esempio

Il riconoscimento federale dei diplomi di bachelor, master e master di perfezionamento rilasciati dalle SUP dovrebbe essere stabilito nell'ambito di una modifica degli articoli 26, 62 e 63 LPSU.

Modifica dell'articolo 26 LPSU, rubrica e nuovo capoverso 3:

Art. 26 Struttura degli studi e diplomi nelle scuole universitarie professionali

...

³ I diplomi di bachelor, master e master di perfezionamento rilasciati da scuole universitarie professionali con accreditamento istituzionale sono riconosciuti a livello federale.

Modifica dell'articolo 62, capoverso 2 e nuovo capoverso 3:

Art. 62 Protezione delle denominazioni e dei titoli

...

² I titoli conferiti ai diplomati delle università, dei PF, ~~delle scuole universitarie professionali~~, delle alte scuole pedagogiche e degli altri istituti accademici che sottostanno alla presente legge sono protetti in virtù delle disposizioni applicabili.

³ I titoli conferiti ai diplomati delle scuole universitarie professionali che sottostanno alla presente legge sono protetti in virtù della stessa. I titoli sono stabiliti dal DEFR.

Modifica dell'articolo 63, nuovo capoverso 1^{bis}:

Art. 63 Disposizioni penali

...

^{1bis} Chi si appropria abusivamente di un titolo di cui all'articolo 62 capoverso 3 è punito con una multa.

5.3 Mantenimento del riconoscimento federale e della protezione dei titoli contrario alla Costituzione

5.3.1 Mancanza di competenza costituzionale

Il legislatore federale può intervenire soltanto negli ambiti in cui la Costituzione gli conferisce apposite competenze¹²⁴. Per la stesura della LSUP e la determinazione delle competenze ivi contenute, la Confederazione si è basata sugli articoli della vecchia Costituzione federale relativi alla formazione professionale¹²⁵, emanando prescrizioni quadro dettagliate sui cicli di formazione e perfezionamento delle SUP, tra cui gli obblighi d'autorizzazione e accreditamento dei programmi, il riconosci-

¹²⁴ Art. 3 in combinato disposto con l'art. 42 Cost.

¹²⁵ Art. 34 cpv. 1 lett. g vCost.

mento federale dei diplomi in base alle prescrizioni federali, e alcune disposizioni sui titoli e sulla protezione federale dei titoli. Con l'introduzione dell'articolo 63a Cost. queste vaste competenze della Confederazione nel settore delle SUP sono state abrogate per istituire un coordinamento comune e assicurare la qualità nell'intero settore svizzero delle scuole universitarie¹²⁶.

In base all'articolo 63a Cost. in futuro la Confederazione *non avrà più i requisiti* per emanare prescrizioni relative ai titoli e al riconoscimento dei diplomi nel settore delle SUP come è invece stabilito nella LSUP.

Soltanto qualora non si raggiunga un coordinamento comune, la Confederazione ha la facoltà di emanare unilateralmente prescrizioni nell'ambito del riconoscimento dei diplomi e del perfezionamento¹²⁷.

5.3.2 Impresione sbagliata sul ruolo della Confederazione e sulle sue prescrizioni nell'ambito della formazione e del perfezionamento

Secondo il diritto vigente, i diplomi ricevono il riconoscimento federale in quei settori in cui la Confederazione emana prescrizioni sui contenuti dei cicli di formazione e si occupa di valutare questi contenuti¹²⁸. Il riconoscimento federale dei diplomi rilasciati dalle scuole universitarie professionali sancito nella LSUP ha diffuso l'idea che la Confederazione stabilisca anche i contenuti formativi e si occupi della valutazione dei programmi di formazione e perfezionamento delle SUP. Tuttavia, in futuro saranno proprio questi compiti ad essere aboliti (cfr. n. 4). La reintroduzione di prescrizioni federali sui programmi di studio e la loro verifica da parte della Confederazione non contrasterebbero soltanto con le competenze sancite nella Costituzione, ma anche con l'obbligo di rispettare l'autonomia delle scuole universitarie (art. 63a cpv. 3 Cost.). Inoltre, il riconoscimento federale dei diplomi SUP non sarebbe sostenibile alla luce del ruolo e dei compiti della Confederazione nel settore universitario, in particolare ai fini della distinzione dal ruolo che svolge nell'ambito della formazione professionale. L'assegnazione di un tale riconoscimento senza che i programmi di studio vengano stabiliti né verificati a livello federale fornirebbe agli studenti e ai datori di lavoro indicazioni sbagliate sulle competenze normative e sul ruolo della Confederazione nell'ambito della formazione e del perfezionamento presso le SUP.

5.3.3 Disparità di trattamento nei confronti delle altre scuole universitarie

La richiesta formulata nel postulato e nella mozione riguarda soltanto il riconoscimento federale e la protezione dei titoli nel settore delle SUP. Tuttavia, limitare l'analisi a questo settore contrasta con l'intento del nuovo articolo sulle scuole universitarie della Costituzione federale e della LPSU, ovvero garantire il coordinamento dell'intero settore universitario svizzero. Introdurre una regolamentazione

¹²⁶ Art. 63a cpv. 3 Cost. Commento del Cantone di San Gallo, art. 61a, n. marg. 23.

¹²⁷ Art. 63a cpv. 5 Cost.

¹²⁸ Cfr. n. 3.1.

specifica per le SUP, inoltre, violerebbe anche l'obiettivo dichiarato del legislatore di creare condizioni quadro uniformi per tutti i tipi di scuole universitarie¹²⁹. La Costituzione federale mette al centro l'unità del settore universitario¹³⁰. Prevedere una procedura differenziata per il riconoscimento federale dei diplomi rilasciati dalle diverse scuole universitarie senza tenere conto delle loro peculiarità contrasta con l'intenzione del legislatore. Pertanto, non è opportuno riservare un trattamento speciale alle scuole universitarie professionali.

5.3.4 **Distorsione della concorrenza con la formazione professionale superiore**

Il mantenimento del riconoscimento federale dei master di perfezionamento contrasterebbe inoltre con l'obiettivo stabilito nell'articolo 3 lettera i LPSU di prevenire le distorsioni della concorrenza tra gli istituti accademici e gli operatori della formazione professionale superiore per quanto riguarda le offerte di formazione continua¹³¹. Per distorsione della concorrenza s'intende la mancanza di equità nelle condizioni di partenza. Infatti, mentre la Confederazione stabilisce e verifica i contenuti dei cicli di studio della formazione professionale superiore, di cui disciplina anche i titoli (cfr. n. 3.3.1), non potrebbe fare lo stesso con i master di perfezionamento delle SUP (cfr. n. 4.1.1). Tuttavia, questi ultimi sarebbero comunque protetti e riconosciuti a livello federale, godendo di una posizione concorrenziale privilegiata e non giustificabile rispetto ai cicli di studio della formazione professionale superiore. Nel caso dei master di perfezionamento, dunque, l'integrazione a livello legislativo del riconoscimento federale violerebbe anche direttamente l'articolo 3 lettera i LPSU.

5.4 **Conclusioni**

- La Confederazione non ha la competenza costituzionale per inserire all'interno della LPSU una regolamentazione relativa al riconoscimento e alla protezione dei titoli delle scuole universitarie professionali.
- Tale regolamentazione darebbe anche un'impressione sbagliata sulle disposizioni del diritto federale concernenti i contenuti formativi e sul ruolo svolto dalla Confederazione ai sensi della LPSU per quanto riguarda la verifica dei programmi di studio. Con l'abrogazione della legge sulle scuole universitarie professionali vengono meno le procedure federali di autorizzazione e accreditamento dei programmi. *In assenza di* prescrizioni federali o di una verifica dei contenuti formativi da parte della Confederazione, il riconoscimento federale dei titoli SUP fornirebbe agli studenti e ai datori di lavoro indicazioni sbagliate sul ruolo della Confederazione. Nel caso dei MAS, inoltre, il riconoscimento federale contrasterebbe con l'obiettivo stabilito nell'articolo 3 lettera i LPSU di prevenire le distorsioni della concorrenza nei confronti degli operatori della formazione professionale superiore.

¹²⁹ Art. 63a cpv. 3 Cost.

¹³⁰ Commento del Cantone di San Gallo, art. 63a, n. marg. 12.

¹³¹ Cfr. anche il Rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua, novembre 2009, n. 2.1.3, p. 13.

- Infine, la regolamentazione del riconoscimento federale e della protezione dei titoli nel settore delle SUP sarebbe incompatibile con l’obiettivo del diritto costituzionale e del legislatore di creare condizioni quadro uniformi per *tutti* i tipi di scuole universitarie.

6

Considerazioni finali e motivazione della richiesta di stralcio della mozione

1. Attualmente, nel settore delle SUP sono riconosciuti soltanto i diplomi di bachelor, master e master di perfezionamento, che sono inoltre protetti, ad eccezione dei diplomi degli istituti universitari federali, da norme di diritto federale. Con l’attuale legge sulle scuole universitarie professionali (LSUP), ancora basata sull’articolo relativo alla formazione professionale della Costituzione del 1874, la Confederazione disciplina – a differenza di quanto avviene per le altre scuole universitarie – anche le formazioni e i perfezionamenti e prevede l’obbligo di autorizzazione e accreditamento dei programmi. Il presente rapporto mostra che, al di fuori dell’ambito delle SUP, il riconoscimento federale dei diplomi è riscontrabile soltanto nel settore della formazione professionale e, in particolare, in quello della formazione professionale superiore, nonché in singoli atti normativi federali in materia di professioni. In questi due settori la Confederazione stabilisce i contenuti delle formazioni e dei perfezionamenti ed effettua una verifica approfondita.
2. La LPSU non contempla né il riconoscimento federale dei diplomi universitari né la protezione dei relativi titoli a norma del diritto federale. L’abrogazione della LSUP permetterà di applicare le stesse condizioni quadro delle scuole universitarie e delle alte scuole pedagogiche, anche in materia di riconoscimento dei diplomi e protezione dei titoli. In futuro, quindi, i diplomi SUP – analogamente agli attuali diplomi delle università cantonali e delle alte scuole pedagogiche – saranno diplomi statali (con accreditamento istituzionale) cantonali o intercantonali, la cui protezione del titolo sarà retta da disposizioni di diritto cantonale. La Conferenza svizzera delle scuole universitarie, organo comune di Confederazione e Cantoni, avrà la competenza – in quanto Consiglio delle scuole universitarie – di emanare prescrizioni sul riconoscimento dei diplomi e sulla formazione continua¹³². Su queste basi il Consiglio potrebbe anche emanare prescrizioni sul riconoscimento a livello nazionale dei diplomi di bachelor, master e master di perfezionamento. In ogni caso va tenuto presente che il nuovo accreditamento istituzionale si ripercuote già indirettamente sullo status dei diplomi universitari producendo, de facto, effetti analoghi a quelli di un riconoscimento nazionale.
3. La regolamentazione nella LPSU del riconoscimento federale dei diplomi SUP e della protezione dei titoli associati a tali diplomi sarebbe in contraddizione con la Costituzione federale (Cost.) e con la stessa legge: infatti, sulla base dell’articolo 63a Cost., la Confederazione non ha la competenza costituzionale di introdurre una tale regolamentazione nella LPSU. La LSUP vigente (che sarà abrogata con la nuova LPSU), con le sue prescrizioni det-

¹³² Art. 12 cpv. 3 lett. a n. 1, 2 e 3 LPSU.

tagliate relative ai cicli di formazione e perfezionamento e le procedure federali di autorizzazione e accreditamento dei programmi, si basa sull'articolo relativo alla formazione professionale della Costituzione federale del 1874. Di conseguenza, si potrebbe diffondere l'idea sbagliata che la Confederazione, come prevede la L^{SUP} vigente, continui a emanare prescrizioni sui contenuti delle formazioni e dei perfezionamenti e a verificare questi contenuti, mentre con la nuova L^{PSU} non sarà più così. Infine, introdurre una regolamentazione specifica per le SUP violerebbe anche l'obiettivo del diritto costituzionale e del legislatore di creare condizioni quadro uniformi per tutti i tipi di scuole universitarie.

4. Per concludere, si può ritenere che con la nuova L^{PSU} saranno create condizioni quadro uniformi per tutte le scuole universitarie, in particolare in materia di riconoscimento dei diplomi e protezione dei titoli. In futuro, quindi, i diplomi SUP – analogamente agli attuali diplomi delle università cantonali e delle alte scuole pedagogiche – saranno diplomi statali (con accreditamento istituzionale) cantonali o intercantonali, la cui protezione del titolo sarà retta da disposizioni di diritto cantonale. Spetterà al Consiglio delle scuole universitarie, massima istanza in materia di politica universitaria, decidere in che modo avvalersi della propria competenza di emanare prescrizioni sulla denominazione uniforme dei titoli, sul riconoscimento dei diplomi e sulla formazione continua, tenendo conto di tutte le circostanze rilevanti. Va inoltre considerato che il nuovo accreditamento istituzionale obbligatorio per tutte le università e gli istituti universitari di diritto pubblico da parte del nuovo Consiglio svizzero di accreditamento si presta, de facto, a produrre effetti analoghi a quelli di un riconoscimento nazionale.
5. Per questi motivi il Consiglio federale propone di stralciare la mozione 11.3921.

Bibliografia

Auer, Andreas; La déclaration de Bologne et le fédéralisme universitaire en Suisse, in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 06/2004, pp. 712–726 (cit.: Auer).

Buchser, Michael; Berufsbildungsabschlüsse in der Schweiz, Rechtliche Regelung der Qualifikation, der Ausweis und der Titel der Berufsbildung; Zurigo, Basilea, Ginevra 2009 (cit.: Buchser).

Ehrenzeller, Bernhard/Sahlfeld, Konrad; Kommentar zu Art. 63a BV in: Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage 2008 (cit.: Commento del Cantone di San Gallo).

Ehrenzeller, Bernhard; Hochschulautonomie im Spannungsfeld von Wissenschaftsfreiheit und Steuerung im Hochschulwesen, in: Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat; Zurigo 2007, pp. 203–228 (cit.: Ehrenzeller, Hochschulautonomie).

Ehrenzeller, Bernhard; Der rechtliche Rahmen des HFKG; in: Die Volkswirtschaft, September 2009, pp. 12–15, (cit.: Ehrenzeller, Der rechtliche Rahmen des HFKG).

Ehrenzeller, Bernhard/Brägger, Rafael; Grundsätze über die Weiterbildung – Zur Bedeutung der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes in Art. 64a BV (cit.: Ehrenzeller/Brägger).

Hördegen, Stephan; Grundziele und -werte der neuen Bildungsverfassung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 3/2007, pp. 113–145 (cit.: Hördegen).

Messaggio del 22 febbraio 2012 concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2013–2016 (cit.: messaggio ERI 2013–2016).