

BGE 128 I 19

Bundesgericht (BGE), 2002-01-01, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_128_I_19

FR: ATF 128 I 19

IT: DTF 128 I 19

Regeste

Regeste Art. 9, 20, 27, 36, 49, 62 und 63 BV; Art. 5 ff. UFG; Art. 14 des Tessiner Gesetzes vom 3. Oktober 1995 über die Universität der italienischen Schweiz und über die Berufsschule der italienischen Schweiz (LUni/TI); Namensschutz für öffentliche Universitäten; Bewilligungspflicht für die Verwendung der Bezeichnung "Universität". Vereinbarkeit von Art. 14 LUni/TI mit dem Bundesrecht; die Kantone sind befugt, den Namensschutz für öffentliche Universitäten auf ihrem Gebiet zu regeln; insbesondere können sie, wie dies im Kanton Tessin der Fall ist, die Verwendung der Bezeichnung "Universität" durch private Bildungsinstitute einer Bewilligungspflicht unterstellen (E. 2). Die Bewilligungsaufgabe, dem Namen der Institution den Zusatz "privat" beizufügen, ist mit dem vom Gesetz verfolgten Schutzzweck vereinbar. Eine derartige Massnahme verletzt die angerufenen verfassungsmässigen Rechte nicht; sie lässt sich durch ein ausreichendes öffentliches Interesse - das Bestreben, jegliche Gefahr der Verwechslung mit der öffentlichen Universität zu vermeiden - rechtfertigen und ist verhältnismässig (E. 3). Nicht auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen lässt sich dagegen die Auflage, den Namen mit der präzisierenden Bezeichnung "nicht akkreditiert" zu ergänzen. Sie verletzt die Wirtschaftsfreiheit, auf welche sich der beschwerdeführende Verein berufen kann, da er nicht allein einen rein ideellen Zweck verfolgt, welcher in keinem Zusammenhang mit dem Einsatz von ökonomischen Mitteln stünde (E. 4).

Regeste Art. 9, 20, 27, 36, 49, 62 et 63 Cst.; art. 5 ss LAU; art. 14 de la loi cantonale du 3 octobre 1995 sur l'Université de la Suisse italienne et sur l'Ecole professionnelle de la Suisse italienne (LUni/TI); protection du nom des universités publiques; nécessité d'une autorisation pour l'utilisation de la dénomination "Université". Conformité de l'art. 14 LUni/TI au droit fédéral: les cantons sont compétents pour régler la protection du nom des universités publiques sur leur territoire; en particulier, comme c'est le cas dans le canton du Tessin, ils peuvent soumettre à autorisation l'utilisation du terme "Université" par des instituts d'enseignement privés (consid. 2). L'exigence d'adjoindre au nom de l'institution le terme de "privée" pour pouvoir obtenir l'autorisation est conforme au but poursuivi par la norme de protection. Une telle mesure ne lèse pas les libertés fondamentales invoquées, puisqu'elle répond à un intérêt public suffisant - soit celui d'exclure tout risque de confusion avec l'université publique - et elle est proportionnée (consid. 3). L'obligation d'ajouter la précision "non accréditée" n'est en revanche pas fondée sur une base légale valable. Elle viole la liberté économique dont peut se prévaloir l'association recourante qui ne poursuit pas un but purement idéal, indépendant de l'emploi de moyens économiques (consid. 4).

Regesto Art. 9, 20, 27, 36, 49, 62 e 63 Cost.; art. 5 segg. LAU; art. 14 della legge sull'Università della Svizzera italiana e sulla Scuola professionale della Svizzera italiana, del 3 ottobre 1995 (LUni/TI); protezione del nome delle università pubbliche; obbligo d'autorizzazione per l'uso della denominazione "Università". Conformità dell'art. 14

L'Uni/TI al diritto federale: i Cantoni sono competenti a disciplinare la protezione del nome delle università pubbliche nel loro territorio; in particolare, come è il caso nel Cantone Ticino, possono sottoporre ad autorizzazione l'uso del termine "Università" da parte di istituti d'insegnamento privati (consid. 2). L'esigenza, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, di precisare il nome dell'istituzione con il termine "privata" è conforme allo scopo perseguito dalla norma di protezione. Tale misura non lede le libertà fondamentali richiamate, poiché è sorretta da un interesse pubblico sufficiente - volto ad escludere un rischio di confusione con l'ateneo pubblico - ed è proporzionata (consid. 3). L'obbligo di aggiungere la precisazione "non accreditata" non è invece sorretto da una valida base legale. Esso viola la libertà economica, della quale l'associazione ricorrente può prevalersi siccome non persegue uno scopo ideale puro, ossia senza connessione con un impiego di mezzi economici (consid. 4).

Erwägungen

E. 2

Agli studenti, già nella fase di informazione e al momento dell'iscrizione, va chiaramente indicato che i titoli rilasciati dalla L.U.de.S. non sono equipollenti a titoli di università statali o accreditate svizzere o dell'EU. Nel caso il titolo venga dato congiuntamente con una università statale o accreditata svizzera o dell'EU, va chiaramente indicato il nome dell'università. BGE 128 I 19 S. 22 I documenti che attestano l'accordo dell'università convenzionata sono da trasmettere all'Autorità cantonale. [...]

E. 3

Il Cantone Ticino non è competente per la valutazione relativa alla qualità dei corsi offerti; la L.U.de.S., i corsi e i diplomi rilasciati non sono accreditati nel sistema universitario svizzero.

E. 4

L'insorgente contesta inoltre la legittimità dell'obbligo comminatole di posporre alla propria denominazione il complemento "non accreditata". L'imposizione di una tale condizione a un ente, come nel suo caso, di recente costituzione e comunque inteso all'ottenimento di una certificazione di qualità, costituirebbe un intervento arbitrario, non sorretto da una valida base legale, che potrebbe avere un impatto negativo sugli utenti e quindi pregiudicare la serietà dell'iniziativa didattica perseguita. a) La legge sull'aiuto alle università stabilisce all'art. 5 che sulla base di una convenzione di cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni universitari (di cui fa parte, come si è accennato, il Cantone Ticino), può essere istituita la "Conferenza universitaria svizzera" (CUS), ossia un organo comune della politica universitaria con potere decisionale, competente - segnatamente - per riconoscere istituti o cicli di studio (art. 6 cpv. 1 lett. d LAU), come pure per emanare direttive sulla valutazione dell'insegnamento e della ricerca (art. 6 cpv. 1 lett. e LAU). Questo organo, di cui il Cantone Ticino è membro, è stato istituito mediante il concordato intercantonale del 9 dicembre 1999 sul coordinamento universitario (in seguito: concordato), a cui il Cantone Ticino ha aderito il 6 giugno 2001, completato dalla convenzione tra la Confederazione e i Cantoni universitari sulla cooperazione nel settore universitario, del 14 dicembre 2000 (RS 414.205; in seguito: convenzione sulla cooperazione), sottoscritta dal Cantone Ticino il 19 settembre 2001. L'art. 7 LAU, dal titolo marginale "accreditamento e garanzia della qualità", sancisce che la Confederazione, i Cantoni universitari e le università garantiscono

e sviluppano la qualità dell'insegnamento e della ricerca (cpv. 1). Il capoverso 2 del disposto stabilisce che la Confederazione e i Cantoni universitari istituiscono, a tale scopo, un organo BGE 128 I 19 S. 28 indipendente incaricato, a destinazione della CUS, di - segnatamente - definire le esigenze relative alla garanzia della qualità e verificare regolarmente la loro osservanza (lett. a), di formulare proposte per attuare a livello nazionale una procedura che consenta di accreditare le istituzioni che intendono ottenere l'accREDITAMENTO per se stesse oppure per taluni dei loro cicli di studio (lett. b) e di verificare in base alle direttive stabilite dalla Conferenza universitaria la legittimità dell'accREDITAMENTO (lett. c). Tale organo, denominato "Organo di accREDITAMENTO e di garanzia della qualità" (OAQ), è stato istituito mediante il concordato e la convenzione sulla cooperazione citati, i quali ne precisano le competenze e i compiti. Ora, queste normative possono determinare procedura e condizioni materiali per il riconoscimento, ma non instaurano alcun obbligo per istituti privati già esistenti o fondati da poco, di sottoporsi a questa procedura di riconoscimento, rispettivamente di offrire cicli di studio che soddisfino le condizioni per un riconoscimento. Inoltre, tale regolamentazione non contiene una disposizione da cui si possa dedurre un obbligo per istituti non riconosciuti o non ancora riconosciuti di recare esplicitamente la menzione "non accREDITATI". L'esigenza, imposta dal Consiglio di Stato alla ricorrente, di aggiungere il termine "non accREDITATA" non dispone pertanto di una base legale nella legislazione federale in materia di università, né nelle relative convenzioni, né infine nel regolamento dell'Organo di accREDITAMENTO e di garanzia della qualità, del 22 febbraio 2001. b) Una base legale per l'obbligo di recare la menzione "non accREDITATA" non può essere ravvisata neppure nella legge per la protezione degli stemmi pubblici, che ha quale scopo di assicurare in modo speciale la protezione dei segni pubblici contro il rischio di un'utilizzazione abusiva nell'ambito commerciale (DTF 116 IV 254 consid. 1a). In particolare, la denominazione della ricorrente non sembra rientrare nel campo d'applicazione della normativa, segnatamente dell'art. 6 della legge per la protezione degli stemmi pubblici, che vieta l'utilizzazione di denominazioni ufficiali del tipo "Confederazione", "federale", "Cantoni", "cantonale", "Comune", "comunale", rispettivamente di "espressioni facili a confondere con queste parole", vietate siccome suscettibili di far supporre erroneamente, a fini commerciali, l'esistenza di una relazione tra l'impresa e la Confederazione, un Cantone o un Comune (DTF 116 IV 254 consid. 1b; DTF 102 IV 46 consid. 3). Il quesito del campo d'applicazione di questa legge non va comunque approfondito poiché un rischio di confusione con l'ateneo cantonale è già da ritenersi escluso con l'esigenza, BGE 128 I 19 S. 29 fondata sull'art. 14 LUni/TI e non anticostituzionale, di aggiungere il termine "privata" (cfr. consid. 3). c) Come base legale per la menzione "non accREDITATA" entra in considerazione solo l'art. 14 LUni/TI, la cui validità va esaminata alla luce dei diritti fondamentali invocati, in primo luogo della libertà economica: la ricorrente ne ravvisa la violazione, in sostanza perché il provvedimento in questione lederebbe la libera promozione della sua attività nel settore dell'insegnamento. aa) La libertà economica garantita dall' art. 27 cpv. 1 Cost. - e precedentemente (denominata libertà di commercio e d'industria) dall' art. 31 vCost. , di cui riprende essenzialmente i principi e le modalità (cfr. RENÉ RHINOW, Die Bundesverfassung 2000, Basilea/Ginevra/Monaco 2000, pag. 307 segg.) - protegge ogni attività economica privata esercitata a titolo professionale, volta al conseguimento di un guadagno o di un reddito (DTF 125 I 267 consid. 2b, 276 consid. 3a; DTF 124 I 310 consid. 3a; RDAT 2001 I n. 45 pag. 175, 2P.11/2000, consid. 5a e relativi rinvii). Essa include in particolare la libera scelta della professione, il libero accesso a un'attività economica privata e il suo libero esercizio (

art. 27 cpv. 2 Cost.). La ricorrente, costituita nella forma di un'associazione ed esercitante un'attività privata d'insegnamento e di ricerca, può da questo profilo senz'altro richiamarsi al precetto (ETIENNE GRISEL, *Liberté du commerce et de l'industrie*, vol. I, n. 422 pag. 154). Sennonché, nell'esercizio del proprio istituto d'insegnamento l'insorgente agisce, secondo le sue dichiarazioni, senza scopo lucrativo. Ora, il presupposto di un fine economico rientra nella nozione medesima di libertà economica e, come tale, è sempre preteso (GRISEL, op. cit., n. 380 pag. 143; RENÉ RHINOW, in: *Commentario della Costituzione federale svizzera del 18 maggio 1874*, n. 70 ad art. 31 Cost.). Questa condizione va però relativizzata, nel senso che non necessariamente è richiesto, come obiettivo unico, il conseguimento di un utile o di un profitto (cfr. ZBI 101/2000 pag. 215, 1A.183/1998, consid. 2b): in questo quadro si può riconoscere uno scopo di lucro (in senso ampio), quando per il perseguimento di un fine ideale - come ad esempio per le attività culturali - si sfruttano risorse commerciali per coprire le spese di gestione, ossia si ricercano entrate economiche, necessarie per espletare la propria attività (v. DTF 56 I 431 consid. 1; ZBI 71/1970 pag. 379, P.13/1969, consid. 5; GRISEL, op. cit., n. 236 pag. 98; RHINOW, in: *Commentario cit.*, n. 71 ad art. 31 Cost. ; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Bundesstaatsrecht der Schweiz*, Basilea 1995, vol. II, n. 1873 pag. 1136). Nel caso BGE 128 I 19 S. 30 specifico, la ricorrente necessita senza dubbio di entrate, talora cospicue, per la conduzione del suo istituto e come tale agisce alla ricerca di fondi, finanziati in parte dalle rette degli studenti. A quest'ultimo proposito giova poi rilevare che l'insegnamento non viene dispensato a titolo gratuito, bensì - perlomeno parzialmente - in virtù del versamento di tasse d'iscrizione ai corsi, quale "controprestazione pecuniaria", qualificabile come parte costitutiva della nozione di "attività lucrativa" (cfr. DTF 56 I 431 consid. 1). Ne discende che, gestendo una scuola privata, la ricorrente non persegue uno scopo ideale puro, senza connessione con un impiego di mezzi economici, e può quindi richiamare la protezione della libertà economica (v. JÖRG PAUL MÜLLER, *Grundrechte in der Schweiz*, 3a ed., Berna 1999, pag. 647; GIOVANNI BIAGGINI, *Wirtschaftsfreiheit*, in: Daniel Thürer e altri [editori], *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zurigo 2001, n. 7 pag. 782; nella misura in cui da DTF 80 I 139 consid. 2 e DTF 97 I 116 consid. 4 possa evincersi un'altra opinione, essa non può essere mantenuta). bb) Conformemente all' art. 36 cpv. 1 Cost. le restrizioni dei diritti fondamentali devono avere una base legale (prima frase). Se gravi, devono essere previste dalla legge medesima (seconda frase). Sono eccettuate le restrizioni ordinate in caso di pericolo grave, immediato e non altrimenti evitabile (terza frase). Qualora sussista una limitazione grave di un diritto fondamentale, il Tribunale federale esamina liberamente se essa poggi su una base legale sufficiente; se non è grave, la cognizione è ristretta all'arbitrio (DTF 124 I 310 consid. 3b; DTF 123 I 212 consid. 3a; DTF 122 I 130 consid. 3a/bb e relativi riferimenti; WALTER KÄLIN, *Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde*, 2a ed., Berna 1994, pag. 177). Il quesito di sapere se l'obbligo per la ricorrente di aggiungere la menzione "non accreditata" alla propria denominazione configuri una limitazione grave della libertà economica può rimanere indeciso, poiché la censura di una base legale carente è fondata già dal profilo dell'arbitrio. cc) Anzitutto va premesso che il concetto di "riconoscimento", rispettivamente di "accreditamento", ai sensi della legislazione federale sull'aiuto alle università si riferisce sia ai singoli istituti come pure ai cicli di studio proposti e ai diplomi rilasciati (messaggio n. 98.070 del Consiglio federale del 25 novembre 1998 sul promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2000-2003, FF 1999 pag. 355/356; sul significato del riconoscimento v. anche PLOTKE, *Rechtliche Massnahmen*, op. cit., pag. 67 segg.).

Non risulterebbe pertanto sempre chiaro riconoscere d'acchito a BGE 128 I 19 S. 31 che elemento la menzione di non riconoscimento si riferisca, anche se nel caso specifico l'aggettivo femminile "non accreditata" non lascerebbe spazio a dubbi riguardo a un mancato riconoscimento dell'istituto in quanto tale, autodefinitosi "Università". In secondo luogo va rilevato che un mancato riconoscimento non configura necessariamente uno stato durevole. In effetti, ogni istituto d'insegnamento neocostituito abbisogna generalmente di un certo tempo per ottenere il riconoscimento dei propri cicli di studio e dei diplomi rilasciati, proprio come è stato il caso per il Cantone Ticino con l'USI. All'occorrenza bisognerebbe correggere o relativizzare la precisazione in questione, a seconda dell'evoluzione del processo di accreditamento. Certo, può essere senz'altro concepibile e giustificato, quindi legittimo, che un istituto privato menzioni nella propria pubblicità, in modo veritiero, che dispone di un riconoscimento e quale sia la sua estensione (PLOTKE, *Rechtliche Massnahmen*, op. cit., pag. 69); d'altra parte ci si deve attendere da un istituto corretto che, in virtù del principio della buona fede nei rapporti commerciali, informi nella propria documentazione circa il riconoscimento o il non riconoscimento dei cicli di studio offerti, rispettivamente dei diplomi rilasciati, senza pubblicare dichiarazioni false o adescanti. In questo senso, eventuali disposizioni che obblighino gli istituti privati ad informare correttamente gli utenti interessati non sarebbero sproporzionate. Orbene, nel caso in rassegna la decisione impugnata stabilisce precisamente, nella propria cifra 2, un siffatto obbligo di informazione, che la ricorrente non solo non contesta, ma che, anzi, dichiara di rispettare. Litigioso è, piuttosto, il quesito di sapere se un istituto d'insegnamento neocostituito possa essere obbligato a indicare, nella propria denominazione, che non è riconosciuto. Certo, mediante una simile precisazione i potenziali utenti sarebbero informati in modo immediatamente riconoscibile sull'attuale valore della formazione dispensata, non (ancora) riconosciuta ai sensi della legislazione federale sull'aiuto alle università, nella misura in cui i cicli di studio offerti appartengano effettivamente alle categorie d'insegnamento ivi contemplate. Sennonché, tale obbligo - come sostiene a giusto titolo la ricorrente - potrebbe pregiudicare lo sviluppo perseguito dall'istituto e quindi il raggiungimento delle finalità accademiche sancite dagli statuti societari. Considerata questa evenienza alla luce della libertà economica, la misura impugnata non trova riferimento diretto nell'art. 14 LUni/TI, essenzialmente inteso - come rilevato in precedenza - alla tutela del nome dell'università pubblica. Tale BGE 128 I 19 S. 32 disposto, al pari delle altre norme richiamate nella risoluzione querelata, non costituisce, pertanto, una base legale sufficiente per la condizione impugnata. In simili circostanze, le censure ricorsuali di violazione della libertà economica risultano fondate per carenza di base legale, senza che ricorrano gli estremi previsti dall'art. 36 cpv. 1 terza frase Cost. Stante questo esito, non occorre stabilire se e in quale misura le ulteriori garanzie invocate siano lese. Neppure occorre vagliare la portata delle pratiche che la ricorrente dichiara di avere parallelamente in corso per la certificazione e il riconoscimento di propri corsi presso la Divisione della formazione professionale del Cantone Ticino, secondo le norme della legge ticinese sull'orientamento scolastico e professionale e sulla formazione professionale e continua, del 4 febbraio 1998 (Lorform/TI), oppure presso la Croce Rossa Svizzera, rispettivamente il Dipartimento formazione professionale della Conferenza dei direttori cantonali della sanità.

E. 5

Per quanto riguarda le ulteriori condizioni, l'insorgente non critica l'obbligo di non usare le denominazioni "Università svizzera" e "Università" accompagnate dalla località Lugano, né quello - come detto in precedenza - di indicare chiaramente agli studenti, già nella fase di

informazione e al momento dell'iscrizione, che i titoli rilasciati dalla L.U.de.S. non sono equipollenti a titoli di università statali o accreditate svizzere o dell'UE. Neppure contesta la condizione di indicare chiaramente il nome del relativo ateneo, nel caso in cui il titolo venga dato congiuntamente con una università statale o accreditata svizzera o dell'UE. Censura invece, ritenendolo arbitrario, l'obbligo sancito nella cifra 2 della decisione impugnata di trasmettere all'autorità cantonale i documenti che attestano eventuali accordi di università convenzionate. In che misura questa condizione sia pregiudizievole e anticostituzionale non risulta, o non risulta con sufficiente chiarezza, dalle allegazioni ricorsuali. È comunque legittimo che il Cantone Ticino, sulla base delle convenzioni sottoscritte a livello nazionale in materia di riconoscimento di istituti, cicli di studio o diplomi, voglia formarsi un'opinione sulle operazioni della ricorrente.

E. 6

Per le ragioni esposte, il ricorso, nella misura in cui è ammissibile, risulta fondato limitatamente alla condizione imposta alla ricorrente di aggiungere alla propria denominazione l'indicazione "non accreditata". Ciò stante, poco importa che l'insorgente abbia introdotto, pendente questa procedura, un'istanza di accreditamento ai sensi della legge sull'aiuto alle università, come traspare dai BGE 128 I 19 S. 33 suoi scritti inviati al Tribunale federale il 21 dicembre 2001 e il 15 gennaio 2002, senza esservi stata invitata, e sulla cui ammissibilità, di conseguenza, non occorre determinarsi.

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