

BGer 2C 301/2012 vom 2. November 2012

Bundesgericht, 2012-11-02, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_301_2012

FR: TF 2C 301/2012 du 2 novembre 2012

IT: TF 2C 301/2012 del 2 novembre 2012

Regeste

accreditamento di singoli cicli di studio | Istruzione e formazione professionale

Erwägungen

E. 1

Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione la sua competenza (art. 29 cpv. 1 LTF), rispettivamente l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 136 I 42 consid. 1 pag. 43).

E. 1.1

Diretto contro una decisione finale resa dal Tribunale amministrativo federale (art. 86 cpv. 1 lett. a e 90 LTF), il ricorso concerne una causa di diritto pubblico (art. 82 lett. a LTF) che non ricade sotto nessuna delle eccezioni previste dall' art. 83 LTF .

E. 1.2

Presentato in tempo utile (art. 100 cpv. 1 LTF) dalla destinataria della pronuncia contestata, con interesse al suo annullamento (art. 89 cpv. 1 LTF), il ricorso è pertanto di massima ammissibile quale ricorso in materia di diritto pubblico (al riguardo, cfr. del resto anche la sentenza 2C_219/2011 del 23 marzo 2011).

E. 1.3

In ragione dell'effetto devolutivo dei ricorsi interposti, con la sua impugnativa la ricorrente è però legittimata a formulare conclusioni riguardanti solo l'annullamento o la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo federale. Per quanto direttamente volte all'annullamento delle decisioni emesse dall'Istanza arbitrale della Conferenza universitaria svizzera e da quest'ultima, le conclusioni tratte nel ricorso sono quindi inammissibili (DTF 134 II 142 consid. 1.4 pag. 144).

E. 2.1

Con il ricorso in materia di diritto pubblico può essere fatta valere, tra l'altro, la violazione del diritto federale, che comprende i diritti fondamentali (art. 95 lett. a LTF). Di principio, il Tribunale federale applica il diritto d'ufficio (art. 106 cpv. 1 LTF); esso non è vincolato né agli argomenti fatti valere nel ricorso né ai considerandi sviluppati dall'istanza precedente. Ciò nondimeno, secondo l' art. 42 cpv. 1 e 2 LTF , l'atto di ricorso deve contenere le conclusioni della parte ricorrente ed i motivi su cui queste si fondano; indicandoli, occorre quindi anche spiegare - confrontandosi con le motivazioni in esso contenute - perché l'atto impugnato leda il diritto e su quali punti è contestato (DTF 134 II 244 consid. 2.1 pag. 245 seg.; 133 IV 286 consid. 1.4 pag. 287 seg.). Esigenze più severe valgono inoltre in relazione alla violazione di diritti fondamentali; il Tribunale federale

tratta infatti simili critiche unicamente se sono state motivate in modo chiaro, circostanziato ed esaustivo (art. 106 cpv. 2 LTF ; DTF 133 II 249 consid. 1.4.2 pag. 254).

E. 2.2

Nella fattispecie specifica, una motivazione sufficientemente precisa del ricorso è ravvisabile solo in parte. Nella misura in cui i requisiti esposti sono manifestamente disattesi - in particolare, per quei tratti in cui il ricorrente si richiama agli art. 8 e 9 Cost. rispettivamente alla Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101), asserendone di fatto semplicemente la lesione - il gravame va di conseguenza considerato inammissibile anche per questo motivo.

E. 3

L'impugnativa rimprovera innanzitutto al Tribunale amministrativo federale di avere violato il diritto di essere sentita della ricorrente. La sentenza impugnata ometterebbe infatti di affrontare tutte le argomentazioni da lei sollevate.

E. 3.1

Il diritto di essere sentiti ancorato nell' art. 29 cpv. 2 Cost. comprende più aspetti. Tra questi, anche il diritto ad una motivazione sufficiente, cui l'insorgente si richiama. Esso non impone tuttavia di esporre e discutere tutti i fatti, i mezzi di prova e le censure formulati; è infatti sufficiente che dalla decisione impugnata emergano in maniera chiara i motivi su cui l'autorità fonda il suo ragionamento (DTF 134 I 83 consid. 4.1 pag. 88; 129 I 232 consid. 3.2 pag. 236 seg.; 126 I 97 consid. 2b pag. 102 seg.; 117 Ib 64 consid. 4 pag. 86).

E. 3.2

Senonché l'aspetto del diritto di essere sentiti richiamato non risulta nella fattispecie violato. La motivazione contenuta nel giudizio impugnato permette in effetti manifestamente di comprendere i motivi che hanno condotto il Tribunale amministrativo federale a confermare la decisione dell'Istanza arbitrale della Conferenza universitaria svizzera: tant'è che la pronuncia del Tribunale amministrativo federale è stata in seguito impugnata con un ricorso in cui tali motivi vengono elencati in modo puntuale (sentenza 2C_484/2008 del 9 gennaio 2009 consid. 2.1 non pubblicata in DTF 135 II 49). In relazione alla censura sollevata, di natura formale, l'impugnativa è pertanto infondata.

E. 4

Nel merito, il ricorso solleva la questione a sapere se la Conferenza universitaria svizzera avesse davvero la facoltà di emanare un disposto come l'art. 5 cpv. 1 lett. a delle direttive per l'accreditamento, che prevede che l'accreditamento di singoli cicli di studio può essere domandato solo da istituzioni che sono a loro volta già state accreditate o riconosciute.

E. 4.1

Così come già fatto dall'istanza arbitrale, il Tribunale amministrativo federale risponde affermativamente al quesito posto.

E. 4.1.1

Nel suo giudizio, l'autorità inferiore osserva dapprima che la procedura specifica e i criteri qualitativi per l'accreditamento non vengono definiti né dalla legge federale sull'aiuto alle università, né dal Concordato intercantonale del 9 dicembre 1999 sul coordinamento

universitario, né dalla Convenzione del 14 dicembre 2000 sulla cooperazione nel settore universitario, che ne demandano la regolamentazione alla Conferenza universitaria stessa.

E. 4.1.2

Riconosciuto alla Conferenza universitaria svizzera un ampio margine di apprezzamento in materia, considera quindi che la decisione di subordinare il riconoscimento di singoli cicli di studio al preventivo accreditamento o riconoscimento dell'istituzione che li offre sia solo il risultato di un legittimo uso della facoltà di apprezzamento concessale: non da ultimo, attraverso l'emanazione di vere e proprie norme che regolano la materia.

E. 4.1.3

Rispondendo alle precise critiche della ricorrente, non vede infine un limite a tale facoltà neppure negli art. 6 e 7 della legge federale sull'aiuto alle università rispettivamente negli art. 6 e 7 della Convenzione sulla cooperazione nel settore universitario, secondo i quali la Conferenza universitaria è competente per riconoscere "istituti o cicli di studio". Con riferimento a queste norme, ammette in effetti la possibilità di optare tra riconoscimento di istituzioni o cicli di studio da un punto di vista procedurale, ma non trae dal riconoscimento di tale possibilità nessuna limitazione di carattere materiale.

E. 4.2

La ricorrente concorda di principio sul fatto che la Conferenza universitaria svizzera disponga di un ampio margine di manovra nel stabilire criteri di qualità in ambito di insegnamento e ricerca e nemmeno davvero contesta che essa possa emanare disposizioni in materia. Come davanti alle istanze precedenti, ritiene però che queste competenze trovino un limite nel diritto di rango superiore, ovvero negli art. 6 e 7 della legge federale sull'aiuto alle università, quindi negli art. 6 e 7 della Convenzione sulla cooperazione nel settore universitario, che riprendono a loro volta i contenuti di quanto già previsto nella legge federale. Sostenendo che l'art. 5 cpv. 1 lett. a delle direttive per l'accreditamento sia in contrasto con il chiaro testo di tali norme, che prevedono tutte la possibilità di scelta tra accreditazione di "istituti o cicli di studio", ritiene perciò che esso non possa essere applicato.

E. 5.1

La facoltà di Confederazione e Cantoni di concludere accordi in materia di scuole universitarie e di delegare parte delle loro rispettive competenze in tale ambito ad organi comuni è prevista dall' art. 63a cpv. 4 Cost. A livello federale, essa è ripresa nella legge sull'aiuto alle università (art. 5 segg. LAU). I Cantoni regolano invece la questione nel Concordato intercantonale del 9 dicembre 1999 sul coordinamento universitario (art. 4). Proprio di tale facoltà è espressione la già più volte citata Convenzione sulla cooperazione nel settore universitario, con cui Confederazione e Cantoni hanno istituito la Conferenza universitaria Svizzera e hanno conferito alla stessa una serie di competenze, in parte di natura legislativa (art. 4-6 della Convenzione; BERNHARD EHRENZELLER/KONRAD SAHLFELD, in: Ehrenzeller e altri [editori], St. Galler Kommentar, 2a ed., 2008, n. 36 segg. ad art. 63a Cost.).

E. 5.2

Per quanto riguarda la Confederazione, la delegazione di competenze che le sono proprie ad un organo comune, per mezzo di una convenzione come quella conclusa tra Confederazione e Cantoni, ha però dei limiti ben precisi. Sempre secondo l' art. 63a cpv. 4 Cost. le

competenze che possono essere delegate a tali organi sono infatti definite dalla legge ovvero, al momento attuale, dalla già citata legge federale sull'aiuto alle università (Rapporto del 23 giugno 2005 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale concernente un articolo costituzionale sull'istruzione, FF 2005 4893 segg. n. 6.2.4).

E. 5.3

Di seguito, nell'ottica descritta devono quindi essere esaminate anche le censure di merito formulate dalla ricorrente. Nell'impugnativa, essa sostiene infatti che l'art. 5 delle Direttive per l'accreditamento in vigore, che subordina il riconoscimento di cicli di studio al preventivo accredito o riconoscimento dell'istituzione che li offre, contrasti con il diritto di rango superiore e segnatamente con gli art. 6 e 7 LAU .

E. 6

L'insorgente fonda la sua critica su una lettura degli art 6 cpv. 1 e 7 cpv. 2 LAU che l'autorità inferiore non ha condiviso. Come davanti alle istanze precedenti, considera infatti che dal chiaro testo di queste norme - ripreso poi negli art. 6 e 7 della Convenzione sulla cooperazione nel settore universitario - occorra dedurre una possibilità di scelta tra accreditazione di istituzioni e di cicli di studio, che non può essere limitata nemmeno dall'introduzione di un criterio di carattere qualitativo come quello qui in discussione.

E. 6.1

La legge s'interpreta esaminandone dapprima il testo (interpretazione letterale). Quando una norma non è assolutamente chiara, si presta a più interpretazioni o se vi sono motivi fondati per ritenere che la lettera non riproduca il senso vero della disposizione, occorre tuttavia delinearne la portata tenendo conto del suo senso e scopo (interpretazione teleologica), della relazione con altri disposti (interpretazione sistematica) e dei lavori preparatori (interpretazione storica). Applicando tali metodi, il Tribunale federale non ne privilegia uno in particolare, preferendo ispirarsi a un pluralismo interpretativo (DTF 136 II 233 consid. 4.1 pag. 236; 134 II 308 consid. 5.2 pag. 311; 131 II 562 consid. 3.5 pag. 567); nel caso siano possibili più interpretazioni, esso opta inoltre per quella che corrisponde al meglio alle prescrizioni di rango costituzionale (DTF 136 II 149 consid. 3 pag. 154 con rinvii).

E. 6.2

Nella fattispecie, i testi delle norme cui la ricorrente si richiama appaiono avvalorare la versione da essa sostenuta solo a prima vista. Un loro esame più attento deve in effetti condurre a confermare la lettura che ne ha dato l'istanza inferiore: che ammette, come del resto risulta anche dall'art. 2 delle Direttive sull'accreditamento, la possibilità di optare tra riconoscimento di istituzioni o cicli di studio da un punto di vista procedurale, ma che non trae dal riconoscimento di tale possibilità nessuna limitazione di carattere materiale e conferma, di conseguenza, anche la legalità del criterio litigioso.

E. 6.2.1

L'art. 6 cpv. 1 lett. d LAU, ripreso alla lettera nell'art. 6 cpv. 1 lett. d della Convenzione di cooperazione conclusa successivamente, prescrive che la Convenzione di cooperazione che Confederazione e Cantoni universitari avevano la facoltà di sottoscrivere poteva dichiarare la Conferenza universitaria svizzera competente: (a) nella versione in italiano, "per riconoscere istituti o cicli di studio"; (b) nella versione in tedesco, "für die Anerkennung von Institutionen oder Studiengängen"; (c) nella versione in francese "pour reconnaître des

institutions ou des filières d'études". Incluso nelle disposizioni di natura organizzativa contenute nella legge federale sull'aiuto alle università (art. 5 segg. LAU), l'art. 6 cpv. 1 lett. d LAU si limita però ad indicare - in conformità al titolo che porta, che pure fa parte del testo (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8a ed. 2012, n. 94) - che tra le competenze delegabili alla Conferenza universitaria svizzera ricade anche il riconoscimento di "istituti o cicli di studio", senza fornire nessuna ulteriore precisazione di natura sostanziale che potrebbe in qualche misura porre dei limiti all'esercizio di tale competenza.

E. 6.2.2

Vincoli sostanziali in relazione con la competenza della Conferenza universitaria svizzera di riconoscere "istituzioni o cicli di studio" non risultano nel contempo nemmeno dall' art. 7 cpv. 2 lett. b LAU . Sempre parte delle disposizioni di natura organizzativa, anche questa norma, che definisce i compiti dell'Organo di accreditamento e di garanzia della qualità nel settore universitario, stabilisce infatti solo che detto organo è incaricato di formulare proposte, a destinazione della Conferenza universitaria svizzera: (a) nella versione in italiano, "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"; (b) nella versione in tedesco, "für ein gesamtschweizerisches Verfahren der Akkreditierung für die Institutionen (...), die für sich eine solche für einzelne ihrer Studiengängen oder insgesamt beantragen"; (c) nella versione in francese, "en vue de mettre en place à l'échelle nationale une procédure permettant d'agrÉer les institutions qui souhaitent obtenir l'accrÉditation soit pour elles-mêmes, soit pour certaines de leurs filières d'études".

E. 6.3

Confermata già dal testo delle norme in questione, la conclusione secondo cui gli art. 6 e 7 LAU garantiscono il diritto al riconoscimento di "istituzioni o cicli di studio" da un punto di vista procedurale ma non pongono in questo ambito nessuna limitazione di carattere sostanziale, non contrasta nemmeno con i materiali legislativi relativi alla legge sull'aiuto alle università.

E. 6.3.1

Presentando le disposizioni di carattere organizzativo contenute nel disegno di legge, il Consiglio federale rileva certo anch'esso che la Conferenza universitaria svizzera avrebbe dovuto in futuro avere la facoltà di decidere se riconoscere (accreditare) "istituti o cicli di studio". Da un punto di vista materiale, sottolinea però espressamente che tale riconoscimento avrebbe potuto essere deciso, sulla base di una valutazione effettuata dall'istituto di garanzia della qualità nel ruolo di istanza tecnica, solo una volta soddisfatte le condizioni qualitative per la designazione di "istituto universitario" o di "ciclo di studi di livello universitario" (Messaggio del 25 novembre 1998 sulla promozione della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2000-2003, FF 1999 I 243 n. 215 ad art. 6 e 7).

E. 6.3.2

Nella sua sostanza, la concezione prevista dal disegno di legge non è inoltre stata messa in discussione neppure nel prosieguo dell'iter legislativo. Anche in Parlamento, la facoltà di procedere all'accREDITAZIONE di istituti o singoli cicli di studio è stata infatti confermata, ma chiaramente subordinata al rispetto di criteri di qualità. Occupandosi in particolare del testo dell' art. 7 LAU , le Camere federali hanno inoltre esplicitamente precisato che la

conformità a tali criteri doveva essere attestata da un Organo indipendente, all'attenzione della Conferenza universitaria svizzera, sulla base di direttive della Conferenza medesima (Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale 1999, Consiglio degli Stati, pag. 310 e 334, per altro citato anche dalla ricorrente nell'impugnativa).

E. 6.4

Neppure risulta infine che occorra distanziarsi dalla decisione presa dal Tribunale amministrativo federale per altri specifici motivi.

E. 6.4.1

Ben al contrario. In ottica costituzionale, occorre infatti rilevare che l'introduzione del criterio litigioso da parte della Conferenza universitaria svizzera si inserisce in modo chiaro nel quadro previsto dall' art. 63a cpv. 3 Cost. , secondo cui la Confederazione e i Cantoni provvedono insieme al coordinamento, nonché a garantire che sia assicurata la qualità nel settore delle scuole universitarie (Rapporto del 23 giugno 2005 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale concernente un articolo costituzionale sull'istruzione, FF 2005 4893 segg. n. 6.2.4).

E. 6.4.2

La sostenibilità della scelta di subordinare il riconoscimento di singoli cicli di studio al preventivo accreditamento o riconoscimento dell'istituzione che li offre è confermata d'altra parte dalle stesse tendenze legislative in materia e segnatamente dai contenuti della legge sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero, già adottata dalle Camere federali il 30 settembre 2011 (FF 2011 6629), ma che entrerà in vigore probabilmente solo nel corso del 2014 (Rapporto esplicativo della Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca del 2 luglio 2012 concernente la Convenzione tra la Confederazione e i Cantoni sulla cooperazione nel settore universitario, consultato all'indirizzo www.hfkg.admin.ch). In effetti, il criterio del preventivo accreditamento istituzionale, qui litigioso, è espressamente previsto anche dall'art. 28 di questa nuova normativa, destinata a sostituire sia la legge federale sull'aiuto alle università che la legge federale del 6 ottobre 1995 sulle scuole universitarie professionali (LSUP; RS 414.71), che prevede oggi anch'essa un sistema di accreditazione sul modello di quello della legge federale sull'aiuto alle università (art. 17a LSUP ; Messaggio del 5 dicembre 2003 concernente la modifica della legge federale sulle scuole universitarie professionali, FF 2003 pag. 113 segg. n. 1.2.4 e 2.3).

E. 6.4.3

Proprio dai materiali di questa nuova legge, risulta nel contempo che l'opzione di porre maggiore rilievo sull'accREDITAMENTO istituzionale - quale mezzo per verificare il rispetto degli standard di qualità, in conformità all' art. 63a cpv. 3 Cost. - permette di perseguire molteplici scopi, ovvero: conferire alle scuole universitarie e alle loro prestazioni una maggiore visibilità a livello nazionale e internazionale; servire quale strumento decisionale e di orientamento per studenti, rappresentanti delle scuole universitarie, politici, mondo del lavoro e società; contribuire a sostenere il profilo delle scuole universitarie così come a migliorare il riconoscimento internazionale e la comparabilità dei titoli di studio ai sensi del processo di Bologna (Messaggio del 29 maggio 2009 concernente la legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero, FF 2009 3925 segg. n. 2.5.5 e allegato 2, in cui è pure presentata una panoramica in materia di accREDITAMENTO istituzionale e garanzia della qualità nel settore universitario, concernente i

maggiori Paesi europei).

E. 6.5

Per quanto precede, anche la censura con cui la ricorrente fa valere l'incompatibilità dell'art. 5 cpv. 1 lett. a delle direttive per l'accreditamento della Conferenza universitaria svizzera con il diritto di rango superiore dev'essere considerata infondata. Introdotto a garanzia della qualità in materia di insegnamento e ricerca, il criterio contenuto nell'art. 5 cpv. 1 lett. a delle direttive per l'accreditamento non contrasta in effetti affatto con il sistema voluto dal legislatore federale.

E. 7

Nella misura in cui risulta ammissibile, il ricorso dev'essere pertanto respinto. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF). Non si assegnano ripetibili (art. 68 cpv. 3 LTF).

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