Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Corte II
B-1567/2011

Sentenza del 7 febbraio 2012

Composizione

Giudici Francesco Brentani (presidente del collegio),
Frank Seethaler, Jean-Luc Baechler;
cancelliere Alexander Moses.

Parti

X._____ SA
patrocinata dall'avv. Francesco Naef, CSNLAW studio legale e notarile, Via Nassa 21, 6901 Lugano,
ricorrente,

contro

Istanza arbitrale della Conferenza universitaria svizzera,
c/o Prof. Dr. iur. Gustavo Scartazzini,
Adligenswilerstrasse 26, 6006 Luzern,
autorità inferiore,

Conferenza universitaria svizzera, Sennweg 2,
3012 Berna,
prima istanza.

Oggetto

Accreditamento di singoli cicli di studio.

Fatti:

A.
Il 15 maggio 2008 la X._____ SA ha chiesto all'Organo di accreditamento e di garanzia della qualità delle istituzioni universitarie svizzere (OAQ) l'accreditamento di singoli cicli di studio da lei proposti. Rispondendo il 30 giugno 2008, l'OAQ ha comunicato alla X._____ SA di non potere trattare la domanda di accreditamento di cicli di studio, non avendo ancora ottenuto l'istituzione richiedente medesima un accreditamento. L'8 agosto 2008 la X. _____ SA ha quindi chiesto alla Conferenza universitaria svizzera (CUS) l'emanazione di una decisione formale.

B.
Con decisione del 22 ottobre 2008, la Conferenza universitaria svizzera ha respinto la richiesta di accreditamento formulata dalla X._____ SA per i suoi cicli di studio, ritenendo, in sostanza, che a norma dell'art. 5 cpv. 1 delle Direttive della Conferenza universitaria svizzera del 28 giugno 2007 per l'accreditamento nel settore universitario in Svizzera (Direttive per l'accreditamento, RS 414.205.3) l'accreditamento di singoli cicli di studio possa essere richiesto unicamente da istituzioni già accreditate o riconosciute in base alla Legge federale dell'8 ottobre 1999 sull'aiuto alle università e la cooperazione nel settore universitario (LAU, RS 414.20). Tale condizione – soggiunge la CUS – non sarebbe nell'evenienza adempiuta.

C.
Contro la decisione appena menzionata la X._____ SA è insorta, il 24 novembre 2008, all'istanza di arbitrato istituita dall'art. 9 della Convenzione del 14 dicembre 2000 tra la Confederazione e i Cantoni universitari sulla cooperazione nel settore universitario (RS 414.205), la quale, con sentenza del 25 gennaio 2011, ha respinto il ricorso, confermando la decisione impugnata e ponendo le spese processuali, di fr. 5'000.00, a carico della X._____ SA.

D.
Contro la sentenza dell'istanza di arbitrato la X._____ SA è insorta contemporaneamente al Tribunale federale e al Tribunale amministrativo federale con un ricorso del 9 marzo 2011, chiedendo di annullarla e di rinviare gli atti alla CUS, affinché quest'ultima – previa istruttoria – si

pronunci nel merito della domanda di accreditamento di taluni cicli di studio. In relazione alla procedura svoltasi dinanzi all'istanza di arbitrato, la X._____ SA chiede di porre gli oneri processuali a carico della Conferenza universitaria svizzera e di accordarle un'indennità per ripetibili di fr. 5'000.00. Con sentenza del 23 marzo 2011, il Tribunale federale ha dichiarato irricevibile il ricorso in materia di diritto pubblico, trasmettendo la causa al Tribunale amministrativo federale per motivi di competenza (inc. 2C_219/2011). Invitata a presentare osservazioni con ordinanza del 5 maggio 2011, la Conferenza universitaria svizzera – nella sua risposta del 27 maggio 2011 – ha proposto di respingere il ricorso. L'istanza arbitrale, con scritto del 30 maggio 2011, ha comunicato di rinunciare alla presentazione di una risposta. Lo scambio di allegati è stato dichiarato chiuso con ordinanza dell'8 giugno 2011.

Diritto:

1.
Con sentenza del 23 marzo 2011, il Tribunale federale ha accertato la competenza del Tribunale amministrativo federale a statuire sul ricorso presentato dalla X._____ SA. Si può pertanto prescindere da un'ulteriore disamina al riguardo. A norma dell'art. 37 della Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), la procedura dinnanzi allo scrivente Tribunale è retta dalla Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021). In concreto, la sentenza impugnata è pervenuta al patrocinatore della ricorrente l'8 febbraio 2011. Presentato entro 30 giorni (art. 50 cpv. 1 PA), il 9 marzo 2011, il ricorso in esame è tempestivo. L'atto di ricorso è stato presentato nella forma prevista dall'art. 52 PA e l'anticipo richiesto è stato versato nel termine impartito. La ricorrente ha, infine, partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, è particolarmente toccata dalla sentenza impugnata e ha un interesse degno di protezione alla modificazione della stessa. Essa è quindi senz'altro legittimata a ricorrere (art. 48 cpv. 1 PA). Nulla osta, quindi, all'esame del ricorso nel merito.

2.
L'istanza arbitrale, accertando dapprima la competenza della Conferenza universitaria svizzera (CUS) a emanare direttive di carattere normativo, ha confermato la decisione impugnata in applicazione dell'art. 5 cpv. 1 delle Direttive per l'accreditamento (SR 414.205.3) emanate dalla CUS. A mente dell'istanza arbitrale, infatti, "il fatto di poter designare un ciclo di

studi come avente il qualificativo di livello universitario (art. 7 cpv. 1 della Convenzione) presuppone implicitamente che le condizioni qualificative dell'istituzione autrice di un ciclo di studi siano già state riconosciute anteriormente e che la richiesta emani pertanto da un istituto di carattere universitario" (sentenza impugnata, pag. 4). La ricorrente, per contro, sostiene che sia gli art. 6 e 7 LAU che gli art. 6 e 7 della Convenzione del 14 dicembre 2000 prevedano alternativamente l'accreditamento dell'istituto in quanto tale oppure l'accreditamento di singoli suoi cicli di studio. L'art. 5 cpv. 1 delle direttive per l'accreditamento impedirebbe però l'accreditamento di singoli cicli di studio e sarebbe pertanto contrario al diritto superiore. La CUS, in sede di risposta, ha precisato di avere introdotto il contestato art. 5 cpv. 1 delle direttive per l'accreditamento in seguito alle numerose lacune riscontrate regolarmente sotto il profilo istituzionale presso le istituzioni universitarie private. Per tale ragione, soggiunge la CUS, sarebbe insensato accreditare singoli cicli di studio e solo in seguito l'istituzione in quanto tale. Nella risposta inoltrata il 19 febbraio 2009 all'istanza di arbitrato – alla quale la ricorrente rinvia nell'odierno procedimento – la CUS ha anche indicato, quale motivo per l'adozione del contestato art. 5 cpv. 1 delle direttive per l'accreditamento, la protezione del consumatore. A suo dire, infatti, l'accreditamento di singoli cicli di studio indurrebbe i consumatori a credere che l'intera istituzione sia stata accreditata, mentre – in realtà – non sarebbe garantito che, all'infuori dei singoli cicli di studi accreditati, l'istituzione nel suo complesso non sia di qualità scadente.

3.

A norma dell'art. 7 cpv. 1 della Convenzione del 14 dicembre 2000 tra la Confederazione e i Cantoni universitari sulla cooperazione nel settore universitario, la Conferenza universitaria svizzera accredita istituzioni universitarie o singoli loro cicli di studio sulla base di un esame della qualità dell'insegnamento e della ricerca. Essa stabilisce inoltre la procedura di accreditamento (art. 7 cpv. 2 della Convenzione del 14 dicembre 2000). Sulla definizione dei criteri di qualità per l'insegnamento e la ricerca, la convenzione non prevede nulla. Per quanto attiene alla procedura di accreditamento, alla CUS è esplicitamente stata conferita la facoltà di emanare direttive. Per quanto attiene alla definizione dei criteri qualitativi determinanti per l'accreditamento, la CUS – secondo l'art. 7 cpv. 1 della Convenzione del 14 dicembre 2000 – è finanche autorizzata a conferire accreditamenti "in base a un esame della qualità dell'insegnamento e della ricerca", senza la necessità di emanare precedentemente direttive al riguardo, limitandosi queste alla "procedura

di accreditamento degli istituti e dei cicli di studio" (art. 7 cpv. 2 della Convenzione del 14 dicembre 2000).

In particolare, né la LAU, né il concordato intercantonale del 9 dicembre 1999 sul coordinamento universitario (pubblicato, tra l'altro, nella raccolta sistematica del diritto cantonale bernese, RSB 439.25 [http.//www.sta.be.ch/belex/f/4/439_25.html]) – sui quali la Convenzione del 14 dicembre 2000 poggia – definiscono i criteri o la procedura per l'accreditamento. La regolamentazione di questi aspetti è infatti stata delegata alla CUS, alla quale – se ne deve concludere – le parti contraenti alla Convenzione del 14 dicembre 2000 hanno voluto lasciare un ampio margine di apprezzamento. Nell'esercizio di tale latitudine di apprezzamento la CUS è tuttavia coadiuvata dall'organo di accreditamento e di garanzia della qualità (OAQ), ovverosia da un organo indipendente appositamente istituito per garantire e promuovere la qualità dell'insegnamento e della ricerca nelle università svizzere (art. 18 cpv. 1 e 19 della Convenzione del 14 dicembre 2000). L'emanazione delle direttive per l'accreditamento avviene infatti su proposta dell'OAQ (art. 7 cpv. 2 della Convenzione), al quale, del resto, compete esplicitamente la definizione di esigenze legate alla garanzia della qualità e la formulazione di proposte – all'attenzione della CUS – in vista di attuare su scala nazionale una procedura di accreditamento per istituzioni universitarie o cicli di studio (art. 19 cpv. 2 della Convenzione del 14 dicembre 2000).

4.

Facendo uso dell'ampio margine di apprezzamento di cui gode, la CUS ha stabilito, all'art. 5 cpv. 1 delle direttive per l'accreditamento, che una domanda di accreditamento di singoli cicli di studio può essere presentata unicamente da istituzioni già accreditate (accreditamento istituzionale) o riconosciute secondo la LAU. Essa ha quindi respinto la richiesta di accreditamento di singoli cicli di studio formulata dalla ricorrente, non avendo quest'ultima ottenuto preventivamente né l'accreditamento istituzionale né il riconoscimento secondo la LAU. Così operando, la CUS ha di fatto inserito nel novero dei criteri qualitativi necessari per l'accreditamento – la cui definizione a lei sola compete per effetto dell'ampio margine di apprezzamento concessole – il preventivo accreditamento o riconoscimento dell'istituzione richiedente. Ciò facendo, la CUS non ha travalicato le competenze attribuitele. Al riguardo, la ricorrente si limita a sostenere che la Convenzione del 14 dicembre 2000 come anche la LAU prevedono l'accreditamento di istituzioni universitarie *o* di cicli di studi, desumendone che l'accreditamento di singoli cicli di studio debba in ogni caso essere possibile a prescindere da un eventuale

accreditamento istituzionale. Tale ragionamento non può tuttavia essere condiviso, essendo la CUS libera – come si è detto – di fissare la procedura e i presupposti qualitativi richiesti per l'accreditamento. Del resto, la limitazione posta dall'art. 5 cpv. 1 delle direttive per l'accreditamento non restringe in modo inammissibile il campo d'attività della CUS così come descritto dall'art. 7 cpv. 1 della Convenzione del 14 dicembre 2000. Nonostante questa limitazione la CUS continua, infatti, ad accreditare istituti universitari *o* singoli loro cicli di studio, a condizione, però, che siano adempiute tutte le condizioni – tra le quali quella contestata – stabilite dalla CUS medesima. Quest'ultima è infatti libera di fissare in modo indipendente i criteri per l'accreditamento fintanto che questi non siano insostenibili o arbitrari. In concreto, non si ravvisano però elementi suscettibili di avvalorare una siffatta violazione del diritto, né la ricorrente lo pretende.

5.

Secondo la ricorrente, inoltre, la CUS avrebbe accreditato singoli cicli di studio proposti dal A._____ o dal B._____, senza pretendere il preventivo accreditamento o riconoscimento dei rispettivi istituti. Ciò configurerebbe – soggiunge la ricorrente – un'inammissibile disparità di trattamento. La censura è infondata. La CUS ha infatti osservato in questa sede – ma anche dinanzi all'autorità inferiore (risposta del 19 febbraio 2009, pag. 5), dove la ricorrente ha omesso di contestare in modo esplicito tali allegazioni (replica del 6 maggio 2010, pag. 2) – che entrambe le istituzioni invocate sono state accreditate allorquando erano ancora in vigore le direttive per l'accreditamento del 16 ottobre 2003, le quali non prevedevano quale condizione per l'accreditamento di singoli cicli di studio il preventivo accreditamento o riconoscimento dell'istituzione richiedente. Quest'ultima condizione è stata introdotta unicamente con le direttive per l'accreditamento del 28 giugno 2007. Differendo le direttive vigenti al momento dell'accreditamento dei cicli di studio proposti dal A._____ e dal B._____ da quelle in vigore al momento in cui la ricorrente ha domandato – nel 2008 – l'accreditamento dei suoi cicli di studio, non è dato a divedere dove risiederebbe l'asserita disparità di trattamento, potendo essa infatti eventualmente insorgere unicamente in presenza di una situazione giuridica immutata. Per vero, la ricorrente pretende che le basi legali applicabili alla sua domanda di accreditamento – ovverosia la LAU e la Convenzione del 14 dicembre 2000 – non divergono da quelle applicabili al momento dell'accreditamento delle due istituzioni poc'anzi citate. Anche questa censura cade, però, nel vuoto. La definizione dei criteri qualitativi per l'ottenimento dell'accreditamento spetta infatti alla CUS, alla quale, per forza di cose, dev'essere anche

riconosciuta la facoltà di modificare al bisogno tali criteri (v. sopra, consid. 3).

6.
A dire del ricorrente, la disparità di trattamento appena evocata violerebbe anche la libertà economica e quella della scienza. La libertà della scienza (art. 20 Cost.) si compone della libertà dell'insegnamento – che garantisce ai docenti un'autonomia e una grande libertà d'azione per quanto attiene ai metodi d'insegnamento e alla scelta delle materie – e di quella della ricerca, che tutela l'indipendenza intellettuale e metodologica del ricercatore nei confronti di interventi statali (AUER / MALINVERNI / HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 2ª ed., Berna 2006, pag. 292). In che modo la libertà della scienza, così descritta, risulti violata dal mancato accreditamento di singoli cicli di studio proposti dalla ricorrente non è dato di capire.

La libertà economica (art. 27 Cost.) garantisce, tra l'altro, l'uguaglianza di trattamento tra concorrenti (AUER / MALINVERNI / HOTTELIER, op. cit., pag. 447). Nell'evenienza, si può dubitare se il mancato accreditamento di un'offerta formativa possa violare l'uguaglianza di trattamento tra concorrenti, equivalendo tale accreditamento a un semplice marchio di qualità, che non conferisce al suo titolare il diritto a un aiuto finanziario (cfr. FF 1999 243, 355) e al quale chiunque può accedere, purché i requisiti qualitativi definiti dalla CUS siano adempiuti. La questione può tuttavia restare indecisa, non sostenendo la ricorrente che il mancato accreditamento dei suoi cicli di studio non sia conforme al principio della libertà economica (art. 94 cpv. 1 Cost.), rispettivamente che le condizioni per un'ipotetica limitazione del diritto fondamentale da lei invocato (art. 36 Cost.) non siano state rispettate. Sotto questo profilo il ricorso non si rivela sufficientemente sostanziato.

7.
La ricorrente critica la motivazione della "protezione del consumatore" (v. sopra, consid. 2), addotta dalla CUS a sostegno della sua decisione e alla quale l'autorità inferiore accenna nella sentenza impugnata. Pur apparendo – in esito a un esame sommario – tale motivazione poco sostenibile, si può, nell'evenienza, prescindere da una valutazione approfondita della questione. La decisione impugnata resiste infatti alla critica per i motivi sin qui esposti e un eventuale accoglimento della censura sollevata dalla ricorrente afferente alla "protezione del consumatore" non è suscettibile di modificare l'esito dell'odierno giudizio.

8.
La ricorrente critica infine la durata – di 26 mesi – del procedimento svoltosi dinnanzi all'autorità inferiore, ravvisando in essa una violazione del principio di celerità (art. 6 cifra 1 CEDU e art. 29 cpv. 1 Cost.). Tale violazione potrebbe essere sanata – soggiunge la ricorrente – unicamente con la riforma della sentenza impugnata nel senso da lei postulato.

Sulla durata del procedimento dinanzi all'istanza arbitrale non vi è, in concreto, motivo di chinarsi. Infatti, un'asserita violazione del principio di celerità non comporta, da sola, l'attribuzione di una prestazione positiva da parte dello Stato (cfr. DTF 129 V 411, consid. 3.4, concernente una rendita d'invalidità). Un'ipotetica violazione di tale principio può semmai essere considerata nella fissazione della tassa di giustizia o comportare una pretesa di risarcimento nei confronti dello Stato per il danno subito (AUER / MALINVERNI / HOTTELIER, op. cit., pag. 594). Non formulando però la ricorrente siffatte pretese, né potendo essere evasa – per difetto di competenza di questo Tribunale – un'eventuale richiesta di risarcimento del danno con l'odierno giudizio, la censura relativa ad un'asserita violazione del principio di celerità si rivela, ancora una volta, infondata. Del resto, pur avendone avuto la possibilità, la ricorrente ha rinunciato a presentare un ricorso per denegata o ritardata giustizia nel periodo antecedente all'emanazione della sentenza impugnata.

9.
Le spese processuali seguono la soccombenza (art. 63 cpv. 1 PA) e vanno quindi poste a carico della ricorrente. Esse vengono fissate in fr. 2'500.00 e compensate con l'anticipo di pari importo già versato dalla ricorrente. Alla stessa stregua, alla ricorrente non va assegnata un'indennità per ripetibili.

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.
Il ricorso è respinto e la sentenza impugnata è confermata.

2.
Le spese processuali di fr. 2'500.– sono poste a carico della ricorrente e compensate con l'anticipo spese di pari importo.

3.
Non si assegnano ripetibili.

4.
Comunicazione a:

– ricorrente (atto giudiziario);
– Istanza arbitrale della Conferenza universitaria svizzera, Lucerna (atto giudiziario);
– Conferenza universitaria svizzera, Berna (n. rif. 220/08; atto giudiziario).

Il presidente del collegio: Il cancelliere:

Francesco Brentani Alexander Moses

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]). Gli atti scritti devono essere redatti in una lingua ufficiale, contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: 20 febbraio 2012