

Messaggio

numero

6859

data

15 ottobre 2013

Dipartimento

EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT

Concerne

Modifica parziale della Legge sull'Università della Svizzera italiana, la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e gli istituti di ricerca del 3 ottobre 1995 per l'adeguamento al nuovo quadro giuridico federale - Prima parte

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione l'approvazione di una prima parziale modifica della Legge sull'Università della Svizzera italiana, la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e gli istituti di ricerca del 3 ottobre 1995 (LUSI/SUPSI), che tocca unicamente i temi dell'abrogazione della Commissione indipendente di ricorso (CIR) e della protezione delle denominazioni universitarie.

1. CONTESTO E PREMESSE

Con questo primo messaggio si intende abolire la Commissione indipendente di ricorso dell'Università della Svizzera italiana e della Scuola universitaria professionale (CIR), attribuendo al Tribunale cantonale amministrativo (TRAM) la competenza di trattare gli incarti finora di spettanza di questa commissione. Anche il ruolo di istanza di conciliazione attribuito attualmente alla CIR dalla legge per i contenziosi di natura civile risulta superato, considerato che il Codice di diritto processuale civile svizzero del 19 dicembre 2008 (CPC) ha istituito una conciliazione obbligatoria presso le istanze civili per questo genere di procedimenti. L'abolizione della CIR appare pure opportuna considerato come la sua legittimità è messa in dubbio da un ricorso pendente presso il Tribunale federale che ne contesta il ruolo di ultima istanza cantonale.

Il messaggio prevede pure una modifica delle norme sulla denominazione universitaria in previsione del cambiamento legislativo federale previsto per il prossimo futuro.

Il 1° gennaio 2015 è infatti prevista l'entrata in vigore della nuova Legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU), adottata dall'Assemblea federale il 30 settembre 2011. La nuova legge federale introdurrà tra l'altro delle nuove norme in tema di protezione della denominazione universitaria (cfr. art. 29 LPSU), ma il regime transitorio da essa definito (cfr. art. 75 e 76 LPSU) prevede che per le istituzioni universitarie non accreditate sarà il diritto anteriore, ovvero quello attualmente vigente, ad essere determinante per ben 8 anni.

Ora è bene sapere che il diritto attualmente vigente non è lo stesso per le scuole universitarie professionali e per le università, quindi da noi per la Scuola universitaria

professionale della Svizzera italiana (SUPSI) e per l'Università della Svizzera italiana (USI).

Per le scuole universitarie professionali esso è federale ed è costituito dalla Legge federale sulle scuole universitarie professionali del 6 ottobre 1995 (LSUP), legge che verrà abrogata con l'entrata in vigore della LPSU. La LSUP prevede che tali scuole, per denominarsi scuole universitarie professionali, devono prima essere accreditate e sulla base di tale accreditamento devono ottenere un'autorizzazione da parte del Consiglio federale. A queste condizioni la loro denominazione è protetta e la legge federale prevede la sanzione della multa per chi viola questa protezione (cfr. art. 22 LSUP). Anche dopo il 1° gennaio 2015, quindi, se si dovesse accertare un caso di abuso della denominazione "scuola universitaria professionale", il diritto anteriore, l'abroganda LSUP, indicherebbe chiaramente le conseguenze di tale abuso.

Per le università il diritto vigente è invece cantonale ed in Ticino è costituito dalla LUSI/SUPSI, legge che contiene una norma sulla protezione dei nomi ma che purtroppo, allo stato attuale, non prevede sanzioni.

Considerato come nel nostro Cantone si assista ad una moltiplicazione di offerte sedicenti universitarie di varia natura e considerato che la nuova LPSU prevede un regime transitorio molto lungo (8 anni) per le scuole universitarie e gli altri istituti accademici non accreditati sulla base della medesima LPSU, il Consiglio di Stato ritiene necessario porre da subito mano al testo legale della LUSI/SUPSI allo scopo di rafforzare il sistema di protezione dei nomi universitari nel diritto vigente.

Oltre ai due aspetti trattati in questo primo messaggio concernente una parziale modifica della LUSI/SUPSI, con un secondo messaggio in via di allestimento il Consiglio di Stato proporrà una modifica più radicale della medesima legge, che consideri tutti gli aspetti del nuovo quadro normativo federale e che potrà essere adottata nel corso del 2014 ed essere messa in vigore il 1° gennaio 2015, unitamente alla LPSU.

2. COMMENTO ALLE SINGOLE NORME

Articolo 3

Al cpv. 2 lett. b) viene abrogato il riferimento alla CIR, che viene abolita.

Articolo 7

L'art. 7 LUSI/SUPSI ha istituito la CIR, presieduta da un magistrato dell'ordine giudiziario, i cui membri sono designati dal Consiglio di Stato. La CIR, composta di tre membri e due supplenti (art. 2 cpv. 1 del regolamento), è competente a decidere i ricorsi contro decisioni relative ai rapporti tra l'USI o la SUPSI e gli studenti, gli uditori e gli altri utenti. Davanti alla CIR si applica la procedura prevista per i ricorsi al TRAM secondo la Legge di procedura per le cause amministrative, con alcune particolarità definite dal regolamento (art. 2 cpv. 2).

La CIR rappresenta un'autorità cantonale di ultima istanza che presenta i requisiti di un tribunale superiore ai sensi dell'art. 86 cpv. 2 della Legge federale sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (LTF) (cfr. STF 2 aprile 2009, 2D 14/2009, consid. 2.1) e si occupa mediamente di una decina di cause all'anno, non necessariamente semplici, che hanno dato luogo in qualche caso anche a sentenze di principio. Come già prospettato dal Gruppo di lavoro denominato "*Giustizia 2018*", che ha allestito il primo rapporto intermedio nel gennaio del 2013 (pag. 58 n. 3.14.3), la CIR può nondimeno essere soppressa ed i suoi compiti possono essere attribuiti al TRAM, senza gravarne il carico in modo

significativo. Questa soluzione non è dettata soltanto da motivi di opportunità, ma tiene conto anche di un ricorso tuttora pendente davanti al Tribunale federale: con questo gravame, il ricorrente ha preteso infatti che la CIR non sarebbe un'autorità giudiziaria ai sensi della Costituzione cantonale abilitata ad emanare decisioni fondate sul diritto pubblico.

Dopo l'abolizione della CIR, dinanzi al TRAM, quale nuova autorità di ricorso, non potrà tuttavia essere impugnata qualsiasi decisione presa dall'USI o dalla SUPSI relativa ai rapporti con gli studenti, gli uditori e gli altri utenti. Per evidenti ragioni di economia processuale saranno suscettibili di ricorso soltanto le decisioni emanate dagli organi o dalle autorità dell'USI o della SUPSI che decidono in ultima istanza secondo gli statuti o i regolamenti interni, previo esaurimento dei rimedi giuridici interni.

Per ragioni attinenti alla sistematica della legge, il ricorso al TRAM sarà previsto dal nuovo art. 11a. L'attuale art. 7 viene abrogato e viene introdotta una nuova disposizione transitoria specifica che prevede il deferimento al TRAM delle cause che sono ancora pendenti dinanzi alla CIR al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa.

Infine si rileva che l'art. 7 cpv. 5 LUSI/SUPSI stabilisce oggi che, per i rapporti di diritto privato, ovvero per i rapporti con i docenti, i ricercatori e gli altri dipendenti (cfr. art. 10), la CIR assume la funzione di autorità di conciliazione, la cui udienza può essere esperita dal presidente o da un membro. Tuttavia, con l'entrata in vigore del nuovo CPC svizzero, questa norma può essere puramente e semplicemente abrogata. L'art. 197 CPC prevede infatti che la procedura decisionale sia preceduta da un tentativo di conciliazione davanti ad un'autorità di conciliazione. Questa conciliazione è obbligatoria, con la riserva di quelle fattispecie che non rientrano nel suo campo di applicazione secondo l'art. 198 CPC o che possono esserne sottratte per rinuncia delle parti secondo l'art. 199 CPC (cfr. FRANCESCO TREZZINI, Commentario CPC, pag. 908-910 ad art. 199).

Articolo 11a

Come detto nel commento all'art. 7, per ragioni attinenti alla sistematica della legge il ricorso al TRAM è previsto dal nuovo art. 11a, con l'abrogazione dell'art. 7 e l'introduzione di una disposizione transitoria specifica che prevede il deferimento al TRAM delle cause che sono ancora pendenti dinanzi alla CIR al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa.

Articolo 14

L'art. 14 della LUSI/SUPSI prevede attualmente che nessun altro ente, pubblico o privato, può assumere nel Cantone le denominazioni «Università della Svizzera italiana» e «Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana» (cpv. 1), che è necessaria l'autorizzazione del Consiglio di Stato per usare nel Cantone le denominazioni «università», «istituto universitario» e simili da parte di enti pubblici e privati che svolgono attività di insegnamento e attribuiscono titoli accademici (cpv. 2) e che il Consiglio di Stato vigila affinché la denominazione non sia tale da generare confusione con le università accreditate, le informazioni date agli studenti siano conformi all'effettivo valore dei titoli conseguiti e l'accreditamento sia basato unicamente sulle direttive e decisioni dell'Organo di accreditamento e di garanzia della qualità della Conferenza Universitaria Svizzera (cpv. 3). Né questa norma né altre disposizioni prevedono sanzioni in caso di violazione di queste prescrizioni. Con l'obiettivo di essere pronti al momento dell'entrata in vigore della LPSU è necessario migliorare da subito la protezione delle denominazioni e quindi modificare questa disposizione legale.

Le modifiche dell'art. 14 che vi proponiamo di adottare vanno in particolare nella direzione di inserire il principio secondo cui l'autorizzazione all'utilizzo delle denominazioni tutelate può essere concessa solo agli enti di formazione che hanno ricevuto un regolare accreditamento istituzionale. Con questa impostazione sarà finalmente chiaro che chi utilizzerà le denominazioni tutelate sul territorio ticinese lo potrà unicamente fare se accreditato, ovvero se dispone della garanzia di qualità data dall'autorità nazionale o intercantonale competente. Obiettivo ultimo della protezione delle denominazioni è la difesa degli interessi dei terzi, in particolare degli studenti, che si trovano confrontati a offerte di sedicenti istituti universitari senza poter sapere se questi possiedono le garanzie di qualità previste dalla legislazione universitaria.

La modifica prevede ai cpvv. 7 e 8 che gli enti autorizzati informino i terzi in modo esplicito sul valore dei titoli erogati e che il Cantone possa pubblicare un elenco degli enti attivi sul territorio e del loro status di accreditamento. Il fatto che l'informazione agli studenti che intendono immatricolarsi sia corretta e trasparente è d'interesse pubblico e degno di venire tutelato dall'autorità cantonale.

Per gli enti che non rispettano la legge cantonale, oltre alla revoca dell'autorizzazione saranno applicabili significative sanzioni penali, che vengono introdotte con il nuovo cpv. 10.

Articolo 26b

Con il nuovo art. 26b si intende regolare il diritto transitorio relativamente alla messa in vigore del nuovo art. 14. La norma chiarisce lo statuto delle istituzioni private che hanno già ricevuto con la legge attuale un'autorizzazione alla denominazione universitaria e definisce la procedura per quel che riguarda le domande di autorizzazione pendenti.

Le autorizzazioni già concesse in base alle precedenti normative ad istituti non ancora accreditati da un'agenzia riconosciuta decadranno automaticamente dopo tre mesi dall'entrata in vigore del nuovo art. 14. Il trimestre, che sarà comunque preceduto da informazioni puntuali, è ritenuto un tempo congruo per permettere agli enti di formazione non ancora accreditati di avviare tale procedura, cosa che potrebbe dar luogo all'ottenimento di un'autorizzazione provvisoria. Alle procedure pendenti al momento dell'entrata in vigore di detto articolo si applicherà il nuovo diritto.

Articolo 26c

Con questa norma transitoria viene definito il diritto intertemporale relativamente all'abrogazione della CIR. Le cause pendenti dinanzi a tale organismo al momento dell'entrata in vigore di questa modifica di legge sono demandate al TRAM.

3. CONCLUSIONI

Questa prima revisione parziale della LUSI/SUPSI si impone per la necessità di abrogare la CIR e per le scelte operate dall'Assemblea federale in tema di regime transitorio previsto dal nuovo quadro giuridico nazionale. Un secondo messaggio, previsto per fine anno, avrà invece per oggetto l'adeguamento complessivo della legge cantonale a tale contesto.

Per le considerazioni sopra esposte vi invitiamo ad approvare il Disegno di legge allegato.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Beltraminelli

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli istituti di ricerca del 3 ottobre 1995; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 15 ottobre 2013 n. 6859 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli istituti di ricerca del 3 ottobre 1995, è così modificata:

Art. 3 cpv. 2 lett. b)

b) nomina i membri del Consiglio dell'USI e del Consiglio della SUPSI;

Art. 7

Abrogato.

Art. 11a (nuovo)

Contestazioni

¹Contro le decisioni relative ai rapporti con gli studenti, gli uditori e gli altri utenti emanate in ultima istanza secondo gli statuti o i regolamenti interni dagli organi o dalle autorità dell'USI o della SUPSI, è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo. È applicabile la legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013.

²In materia di voti e promozioni e in genere di valutazioni delle prestazioni di studenti e uditori, i termini stabiliti dalla legge o fissati dal giudice non sono sospesi dalle ferie giudiziarie.

Art. 14

Protezione della denominazione

¹Invariato.

²È necessaria l'autorizzazione del Consiglio di Stato per usare le denominazioni «università», «scuola universitaria professionale», «alta scuola pedagogica» ed altri nomi derivati o affini da parte di altri enti residenti nel Cantone. Le definizioni di denominazioni derivate e affini in lingua italiana e in altre lingue, come pure la procedura d'autorizzazione, sono stabilite dal regolamento d'applicazione.

³Abrogato.

⁴Abrogato.

⁵L'autorizzazione alla denominazione universitaria è concessa unicamente a scuole di livello terziario che dispongono di un accreditamento istituzionale da parte delle autorità nazionali o intercantionali competenti.

⁶Per le scuole che hanno iniziato la procedura di accreditamento può venire concessa un'autorizzazione alla denominazione universitaria provvisoria di una durata massima di due anni a condizione che l'autorità nazionale o intercantionale di accreditamento sia entrata in materia. Ulteriori criteri per l'ottenimento, l'utilizzo e i limiti di rinnovo dell'autorizzazione provvisoria sono stabiliti dal regolamento d'applicazione.

⁷La scuola autorizzata in via provvisoria o definitiva è tenuta a informare compiutamente i terzi sull'effettivo valore dell'autorizzazione alla denominazione universitaria. Il Consiglio di Stato adotta i necessari provvedimenti in caso d'inadempienza, fino alla revoca dell'autorizzazione.

⁸Il Cantone pubblica un elenco aggiornato e completo delle scuole residenti sul territorio che erogano titoli accademici, specificandone lo status di accreditamento.

⁹Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

¹⁰Se un ente impiega intenzionalmente o per negligenza una denominazione protetta senza autorizzazione, sia in lingua italiana sia in un'altra lingua, i suoi responsabili sono puniti con una multa fino a fr. 40'000.- se la violazione è intenzionale e fino a fr. 20'000.- se essa è commessa per negligenza. L'azione penale compete al Ministero pubblico.

Art. 26b (nuovo)

Norma transitoria riguardante la modifica dell'art. 14

¹Le autorizzazioni alla denominazione universitaria già concesse in base alle precedenti normative a scuole non ancora accreditate dalle autorità nazionali o intercantionali competenti decadono automaticamente dopo 3 mesi dall'entrata in vigore del nuovo art. 14.

²Alle procedure pendenti al momento dell'entrata in vigore del medesimo articolo si applica il nuovo diritto.

Art. 26c (nuovo)

Norma transitoria sulle contestazioni

Le cause pendenti dinanzi alla Commissione indipendente di ricorso dell'USI e della SUPSI al momento dell'entrata in vigore della presente modifica di legge sono demandate al Tribunale cantonale amministrativo.

II.

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

²Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.