

## Il Consiglio di Stato

Signora e signor  
- Lea Ferrari  
- Massimiliano Ay  
Per il Partito Comunista - Partito Operaio e  
Popolare  
Deputati al Gran Consiglio

### Interrogazione n. 62.24 del 3 giugno 2024 Zaklada Europa: quali attività in Ticino?

Signora deputata e signor deputato,

l'interrogazione in oggetto pone domande sulle attività della fondazione Zaklada Europa che gestisce il Dipartimento di studi europei Jean Monnet e più in generale sulla diffusione sul territorio cantonale di istituti che offrono corsi di livello universitario o corsi di livello terziario non universitario senza il necessario accreditamento istituzionale.

Prima di rispondere alle domande poste premettiamo quanto segue.

La Legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero, LPSU (artt. 62 e seguenti) stabilisce i criteri federali in merito alla protezione della denominazione e delinea il quadro legale di riferimento per quanto riguarda la tutela della qualità dell'istruzione universitaria e dell'offerta formativa in Svizzera. In particolare, senza accreditamento istituzionale, conferito dall'Agenzia svizzera di accreditamento e garanzia della qualità (AAQ), un ente che eroga corsi di livello universitario non è autorizzato a utilizzare le denominazioni citate nell'articolo di legge, cioè «università», «scuola universitaria professionale», «alta scuola pedagogica» e le denominazioni che ne derivano (quali «istituto universitario» o «istituto universitario professionale»), in una lingua nazionale o in un'altra lingua" (art. 62 cpv. 1, LPSU).

Il quadro legislativo federale lascia ai singoli Cantoni la possibilità di emanare disposizioni legali cantonali che possono limitare ulteriormente il campo di azione di istituti non accreditati che vogliono offrire corsi di livello terziario universitario. Il Cantone Ticino ha recentemente aggiornato la propria legislazione in merito (messaggio 8202 del 19 ottobre 2022, approvato dal Gran Consiglio il 13 marzo 2023), introducendo, oltre alla protezione delle denominazioni afferenti al mondo universitario (università, universitario, accademia, accademico, ateneo, politecnico, alta scuola, facoltà, tutelate già dal 2014), anche quella dei titoli di studio (bachelor, master, dottore, PhD, licenza, laurea: cfr. artt. 14 e 15 della Legge sulle scuole universitarie (LSU) e artt. 4 e 5 del Regolamento della legge sulle scuole universitarie (RLSU)). La protezione si applica all'uso da parte di enti sul territorio cantonale sia in proprio, sia per conto di università estere che vogliono erogare titoli di studio per il tramite di enti che agiscono in Cantone Ticino.

Secondo la LSU, il Consiglio di Stato, per il tramite del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (DECS) e dei suoi servizi, è chiamato a vigilare, segnalando eventuali abusi al Ministero pubblico a cui spetta l'azione penale. Lo scopo del monitoraggio del DECS è quello di garantire la qualità dell'offerta formativa di livello universitario e rendere attenti i potenziali studenti del fatto che i titoli erogati da enti universitari non accreditati non sono di regola riconosciuti in Svizzera. Questo non implica che tutte le università private non siano conformi alla legge o non possano trovare collocazione in Svizzera o che erogino corsi di scarsa qualità. La LPSU e la LSU sono volte a garantire la qualità delle offerte formative, pertanto le università private di qualità e con i requisiti richiesti devono procedere all'accreditamento istituzionale presso il Consiglio svizzero di accreditamento per potersi denominare come tali ed erogare titoli, a garanzia dell'elevata qualità dei percorsi formativi offerti. La procedura vale anche per università straniere che volessero aprire una propria sede in Svizzera. Lo stesso requisito è anche rispettato dalle scuole universitarie ticinesi, che si sono sottoposte a una complessa procedura di accreditamento che deve essere rinnovato ogni 7 anni.

Fatta questa premessa rispondiamo alle domande poste.

**1. Il Consiglio di Stato è al corrente delle vicissitudini giudiziarie che riguardano il Dipartimento di Studi Europei Jean Monnet, la Fondazione Europa, nonché il sedicente "rettore" e membro del Consiglio di Fondazione Salvatore Messina? Come si pone rispetto ad esse?**

Come indicato pubblicamente durante la trasmissione Patti Chiari della RSI, andata in onda il 19 aprile 2024 proprio su questo tema, il Consiglio di Stato ha appreso dai giornali il fatto che alcune studentesse e studenti italiani hanno intentato causa per truffa presso la Procura di Palermo ai responsabili del Dipartimento di studi europei Jean Monnet, in particolare a Salvatore Messina, il quale risulta indagato, sempre secondo fonti giornalistiche, per i reati di truffa e riciclaggio.

Poiché, come esplicitato nella risposta alla domanda 2, le attività per le quali il Dipartimento di studi europei Jean Monnet e Salvatore Messina sono indagati in Italia sono avvenute in sedi fuori dal territorio svizzero, i disposti della LPSU e della LSU non sono applicabili.

**2. Quale è stato l'esito delle verifiche condotte riguardo al Dipartimento di Studi Europei Jean Monnet? Quali ambiti hanno riguardato? Sono stati presi in esame anche gli aspetti che hanno portato all'apertura delle indagini a carico di Salvatore Messina? È emerso qualche aspetto non chiaro? Se sì, è stata trasmessa una segnalazione al Ministero Pubblico?**

Come prescrive la legge (LSU art. 12), l'azione penale compete al Ministero pubblico, pertanto il DECS, a seguito di una segnalazione ricevuta nel 2017, ha proceduto dapprima con l'invio di una raccomandata di diffida all'uso delle denominazioni protette, a cui sono seguiti incontri volti a chiarire ai responsabili quanto doveva essere eliminato da ogni informazione pubblica. Alla luce del mancato adeguamento a maggio del 2018 è stata inviata una decisione dipartimentale con il termine di 60 giorni per l'adeguamento, pena la segnalazione al Ministero pubblico. Poiché alla scadenza del termine di fatto nulla era cambiato, il Ministero pubblico, su segnalazione del DECS, ha avviato le indagini che sono però state interrotte nel 2022, dopo che la polizia aveva constatato che ogni attività

era stata trasferita in Italia. Il Ministero pubblico ha svolto le sue indagini partendo dall'abuso della denominazione afferente al mondo universitario, ma ha poi allargato il campo di azione anche all'ipotesi di truffa nei confronti delle studentesse e degli studenti. I dettagli dell'indagine sono di pertinenza del Ministero pubblico.

L'unico legame rimasto con la Svizzera, apprendiamo sempre da fonti giornalistiche, è la sede 'bucallettere' di una succursale di una società di diritto croato che formalmente firmava i contratti di studio con le studentesse e gli studenti e che fungeva da tramite per il riciclaggio di denaro verso l'Inghilterra. In questo caso, come detto, la LPSU e la LSU non sono applicabili, non essendoci attività di formazione sul territorio cantonale e svizzero.

**3. Corrisponde al vero che la succursale luganese della Fondazione Europa è stata iscritta a registro di commercio del Cantone Ticino prima dell'entrata in vigore dello statuto della fondazione centrale e senza che ne esista un atto di fondazione? Come si spiega questa situazione? È prassi comune che si possa registrare una succursale di una società che formalmente ancora non esiste?**

Preliminarmente va rilevato che i documenti giustificativi necessari per l'iscrizione di una succursale nel registro di commercio in Svizzera, qualora la sede dello stabilimento principale si trovi all'estero (succursale estera), sono elencati all'art. 113 cpv. 1 dell'Ordinanza sul registro di commercio (ORC). Tali documenti sono segnatamente:

- un estratto autentificato aggiornato del registro di commercio presso la sede dello stabilimento principale o, qualora l'estratto non contenga le indicazioni necessarie o non esista un'istituzione corrispondente al registro di commercio, una prova ufficiale attestante che lo stabilimento principale ha esistenza legale secondo le disposizioni del diritto straniero applicabile (lett. a);
- in caso di persone giuridiche, una copia autentificata dello statuto vigente o del documento equivalente dello stabilimento principale (lett. b);
- il verbale o l'estratto del verbale dell'organo dello stabilimento principale che ha deliberato la costituzione della succursale (lett. c);
- il verbale o l'estratto del verbale relativo alla designazione delle persone autorizzate a rappresentare la succursale (lett. d);
- nel caso di cui all'art. 117 cpv. 3, la dichiarazione del domiciliatario secondo la quale egli concede alla succursale un domicilio legale nel luogo di sede di quest'ultima (lett. e).

I documenti ufficiali provenienti da un'autorità pubblica estera devono inoltre essere muniti di Apostilla dell'Aja oppure di autentica consolare, che attestino l'autenticità dell'origine di un atto pubblico.

La succursale estera della fondazione Zaklada Europa con sede a Umag (Croazia) è stata iscritta nel registro di commercio del Cantone Ticino con la ditta Zaklada Europa, Umag (HR), succursale di Lugano in data 15 giugno 2016.

Nella documentazione presentata in occasione della notifica di iscrizione di questa succursale estera era presente un decreto del Ministero dell'Amministrazione della Repubblica di Croazia del 7 settembre 2013 (n. prot.: 515-03-02-01/4-13-9), mediante il quale è stato approvato l'atto costitutivo (contratto di costituzione) della fondazione Zaklada Europa del 4 marzo 2013. Da questo documento emerge inoltre che una

fondazione secondo il diritto croato è da ritenersi definitivamente costituita con l'iscrizione nel Registro delle fondazioni. L'avvenuta iscrizione della fondazione in questione nel Registro delle fondazioni della Repubblica di Croazia è stata comprovata tramite l'inoltro all'Ufficio del Registro di commercio di un estratto datato 5 aprile 2016, dal quale risulta che la fondazione Zaklada Europa è stata iscritta in tale registro il 15 ottobre 2013 con sede a Umag, Brolo 3 e con il numero di identificazione 96256757268. I documenti in questione, autenticati da un notaio, sono provvisti di Apostilla dell'Aja. Sulla base di questa documentazione l'Ufficio del registro di commercio doveva quindi ritenere che la fondazione Zaklada Europa era stata validamente costituita e avesse quindi esistenza legale secondo le disposizioni del diritto croato (art. 113 cpv. 1 lett. a ORC).

Dal decreto del Ministero dell'Amministrazione della Repubblica di Croazia del 7 settembre 2013 emerge inoltre che una fondazione di diritto croato non può iniziare con l'esercizio delle sue attività né stipulare negozi giuridici prima che questa autorità ne abbia approvato lo statuto. A questo proposito alla notificazione di iscrizione è stato allegato un esemplare dello statuto della fondazione Zaklada Europa. Alla fine di questo documento è presente un'attestazione dalla quale emerge che il Ministero dell'Amministrazione della Repubblica di Croazia ha omologato tale statuto con decreto del 7 dicembre 2015 (n. prot.: 515-03-02-01/4-15-2). Va tuttavia precisato che la responsabilità di presentare lo statuto vigente, e se del caso approvato dalle autorità competenti, è in ogni caso di colui che notifica l'iscrizione della succursale. In caso contrario, la persona che ha notificato l'iscrizione potrebbe essere perseguibile secondo l'art. 153 CP (false comunicazioni alle autorità del Registro di commercio). Da quanto notificato all'Ufficio del registro di commercio, la fondazione Zaklada Europa disponeva quindi già di uno statuto approvato precedente a quello dell'8 dicembre 2018 ed entrato in vigore prima dell'iscrizione della succursale estera con sede a Lugano.

L'iscrizione di una succursale estera nel registro di commercio in Svizzera presuppone l'esistenza dello stabilimento principale. La prova dell'esistenza di quest'ultimo viene fornita con i documenti di cui all'art. 113 cpv. 1 lett. a e b ORC. La legge non permette quindi di iscrivere nel registro di commercio succursali di enti giuridici con sede all'estero che formalmente non esistono. Non esistono dunque "prassi comuni" in tal senso.

Si precisa infine che i documenti giustificativi relativi all'iscrizione nel registro di commercio della succursale estera in oggetto sono liberamente accessibili al pubblico, sulla base dell'art. 936 cpv. 1 CO. Essi possono essere richiesti all'Ufficio del registro di commercio del Cantone Ticino. La trasmissione di questi documenti a privati è soggetta a un emolumento.

#### **4. Il Consiglio di Stato intende trasmettere una segnalazione al Ministero Pubblico?**

Si vedano le risposte alle domande 1 e 2.

#### **5. Il Consiglio di Stato intende collaborare con le autorità inquirenti estere per fare luce su quanto accaduto sul territorio cantonale?**

Attualmente non abbiamo informazioni di richieste da parte delle autorità italiane. Rimaniamo a disposizione per una fattiva collaborazione.

#### **6. Il Consiglio di Stato rileva un aumento del fenomeno di università private farlocche oppure di corsi preparatori privati agli Esami federali di professione (EP)**

**ed Esami professionali federali superiori (EPS) che millantano qualità perlomeno dubbie?**

Riguardo alle università private non accreditate si veda la risposta alla domanda 8a.

Per quanto riguarda i corsi preparatori privati agli Esami federali di professione (EP) e agli Esami professionali federali superiori (EPS), poiché, come indicato nella risposta alla domanda 7 che segue, il Cantone non ha compiti di controllo e vigilanza sulle offerte formative private non è possibile dare indicazioni in merito alla qualità di tali offerte.

**7. Dal 1° gennaio 2018, per decisione federale, i corsi di preparazione a EP e EPS possono essere inseriti direttamente da parte degli organizzatori senza un preventivo controllo sulla qualità delle offerte formative nel catalogo dei corsi riconosciuti dalla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI). Il Consiglio di Stato, che si era opposto invano a questa riforma, rileva una crescita nei problemi di controllo della qualità di tali offerte didattiche?**

Il Cantone non ha né compiti di vigilanza né di controllo della qualità sui corsi di preparazione agli EP e agli EPS. Il tema sollevato è già stato approfondito dalla Commissione formazione e cultura nell'ambito del rapporto del 19 aprile 2021 sull'Iniziativa cantonale del 17 settembre 2018 "Controllo preventivo sulle scuole private", concludendo che "quanto messo in atto dal Cantone, successivamente alla modifica del finanziamento dei corsi intervenuta a livello federale, già risponde alle criticità sollevate dall'iniziativista".

**8. Il Consiglio di Stato, nella risposta all'interpellanza delle deputate Merlo e Patuzzi affermava di promuovere "un coordinamento intercantonale allo scopo di segnalare offerte formative private non accreditate che vanno monitorate da parte dei Cantoni".**

Il coordinamento intercantonale è costante, con aggiornamento annuale e segnalazioni puntuali nel caso di trasferimento di realtà sotto osservazione da un Cantone a un altro. Inoltre, nell'ambito della cooperazione tra Cantoni sul tema e per il fatto che il fenomeno è diffuso anche in altri Cantoni, siamo stati contattati dal Canton Ginevra e dal Canton Vaud per spiegare i disposti della nostra legge, particolarmente attenta nella volontà di arginare il fenomeno, le nostre procedure e le modalità di interazione con il Ministero pubblico.

**(a) Quale è stato l'andamento in termini numerici delle segnalazioni giunte a questo coordinamento? In Ticino vi sono stati più arrivi o partenze di questo tipo di offerte formative private?**

Attualmente i servizi preposti del DECS seguono da vicino 4 enti che hanno adeguato la loro proposta alla legge cantonale, ma che sono sottoposti a verifica periodica perché continuino a rimanere nella legalità. Nei nostri dossier abbiamo oltre 20 enti che negli ultimi 15 anni sono stati richiamati a seguire la normativa vigente.

Negli ultimi anni sembra che il fenomeno sia in via di contenimento sul nostro territorio, quindi si può affermare che siano più le partenze che gli arrivi. Questo grazie al controllo accurato da parte dei servizi del DECS e soprattutto alla legislazione cantonale molto restrittiva in materia, più di quella applicata da altri Cantoni.

**(b) Il Consiglio di Stato intende promuovere un coordinamento analogo che si occupi di trasmettere segnalazioni su scala internazionale?**

Il coordinamento internazionale compete alla Confederazione che, attraverso gli organi preposti, in particolare la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI), ha già frequenti contatti e aggiornamenti con le autorità estere competenti per il riconoscimento reciproco dei diplomi universitari, secondo convenzioni stipulate tra la Svizzera e gli altri Paesi, in particolare, per quanto riguarda più da vicino il Cantone Ticino, con l'Italia. Contatti e scambi di informazioni su realtà di dubbia qualità sono frequenti con il responsabile italiano del Centro Informazioni Mobilità e Equivalenze Accademiche (CIMEA).

*Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 10 ore.*

Vogliate gradire, signora deputata e signor deputato, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

  
Christian Vitta

Il Cancelliere

  
Arnaldo Coduri