

09.057

**Messaggio
concernente la legge federale sull'aiuto
alle scuole universitarie e sul coordinamento
nel settore universitario svizzero
(LASU)**

del 29 maggio 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno della legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero (LASU).

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2007 | P | 07.3478 | Accreditamento e garanzia della qualità delle università svizzere (N 5.10.07, Markwalder Bär) |
| 2006 | P | 06.3613 | Università, scuole universitarie professionali e scuole professionali. Management ambientale e management della sostenibilità (N 20.12.06, Markwalder Bär) |
| 2006 | M | 06.3408 | Priorità dell'educazione e della ricerca. Per una vera cooperazione fra Confederazione e Cantoni (N 5.10.06, Gruppo radicale-liberale; S 13.12.06) |
| 2006 | M | 05.3381 | Un unico dipartimento per l'educazione, la ricerca e l'innovazione (N 14.3.06, Riklin; S 20.9.06) |
| 2006 | M | 05.3380 | Un unico dipartimento per l'educazione, la ricerca e l'innovazione (N 14.3.06, Randegger; S 20.9.06) |
| 2006 | M | 05.3379 | Un unico dipartimento per l'educazione, la ricerca e l'innovazione (N 14.3.06, Widmer; S 20.9.06) |
| 2006 | M | 05.3378 | Un unico dipartimento per l'educazione, la ricerca e l'innovazione (N 14.3.06, Pfister Theophil; S 20.9.06) |
| 2006 | M | 05.3360 | Un unico dipartimento per l'educazione, la ricerca e l'innovazione (S 21.9.05, Bürgi; N 14.3.06;) |
| 2004 | P | 04.3601 | Finanziamento delle scuole universitarie (N 17.12.04, Riklin) |
| 2004 | M | 04.3506 | Finanziamento delle scuole universitarie. Razionalizzare le materie costose (S 15.12.04, Bürgi; N 17.12.04) |
| 2004 | M | 04.3484 | Finanziamento delle scuole universitarie. Razionalizzare le materie costose (N 17.12.04, Randegger; S 15.12.04) |

- 2005 M 04.3206 Finanziamento degli stranieri che studiano presso le scuole universitarie (N 16.6.05, Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura N 03.437; S 6.12.05)
- 2003 P 03.3518 Aiuti per la ristrutturazione delle scuole universitarie (S 16.12.03, [Berger]-Leumann)
- 2003 P 03.3185 Polo di educazione, ricerca e tecnologia: «RIPENSARE IL SISTEMA» (N 6.5.03, Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura N 02.089; S 19.6.03)
- 2003 P 03.3182 Realizzazione unitaria di progetti di cooperazione (N 6.5.03; Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura N 02.089)
- 2001 P 01.3568 La Svizzera: una società del sapere (S 29.11.01, Langenberger)
- 2001 P 01.3546 La Svizzera: una società del sapere (N 14.12.01, Gruppo liberale-radical)
- 2001 P 01.3490 Autonomia del sistema universitario svizzero (N 14.12.01, Kofmel)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

29 maggio 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La nuova legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero attua il mandato legislativo del nuovo articolo 63a della Costituzione federale, secondo cui la Confederazione e i Cantoni devono provvedere insieme alla competitività, al coordinamento e all'elevata qualità del settore universitario svizzero. La legge stabilisce le basi ampliate necessarie per il coordinamento e l'aiuto e sostituisce la legge sull'aiuto alle università e la legge sulle scuole universitarie professionali.

Il 21 maggio 2006 i nuovi articoli costituzionali sulla formazione sono stati approvati dal Popolo e da tutti i Cantoni con una percentuale dell'85,6 per cento. Tali disposizioni chiedono alla Confederazione e ai Cantoni di provvedere insieme «a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero» (art. 61a cpv. 1 Cost.). Con l'articolo 63a il settore universitario è diventato oggetto di un articolo costituzionale a sé stante, secondo cui la Confederazione e i Cantoni provvedono insieme al coordinamento, nonché a garantire che sia assicurata la qualità nel settore universitario. Per far ciò, essi tengono conto dell'autonomia delle scuole universitarie e dei rispettivi enti responsabili e badano alla parità di trattamento degli istituti con i medesimi compiti. Per adempiere a queste funzioni, la Confederazione e i Cantoni concludono una convenzione sulla cooperazione e delegano determinate competenze a organi comuni. La legge definisce le competenze che possono essere delegate a tali organi e stabilisce i principi che reggono l'organizzazione e la procedura di coordinamento. Per quanto concerne i Cantoni, la delega di competenze agli organi comuni richiede la conclusione di un concordato sulle scuole universitarie.

Il presente disegno di legge attua questo mandato costituzionale per il settore universitario. Da un lato disciplina le condizioni quadro per il coordinamento complessivo della Confederazione e dei Cantoni nel settore universitario svizzero, dall'altro stabilisce le condizioni per l'assegnazione dei contributi federali agli istituti universitari cantonali e alle scuole universitarie professionali. Con la presente legge e le sue nuove basi per il coordinamento e per l'aiuto viene sostituita l'attuale legislazione federale sulle università e sulle scuole universitarie professionali cantonali, vale a dire la legge dell'8 ottobre 1999 sull'aiuto alle università (LAU) e la legge federale del 6 ottobre 1995 sulle scuole universitarie professionali (LSUP). Il progetto non riguarda le leggi cantonali in materia, né la legge federale del 4 ottobre 1991 sui politecnici federali, che rimangono in vigore.

Le principali novità del disegno di legge riguardano:

- insediamento degli organi comuni necessari per il lavoro di coordinamento della politica universitaria;*
- creazione di un sistema di accreditamento unico per tutte le scuole universitarie;*

-
- *definizione di condizioni quadro per una pianificazione della politica universitaria nazionale e una ripartizione dei compiti nei settori particolarmente onerosi;*
 - *determinazione di principi comuni per il finanziamento delle scuole universitarie.*

Dal punto di vista della politica universitaria si creano così le condizioni quadro applicabili uniformemente a tutte le scuole universitarie nei settori che risultano essenziali per la creazione di un panorama universitario svizzero competitivo e di elevata qualità.

Indice

Compendio	3927
Elenco delle abbreviazioni	3931
1 Panorama universitario svizzero	3935
1.1 Situazione attuale	3935
1.2 Presentazione dell'attuale panorama universitario	3936
1.2.1 La nascita delle università cantonali, dei PF e delle scuole universitarie professionali	3936
1.2.2 Il ruolo rivestito fino a oggi dalla Confederazione in materia di politica universitaria	3939
1.2.3 Prestazioni di coordinamento dei Cantoni	3946
1.2.4 La politica universitaria svizzera nel contesto internazionale	3949
1.3 Le scuole universitarie svizzere devono affrontare nuove sfide	3952
1.3.1 Università e scuole universitarie professionali: missioni e compiti differenti	3952
1.3.2 Punti forti e punti deboli del sistema universitario svizzero	3953
1.3.3 Necessità di un coordinamento uniforme in tutta la Svizzera tra la Confederazione e i Cantoni	3957
2 Punti essenziali del progetto	3959
2.1 Articolo sulle scuole universitarie 63a Cost.	3959
2.2 Gruppo di progetto Confederazione-Cantoni	3960
2.3 Risultati della procedura preliminare	3961
2.3.1 Procedura di consultazione	3961
2.3.2 Rielaborazione dell'avamprogetto	3963
2.4 L'idea di fondo della LASU	3964
2.5 La nuova normativa proposta	3965
2.5.1 Basi per il coordinamento congiunto da parte di Confederazione e Cantoni	3965
2.5.2 Obiettivi comuni come linee direttrici e criterio di valutazione del coordinamento congiunto	3970
2.5.3 Mantenimento del profilo delle scuole universitarie professionali	3971
2.5.4 Istituzione di nuovi organi comuni dotati di competenze proprie	3971
2.5.5 Garanzia della qualità e accreditamento	3975
2.5.6 Pianificazione della politica universitaria e ripartizione dei compiti a livello nazionale	3976
2.5.7 Finanziamento	3982
2.5.8 Come assicurare una transizione armoniosa e ordinata	3986
2.6 Armonizzazione di compiti e finanziamento	3987
2.7 Regolamentazione del settore universitario in altri Paesi europei: panoramica delle tendenze principali	3987
2.8 Applicazione	3989
2.9 Valutazione complessiva del progetto	3990
2.10 Interventi parlamentari	3992

3 Commento ai singoli articoli	3995
4 Ripercussioni	4036
4.1 Ripercussioni per la Confederazione	4036
4.1.1 Ripercussioni finanziarie	4036
4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	4036
4.1.3 Ripercussioni organizzative	4037
4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	4037
4.3 Ripercussioni per l'economia nazionale	4038
4.4 Ripercussioni per le generazioni future	4038
5 Rapporto con il programma di legislatura	4039
6 Aspetti giuridici	4039
6.1 Costituzionalità	4039
6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	4040
6.3 Subordinazione al freno alle spese	4041
6.4 Conformità alla legge sui sussidi	4041
6.5 Delega di competenze legislative	4042
7 Riferimenti bibliografici	4043
Allegati	
1 Tabelle: Finanziamento, spese d'esercizio ed evoluzione del numero degli studenti	4044
2 Accreditamento istituzionale e garanzia della qualità nel settore universitario – Panoramica	4050
3 Convenzione tra la Confederazione e i Cantoni sulla cooperazione nel settore universitario	4053
Legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero (LASU) (Disegno)	4063

Elenco delle abbreviazioni

ACI	Accordo intercantonale sulla partecipazione al finanziamento delle università
AIU	Accordo intercantonale sulle università
ASP	alta scuola pedagogica
ASP-GR	Alta scuola pedagogica dei Grigioni
ASP-SH	Alta scuola pedagogica di Sciaffusa
ASP-TG	Alta scuola pedagogica di Turgovia
ASP-VS	Alta scuola pedagogica del Vallese
ASUP	Accordo intercantonale sulle scuole universitarie professionali
AUE	Associazione delle università europee
BFH	Scuola universitaria professionale bernese
CDEP	Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
CDS	Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità
CDSSAA	Conferenza dei direttori delle scuole svizzere d'arte applicata
CERI	Centro per la ricerca e l'innovazione educativa
CF	Consiglio federale
CFSUP	Commissione federale delle scuole universitarie professionali
CN	Consiglio nazionale
COG	conferimento dell'obbligatorietà generale
COHEP	Conferenza svizzera delle direttrici e dei rettori delle alte scuole pedagogiche
ConSU	Convenzione tra la Confederazione e i Cantoni di cooperazione nel settore universitario
Cost.	Costituzione federale
CPS	Centro svizzero per il perfezionamento dei professori dell'insegnamento secondario
CRUS	Conferenza dei rettori delle università svizzere
CSEC	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura
CSEC-N	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale
CSEC-S	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati
CSSI	Consiglio svizzero della scienza e dell'innovazione

CSST	Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia
CSUP CDPE	Consiglio delle scuole universitarie professionali della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
CTI	Commissione per la tecnologia e l'innovazione
CUS	Conferenza universitaria svizzera
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
EAWAG	Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque
ECA	European Consortium for Accreditation in Higher Education
ECTS	Sistema europeo di trasferimento dei crediti
EDC	Education Committee
Empa	Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca
ENQA	European Network for Quality Assurance
ERI	educazione, ricerca e innovazione
ERT	educazione, ricerca e tecnologia
FHNW	Scuola universitaria professionale della Svizzera nordoccidentale
FHO	Scuola universitaria professionale della Svizzera orientale
FHZ	Scuola universitaria professionale della Svizzera centrale
FNS	Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica
FS-CH	Fondazione svizzera per gli studi a distanza
GATS	Accordo generale sugli scambi di servizi
HES-SO	Scuola universitaria professionale della Svizzera occidentale
HSG	Università di San Gallo
IDHEAP	Istituto superiore di studi in amministrazione pubblica
IHEID	Istituto di alti studi internazionali e sullo sviluppo
IT	tecnologia dell'informazione
IUFFP	Istituto universitario federale per la formazione professionale
IUKB	Istituto universitario Kurt Bösch
KFH	Conferenza dei rettori delle scuole universitarie professionali svizzere
LASU	legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero
LAU	legge federale dell'8 ottobre 1999 sull'aiuto alle università e la cooperazione nel settore universitario
LFPr	legge sulla formazione professionale
LOGA	legge sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione

LParl	legge sul Parlamento
LSu	legge sui sussidi
LSUP	legge federale sulle scuole universitarie professionali
LTF	legge sul Tribunale federale
MBA	Master of Business Administration
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni
OAQ	Organo di accreditamento e di garanzia della qualità delle istituzioni universitarie svizzere
OAU	ordinanza relativa alla legge sull'aiuto alle università
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
PF	Politecnici federali
PFL	Politecnico federale di Losanna
PFZ	Politecnico federale di Zurigo
PLR	Partito liberale-radical
PLS	Partito liberale svizzero
PPD	Partito popolare democratico
PPP	Partenariato pubblico-privato
PS	Partito socialista svizzero
PSI	Istituto Paul Scherrer
PUL	Politecnico dell'Università di Losanna
R+S	ricerca e sviluppo
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SER	Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca
SIC Svizzera	Società svizzera degli impiegati di commercio
SSA	sanità, socialità e arte
SSP	Sindacato svizzero dei servizi pubblici
SSQEA	scuole superiori per i quadri dell'economia e dell'amministrazione
STS	scuole tecniche superiori
SUFSM	Scuola universitaria federale dello sport di Macolin
SUP	scuola universitaria professionale
SUPSI	Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana
Swissmem	Industria metalmeccanica ed elettrica svizzera
TED	tecnica, economia, design
UDC	Unione democratica di centro

UE	Unione europea
UFFT	Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia
UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura
USA	Stati Uniti d'America
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
USI	Università della Svizzera italiana
USS	Unione sindacale svizzera
UST	Ufficio federale di statistica
WSL	Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio
ZFH	Scuola universitaria professionale zurighese

Messaggio

1 Panorama universitario svizzero

1.1 Situazione attuale

La Svizzera dispone attualmente di un sistema di scuole universitarie estremamente articolato, che fornisce prestazioni riconosciute a livello internazionale in materia di ricerca e d'insegnamento e che contribuisce in modo decisivo allo sviluppo economico, culturale e sociale del nostro Paese. Questo sistema comprende:

- due politecnici federali che sono disciplinati e finanziati esclusivamente dalla Confederazione¹;
- dieci università cantonali sostenute dalla Confederazione²;
- nove scuole universitarie professionali (SUP) disciplinate e finanziate dalla Confederazione³ e sostenute da uno o più Cantoni (7) o da enti privati (2);
- quattordici alte scuole pedagogiche che rientrano esclusivamente nelle competenze normative e finanziarie dei Cantoni;
- altri istituti finanziati parzialmente o interamente da fondi pubblici che possono essere diretti da enti pubblici o privati. Si tratta dei seguenti istituti, che generalmente coprono settori specifici:
 - Scuola universitaria federale dello sport di Macolin (SUFSM);
 - Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP);
 - Istituto di alti studi internazionali e sullo sviluppo (IHEID);
 - Istituto superiore di studi in amministrazione pubblica (IDHEAP);
 - Istituto universitario Kurt Bösch (IUKB);
 - Centro svizzero per il perfezionamento dei professori dell'insegnamento secondario (CPS);
 - Fondazione svizzera per gli studi a distanza (FS-CH).

¹ Legge federale del 4 ottobre 1991 sui politecnici federali (Legge sui PF, RS **414.110**). Il settore dei PF comprende complessivamente, oltre al Politecnico federale di Losanna e al Politecnico federale di Zurigo, anche quattro istituti di ricerca: l'Istituto Paul Scherrer (PSI), l'Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio (WSL), il Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca (Empa) e l'Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque (EAWAG).

² Legge federale dell'8 ottobre 1999 sull'aiuto alle università e la cooperazione nel settore universitario (Legge sull'aiuto alle università, LAU, RS **414.20**).

³ Legge federale del 6 ottobre 1995 sulle scuole universitarie professionali (LSUP, RS **414.71**).

1.2 Presentazione dell'attuale panorama universitario

1.2.1 La nascita delle università cantonali, dei PF e delle scuole universitarie professionali

La nascita delle università cantonali⁴

L'attuale struttura del panorama universitario svizzero è il risultato di un lungo processo storico che è all'origine delle differenti responsabilità e competenze assunte dalla Confederazione e dai Cantoni per le singole scuole universitarie. Tale processo verrà descritto brevemente qui di seguito poiché risulta essenziale per comprendere la situazione odierna.

Le dieci università cantonali di Basilea, Berna, Friburgo, Ginevra, Losanna, Lucerna, Neuchâtel, San Gallo, Zurigo e della Svizzera italiana devono la loro nascita a diversi fattori.

L'università di Basilea è la più antica di tutta la Svizzera. Fu fondata nel 1460 come frutto tardivo del Concilio di Basilea, su iniziativa del Consiglio di Basilea e prediletta da Papa Pio II, che inizialmente partecipò al Concilio in qualità di segretario di un cardinale. Nel corso dei secoli l'Università di Basilea riuscì ad attirare numerosi grandi studiosi, divenendo così una delle maggiori università umanistiche.

La maggior parte delle università svizzere nacque solamente nel XIX secolo o all'inizio del XX secolo e sin dall'inizio fu influenzata dallo spirito humboldtiano⁵. Queste università nascevano solitamente da istituti d'istruzione già esistenti. Nel 1833 il Cantone di Zurigo fondò la propria università. Questo passo avvenne nel quadro di una riforma dell'insegnamento intrapresa dal governo zurighese dopo l'approvazione della Costituzione liberale del 1831 allo scopo di migliorare l'istruzione scolastica. La nuova scuola universitaria sostituì il «Carolinum», istituito da Ulrich Zwingli ai tempi della riforma. Nel 1834 Berna seguì l'esempio di Zurigo e fondò la propria università, di stampo marcatamente liberale. Anche in questo caso si presero le mosse da un istituto preesistente, la scuola teologica del 1528. L'Università di Ginevra nacque nel 1559 quando Giovanni Calvino fondò l'*Academia Genevensis*, che con la diffusione del calvinismo si trasformò velocemente in un centro intellettuale rinomato in tutto il mondo. La nuova legge del 1835 comportò la definitiva subordinazione dell'Accademia alle autorità temporali. La decisione di fondare, oltre alle quattro facoltà già esistenti, una facoltà di medicina, portò infine nel 1873 alla trasformazione dell'Accademia in università. In seguito alla fondazione della facoltà di medicina nel 1890, anche Losanna trasformò la sua Accademia in un'università. L'Accademia risaliva a una scuola di teologia fondata nel 1537, che serviva per la formazione dei pastori e inizialmente, essendo l'unica scuola di teologia protestante in territorio francofono, godeva di grande fama. Successivamente, nel 1889, fu fondata l'Università bilingue di Friburgo come università della Svizzera cattolica. La facoltà di diritto continuò la tradizione di una scuola di legge del XVIII secolo. Alla nuova facoltà di filosofia fondata nel 1889 si aggiunsero nel 1890 la

⁴ Cfr. in particolare il messaggio del 28 novembre 1967 sull'aiuto della Confederazione alle Università cantonali (FF 1967 II 1021).

⁵ Wilhelm von Humboldt riconobbe l'importanza fondamentale della ricerca scientifica per lo sviluppo delle università. Per questo motivo postulò il principio dell'unità di insegnamento e ricerca. Per fare in modo che l'università potesse svilupparsi indipendentemente dallo Stato, Wilhelm von Humboldt esigette la libertà dell'insegnamento e dell'apprendimento accademico.

facoltà di teologia, che derivava dalla corrispondente facoltà del Collegio Saint-Michel del 1580, e nel 1896 la facoltà di scienze naturali. Nel 1898 nacque l'attuale Università di San Gallo (HSG) con il nome di «accademia commerciale». Sin dall'inizio la formazione offerta dall'Università di San Gallo fu fortemente incentrata sulla pratica. Infine, nel 1909 fu fondata l'Università di Neuchâtel, che succedette all'Accademia fondata nel 1838 dall'allora principe di Neuchâtel, Federico Guglielmo IV di Prussia.

Le due università svizzere più recenti sono l'Università della Svizzera italiana (USI) e l'Università di Lucerna. L'Università della Svizzera italiana, con le due sedi di Lugano e Mendrisio, è nata nel 1996 e nel 2000, dopo che sono stati rilasciati i primi diplomi, è stata riconosciuta dal Consiglio federale come università a tutti gli effetti. A Lucerna, dopo il lungo periodo di dibattiti nel corso del XX secolo, nel 1978 una votazione popolare respinse un progetto per l'istituzione di un'università con cinque facoltà. Nel 2000 la popolazione di Lucerna ha infine approvato a grande maggioranza la fondazione della sua Università, che nel 2005 è stata da noi riconosciuta ai sensi della legge sull'aiuto alle università (LAU). L'Università di Lucerna svolge un ruolo chiave nella formazione universitaria della Svizzera centrale. Le sue origini risalgono al XVI secolo, quando a Lucerna fu fondata una scuola di teologia.

La nascita dei politecnici federali

Lo sviluppo delle università cantonali nel XIX secolo fu sempre accompagnato dall'idea ricorrente della fondazione di una scuola universitaria federale centrale, già avanzata dal ministro svizzero delle arti e delle scienze Philipp Albert Stapfer. All'idea di un'università centrale si aggiunse quella di un politecnico federale, come conseguenza dello sviluppo delle scienze tecniche e delle nascenti scuole politecniche all'estero. Sebbene nella Costituzione federale del 1848 oltre all'idea dei politecnici federali vi fosse quella di un'università federale, il legislatore ritenne opportuno, dopo la creazione delle università di Zurigo e di Berna, avvalersi della competenza costituzionale della Confederazione unicamente per la formazione scolastica universitaria di tipo tecnico. Nel 1854 le Camere federali approvarono la legge sull'istituzione di un «politecnico federale abbinato a una scuola per la formazione superiore nelle scienze esatte, politiche e umanistiche» che rese possibile l'inaugurazione del Politecnico federale di Zurigo nel 1855. L'istituzione di questo Politecnico fu l'espressione della volontà organizzativa politica e culturale del giovane Stato federale, ancora in fieri al suo interno. Tuttavia, anche a causa dell'industrializzazione dell'economia, la principale preoccupazione della Confederazione era quella di rispondere rapidamente alla crescente domanda di formazione tecnico-scientifica a livello di scuole universitarie. In questo modo i politecnici federali potevano fornire la base di conoscenze necessarie per continuare l'industrializzazione della Svizzera e formare gli ingegneri di cui il Paese aveva bisogno.

A differenza del Politecnico federale di Zurigo, quello di Losanna acquisì il suo statuto solo successivamente. Seguendo il modello francese, nel 1853 nacque l'*Ecole Spéciale de Lausanne*, come scuola privata. Nel 1869 fu in un primo tempo integrata nell'Accademia di Losanna e quando nel 1870 quest'ultima si trasformò nell'Università di Losanna, l'*Ecole Spéciale de Lausanne* prese poi il nome di *Ecole polytechnique de l'Université de Lausanne (EPUL)*. Dopo la Seconda guerra mondiale il numero crescente di studenti e la sempre maggiore importanza delle scienze tecniche per lo sviluppo economico del Paese indussero la Confederazione ad assumere le redini dell'*Ecole polytechnique* nel 1969 e a trasformarla nel secondo poli-

tecnico federale, il PFL (cfr. n. 1.2.2 per il successivo sviluppo dei due politecnici federali).

La nascita delle scuole universitarie professionali

Con l'istituzione delle *scuole universitarie professionali* a metà degli anni novanta, la Confederazione e i Cantoni hanno contribuito allo sviluppo dei percorsi formativi professionali e del settore universitario. Alla luce del miglioramento delle condizioni generali della piazza economica elvetica e degli sviluppi europei nel settore universitario, la Confederazione e i Cantoni hanno ravvisato la necessità di intervenire nel settore terziario. Con l'introduzione della maturità professionale nel 1994 e della nuova tipologia di SUP nel 1995 si è cercato di rivalorizzare la formazione professionale e di presentarla come un'alternativa al pilastro dell'istruzione rappresentato dalla maturità liceale e dalle scuole universitarie. La posizione delle scuole universitarie professionali nei confronti delle università si è così riassunta nel motto «equivalenti, ma differenti». L'ampliamento dell'offerta delle scuole universitarie in Svizzera mediante percorsi di formazione professionale a livello terziario era volto a garantire all'economia giovani quadri in possesso di una formazione pratica e scientifica. L'istituzione di nuove scuole universitarie professionali si è orientata agli sviluppi europei in questo campo (in particolare in Germania, in Gran Bretagna, nei Paesi Bassi e in Austria) e ha avuto anche lo scopo di rafforzare il riconoscimento dei diplomi a livello internazionale. Dall'altro lato le nuove scuole universitarie, oltre alla ricerca applicata, allo sviluppo e alla fornitura di prestazioni, avrebbero dovuto garantire la scientificità, il carattere pratico dell'insegnamento e il trasferimento di conoscenze e tecnologie all'economia, nonché costituire il motore dell'innovazione al confine tra pratica e scienza⁶. Sulla base della legge federale del 6 ottobre 1995 sulle scuole universitarie professionali (LSUP), il Consiglio federale, con l'aiuto della Commissione federale delle scuole universitarie professionali (CFSUP) e in stretta collaborazione con i Cantoni, ha concesso nel 1998 un'autorizzazione a tempo determinato alle sette seguenti scuole universitarie professionali regionali di diritto pubblico attive nei settori della tecnica, dell'economia e del design (settori TED): Scuola universitaria professionale della Svizzera occidentale (HES-SO; concordato), Scuola universitaria professionale bernese (BFH), Scuola universitaria professionale della Svizzera nordoccidentale (FHNW; concordato), Scuola universitaria professionale zurighese (ZFH), Scuola universitaria professionale della Svizzera centrale (FHZ; concordato), Scuola universitaria professionale della Svizzera orientale (FHO; concordato) e Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI). Le sette scuole universitarie professionali sono nate dalla concentrazione, dalla riorganizzazione e dalla rivalorizzazione delle vecchie scuole di ingegneria o scuole tecniche superiori (STS), delle scuole superiori per i quadri dell'economia e dell'amministrazione (SSQEA) e delle scuole specializzate superiori di arte applicata (SSSAA). Durante la fase preparatoria di sei anni le scuole universitarie professionali hanno superato con successo una lunga serie di prove qualitative. Alla fine del 2003 il Consiglio federale ha concesso alle sette scuole universitarie professionali regionali di diritto pubblico un'autorizzazione a tempo indeterminato. La nuova Costituzione federale del 1999 ha attribuito alla Confederazione la competenza in materia di formazione professionale a tutti i campi specifici

⁶ Cfr. messaggio del 30 maggio 1994 concernente la legge federale sulle scuole universitarie professionali, FF 1994 III 717 n. 2, e allegato dell'ordinanza dell'11 settembre 1996 sulle scuole universitarie professionali (RS 414.711).

di studio. Con la revisione del 2005⁷ il campo di applicazione della LSUP è stato esteso anche ai settori sanitario, sociale e artistico (SSA). Dal 2004 il Consiglio federale ha autorizzato anche due scuole universitarie professionali private: la Scuola universitaria professionale Kalaidos (2004, con sede a Zurigo) e la Scuola universitaria professionale Les Roches-Gruyère (2008, con sede a Bulle).

1.2.2 Il ruolo rivestito fino a oggi dalla Confederazione in materia di politica universitaria

Sin dalla nascita dello Stato federale nel 1848, la questione di stabilire quale compito attribuire alla Confederazione in materia di politica universitaria è sempre stata oggetto di un animato dibattito politico. La Costituzione del 1848 limitò i poteri della Confederazione alla creazione di una scuola politecnica e di un'università. Mentre il progetto di un'università federale, come precedentemente menzionato, non venne realizzato, si concretizzò invece l'idea della creazione di una scuola politecnica che trovò riscontro nella legge federale del 7 febbraio 1854 sull'istituzione di una scuola politecnica svizzera. Soltanto timidamente vennero concesse alla Confederazione competenze di sostegno nel campo delle scuole universitarie e successivamente fu rafforzato il coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni. Il rafforzamento della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni si riflette soprattutto nella creazione delle scuole universitarie professionali.

La Confederazione organo responsabile del settore dei PF

La Scuola politecnica federale iniziò la sua attività nel 1855 a Zurigo con le facoltà di architettura, ingegneria civile, ingegneria meccanica, chimica e scienze forestali. L'acquisizione del PFL nel 1969 e l'aggiunta degli istituti di ricerca fondati progressivamente dopo il 1854 resero inadeguato il disciplinamento dato dalla legge federale in vigore. Il progetto di una nuova legge sui PF, che avrebbe dovuto tener conto dell'evoluzione degli ultimi 100 anni, venne tuttavia respinto dalla votazione del 1° giugno 1969. Rimase così in vigore la legge del 1854, che fu sostituita solo successivamente dalla legge federale del 4 ottobre 1991 sui PF (entrata in vigore il 1° febbraio 1993; RS 414.110).

Nel corso di oltre 150 anni di storia i compiti dei PF si sono radicalmente trasformati. Se in un primo tempo si dava la priorità alla formazione professionale nelle scienze tecniche summenzionate, nel XX secolo la ricerca scientifica prese il sopravvento. Oggi ci si aspetta che i politecnici federali forniscano servizi di pubblica utilità, che sappiano sfruttare i risultati delle loro ricerche e che partecipino attivamente ai dibattiti sociali. Il numero decisamente crescente di appartenenti alle scuole universitarie, la molteplicità e la complessità delle istituzioni scientifiche, le costose infrastrutture necessarie e il conseguente aumento del fabbisogno finanziario hanno reso necessarie nuove forme organizzative e direttive. La richiesta di un elevato grado di autonomia degli organi direttivi delle scuole universitarie e degli istituti di ricerca, nonché dei professori responsabili dell'insegnamento e della ricerca si è intensificata notevolmente. Tale evoluzione ha trovato le prime basi con la legge sui PF del 1991 e da qui è proseguita.

⁷ Messaggio del 5 dicembre 2003 concernente la modifica della legge federale sulle scuole universitarie professionali (FF 2004 III 113; RU 2005 4635).

Dal 2000 il Consiglio federale gestisce il settore dei PF conferendo un mandato di prestazioni e un preventivo globale. Il Consiglio dei PF è l'organo di gestione strategica del settore dei PF.

Nel 2007 i costi di esercizio si sono attestati a 1484 milioni di franchi (cfr. allegato 1, Spese d'esercizio per campo specifico, politecnici federali). Includendo i contributi per la ricerca, la Confederazione ha finanziato complessivamente il 92 per cento dei costi (FNS, CTI, ricerca dell'Amministrazione federale e programmi quadro dell'UE). La percentuale rimanente è stata coperta da fondi di terzi (economia privata, donazioni ecc.) e da altri contributi di terzi.

La Confederazione promotrice delle università cantonali

Solamente con la revisione della Costituzione nel 1874, e non senza resistenze, nell'articolo 27 capoverso 1 venne accordata alla Confederazione la seguente facoltà: «oltre alla Scuola politecnica esistente, la Confederazione ha il diritto di creare una Università ed altri stabilimenti superiori d'istruzione, o *di sussidiare simili istituti*».

Vennero successivamente presentati diversi interventi per un sostegno duraturo delle scuole universitarie cantonali da parte della Confederazione, in parte da singoli Cantoni universitari (1888) e in parte dalla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (1906); essi vennero però respinti dal Consiglio federale, non da ultimo per motivi finanziari⁸. La stessa sorte fu riservata nel 1946 a un intervento parlamentare su questo argomento, che fu respinto dalla grande maggioranza del Parlamento sia per motivi finanziari che culturali e politici. I fautori dell'aiuto federale sostenevano che la migliore dotazione finanziaria dei PF minacciava di danneggiare sempre più le possibilità di sviluppo delle istituzioni cantonali. Il portavoce del Consiglio federale motivò il rifiuto del Consiglio federale affermando che con la nascita dei PF nel 1855 era stata presa una certa decisione di principio: alla Confederazione i politecnici, ai Cantoni le università. Questa regola appariva come una sorta di tacito accordo costituzionale.

Nel giro di una quindicina d'anni la situazione sarebbe radicalmente cambiata. Nel 1960 la mozione Weibel (Laufen, BE), che chiedeva nuovamente alla Confederazione di sostenere le scuole universitarie cantonali, venne accolta senza voti contrari e trasformata in postulato. Il notevole rapporto (1964) della commissione federale di esperti su questioni relative all'aiuto alle università (Commissione Labhardt), costituita dal Consiglio federale, documentò dettagliatamente la necessità dell'aiuto federale in considerazione dell'enorme sviluppo della scienza e della tecnica dopo la fine della guerra. Le scuole universitarie cantonali dovevano soddisfare esigenze molto più elevate. Altri studi commissionati dagli uffici federali ravvisarono il rischio legato alla mancanza di forza lavoro qualificata che potesse assicurare il ricambio generazionale nei campi scientifici e tecnici (rapporto Hummler, 1959) e nel campo delle scienze umane, delle professioni mediche e dell'insegnamento a livello di scuola secondaria (rapporto Schultz, 1963). Da un altro rapporto emerse infine la necessità di sviluppare e di coordinare la formazione medica (rapporto Gsell, 1967).

⁸ Messaggio del 28 novembre 1967 sull'aiuto della Confederazione alle Università cantonali (FF 1967 II 1021).

Data l'urgenza dell'aiuto federale per le scuole universitarie cantonali, nel quadro di un regime transitorio fu concesso ai Cantoni un aiuto immediato per l'esecuzione dei compiti previsti per il periodo 1966–1968.

Con la legge federale del 28 giugno 1968 sull'aiuto alle università (LAU)⁹, entrata in vigore nel 1969, dopo più di cento anni di dispute si posero per la prima volta le basi per una promozione duratura delle università cantonali da parte della Confederazione. Ciò avvenne con l'istituzione di due tipi di contributi:

- contributi di base per sostenere il funzionamento delle scuole universitarie;
- contributi agli investimenti materiali per finanziare le costruzioni e le apparecchiature.

Furono previsti periodi di sussidio pluriennali al fine di permettere una pianificazione finanziaria a più lungo termine sia per la Confederazione che per i Cantoni universitari. Sin dall'inizio il legislatore volle garantire in particolare un miglior coordinamento tra le diverse scuole universitarie. A tale scopo fu istituita la Conferenza svizzera delle scuole universitarie come organo comune a tutti i responsabili delle scuole universitarie, inclusa la Confederazione. Conformemente alla Costituzione, la Conferenza poteva avere un carattere puramente consultativo. La sua importanza politica fu tuttavia rilevante poiché per la prima volta venne creata a livello nazionale una piattaforma di discussione permanente sulla politica universitaria.

La nuova legge sull'aiuto alle università rappresentò un momento importante della politica universitaria svizzera. In un'epoca in cui il numero di studenti cresceva rapidamente e in cui le università dovevano rispondere a nuove esigenze, la nuova legge offrì alle università cantonali l'aiuto di cui avevano urgentemente bisogno, anche se la sua efficacia era limitata dalla Costituzione. La revisione parziale del 1971 riuscì in qualche modo a estendere il campo di applicazione della legge alle attività di coordinamento e di pianificazione. Tuttavia, numerosi interventi parlamentari ed extraparlamentari chiesero di riesaminare nel più breve tempo possibile e in modo dettagliato la concezione dell'aiuto alle università cantonali. Il 4 ottobre 1976, dopo diversi anni di preparazione, il Consiglio federale presentò alle Camere federali un disegno di «legge federale sull'aiuto alle università e la ricerca»¹⁰, da esse approvato il 7 ottobre 1977. I principali obiettivi della legge andavano nella direzione dei numerosi interventi e puntavano all'introduzione di una pianificazione e di un coordinamento più efficaci e vincolanti, grazie a strumenti incisivi, estesi anche alle scuole universitarie federali, in modo da permettere al settore universitario svizzero di svilupparsi nel modo più armonioso possibile. Si prevedeva inoltre di aumentare progressivamente il sostegno alle scuole universitarie cantonali. La stessa legge avrebbe dovuto disciplinare anche il coordinamento della ricerca in esecuzione dell'articolo 27^{sexies} della vecchia Costituzione federale. Per garantire la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni nel settore universitario e della ricerca fu prevista una conferenza governativa presieduta dal capo del Dipartimento federale dell'interno (DFI). Anche a causa del previsto aumento dei sussidi federali in favore delle università cantonali, venne indetto un referendum e la legge non ottenne la maggioranza in occasione della votazione popolare del 28 maggio 1978. Per questo motivo il tentativo di modificare radicalmente l'aiuto alle scuole universitarie da parte della Confederazione fu temporaneamente abbandonato.

⁹ FF 1968 II 10 segg.

¹⁰ Messaggio del 4 ottobre 1976 sull'aiuto alle università e sulla ricerca (FF 1976 III 913).

Nel 1992 la revisione parziale della LAU¹¹ ha introdotto qualche novità, in particolare aiuti finanziari mirati destinati a progetti dei Cantoni universitari che rispondevano a un'urgente necessità di interesse nazionale. Tale strumento era stato testato con successo per la prima volta, nella parte riferita alle scuole universitarie cantonali, nel 1986 con un decreto federale che si fondava direttamente sulla Costituzione. I decreti federali riguardavano provvedimenti straordinari della Confederazione in favore della formazione, del perfezionamento professionale, della ricerca informatica e dell'ingegneria. Tali provvedimenti hanno permesso alla Svizzera di recuperare in poco tempo il ritardo accumulato nell'importante settore dell'informatica, anche a beneficio dei politecnici federali.

Per scrivere un nuovo capitolo della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni nel campo delle università si è dovuta attendere la legge federale dell'8 ottobre 1999 sull'aiuto alle università e la cooperazione nel settore universitario (Legge sull'aiuto alle università, LAU, RS 414.20¹²). Data la crescente internazionalizzazione e globalizzazione dell'istruzione e della scienza, era importante concentrare al massimo le forze, rafforzare la concorrenza e dare una forma vincolante alla collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni. La LAU prevedeva pertanto le seguenti novità.

A livello dell'organizzazione e delle strutture:

- creazione di un organo strategico comune alla Confederazione e ai Cantoni, la Conferenza svizzera delle scuole universitarie, con una competenza settoriale per decisioni vincolanti in campo universitario;
- integrazione delle direzioni delle università e della Conferenza dei rettori nelle strutture degli organi al fine di rafforzare la collaborazione tra le università.

A livello degli strumenti finanziari della Confederazione:

- passaggio da un sistema di concessione dei sussidi in funzione dei costi a un sistema maggiormente basato sulle prestazioni;
- sussidi legati ai progetti per promuovere l'innovazione e la cooperazione tra le università e per fornire alla Conferenza delle scuole universitarie uno strumento di gestione delle finanze.

A livello degli strumenti giuridici:

- doppio mandato per la Conferenza delle scuole universitarie tramite la nuova legge sull'aiuto alle università e un concordato tra i Cantoni universitari per la delega dei poteri decisionali;
- istituzione della Conferenza delle scuole universitarie mediante l'accordo di collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni in base alla LAU e al concordato dei Cantoni.

Questa nuova organizzazione era l'espressione della volontà della Confederazione e dei Cantoni di occuparsi congiuntamente di determinati compiti importanti del

¹¹ Messaggio del Consiglio federale del 25 maggio 1988 concernente il secondo pacchetto di misure per una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (FF 1988 II 1149; RU 1992 20 1027).

¹² Messaggio del 25 novembre 1998 sul promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2000–2003 (FF 1999 243).

settore universitario. Affidando alla Conferenza delle scuole universitarie la competenza di emanare ordinamenti quadro concernenti la formazione universitaria, in particolare per quanto riguarda il riconoscimento reciproco delle prestazioni di studio, la Svizzera ha stabilito tempestivamente le condizioni per un'applicazione adeguata e coordinata della Dichiarazione di Bologna, il più grande progetto di riforma del livello terziario degli ultimi decenni. Con la LAU è stato istituito anche l'Organo di accreditamento e di garanzia della qualità delle istituzioni universitarie svizzere (OAQ), che garantisce in particolare la coerenza dei meccanismi di autovalutazione di tutte le università. Il concetto sviluppato dalla Svizzera è sempre più riconosciuto e imitato a livello internazionale.

Nel 2007 i costi d'esercizio delle università (esclusi i costi d'investimento) ammontavano a 3673 milioni di franchi (cfr. allegato 1, Spese d'esercizio per campo specifico, università cantonali). Secondo la LAU la Confederazione finanzia attualmente circa il 18 per cento delle spese d'esercizio delle università cantonali, mentre se si includono i contributi per la ricerca la percentuale raggiunge quasi il 25 per cento delle spese d'esercizio medie (cfr. allegato 1, diagramma Finanziamento delle università e delle SUP cantonali per finanziatori). Anche i sussidi agli investimenti sono stati estremamente importanti per lo sviluppo delle scuole universitarie cantonali. Dal 1968 la Confederazione ha versato un importo effettivo totale di 4,2 miliardi di franchi sotto forma di contributi che, considerati individualmente, hanno coperto tra il 30 e il 60 per cento dei diversi costi. Tali contributi sono serviti agli investimenti materiali per finanziare le costruzioni e le apparecchiature. Questo aiuto mirato ha permesso in particolare che anche le scuole universitarie cantonali, e non solo i PF, disponessero di ottime infrastrutture rispetto agli altri Paesi.

L'importanza del Fondo nazionale svizzero (FNS) e della Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI) per lo sviluppo del settore universitario

Il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (FNS), fondato il 1° agosto 1952 dalle accademie scientifiche della Svizzera, è stato essenziale per lo sviluppo delle scuole universitarie del nostro Paese dopo la Seconda guerra mondiale. Sin dall'inizio questa fondazione privata fu sostenuta da cospicui contributi federali che le permisero di sviluppare svariate attività di promozione delle scuole universitarie. Il fulcro delle attività del Fondo nazionale continua a essere il sostegno finanziario alla ricerca di base in tutte le discipline scientifiche. Con i poli di ricerca nazionali (PRN) e con i programmi nazionali di ricerca (PNR), il Fondo nazionale sostiene anche la ricerca orientata e fornisce in particolare ai PNR un contributo per quanto riguarda il trasferimento di conoscenze e di tecnologie derivanti dalla ricerca di base. Il Fondo nazionale svolge inoltre l'importante compito di sostenere la formazione delle nuove leve scientifiche e contribuisce attivamente a concretizzare la partecipazione svizzera alle collaborazioni internazionali in materia di ricerca.

Anche la Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI) riveste una funzione primaria nella promozione della ricerca. Dalla sua nascita nel 1943 come Commissione per il promovimento della ricerca scientifica (CPRS)¹³, la promozione dell'innovazione da parte della Confederazione è volta a consolidare il legame tra economia e scienza. Inizialmente l'attività di promozione era uno strumento per sostenere la congiuntura: il Consiglio federale voleva combattere l'allora incomben-

¹³ Decreto del Consiglio federale del 29 luglio 1942 che disciplina la creazione di occasioni di lavoro durante la crisi causata dalla guerra (RU 1942 749).

te recessione incoraggiando la ricerca applicata e lo sviluppo. Nel 1996 la denominazione CPRS è stata sostituita con CTI, in modo tale che anche il nome esprimesse meglio il nuovo ruolo della Commissione, vale a dire la promozione del processo d'innovazione dell'economia. La CTI ha svolto un ruolo di primaria importanza per le scuole di ingegneria/STS e successivamente per la creazione e lo sviluppo delle scuole universitarie professionali. Nel 1998 ha ottenuto dal Parlamento i mezzi finanziari necessari per incoraggiare in modo mirato lo sviluppo delle competenze delle SUP in materia di ricerca applicata e di sviluppo¹⁴. Oltre al sostegno finanziario, occupava una posizione di primo piano la costituzione di priorità tematiche e di centri di competenza. La CTI svolge tuttora un ruolo essenziale per il rafforzamento della ricerca applicata e dello sviluppo delle scuole universitarie professionali e per la promozione dell'innovazione¹⁵.

La Confederazione co-organizzatrice e promotrice delle scuole universitarie professionali

In Svizzera l'istituzione delle scuole universitarie professionali è avvenuta *in stretta collaborazione* tra la Confederazione e i Cantoni, in un contesto di responsabilità cantonali o intercantonali e di competenze differenti: inizialmente la competenza normativa della Confederazione si limitava unicamente ai campi TED (tecnica, economia, design). Fino alla revisione completa della Costituzione federale nel 1999 e all'integrazione nella LSUP nel 2004, i campi SSA (sanità, socialità e arte) sono rimasti di competenza dei Cantoni. La creazione del nuovo tipo di scuola universitaria tramite la legge del 1995 sulle scuole universitarie professionali era stata preceduta dall'introduzione della maturità professionale nel 1994, una forma di preparazione al proseguimento degli studi in una scuola universitaria professionale. L'obiettivo formativo delle future scuole universitarie professionali richiedeva che gli studenti, già all'inizio del loro periodo di studi, possedessero un'istruzione generale più approfondita rispetto alle conoscenze teoriche previste dall'insegnamento obbligatorio delle scuole professionali per il periodo di tirocinio. A differenza del settore universitario, nel settore SUP la Confederazione ha potuto pretendere maggiori poteri di gestione e di regolamentazione in virtù dell'articolo sulla formazione professionale (art. 34^{ter} cpv. 1 lett. g vCost.). Con l'adozione della LSUP la Confederazione ha disciplinato i compiti (insegnamento, ricerca applicata e sviluppo, servizi, formazione continua), le condizioni di ammissione (principalmente tramite la maturità professionale), il riconoscimento federale dei diplomi, l'obbligo di autorizzazione per l'istituzione e la gestione di una scuola universitaria professionale, l'obbligo di approvazione dei nuovi cicli di studio e di studi postdiploma, nonché le condizioni per il sostegno finanziario accordato dalla Confederazione alle scuole universitarie professionali finanziarie. Dopo l'autorizzazione delle sette scuole universitarie professionali di diritto pubblico, la Confederazione, con il sostegno dalla Commissione federale delle scuole universitarie professionali (CFSUP), ha seguito insieme ai Cantoni l'importante fase di creazione dal 1998 al 2003. In questa fase, gli obiet-

¹⁴ Decreto federale del 17 marzo 1998 sul finanziamento delle attività di sostegno della Commissione per la tecnologia e l'innovazione tese a creare nelle scuole universitarie professionali le necessarie competenze in ricerca applicata e sviluppo negli anni 1998-1999 (FF 1998 1062).

¹⁵ Nel 2007 circa il 35 % dei contributi versati dalla CTI per sostenere progetti è stato accordato alle scuole universitarie professionali, il 40 % ai PF e il 17 % alle università (Messaggio del 5 dicembre 2008 concernente la modifica della legge sulla ricerca, FF 2008 413 418).

tivi da noi definiti hanno rivestito un ruolo importante, in particolare per quanto riguarda il raggruppamento regionale e sovraregionale delle offerte formative esistenti e la concentrazione dei cicli di studio, la creazione di poli di formazione e di ricerca, il potenziamento della ripartizione dei compiti e della collaborazione a livello nazionale e internazionale tra le scuole universitarie professionali e le scuole universitarie, nonché la promozione della parità fra i sessi. Le verifiche della qualità condotte sotto la direzione della CFSUP (le cosiddette «Peer Reviews»), superate con successo dalle scuole universitarie professionali, hanno costituito nel 2003 la base per il rilascio delle autorizzazioni a tempo indeterminato da parte del Consiglio federale¹⁶.

Nel 2004 la revisione parziale della LSUP¹⁷ ha rappresentato un'altra pietra miliare nello sviluppo delle scuole universitarie professionali. Da una parte, come conseguenza della più vasta competenza normativa della Confederazione prevista dalla nuova Costituzione federale del 1999, il campo di applicazione della legge è stato esteso anche ai campi SSA. Dall'altra, la legge ha sancito importanti principi della Dichiarazione di Bologna (bachelor/master, ECTS, sistema di accreditamento e di assicurazione della qualità). La revisione parziale ha avuto come risultato anche un rafforzamento dell'autonomia e degli obblighi degli enti responsabili e una maggiore collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni. Le condizioni quadro e gli obiettivi sono stati adeguati al fine di permettere alle scuole universitarie professionali cantonali di affermarsi e di svilupparsi ulteriormente come istituti di formazione competitivi nel settore universitario sia a livello nazionale che internazionale. In primo piano c'era ora l'eccellenza dell'insegnamento e della ricerca, la funzione delle scuole universitarie professionali di motore dell'innovazione nella società e nell'economia e il loro ruolo di punto di contatto tra la pratica e la scienza, nonché l'istituzione di poli di ricerca nelle scuole universitarie professionali. Dopo la revisione parziale la Confederazione e i Cantoni si sono occupati in particolare del passaggio ai cicli di studio bachelor e della creazione di cicli di studio master. La definizione di principi comuni per l'offerta di cicli di studio master nel quadro della cosiddetta Convenzione per i master alle SUP¹⁸ e di una procedura di autorizzazione coordinata permette alla Confederazione e ai Cantoni di controllare che nel campo delle scuole universitarie professionali il diploma di bachelor rimanga un diploma abilitante a una professione. Fino al mese di marzo del 2008 il Dipartimento federale dell'economia (DFE) ha autorizzato circa 80 cicli di studio master. La stretta collaborazione tra Confederazione e Cantoni nel campo delle scuole universitarie professionali si riflette anche nell'introduzione del masterplan, una sorta di pianificazione su scala nazionale della politica delle scuole universitarie professionali. In stretta collaborazione con la Conferenza dei rettori delle scuole universitarie professionali svizzere (KFH), la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) e il DFE hanno elaborato nel 2003 il primo masterplan, hanno fissato gli obiettivi comuni (ottimizzazione dell'impiego delle risorse, sviluppo del portfolio, realizzazione del livello di master, potenziamento della ricerca) e le misure necessarie per il periodo di pianificazione 2004–2007 che dovevano definire gli obiettivi e i

¹⁶ Cfr. rapporto della CFSUP del 17 giugno 2002 sull'istituzione delle scuole universitarie professionali svizzere (Scuole universitarie professionali 2002). (<http://www.bbt.admin.ch/themen/hochschulen/00176/00180/index.html?lang=it>).

¹⁷ Messaggio del 5 dicembre 2003 concernente la modifica della legge federale sulle scuole universitarie professionali (FF **2004** 113; RU **2005** 4635).

¹⁸ Convenzione del 24 agosto 2007 tra Confederazione e Cantoni sullo sviluppo dei cicli di studio master delle scuole universitarie professionali (RS **414.713.1**).

mezzi finanziari necessari. Il pacchetto di misure comprendeva, ad esempio, la gestione in base a criteri finanziari stabiliti di comune accordo tra la Confederazione e i Cantoni, l'espansione del settore della ricerca applicata e dello sviluppo, le priorità del finanziamento pubblico in favore dell'istruzione e della ricerca, l'abbandono del finanziamento pubblico del perfezionamento e i criteri per nuovi progetti infrastrutturali¹⁹. Le misure hanno sortito gli effetti auspicati. In questo modo si sono potuti ridurre i costi medi per ogni studente e sono state destinate maggiori risorse alla ricerca e allo sviluppo. Nel 2005 la CDPE e l'UFFT hanno elaborato un secondo masterplan 2008-2011 per continuare e sviluppare le misure sulla base delle pianificazioni finanziarie dei Cantoni e dei piani finanziari e di sviluppo delle scuole universitarie professionali.

Complessivamente, i *costi d'esercizio effettivi* delle scuole universitarie professionali (compresi i campi SSA, il perfezionamento e i servizi senza i costi d'investimento) ammontavano nel 2007 a 1447 milioni di franchi (cfr. allegato 1, Spese d'esercizio per campo specifico, SUP). Secondo la LSUP la Confederazione finanzia un terzo dei costi d'esercizio e d'investimento *computabili*. Fino alla fine del 2007 queste disposizioni relative al diritto ai sussidi si sono applicate esclusivamente ai campi TED²⁰. Nel 2007 la Confederazione ha finanziato questo campo con sussidi di base per 237 milioni di franchi all'anno, coprendo così circa il 30 per cento dei *costi d'esercizio computabili* per l'insegnamento e la ricerca nelle scuole universitarie professionali²¹. La quota complessiva della Confederazione sul totale delle spese di esercizio, vale a dire inclusi i suoi sussidi per la promozione della ricerca e altri contributi, ha raggiunto circa il 26 per cento in rapporto ai costi di esercizio per i campi TED e, in proporzione, si avvicina alla corrispondente parte federale accordata alle università (cfr. allegato 1, diagramma Finanziamento delle università e delle SUP cantonali per finanziatori). Dal 1999 la Confederazione ha versato alle scuole universitarie professionali cantonali quasi 73 milioni di franchi in sussidi agli investimenti. Secondo la LSUP dal 2008 la parità di trattamento a livello di sussidi per i campi SSA comporterebbe ogni anno un fabbisogno supplementare di contributi federali dell'ordine di 120 milioni di franchi per i sussidi di base e di 11 milioni di franchi per i sussidi agli investimenti²².

1.2.3 Prestazioni di coordinamento dei Cantoni

Alla fine degli anni settanta e durante gli anni novanta i Cantoni hanno introdotto nella giurisdizione intercantonale una serie di strumenti che ha avuto un effetto determinante per il settore universitario. La forma più vincolante dei tentativi di coordinamento intercantonale è quella dei concordati, ovvero degli accordi intercantionali. Attualmente i contributi concessi sulla base dei *concordati sulla libera circolazione e sul finanziamento* costituiscono uno dei tre pilastri del finanziamento delle

¹⁹ Cfr. allegato 1 del masterplan per le scuole universitarie professionali UFFT/CDIP 2008-2011:

<http://www.bbt.admin.ch/themen/hochschulen/00213/00221/index.html?lang=it>

²⁰ La parità di trattamento in materia di sussidi tra i campi SSA e TED è attuata solamente a partire dal 2008.

²¹ Rapporto finanziario SER/UFFT del 10 giugno 2008, p. 35 segg.

²² Aumento da circa 1,1 miliardi di franchi (decreto federale del 17 settembre 2003, FF 2003 6001) a 1,7 miliardi di franchi (decreto federale del 20 settembre 2007, FF 2007 6785).

scuole universitarie, oltre ai mezzi dei Cantoni responsabili e ai contributi federali. Il *concordato sul riconoscimento dei diplomi* ha favorito lo sviluppo dei campi sanità, socialità e arte delle scuole universitarie professionali, inizialmente disciplinati a livello cantonale, e la terziarizzazione della formazione degli insegnanti.

Accordi sui finanziamenti e la libera circolazione

Gli accordi sui finanziamenti e la libera circolazione per le università (AIU)²³, per le scuole universitarie professionali e per le alte scuole pedagogiche (ASUP)²⁴ devono garantire ai giovani di tutti i Cantoni l'accesso più aperto ed equo possibile alle scuole universitarie, indennizzando adeguatamente i Cantoni responsabili delle scuole universitarie o i finanziatori di tali scuole. Concludendo questi concordati, i Cantoni che sono sede di scuole universitarie si impegnano a garantire agli studenti degli altri Cantoni il medesimo trattamento riservato agli studenti che abitano nel loro territorio. I Cantoni di provenienza hanno convenuto di versare ai Cantoni che ospitano scuole universitarie un determinato contributo per ogni studente. Si tratta in questo caso delle spese vincolate dei Cantoni. I concordati dovrebbero servire alle persone che desiderano seguire una formazione e all'offerta formativa in generale e devono inoltre permettere di conciliare gli interessi dei diversi Cantoni. In questo modo i Cantoni hanno perseguito sia uno scopo politico che uno scopo di politica dell'istruzione.

Il primo «Accordo intercantonale sulla partecipazione al finanziamento delle università» (ACI), precursore dell'attuale Accordo intercantonale sulle università (AIU), venne adottato nel 1979 dalla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione e dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze ed entrò in vigore nel 1981. In origine, soprattutto dopo la bocciatura della legge federale sull'aiuto alle università e la ricerca durante la votazione popolare del 28 maggio 1978 (cfr. n. 1.2.2), fu concepito come una soluzione d'emergenza temporanea in sostituzione di maggiori sussidi federali. La carenza di posti, la minaccia del numero chiuso e la paura di misure discriminatorie da parte delle scuole universitarie nei confronti dei candidati di altri Cantoni portarono ai lavori preparatori del 1977. Seguì poi un secondo accordo, che rimase in vigore dal 1987 al 1992. Il terzo accordo sulle scuole universitarie (dal 1993 al 1998) limitò la durata dei contributi a sedici semestri. Mentre i primi tre accordi prevedevano gli stessi sussidi per tutti gli studenti, il quarto accordo del 1999 fece una distinzione a seconda dei costi delle diverse specializzazioni. L'ultima revisione risale al 2005. Per le scuole universitarie professionali il 4 giugno 1998 i Cantoni firmarono l'ASUP per il periodo 1999–2005, che, a differenza dell'AIU, prevedeva molte più categorie di sussidi e un'attuazione decentralizzata. L'ASUP è stato rivisto nel 2003. Attualmente, grazie all'AIU e all'ASUP a livello nazionale sono versati sussidi per un importo di circa 600 milioni di franchi all'anno. Se si considerano gli equivalenti per gli studenti provenienti dai Cantoni finanziatori nelle loro stesse scuole universitarie, il volume del finanziamento garantito tramite l'AIU e l'ASUP ammonta a 1,4 miliardi di franchi ogni anno.

²³ Accordo intercantonale sulle università del 20 febbraio 1997 (RS-CDPE 3.1).

²⁴ Accordo intercantonale sulle scuole universitarie professionali a partire dal 2005 del 12 giugno 2003 (RS-CDPE 3.3).

Istituzione delle scuole universitarie professionali: il ruolo dei Cantoni

Nella primavera del 1988 la CDPE discusse con la Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP), allora competente per la formazione professionale, la possibilità di creare scuole universitarie professionali. Nel 1991 la CDPE istituì il gruppo di lavoro sulle scuole universitarie professionali, composto da consiglieri di Stato, e lo incaricò di elaborare un progetto generale per lo sviluppo delle scuole universitarie professionali nell'ottica cantonale. Nel 1993 la CDPE adottò le disposizioni sulle scuole universitarie professionali. In questa prima fase, il gruppo di lavoro sulle scuole universitarie professionali svolse un importante ruolo di coordinamento. Esso fu poi sostituito dal Consiglio svizzero delle scuole universitarie professionali, istituito dalla CDPE il 2 marzo 1995, e al quale appartengono i rappresentanti ufficiali dei Cantoni responsabili delle scuole universitarie professionali. Questo Consiglio è l'organo politico-strategico della collaborazione intercantonale per tutte le questioni legate alle scuole universitarie professionali. Il Consiglio delle SUP coordina la pianificazione dello sviluppo a livello nazionale tenendo conto degli obiettivi della Confederazione, collabora con quest'ultima e lavora come partner della Conferenza svizzera delle scuole universitarie per l'armonizzazione delle politiche in materia di università e di scuole universitarie professionali. Durante la fase di costituzione questo organo verificò i piani di sviluppo degli enti responsabili delle scuole universitarie professionali prima che essi presentassero al Consiglio federale le domande di gestione delle scuole universitarie professionali. Parallelamente ai lavori cantonali, nel 1995 la Confederazione elaborò la LSUP. L'anno successivo furono inaugurate le sette scuole universitarie professionali regionali, di competenza di uno o più Cantoni. Mentre la LSUP prevedeva che la competenza della Confederazione si limitasse ai campi della tecnica, dell'economia e del design, i requisiti minimi per i campi rimasti di competenza cantonale – socialità e arte (di responsabilità della CDPE) e sanità (di competenza della CDS) – vennero disciplinati nelle basi legali intercantonali, nei cosiddetti profili. D'intesa con la Conferenza svizzera delle scuole universitarie, nel 2002 il Consiglio svizzero delle scuole universitarie professionali ha formulato delle direttive per l'applicazione della Dichiarazione di Bologna nelle scuole universitarie professionali e nelle alte scuole pedagogiche (cfr. n. 1.2.4). Nel campo delle scuole universitarie professionali la collaborazione con la Confederazione si è notevolmente rafforzata a partire dal 2003 con l'elaborazione di un masterplan e di una Convenzione per i master alle scuole universitarie professionali (2007).

Riconoscimento dei diplomi

Nel 1995 entrò in vigore l'Accordo intercantonale sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali²⁵. In questo modo fu possibile fissare i requisiti minimi per i diplomi dei nuovi cicli di studio delle SUP nei campi della sanità, della socialità e dell'arte, all'epoca ancora di competenza cantonale, e fu inoltre possibile il riconoscimento dei diplomi in tutta la Svizzera. Le procedure furono armonizzate con le valutazioni effettuate nei campi specifici disciplinati dalla Confederazione. Il riconoscimento dei diplomi o la possibilità di riconoscimento fu e resta tuttora una delle condizioni per il finanziamento delle nuove offerte secondo l'ASUP. Indirettamente, la procedura di riconoscimento dei diplomi ebbe così un ruolo nella gestione della qualità durante l'istituzione delle nuove offerte formative. In seguito alla modifica

²⁵ Accordo intercantonale del 18 febbraio 1993 sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali (RS-CDPE 4.1).

della Costituzione federale del 1999 la competenza normativa della Confederazione venne estesa a tutti i campi delle scuole universitarie professionali. Tale modifica è stata sancita per legge dalla revisione della LSUP del 2005 e ha posto fine alla responsabilità dei Cantoni nei campi SSA. Da allora la competenza normativa dei Cantoni in materia di scuole universitarie professionali è stata limitata ai diplomi d'insegnamento delle scuole universitarie, incluse le formazioni complementari e continue per l'insegnamento e i diplomi delle scuole universitarie nel campo della pedagogia speciale. L'accordo sul riconoscimento dei diplomi è stato adeguatamente riveduto nel 2005.

Terziarizzazione della formazione degli insegnanti: la creazione delle alte scuole pedagogiche

Nel campo della formazione degli insegnanti, disciplinata dai Cantoni poiché compresa nel settore scolastico di loro competenza (art. 62 Cost.), negli anni novanta la CDPE intraprese la terziarizzazione di questa formazione, *parallelamente allo sviluppo delle scuole universitarie professionali* e avviò così la creazione delle alte scuole pedagogiche. Questo sviluppo conseguiva dalla raccomandazione del 1995 che chiedeva che la formazione di tutti gli insegnanti avvenisse a livello di scuole universitarie²⁶. I diplomi d'insegnamento potevano essere ottenuti presso le *alte scuole pedagogiche*, inaugurate nel 2001, nonché presso le università e le scuole universitarie professionali (campo dell'arte e della musica). Il concordato sul riconoscimento dei diplomi permise di creare dei regolamenti per il riconoscimento che indicavano i requisiti minimi per la formazione degli insegnanti di ogni livello e che assicuravano il riconoscimento, e dunque la mobilità, in tutta la Svizzera²⁷.

1.2.4 La politica universitaria svizzera nel contesto internazionale

La Svizzera fa parte di diverse organizzazioni internazionali attive nei settori dell'istruzione come l'OCSE, l'UNESCO e il Consiglio d'Europa. Per lo sviluppo dell'insegnamento superiore nel nostro Paese si sono rivelati estremamente importanti l'*attività dell'OCSE* e, da dieci anni, il *processo di Bologna* per l'uniformazione delle strutture di studio. Nel prossimo paragrafo si parlerà brevemente delle ricadute di questi progetti internazionali sulla Svizzera.

Il ruolo dell'OCSE

Dall'inizio degli anni sessanta l'OCSE si occupa assiduamente delle questioni legate all'istruzione. Il suo particolare approccio consiste nell'orientamento politico del lavoro, in cui l'istruzione è in rapporto con il suo ambiente generale, sociale, economico e culturale, ponendo sempre l'accento sull'interazione tra la politica in materia di istruzione e gli altri settori della politica²⁸. Le riflessioni e le proposte dell'OCSE furono rapidamente riprese dagli enti svizzeri competenti già a partire dagli anni sessanta, in particolare dalle unità amministrative che venivano istituite in questo periodo nel settore dell'istruzione a livello federale, ma anche dal nuovo

²⁶ Raccomandazioni del 26 ottobre 1995 relative alla formazione degli insegnanti e alle alte scuole pedagogiche (<http://edudoc.ch/record/25493/files/19951026f.pdf>).

²⁷ Per i diversi regolamenti cfr. RS-CDPE 4.3.2.

²⁸ G.S. Papadopoulos, Education 1960–1990: the OECD perspective.

Consiglio svizzero della scienza fondato nel 1965. Nel corso dei decenni successivi le riflessioni e le proposte dell'OCSE hanno continuamente fornito impulsi decisivi alla politica svizzera in materia d'istruzione, in particolare per la pianificazione e l'innovazione. I comitati intergovernativi creati dall'OCSE (conferenze ministeriali regolari, comitati permanenti – tra i quali l'Education Committee (EDC) e il Centro per la ricerca e l'innovazione educativa (CERI) – comitati di esperti e gruppi di lavoro) sono diventati per tutti i Paesi partecipanti delle piattaforme importanti per lo scambio di idee e la definizione di obiettivi comuni. In questo contesto i rappresentanti del governo e gli esperti svizzeri hanno sempre svolto un ruolo attivo. Oggi gli indicatori e le statistiche sull'istruzione elaborati dall'OCSE in base a un confronto su scala internazionale costituiscono un punto di riferimento essenziale per ogni politica nazionale in materia di scuole universitarie e ogni singolo Paese deve misurarsi con questi parametri. Infine, sono estremamente importanti anche gli studi svolti regolarmente sui singoli Paesi, che forniscono un giudizio critico sulle politiche nazionali in materia di istruzione grazie al contributo di esperti internazionali. L'ultima valutazione del settore terziario della Svizzera realizzata nel 2002 si era conclusa con un incontro internazionale a Parigi, al quale avevano partecipato i capi allora in carica del Dipartimento federale dell'interno e del Dipartimento federale dell'economia e quattro direttori cantonali della pubblica educazione. Gli esperti internazionali avevano constatato con soddisfazione che la Svizzera, dopo una fase di stagnazione tra gli anni ottanta e novanta, aveva realizzato *reformes significatives* (istituzione delle scuole universitarie professionali, inclusione del «New Public Management» nella gestione del sistema delle scuole universitarie professionali, professionalizzazione della valutazione e dinamizzazione della ricerca). Gli esperti avevano tuttavia fatto notare la necessità di migliorare la *gestione del sistema*²⁹. Nel marzo 2006 la Svizzera ha, dal canto suo, presentato un rapporto all'OCSE prendendo posizione su tali osservazioni e riferendo i miglioramenti introdotti nel frattempo. Per quanto riguarda la raccomandazione dell'OCSE di rafforzare il coordinamento nella conduzione del sistema universitario svizzero, è stato possibile fare riferimento al presente disegno di legge.

Dichiarazione di Bologna: la creazione di uno spazio universitario europeo

Con il processo di Bologna iniziò una delle riforme più radicali del settore universitario europeo. Il processo fu avviato con la cosiddetta Dichiarazione della Sorbona firmata nel maggio 1998, in occasione dell'ottocentesimo anniversario dell'omonima università parigina, dai ministri dell'educazione di Francia, Germania, Regno Unito e Italia. I ministri espressero la loro intenzione di abolire gli ostacoli alla mobilità e di creare le basi per una migliore collaborazione nel campo delle scuole universitarie europee. Successivamente anche altri Paesi aderirono alla dichiarazione. Nel settembre dello stesso anno la consigliera federale Ruth Dreifuss firmò la dichiarazione in accordo con la Conferenza svizzera delle scuole universitarie.

L'interesse per questo processo di riforma portò i ministri dell'educazione di 29 Paesi europei, tra cui la Svizzera, a firmare la «Dichiarazione di Bologna» già nel giugno 1999. Attualmente 46 Paesi partecipano a questo processo e il loro numero è destinato ad aumentare nei prossimi anni.

L'obiettivo del processo di Bologna è quello di creare uno spazio universitario europeo entro il 2010 e di rafforzare la competitività europea in materia di istruzio-

²⁹ OCSE, *Reviews of National Policies for Education*, p. 212 segg.

ne. Per raggiungere tale obiettivo occorre sopprimere le barriere alla mobilità di studenti e insegnanti, introdurre un sistema di diplomi universitari facilmente comprensibile e confrontabile grazie al modello di istruzione strutturato su due livelli (in generale bachelor e master), migliorare la collaborazione in materia di assicurazione della qualità e realizzare un sistema di crediti per computare prestazioni di studio equiparabili (sistema europeo di trasferimento dei crediti, ECTS). L'intento non è quello di uniformare le università europee: considerando l'inestimabile valore dell'eredità culturale europea bisogna continuare a rispettare la diversità delle culture, delle lingue, dei sistemi nazionali di istruzione, nonché l'autonomia delle università.

In occasione delle conferenze ministeriali biennali, le misure decise inizialmente vengono continuamente valutate, completate e, se necessario, adattate agli ultimi sviluppi e alle nuove conoscenze. Si è deciso di eseguire una valutazione critica complessiva della riforma di Bologna nel 2010 e di continuare la collaborazione anche dopo tale data.

Applicazione della Dichiarazione di Bologna in Svizzera

Dato il numero elevato di attori coinvolti, l'applicazione del processo di Bologna ha posto la Svizzera dinanzi a grandi sfide. Si è subito convenuto che l'applicazione nelle scuole universitarie svizzere doveva avvenire il più vicino possibile alla base e pertanto la responsabilità è stata affidata alla Conferenza dei rettori delle università svizzere (CRUS). La Conferenza dei rettori delle scuole universitarie professionali svizzere (KFH) era incaricata dell'organizzazione del progetto nelle scuole universitarie professionali, mentre la Conferenza svizzera delle rettrici e dei rettori delle alte scuole pedagogiche (COHEP) era responsabile delle alte scuole pedagogiche.

Per garantire un'attuazione unitaria e coordinata delle riforme si è reso inoltre necessario un quadro normativo vincolante. Per questo motivo nel dicembre 2003, sulla base della nuova LAU, la Conferenza svizzera delle scuole universitarie (CUS) ha emanato le «Direttive per il rinnovamento coordinato dell'insegnamento nelle università svizzere nell'ambito del processo di Bologna» (direttive di Bologna), per le scuole universitarie della Svizzera. Nel campo delle scuole universitarie professionali, nel dicembre 2002 il Consiglio delle scuole universitarie professionali della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CSUP CDPE) ha elaborato una regolamentazione corrispondente tramite le «Direttive per l'applicazione della dichiarazione di Bologna nelle scuole universitarie professionali (SUP) e nelle alte scuole pedagogiche». Per le scuole universitarie professionali sono state fissate le basi giuridiche necessarie con la revisione della LSUP (2005).

Grazie alla stretta collaborazione tra tutti gli attori e soprattutto grazie al sostegno finanziario della Confederazione la Svizzera ha potuto rinnovare rapidamente l'insegnamento e l'apprendimento conformemente alla Dichiarazione di Bologna. I primi diplomi di bachelor sono stati rilasciati già nel 2004. Al più tardi nel semestre invernale 2008-09 tutti gli studenti delle scuole universitarie svizzere hanno iniziato il loro ciclo di studi secondo il modello di Bologna.

Nel corso dei prossimi anni in Svizzera si continueranno le riforme connesse al processo di Bologna e si consoliderà quanto è stato raggiunto. Occorre analizzare la concreta attuazione alla luce degli obiettivi prefissati e procedere ai necessari adattamenti. I successi indiscutibili non devono fare dimenticare che la mobilità, ad esempio, non ha ancora raggiunto le dimensioni auspiccate.

1.3 **Le scuole universitarie svizzere devono affrontare nuove sfide**

1.3.1 **Università e scuole universitarie professionali: missioni e compiti differenti**

Dalle presenti riflessioni emerge che con l'istituzione delle scuole universitarie professionali il *livello terziario A* (il campo delle scuole universitarie) ha subito non soltanto un profondo cambiamento, ma anche una forte espansione. Le università e le scuole universitarie professionali hanno e continueranno ad avere missioni e compiti differenti. La considerazione del diverso orientamento di università e scuole universitarie professionali nell'interesse di tutto il sistema farà dunque parte degli obiettivi generali della futura politica universitaria. Non si tratta di appianare le divergenze tra università e scuole universitarie professionali, bensì di renderle proficue per tutti. Non si devono ovviamente dimenticare anche i loro punti in comune, vale a dire che sono entrambe *scuole universitarie* e dunque istituti di livello terziario A attivi nell'insegnamento, nella ricerca, nella prestazione di servizi e che rilasciano titoli accademici. Il processo di riforma introdotto con la Dichiarazione di Bologna ha messo nuovamente in risalto queste similitudini (ad es. livelli di studio, sistema dei crediti, garanzia della qualità, strutture dei titoli) nella prospettiva dell'integrazione di entrambi i tipi di scuole universitarie in uno spazio nazionale ed europeo. In ogni caso la Confederazione e i Cantoni si dovranno occupare più approfonditamente che in passato dell'ulteriore sviluppo delle università e delle scuole universitarie professionali nell'ambito di una politica coerente in materia.

Le *università* possono vantare una storia di oltre otto secoli, hanno plasmato e organizzato la storia e la società europea. Anche con i cambiamenti del XXI secolo il loro mandato specifico, vale a dire trasmettere conoscenze coniugando insegnamento e ricerca, continua ad essere ancora oggi di estrema attualità e importanza³⁰. Le idee che guidano l'attività universitaria prevedono inoltre l'unità della scienza, il principio del dialogo e l'elaborazione di nuove conoscenze in diversi ambiti, anche in quelli che non presentano interessi commerciali. Fedeli alla loro missione fondamentale, le università si considerano luoghi di riflessione critica, di ricerca, di cultura e di memoria, sia conservatrice che creatrice. La formazione universitaria deve permettere agli studenti, indipendentemente dalla posizione che in futuro occuperanno nella loro vita professionale o nella società, di applicare e di valorizzare il pensiero e i metodi scientifici in modo autonomo e competente. Le università si concentrano sia su una buona cultura generale che su una formazione scientifica di base (la capacità di utilizzare i risultati della ricerca). Questi aspetti continuano ad avere grande importanza nell'attuale mondo del lavoro, così mutevole per le prospettive offerte e i requisiti da soddisfare. Considerata l'attenzione che riservano alle scienze fondamentali, le università assomigliano sempre di più a scuole universitarie per la ricerca. In questo modo si creano le condizioni ottimali per i dottorati e le abilitazioni all'insegnamento universitario, e dunque per la selezione e la promozione delle nuove leve.

³⁰ Gruppo di progetto Confederazione-Cantoni, «Panorama universitario svizzero 2008. Rapporto sulla riorganizzazione del panorama universitario svizzero», 20 settembre 2004, p. 9. (<http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/uni/hochschullandschaft/bericht-hsl-f.pdf>).

Le *scuole universitarie professionali* sono il risultato del crescente adeguamento del sistema formativo alle esigenze della società e dell'economia. Sono nate a metà degli anni novanta nel quadro della rivitalizzazione e del rafforzamento dell'economia. «Equivalenti, ma differenti» rispetto alle università, esse formano giovani che sono generalmente in possesso della maturità professionale, vale a dire di una formazione professionale di base e di una cultura generale approfondita. Tramite cicli di studio incentrati sulla pratica e basati sulle scienze, questi professionisti qualificati si preparano a esercitare attività lavorative a livello di quadri. Rispetto alle università, l'insegnamento e la ricerca delle scuole universitarie professionali sono molto più incentrati sull'applicazione e sulla pratica. Il forte legame con il mondo del lavoro si riflette anche nella stretta collaborazione che si stabilisce tra le SUP e l'economia nel quadro di progetti di ricerca o di servizi (trasferimento di sapere e di tecnologia). Per gli studenti delle scuole universitarie professionali le competenze richieste all'inizio e alla fine della formazione sono determinate in stretta relazione con il mondo del lavoro e questa peculiarità fornisce ai giovani diplomati ottime possibilità di occupazione.

Non è possibile prevedere quale tipo di scuola universitaria prediligeranno in futuro *gli studenti di un determinato anno*. Il fatto che lo Stato garantisca a ogni individuo la libera scelta della professione fa parte delle caratteristiche di una società aperta. La libera scelta della professione è sancita anche dalla legge (art. 27 Cost.) come risultato della libertà economica. Tuttavia, definendo le condizioni generali per le scuole universitarie e per le scuole universitarie professionali, in realtà lo Stato può influire notevolmente sull'attrattiva di queste scuole. Ad esempio, oltre ad incoraggiare la concorrenza tra le scuole universitarie per determinati cicli di studio, bisognerà stabilire l'opportunità di una più coerente ripartizione a lungo termine dei compiti tra scuole universitarie e scuole universitarie professionali. Con il presente disegno di legge si pongono le basi del coordinamento necessario alla Confederazione e ai Cantoni per poter trattare congiuntamente tali questioni.

1.3.2 Punti forti e punti deboli del sistema universitario svizzero

Offerte adeguate alle esigenze, varie e di elevata qualità

Grazie alle scuole universitarie e alle scuole universitarie professionali la Svizzera dispone di un insegnamento terziario diversificato, competitivo e di elevata qualità che è riuscito a rispondere alle diverse esigenze della società e dell'economia. Questo aspetto è particolarmente evidente attraverso i seguenti elementi:

- offerta formativa di università e scuole universitarie professionali particolarmente richiesta, completa e varia in tutte le discipline e in tutti i settori specifici³¹;
- sistema di scuole universitarie aperto, al quale hanno accesso i giovani che dispongono di una formazione propedeutica riconosciuta;
- tasso di attività mediamente elevato dei diplomati³²;

³¹ Cfr. allegato 1, diagramma degli studenti delle università cantonali e delle SUP; diagrammi delle spese d'esercizio per campo specifico di università cantonali, politecnici federali e SUP.

- buon posizionamento delle nostre scuole universitarie nelle classifiche internazionali³³;
- elevate percentuali di riuscita delle scuole universitarie svizzere per quanto riguarda l'acquisizione di risorse finanziarie nel quadro di programmi di ricerca dell'UE³⁴;
- elevati tassi di diplomati rispetto agli altri Paesi nei programmi di formazione continua³⁵ ed elevata attrattiva esercitata sugli stranieri per quanto riguarda dottorati, posizioni nel corpo intermedio e insegnamento;
- numero considerevole di brevetti pro capite depositati³⁶ su scala internazionale e grande capacità d'innovazione;
- miglioramento a livello nazionale dell'equa rappresentanza dei due sessi tra studenti e insegnanti³⁷. Negli ultimi anni, in base ai principi sanciti dalla Costituzione federale (art. 8 cpv. 2 e 3 Cost.), sono state lanciate misure importanti per promuovere le pari opportunità, assicurare l'uguaglianza di fatto nelle università, nei politecnici federali e nelle scuole universitarie professionali, nonché nei programmi di promozione delle nuove leve e nella promozione della ricerca. Ciononostante in Svizzera i settori della scienza e della ricerca continuano a registrare dei deficit per quanto riguarda le pari opportunità. Anche se nel frattempo sono state più numerose le donne che hanno intrapreso degli studi, sono ancora in netta minoranza, in particolare nelle discipline tecniche e scientifiche e, anche in generale, a livello di dottorato e di abilitazione all'insegnamento universitario, sia nella ricerca che negli ambienti scientifici. Mediante la promozione costante delle pari opportunità e l'uguaglianza di fatto nelle scuole universitarie svizzere si deve rafforzare la capacità innovativa della Svizzera sotto il profilo sociale e occorre inoltre migliorare la qualità generale della ricerca e dell'insegnamento.

Regolamentazioni non uniformi, collaborazione e coordinamento insufficienti in tutta la Svizzera

Come menzionato ai numeri 1.2.2 e 1.2.3, *in tutta la Svizzera la collaborazione e il coordinamento* tra le scuole universitarie e i loro responsabili, così come tra la Confederazione e i Cantoni sono stati notevolmente sviluppati nel corso degli ultimi decenni. A causa delle diverse competenze della Confederazione e dei Cantoni in materia di università cantonali e di scuole universitarie professionali, il potenziamento di questa collaborazione presenta limiti sempre maggiori ed effettivamente

³² Indicatore del tasso di attività dell'UST; anno di diploma 2004, un anno dopo; SU: 94 %; SUP: 96 %.

³³ Cfr. www.swissrankings.ch. Le SUP e le SP non hanno partecipato ad alcuna classifica.

³⁴ SER, Partecipazione della Svizzera al Sesto programma quadro di ricerca europeo. Dati e cifre, Berna 2008 (http://www.sbf.admin.ch/hfm/dokumentation/publikationen/international/frp/6frp/6FRP_fr.pdf).

³⁵ Indicatore SER, tasso di diplomati IV, 2006: 3,1 % della popolazione.

³⁶ Indicatore SER, S+T, 2005: per milione di abitanti la Svizzera si posiziona al secondo posto.

³⁷ Indicatore SER, quota di studenti: SU 2000: 45,6 %; 2007: 49,7 %; SUP (incluse ASP) 2000: 25,9 %; 2007: 47,1 %; quota d'insegnanti: SU 2000: 8,4 %; 2007: 14,6 %; SUP (incluse ASP) 2000: 20,1 %; 2007: 31,0 %.

continuano ad esserci diversi punti deboli che possono nuocere a una politica universitaria orientata verso il futuro. Tra i principali punti deboli figurano³⁸:

Molteplicità degli organi di coordinamento della politica universitaria

Per le *scuole universitarie* la CUS, che è dotata di poteri decisionali in determinati settori, è l'organo strategico comune alla Confederazione e ai Cantoni. Per le *scuole universitarie professionali* sono competenti da un lato il CSUP CDPE e dall'altro il DFE con il suo ufficio specializzato, l'UFFT, dotato di competenze di regolamentazione e di autorizzazione, nonché la Commissione federale delle scuole universitarie professionali (CFSUP) quale organo consultivo del Consiglio federale. Si devono infine citare le tre Conferenze dei rettori delle università, delle scuole universitarie professionali e delle alte scuole pedagogiche (CRUS, KFH, COHEP). Questi organi di coordinamento e di regolamentazione che agiscono in parallelo con competenze giuridiche e meccanismi differenti *nuocciono allo sviluppo di una politica comune a tutte le scuole universitarie*. Essi rendono più difficile il lavoro quotidiano e spesso impediscono un coordinamento efficace tra le diverse tipologie di scuola universitaria. In ogni caso richiedono un maggiore coordinamento amministrativo.

Responsabilità e competenza limitata degli enti responsabili delle scuole universitarie professionali

La chiara ripartizione di responsabilità e competenza tra gli enti responsabili, associata a una grande autonomia delle scuole universitarie, si è rivelata un fattore di successo essenziale per le scuole universitarie. A tal riguardo si registra attualmente uno squilibrio tra le *università* e le *scuole universitarie professionali*. La responsabilità e la competenza degli enti responsabili spetta integralmente ai Cantoni per quanto riguarda le scuole universitarie cantonali. Per le scuole universitarie professionali cantonali invece, responsabilità e competenze sono state notevolmente limitate dalla LSUP, al fine di garantire ordine e sistematicità. Conclusa con successo la fase di istituzione e di consolidamento delle scuole universitarie professionali, tali restrizioni non sono più necessarie. Per garantire uno sviluppo ottimale, le scuole universitarie professionali dovrebbero disporre di condizioni quadro che si avvicinino il più possibile a quelle delle università. Responsabilità e competenze degli enti responsabili chiaramente definite e associate a un'*elevata autonomia* per quanto concerne le questioni strategiche, finanziarie e personali permettono di reagire meglio alle esigenze di una ricerca in forte crescita e a quelle di una società e di un'economia in veloce evoluzione. Rafforzando la responsabilità delle scuole universitarie si può raggiungere una maggiore efficienza nell'impiego delle risorse finanziarie che sono accordate agli istituti. Il diverso grado di autonomia delle singole scuole universitarie, comportando anche diverse competenze degli organi direttivi, costituisce del resto un ostacolo alla collaborazione concreta tra le varie scuole universitarie.

³⁸ Gruppo di progetto Confederazione-Cantoni, Panorama universitario svizzero 2008 «Rapporto sulla riorganizzazione del panorama universitario svizzero», 20 settembre 2004. (<http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/uni/hochschullandschaft/bericht-hsl-f.pdf>); CSEC-N, articolo quadro sulla formazione, (FF 2005 4957 4920 segg.).

Diverse regolamentazioni nel campo dell'assicurazione della qualità e dell'accreditamento

La Dichiarazione di Bologna stabilisce che l'accreditamento delle scuole universitarie debba essere effettuato da *organi indipendenti dallo Stato*. Attualmente in Svizzera ciò non avviene né per le scuole universitarie, né per le scuole universitarie professionali. L'istanza di accreditamento per le scuole universitarie è oggi la CUS, mentre per le SUP si fa generalmente capo al DFE. A questo livello è necessario un adeguamento. Inoltre le regolamentazioni attualmente applicabili alle università e alle scuole universitarie professionali in materia di *assicurazione della qualità e di accreditamento* presentano notevoli divergenze. Ciò riguarda in particolare l'obbligo di accreditamento, il tipo di accreditamento (accreditamento istituzionale o accreditamento dei programmi), la procedura e le conseguenze. Sono indispensabili regolamentazioni uniformi per la coerenza interna del livello terziario A poiché permettono di confrontare meglio le prestazioni delle diverse scuole universitarie e di migliorare il riconoscimento reciproco e, di conseguenza, la permeabilità tra scuole universitarie e scuole universitarie professionali. Tali regolamentazioni favoriscono anche la parità di università e scuole universitarie professionali a livello internazionale.

Diverse regolamentazioni in materia di finanziamento delle università e scuole universitarie professionali

Le diverse basi legali della Confederazione per le università e per le scuole universitarie professionali portano a *meccanismi di finanziamento differenti che complicano la comparabilità dei costi per ogni singolo ciclo di studio*. Questo porta a un' *insufficiente trasparenza nella ripartizione delle risorse* e può causare differenze non giustificabili di costi tra cicli di studio comparabili in scuole universitarie diverse. Introducendo i costi di riferimento si punta a risolvere l'urgente questione di una determinazione uniforme e più trasparente del fabbisogno finanziario delle scuole universitarie. Grazie al notevole effetto autoregolatore, si potrebbe così rafforzare la concorrenza e attribuire maggiore legittimazione agli stanziamenti pubblici.

Diverso grado di certezza per il finanziamento di base

Secondo l'attuale LSUP i sussidi federali con i quali si sostiene il funzionamento delle scuole universitarie professionali cantonali sono indennità: le scuole hanno diritto ai mezzi corrispondenti se soddisfano i requisiti necessari. Al contrario, le università cantonali ricevono unicamente aiuti finanziari. Di conseguenza i finanziamenti di base alle scuole universitarie possono subire forti variazioni, impedendo così una pianificazione affidabile. I Cantoni universitari criticano già da diverso tempo le differenze di trattamento tra i due tipi di scuole universitarie e chiedono, facendo notare che anche i sussidi intercantionali costituiscono delle uscite vincolate, una maggiore affidabilità dei contributi federali anche per le scuole universitarie. In futuro la Confederazione dovrebbe fornire sussidi di base pari a percentuali fisse dei costi di riferimento complessivi delle scuole universitarie professionali e delle università.

Carenze nella ripartizione dei compiti tra scuole universitarie, in particolare nei settori particolarmente onerosi

Sin dall'inizio dell'aiuto alle università da parte della Confederazione alla fine degli anni sessanta, le Camere federali criticarono in particolare la debole o addirittura insufficiente ripartizione dei compiti tra e all'interno delle università cantonali, dei

politecnici federali e recentemente anche delle scuole universitarie professionali. Si distingue la ripartizione dei compiti in *settori onerosi* e in *settori non onerosi*. Anche se si registrano progressi in termini di ripartizione dei compiti in tutti i settori onerosi (in particolare l'acquisizione della facoltà scientifica dell'Università di Losanna da parte del PFL, la concentrazione degli studi di farmacia in Svizzera tedesca in un istituto comune al PFZ e all'Università di Basilea), un più preciso disciplinamento ha fallito a causa di numerose resistenze e di realtà oggettive, tra l'altro per la mancanza di una *piattaforma svizzera* adatta per un'armonizzazione coordinata. Per quanto riguarda la ripartizione dei *settori non onerosi*, indubbiamente il numero relativamente elevato di scuole universitarie nel nostro Paese comporta una certa *dispersione dell'offerta formativa* e può portare a unità di ricerca troppo piccole a livello internazionale. La trasparenza dei costi e la definizione di principi di finanziamento uniformi (costi di riferimento) devono indurre le scuole universitarie a sfruttare al massimo le sinergie con altre scuole universitarie al fine di ottimizzare la loro offerta e la definizione del loro profilo. La Confederazione e i Cantoni favoriranno questa collaborazione mediante un sistema di incentivi finanziari (ad es. con sussidi legati a progetti per la concentrazione delle offerte oppure tramite la creazione di poli).

1.3.3 Necessità di un coordinamento uniforme in tutta la Svizzera tra la Confederazione e i Cantoni

Coordinamento a livello nazionale tra la Confederazione e i Cantoni

La conclusione principale di queste constatazioni è la necessità di un coordinamento uniforme in tutta la Svizzera che garantisca *almeno* la realizzazione dei seguenti obiettivi nello spazio universitario svizzero:

- un quadro normativo vincolante per tutte le scuole universitarie concernente la durata indicativa degli studi nonché il riconoscimento di prestazioni e titoli di studio che permettano alla Svizzera di continuare a partecipare attivamente allo sviluppo dello spazio formativo europeo e mondiale;
- per tutte le scuole universitarie, disposizioni uniformi e compatibili a livello internazionale concernenti l'assicurazione della qualità e la garanzia di assicurazione della qualità (accreditamento);
- il finanziamento delle scuole universitarie cantonali grazie a sussidi federali e intercantionali secondo principi uniformi e trasparenti;
- una chiara ripartizione dei compiti nei settori onerosi.

Per realizzare questi obiettivi è necessario che la Confederazione e i Cantoni procedano a una *pianificazione della politica universitaria su scala nazionale*, che includa anche una pianificazione finanziaria comune, in particolare per l'armonizzazione tra sussidi federali, contributi cantonali e finanziamento degli enti responsabili. Per quanto riguarda la Confederazione, si deve inoltre migliorare la sicurezza dei sussidi di base.

All'interno di questo concetto di un coordinamento nazionale dello spazio universitario svizzero, le scuole universitarie devono disporre della *massima autonomia* conformemente alle disposizioni delle corrispondenti leggi cantonali. Il coordinamento nazionale non deve tuttavia interferire con la competenza e la strategia dei

singoli enti responsabili e di ogni scuola universitaria e deve riguardare unicamente i campi *indispensabili*. Non rientrano nella pianificazione della politica universitaria su scala nazionale i campi che riguardano esclusivamente determinati enti responsabili e alcune scuole universitarie e che rientrano dunque nella sfera di competenza e di autonomia che la Confederazione e i Cantoni devono rispettare.

Uno spazio universitario così coordinato a livello nazionale assicurerà la coesione interna di tutto il livello terziario A garantendo la permeabilità tra i diversi tipi di scuola universitaria, ottimizzando l'utilizzo delle risorse federali e cantonali e favorendo l'efficienza grazie alla trasparenza raggiunta nel settore.

Modelli di coordinamento e di finanziamento analizzati

Come dimostrato dal gruppo di progetto Confederazione-Cantoni nel suo rapporto finale del 2004³⁹, le mancanze e le lacune indiscutibili delle attuali regolamentazioni in materia di politica universitaria possono essere colmate grazie ai tre seguenti modelli di gestione e di finanziamento:

- centralizzazione dei poteri di gestione e di finanziamento presso la Confederazione (modello 1);
- separazione dei compiti del settore universitario tra la Confederazione e i Cantoni (modello 2);
- cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni per quanto riguarda la gestione e il finanziamento del sistema universitario (modello 3).

Se le competenze di gestione e di finanziamento fossero affidate alla Confederazione (modello 1), quest'ultima dovrebbe assumersi la responsabilità della gestione di tutte le scuole universitarie, incluse le università e le SUP.

Secondo il gruppo di progetto questo modello avrebbe il vantaggio di facilitare una chiara ripartizione dei compiti e la creazione di centri di competenza. Non si può tuttavia ignorare il fatto che una simile concentrazione di tutti i poteri decisionali a livello nazionale non potrebbe sottrarsi agli interessi regionali che da sempre esercitano una notevole influenza. È inoltre lecito domandarsi se in questo modo si migliorerebbe la qualità e si renderebbero disponibili maggiori risorse pubbliche per l'istruzione e la ricerca, dato che a poco a poco i Cantoni potrebbero perdere l'interesse che hanno progressivamente sviluppato per le scuole universitarie. A livello federale aumenterebbero sicuramente le lotte per la ripartizione di un settore strategico per la nostra coesione nazionale. Pertanto questo modello potrebbe affermarsi politicamente solo con notevoli difficoltà e porterebbe la politica svizzera in materia di scuole universitarie ad affrontare sempre più spesso questioni che esulano dall'istruzione e dalla ricerca.

Il modello 2 (separazione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni) potrebbe prevedere che la Confederazione assuma la competenza esclusiva per la ricerca e che i Cantoni affrontino interamente i costi e la responsabilità per l'insegnamento nelle università cantonali e nelle scuole universitarie professionali. La Confederazione continuerebbe a gestire e a finanziare i due PF, nonché a sostenere la ricerca

³⁹ Gruppo di progetto Confederazione-Cantoni, «Panorama universitario svizzero 2008. Rapporto sulla riorganizzazione del panorama universitario svizzero», 20 settembre 2004 (<http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/uni/hochschullandschaft/bericht-hsl-f.pdf>).

delle scuole universitarie e delle scuole universitarie professionali tramite il Fondo nazionale svizzero e la CTI, con maggiori contributi (*overhead*) rispetto a oggi.

Indubbiamente questo modello renderebbe possibile una più chiara definizione delle competenze della Confederazione e dei Cantoni dal punto di vista del finanziamento e dell'organizzazione. Se la competenza della Confederazione si limitasse alla ricerca, essa dovrebbe rinunciare a gran parte della sua responsabilità concernente l'insegnamento universitario. Un'evoluzione di questo tipo sarebbe delicata perché il nostro Paese deve affrontare nuove sfide proprio nel campo dell'istruzione. Inoltre, concentrare il sostegno federale esclusivamente sulla ricerca per mezzo di contributi *overhead* sarebbe ingiusto per le scienze umane e sociali e sfavorirebbe le scuole universitarie professionali, il cui volume di ricerca è naturalmente più ridotto rispetto a quello delle università cantonali e dei PF.

Il gruppo di progetto ha infine optato per il modello 3 (rafforzamento della cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni mediante organi comuni), che si fonda sull'articolo costituzionale sulle scuole universitarie (cfr. n. 2.1) e costituisce pertanto anche il contenuto del presente disegno di legge. Il modello 3 riflette l'orientamento dominante secondo il quale occorre consolidare e sviluppare ulteriormente gli attuali punti forti, cercando al tempo stesso di contrastare i punti deboli.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Articolo sulle scuole universitarie 63a Cost.

Parallelamente agli sviluppi sul piano legislativo menzionati in apertura, dai primi anni settanta si è tentato a più riprese di dare una *nuova base costituzionale* alla collaborazione tra Confederazione e Cantoni. Il 4 marzo 1973 è stato approvato dal Popolo, ma respinto dalla maggioranza dei Cantoni, un articolo costituzionale sull'istruzione⁴⁰. Dalla fine degli anni ottanta sono stati depositati diversi interventi parlamentari con richieste analoghe. In risposta all'iniziativa parlamentare Zbinden del 30 aprile 1997, la CSEC del Consiglio nazionale ha elaborato un progetto di nuove disposizioni costituzionali sulla formazione⁴¹. Su iniziativa del Consiglio degli Stati, che si è fondato sul rapporto finale del gruppo di progetto Confederazione-Cantoni, è stato inserito nel progetto un articolo specifico sulle scuole universitarie (art. 63a Cost.). Il 21 maggio 2006, le nuove *disposizioni costituzionali sulla formazione* sono state approvate da una larga maggioranza del Popolo (85 % dei suffragi) e da tutti i Cantoni⁴². Le nuove disposizioni conferiscono alla Confederazione e ai Cantoni il compito di provvedere insieme «a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero» (art. 61a cpv. 1 Cost.). Confederazione e Cantoni devono coordinare i propri sforzi e garantire la collaborazione reciproca mediante organi comuni e altre misure (cpv. 2). Qualora gli sforzi finalizzati al coordinamento dello spazio formativo svizzero sancito dalla Costituzione non centrino l'obiettivo o non lo raggiungano in misura sufficiente, la Confederazione, e qui

40 FF 1972 I 389

41 FF 1997 I 1

42 RU 2006 3033

risiede la novità fondamentale, è autorizzata ad assumere competenze sussidiarie differenziate in funzione del livello di formazione e dalla portata limitata.⁴³

Come anticipato sopra, le *scuole universitarie* sono oggetto di un articolo costituzionale a sé stante (art. 63a Cost.) che si inserisce coerentemente nell'indirizzo globale delle disposizioni costituzionali sulla formazione, con l'articolo quadro sulla formazione e le competenze sussidiarie della Confederazione. In virtù delle sue disposizioni sulle *competenze*, sull'*organizzazione* e sulle *modalità*, l'articolo 63a costituisce il fulcro dell'ordinamento costituzionale in materia di scuole universitarie. Esso stabilisce che la Confederazione e i Cantoni devono provvedere insieme al coordinamento, nonché a garantire che sia assicurata la qualità nel settore universitario; tenere conto dell'autonomia delle scuole universitarie e dei rispettivi enti responsabili e badare alla parità di trattamento di istituti con compiti uguali (cpv. 3). Per adempiere i loro compiti, la Confederazione e i Cantoni concludono accordi e delegano determinate competenze a organi comuni. La legge definisce le competenze che possono essere delegate a tali organi e stabilisce i principi che reggono l'organizzazione e le modalità di coordinamento (cpv. 4). Il capoverso 5, infine, riprende il sistema delle competenze federali sussidiarie limitate di cui all'articolo 62 capoverso 4 (settore scolastico) e lo applica al settore universitario.

2.2 Gruppo di progetto Confederazione-Cantoni

Mentre il Parlamento stava ancora lavorando alle nuove disposizioni costituzionali sulla formazione, l'8 aprile 2003 i capi del Dipartimento federale dell'interno (DFI) e del Dipartimento federale dell'economia (DFE), insieme a una delegazione del Comitato della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), hanno istituito un *gruppo di progetto* incaricato di elaborare le basi per un nuovo ordinamento del panorama universitario svizzero. Il gruppo ha presentato i risultati del suo lavoro in un rapporto finale⁴⁴ datato 20 ottobre 2004, che abbiamo accolto favorevolmente il 17 novembre 2004 e definito linea direttrice per la riforma del panorama universitario svizzero. L'articolo costituzionale sulle scuole universitarie (art. 63a Cost.) si fonda in ampia misura sulle conclusioni di questo rapporto. Sulla base delle nuove disposizioni costituzionali sulla formazione, lo stesso gruppo di progetto ha elaborato, con il coinvolgimento di una commissione di redazione, il disegno di legge oggetto del presente messaggio.

⁴³ Tali competenze federali sussidiarie sono superflue sia nel settore della formazione professionale, che in quello della formazione continua: nel primo caso, infatti, in virtù dell'art. 63 cpv. 1 Cost., la Confederazione deteneva una competenza di ampia portata e di tenore simile già prima dell'introduzione delle nuove disposizioni costituzionali sulla formazione, mentre nel secondo, il nuovo art. 64a Cost. conferisce alla Confederazione la facoltà di stabilire principi in materia di perfezionamento.

⁴⁴ Gruppo di progetto Confederazione-Cantoni, «Paysage des Hautes écoles 2008. Rapport sur la refondation du paysage suisse des hautes écoles», 20 ottobre 2004. (<http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/uni/hochschullandschaft/bericht-hsl-f.pdf>) (rapporto disponibile in francese e tedesco).

2.3 Risultati della procedura preliminare

2.3.1 Procedura di consultazione

Il 25 settembre 2007, su proposta del DFI e del DFE, abbiamo dato il via alla procedura di consultazione⁴⁵ conclusasi il 31 gennaio 2008. Sull'avamprogetto si sono espressi tutti i Cantoni, la Conferenza dei Governi cantonali, 6 partiti politici nazionali e uno cantonale, l'Unione delle città svizzere, 7 associazioni mantello dell'economia, 30 istituzioni e organizzazioni del settore educativo e scientifico, altre 24 organizzazioni interpellate e 47 organizzazioni non invitate ufficialmente a partecipare alla procedura di consultazione.

Il 30 maggio 2008 abbiamo preso atto del rapporto sui risultati della procedura di consultazione⁴⁶ che possono essere riassunti come segue:

la maggioranza dei partecipanti alla consultazione condivide l'indirizzo generale dell'avamprogetto e accoglie favorevolmente il finanziamento maggiormente orientato alle prestazioni, il sistema di accreditamento indipendente, l'istituzione di organi comuni e la creazione di una base giuridica unitaria per le università, i politecnici federali e le scuole universitarie professionali.

Per motivi diversi, l'avamprogetto è stato *molto criticato o addirittura respinto* dai Cantoni di *BS* e *AI*, da *Verdi*, *PS* e *UDC*, dall'*Unione sindacale svizzera (USS)* e dal *Sindacato dei Servizi pubblici (ssp)*. Anche il *PRL*, il *Partito liberale svizzero (PLS)*, *economiesuisse*, *SIC Svizzera* e *Swissmem* hanno formulato riserve. Il Cantone di *BS* si è detto contrario a una nuova legge, mentre quello di *AI* ha chiesto che la competenza di regolamentare l'intero settore universitario fosse conferita alla Confederazione. Le critiche mosse dagli altri partecipanti riguardavano, tra l'altro, la complessità degli organi comuni, il ruolo della Confederazione all'interno della Conferenza delle scuole universitarie, il mancato coinvolgimento delle organizzazioni dell'economia e del mondo del lavoro e il timore di uno scollamento tra la formazione professionale e le scuole universitarie professionali o la loro accademizzazione.

Altri punti chiave che hanno sollevato forti obiezioni e suscitato accese discussioni:

- Autonomia delle scuole universitarie e loro tipologia: la maggior parte delle istituzioni e delle organizzazioni del settore educativo e scientifico, *economiesuisse*, l'*Unione svizzera degli imprenditori* nonché *PPD* e *PLR* hanno preteso che la *LASU* ponesse maggiormente l'accento sulla funzione e sull'importanza dell'autonomia delle scuole universitarie. Dieci Cantoni e una parte delle scuole universitarie e delle istituzioni e organizzazioni scientifiche hanno chiesto che la legge definisse i vari tipi di scuole universitarie.
- Organi comuni: la maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha accolto favorevolmente l'istituzione degli organi comuni previsti e le loro competenze specifiche. Una minoranza dei Cantoni, *Verdi*, *PS*, *UDC* e *PLS*, nonché cinque associazioni mantello dell'economia, il *FNS* e altre nove organizzazioni interpellate hanno criticato l'organizzazione e le competenze degli organi comuni, ritenendo troppo macchinoso e complesso il sistema proposto, e chiesto una riduzione del numero di organi di gestione strategica.

⁴⁵ FF 2007 5961; i documenti relativi alla procedura di consultazione possono essere visionati all'indirizzo http://www.sbf.admin.ch/htm/themen/uni/hls-vernehmlassung_it.html.

⁴⁶ Rapporto sui risultati della procedura di consultazione DFI/DFE (http://www.sbf.admin.ch/htm/themen/uni/hls_it.html).

In particolare, 13 Cantoni hanno contestato il ruolo direttivo della Confederazione in seno alla Conferenza delle scuole universitarie. Le associazioni mantello dell'economia, il *PPD* e la maggioranza delle parti sociali hanno chiesto che negli organi di pianificazione e di gestione strategica fossero rappresentati anche l'economia e il mondo del lavoro. Quattro partiti (*PLR*, *PS*, *Verdi* e *UDC*) e sei associazioni mantello dell'economia (tra cui l'*Unione svizzera degli imprenditori, economiesuisse, USS, USAM*) hanno messo in discussione l'istituzione del Consiglio svizzero della scienza e dell'innovazione (*CSSI*) nella forma proposta nell'avamprogetto.

- Borse di studio: più parti, e segnatamente il Canton *VD*, *Verdi*, *PLS*, *PS*, *USS*, *USAM*, *USU* e l'*Associazione svizzera delle scuole di commercio (VSH)*, hanno chiesto un'armonizzazione delle borse di studio. Diversi partecipanti hanno inoltre proposto di attribuire al Consiglio delle scuole universitarie la competenza di disciplinare il sistema delle borse di studio.
- Sistema di accreditamento: il sistema di accreditamento proposto ha ottenuto l'esplicita approvazione dei partecipanti alla consultazione. Quasi sempre per una questione di costi, la maggioranza dei Cantoni ha detto di preferire il modello che prevede un Consiglio svizzero di accreditamento e un'Agenzia svizzera di accreditamento e di garanzia della qualità a esso subordinata. Una maggioranza delle associazioni mantello dell'economia, per contro, si è schierata a favore della variante con una netta separazione tra il Consiglio e l'Agenzia, poiché ha ritenuto che questa soluzione rafforzasse l'indipendenza del Consiglio di accreditamento.
- Pianificazione strategica e ripartizione dei compiti nei settori particolarmente costosi: la maggioranza dei Cantoni, dei partiti e delle associazioni mantello dell'economia, come pure 15 istituzioni e organizzazioni del settore educativo e scientifico hanno sostenuto il sistema proposto per la pianificazione strategica e la ripartizione dei compiti nei settori particolarmente costosi. Il *PLR*, sette istituzioni e organizzazioni del settore educativo e scientifico (*CRUS*, *CFSUP*, *CSUP*, *CSSU*, *CDSSAA*, *FNS*, *CSST*) e tre altre organizzazioni interpellate hanno chiesto una distinzione più chiara tra la pianificazione strategica nazionale e quella delle scuole universitarie e preteso alcune precisazioni sulla pianificazione a livello nazionale. Diversi partecipanti alla consultazione hanno inoltre chiesto una definizione dei settori particolarmente costosi, una debita considerazione dell'autonomia delle scuole universitarie, un adeguato coinvolgimento del mondo del lavoro nel processo di pianificazione, nonché l'armonizzazione con i settori della medicina altamente specializzata e con la legge sulle professioni mediche.
- Finanziamento: la maggioranza dei Cantoni, *Travail Suisse*, *SIC Svizzera*, *SSIC* e 11 istituzioni e organizzazioni del settore educativo e scientifico hanno approvato espressamente il sistema di determinazione congiunta del fabbisogno finanziario. La proposta è stata invece molto criticata o respinta da *UDC*, *PLS*, *USS* e *ssp*. Alcuni partecipanti alla consultazione, tra cui 15 Cantoni, hanno preteso ulteriori approfondimenti e calcoli del modello di finanziamento per poter valutare in modo definitivo le conseguenze della riforma. Parecchi hanno chiesto di privilegiare il finanziamento di base rispetto ai sussidi vincolati a progetti, di chiarire la posizione dei PF e di fare in modo che la determinazione del fabbisogno finanziario tenesse conto delle tasse di iscrizione. L'introduzione dei costi di riferimento ha ottenuto l'assenso

esplicito soprattutto dei Cantoni, dell'*Unione svizzera degli imprenditori*, di *economiesuisse* e delle istituzioni e organizzazioni del settore educativo e scientifico. La maggioranza dei Cantoni ha approvato esplicitamente il finanziamento di base garantito dalla Confederazione, come pure le aliquote fisse per i sussidi di base. Per quanto riguarda il versamento dei sussidi federali, una minoranza dei Cantoni ha chiesto l'inserimento nella LASU di un elenco completo dei criteri di assegnazione. Quanto agli investimenti edili, diversi partecipanti alla consultazione hanno auspicato la concessione di sussidi anche per i progetti edili realizzati con investimenti di terzi o per l'affitto di immobili oppure il loro inserimento nel calcolo dei sussidi per le spese di esercizio.

2.3.2 Rielaborazione dell'avamprogetto

Preso atto del rapporto sui risultati della procedura di consultazione, abbiamo incaricato i due dipartimenti competenti, ossia il DFI e il DFE, di rielaborare l'avamprogetto di legge e di redigere un messaggio⁴⁷. Qui di seguito sono illustrate le modifiche apportate all'avamprogetto conformemente alla nostra decisione e presentate il 27 novembre 2008 al comitato di gestione politica Confederazione-Cantoni che le ha accolte favorevolmente:

- valorizzazione dell'autonomia delle scuole universitarie e della posizione particolare occupata dai PF;
- mantenimento del profilo delle scuole universitarie professionali e coordinamento con la formazione professionale superiore;
- coinvolgimento dell'economia e del mondo del lavoro nella Conferenza svizzera delle scuole universitarie attraverso un comitato permanente in seno a quest'ultima;
- reinserimento del Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia (CSST) nella legge sulla ricerca;
- delimitazione più precisa tra la pianificazione della politica universitaria a livello nazionale dalle pianificazioni strategiche degli enti responsabili e delle loro scuole universitarie;
- finanziamento: introduzione di sussidi per le spese locative, rafforzamento degli elementi orientati alle prestazioni, prevenzione di un'esplosione dei costi per la Confederazione, possibilità di un'entrata in vigore scaglionata.

Durante la fase di rielaborazione non è stato possibile dare seguito a tutte le richieste dei partecipanti alla consultazione, in particolare quelle inerenti a un'*armonizzazione materiale delle borse di studio* da parte della Confederazione. Quello delle borse di studio, infatti, è un settore di competenza dei Cantoni che, dal canto loro, stanno preparando un'*armonizzazione materiale delle rispettive legislazioni* in materia. Tra fine novembre 2007 e fine maggio 2008, la Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) ha posto in consultazione un progetto di accordo intercantonale sull'*armonizzazione dei criteri per la concessione delle borse di*

⁴⁷ Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 30 maggio 2008 (<http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=19066>).

studio (denominato Concordato sulle borse di studio). La maggioranza dei Cantoni si è pronunciata a favore dell'armonizzazione⁴⁸. Se il livello di armonizzazione che scaturirà da questo processo non dovesse essere soddisfacente, la Conferenza delle scuole universitarie avrà la possibilità di intervenire mediante la formulazione di raccomandazioni sulla riscossione di tasse universitarie e sulla concessione di prestiti (cfr. art. 11 cpv. 2 lett. f LASU).

2.4 L'idea di fondo della LASU

L'idea di fondo della nuova legge scaturisce fondamentalmente dal nuovo articolo costituzionale sulle scuole universitarie (art. 63a):

- Confederazione e Cantoni continuano a *dirigere e finanziare* le rispettive scuole universitarie e *se ne assumono la responsabilità*. La Confederazione sostiene le università cantonali e le scuole universitarie professionali (escluse le alte scuole pedagogiche).
- Confederazione e Cantoni provvedono insieme al *coordinamento di uno spazio universitario svizzero di elevata qualità*. Per assolvere questa responsabilità congiunta, Confederazione e Cantoni stipulano una *Convenzione sulla cooperazione* nella quale, da un lato, fissano *obiettivi comuni* e, dall'altro, istituiscono *organi comuni* ai quali conferiscono le competenze necessarie per il coordinamento congiunto, diretto dalla Confederazione, e per la garanzia della qualità. Tra le competenze rientrano *almeno* quelle previste al capoverso 5, ossia la facoltà di emanare prescrizioni sui livelli di studio e sui passaggi da un livello all'altro, sul perfezionamento, su principi di finanziamento unitari, sul riconoscimento di istituti e diplomi e sulla ripartizione dei compiti nei settori particolarmente costosi. Da parte dei Cantoni, il via libera alla stipulazione della Convenzione sulla cooperazione dipende dalla conclusione di un nuovo *Concordato sulle scuole universitarie*.
- Nell'assolvimento di questa responsabilità congiunta, Confederazione e Cantoni partono dal principio che le scuole universitarie svolgono compiti diversi e tengono conto della loro autonomia.

La nuova legge, quindi, deve disciplinare essenzialmente le competenze degli organi comuni, l'organizzazione e i principi del coordinamento congiunto, nonché le condizioni per la concessione di sussidi federali.

⁴⁸ Rapporto sulla procedura di consultazione della CDPE del 15 settembre 2008 (http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/stip_vernehmli_ber_f.pdf, documento disponibile in francese e tedesco). Il Concordato sulle borse di studio si trova in seconda lettura.

2.5

La nuova normativa proposta

2.5.1

Basi per il coordinamento congiunto da parte di Confederazione e Cantoni

Coordinamento congiunto del settore universitario nazionale

La Confederazione garantisce, insieme ai Cantoni, la competitività, il coordinamento e l'elevata qualità del settore universitario svizzero (art. 1 cpv. 1). La ricerca reciproca di un'azione armonizzata e la cooperazione diventano così regole imprescindibili per una politica universitaria democraticamente responsabile, tenuta a rendere conto, coerente, efficace e orientata alla competitività. A tale scopo, la nuova legge stabilisce nuove basi allargate per il coordinamento e la promozione e sostituisce gli atti normativi federali, diversi per le università cantonali⁴⁹ e per le scuole universitarie professionali⁵⁰, emanati a questo proposito.

Da un lato, la nuova legge disciplina le condizioni quadro per l'attività di coordinamento congiunto di Confederazione e Cantoni (*aspetto del coordinamento*):

- definendo obiettivi comuni di coordinamento e collaborazione (cfr. n. 2.5.2);
- assicurando il profilo delle scuole universitarie professionali (cfr. n. 2.5.3);
- istituendo organi comuni necessari al coordinamento, dotati di competenze proprie (cfr. n. 2.5.4);
- garantendo la qualità, in particolare mediante l'introduzione di un sistema di accreditamento unitario (cfr. n. 2.5.5);
- creando le basi per la pianificazione della politica universitaria e la ripartizione dei compiti a livello nazionale (cfr. n. 2.5.6) e il finanziamento (cfr. n. 2.5.7).

Dall'altro, fissa le condizioni per la concessione di sussidi federali alle università cantonali e alle scuole universitarie professionali (*aspetto della promozione*; cfr. n. 2.5.7).

Coordinamento congiunto dell'intero settore universitario

Il coordinamento congiunto riguarda l'intero settore delle scuole universitarie federali e cantonali, di cui fanno parte le università cantonali, i politecnici federali (PF), le scuole universitarie professionali, le alte scuole pedagogiche e gli altri istituti accademici (il cosiddetto settore terziario A, cfr. n. 1.1). La nuova legge concretizza così il mandato costituzionale dell'articolo 63a che conferisce alla Confederazione e ai Cantoni il compito di provvedere insieme al coordinamento, nonché a garantire che sia assicurata la qualità nel settore universitario.

La LASU rinuncia a una definizione dei *generi* di scuole universitarie. Il motivo va ricercato nella varietà di scuole universitarie e diversità tra gli istituti dello stesso genere, come pure nel loro continuo processo di differenziazione. Dopo vari tentativi di formulazione durante l'elaborazione del disegno, questa constatazione oggettiva ha convinto gli addetti ai lavori che inserire nella legge una definizione dei generi di

⁴⁹ Legge federale dell'8 ottobre 1999 sull'aiuto alle università e la cooperazione nel settore universitario (Legge sull'aiuto alle università LAU, RS 414.20).

⁵⁰ Legge federale del 6 ottobre 1995 sulle scuole universitarie professionali (LSUP, RS 414.71).

scuole universitarie non è ragionevole, in quanto rischia di essere rapidamente superata dagli sviluppi nel settore. Il compito di stabilire le caratteristiche dei diversi generi di scuola universitaria è pertanto affidato alla Conferenza delle scuole universitarie riunita in Assemblea plenaria (art. 11 cpv. 2 lett. a). Già previsto, seppur non esplicitamente, dalla Costituzione (art. 63a cpv. 3, secondo periodo Cost.), l'*obbligo di differenziazione* è concretizzato dalla legge anche mediante la menzione esplicita delle *diverse* scuole universitarie alle quali essa si applica (art. 2 cpv. 2, università cantonali e politecnici federali, nonché scuole universitarie professionali e alte scuole pedagogiche), la regolamentazione del diritto all'uso e della protezione delle denominazioni (art. 29, 62 e 63), le diverse regolamentazioni dei principi relativi all'ammissione e alla struttura degli studi (art. 24 segg.), l'applicazione di aliquote differenziate per i sussidi di base (art. 50), nonché l'obbligo di tenere conto delle particolarità delle diverse scuole universitarie (ad es. art. 5 cpv. 1, art. 30 cpv. 2, art. 44 cpv. 3, art. 51 cpv. 5 lett. b).

Il campo di applicazione della nuova legge include anche le *scuole universitarie private e gli altri istituti accademici privati*, ma limitatamente alle disposizioni sulla garanzia della qualità e sull'accreditamento (art. 2 cpv. 4). Di conseguenza, anche gli enti responsabili privati che desiderano usare le denominazioni «università», «scuola universitaria professionale» o «alta scuola pedagogica» soggiacciono in tutta la Svizzera alle disposizioni sulla garanzia della qualità e sull'accreditamento.

La nuova legge non si applica per contro ai centri di formazione e ai cicli formativi della formazione professionale superiore (il cosiddetto settore terziario B) che, in virtù dell'articolo 63 Cost., continuano a essere disciplinati esclusivamente dalla legge sulla formazione professionale⁵¹. La nuova legge infine, contempla la formazione continua come passerella tra la formazione professionale superiore e il settore universitario (art. 3 lett. i; art. 12 cpv. 3 lett. a n. 4).

Competenze e responsabilità invariate per gli enti responsabili

In qualità di *atto normativo finalizzato al coordinamento e alla promozione*, la nuova legge non influisce né sulla competenza, né sulla responsabilità degli enti responsabili. In questo senso, non si tratta di una legge quadro. In qualità di enti responsabili o corresponsabili, la Confederazione e i Cantoni mantengono la competenza e la responsabilità per i rispettivi istituti accademici. Nel settore delle scuole universitarie professionali, per contro, con l'abrogazione della vecchia LSUP le competenze e la responsabilità aumentano considerevolmente⁵². In sostanza, la Confederazione e i Cantoni continuano ad assumere da soli la competenza e la responsabilità per:

- *La costituzione e la gestione dei rispettivi istituti accademici*: la nuova legge non prevede alcun obbligo di autorizzazione per la costituzione e la gestione di istituti accademici. Ciò nonostante, gli istituti accademici che desiderano

⁵¹ Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (Legge sulla formazione professionale, LFP, RS 412.10).

⁵² Con l'abrogazione della LSUP, ad esempio, viene meno tutta una serie di autorizzazioni federali sinora necessarie, come l'autorizzazione per la creazione e la gestione di scuole universitarie professionali (CF), l'autorizzazione per organizzare master (DFE), l'autorizzazione per offrire nuovi cicli di studio bachelor che non figurano nell'elenco ufficiale (DFE), l'approvazione dei programmi di sviluppo e finanziari delle scuole universitarie professionali (DFE) e l'obbligo di accreditamento dei programmi per i cicli di studio bachelor e master (DFE o agenzia di accreditamento riconosciuta dal DFE).

denominarsi «università», «scuola universitaria professionale» o «alta scuola pedagogica» oppure essere riconosciuti dalla Confederazione (e di conseguenza anche a livello intercantonale) come aventi diritto ai sussidi devono sottoporsi a una procedura di accreditamento istituzionale. Inoltre, ai fini del coordinamento congiunto, il riconoscimento da parte della Confederazione di nuovi istituti accademici federali o cantonali come aventi diritto ai sussidi deve essere sottoposto al parere dell'Assemblea plenaria (art. 46 cpv. 2).

- *L'organizzazione, la definizione del mandato di prestazioni e della strategia, nonché la determinazione del finanziamento degli istituti accademici da parte dei rispettivi enti responsabili*: il nuovo atto normativo e le decisioni adottate dagli organi comuni si limitano agli ambiti necessari ai fini del coordinamento a livello nazionale (ad es. principi relativi all'ammissione, struttura degli studi nelle scuole universitarie professionali, livelli di studio e passaggi da un livello all'altro, riconoscimento dei diplomi, direttive in materia di accreditamento). In questi ambiti, le decisioni della Conferenza delle scuole universitarie possono conferire diritti e imporre obblighi alle scuole universitarie⁵³. La legge contempla tuttavia *obblighi immediatamente applicabili* unicamente per il *diritto di denominazione*, nella misura in cui prevede che nell'ambito dell'accREDITAMENTO istituzionale sia verificata l'osservanza di alcune disposizioni chiave ai fini della qualità e del funzionamento del sistema (ad es. l'introduzione di sistemi di garanzia della qualità efficienti, il rispetto delle norme riguardanti l'ammissione o la struttura degli studi nelle scuole universitarie professionali). Il mancato rispetto di queste disposizioni può comportare il rifiuto dell'accREDITAMENTO istituzionale e, di conseguenza, il *divieto* imposto alla scuola universitaria di denominarsi «università», «scuola universitaria professionale» o «alta scuola pedagogica». La violazione di disposizioni di legge o di decisioni della Conferenza delle scuole universitarie può altresì comportare *conseguenze finanziarie* per la scuola universitaria interessata o l'ente responsabile: ad esempio, il mancato rispetto di decisioni sulla ripartizione dei compiti nei settori particolarmente costosi (art. 40 cpv. 3) o dei principi relativi all'ammissione alle scuole universitarie o della struttura degli studi nel settore delle scuole universitarie professionali può avere come conseguenze che le spese per le offerte di studio incriminate non vengano considerate nella pianificazione finanziaria e che l'ente responsabile non percepisca alcun sussidio federale né alcun contributo intercantonale a tale scopo. I cosiddetti *costi di riferimento* (art. 44) non hanno alcun effetto giuridico vincolante per l'ente responsabile, in quanto servono esclusivamente a calcolare i sussidi federali da destinare alle università cantonali e alle scuole universitarie professionali, nonché i contributi intercantonali. La trasparenza dei costi dovrebbe tuttavia incentivare le scuole universitarie a esaminare con occhio critico le spese in rapporto alle prestazioni e ad apportare i correttivi del caso internamente o tra di loro (aggiustamento del portafoglio).
- *La forma e il grado di autonomia dei loro istituti accademici*: il concetto di coordinamento globale alla base dell'articolo costituzionale sulle scuole universitarie attribuisce un ruolo chiave a queste ultime e agli enti responsabili

⁵³ In quale misura queste decisioni produrranno effetti immediati su *terzi* (ad es. gli studenti) dipenderà dai loro obiettivi e dai loro contenuti materiali.

(art. 63a cpv. 3, secondo periodo Cost.). La Costituzione conferisce all'autonomia delle scuole universitarie il rango costituzionale, senza tuttavia garantirla né descriverla direttamente. In applicazione della disposizione costituzionale citata e alla luce dei pareri espressi nel corso della procedura di consultazione, la nuova legge pone l'accento sull'autonomia delle scuole universitarie nell'ambito del coordinamento congiunto di Confederazione e Cantoni (cfr. soprattutto art. 5 cpv. 2), in particolare per quanto riguarda la pianificazione della politica universitaria e la ripartizione dei compiti a livello nazionale (art. 36 cpv. 1; cfr. n. 2.5.6). Poiché il legislatore costituzionale e quello federale presuppongono che l'autonomia sia garantita dagli enti responsabili, la Confederazione e i Cantoni non sono più liberi di decidere «se» accordarla o meno, ma unicamente di definirne la «forma» e il «grado»⁵⁴. Uno spazio universitario orientato alle prestazioni e capace di soddisfare elevati requisiti qualitativi poggia per forza di cose su scuole universitarie autonome. Per la scienza e l'educazione l'autonomia è addirittura un elemento costitutivo. Solo gli istituti autonomi, infatti, hanno la libertà necessaria per profilarsi in modo indipendente in un contesto caratterizzato dalla competitività. La stessa Dichiarazione di Bologna e quelle che le hanno fatto seguito stabiliscono chiaramente che lo spazio universitario europeo deve il suo successo e la sua attrattiva all'autonomia delle scuole universitarie. Spetta a ogni ente responsabile definire la responsabilità e le competenze delle proprie scuole universitarie in rapporto a se stesso. Nell'ottica del coordinamento a livello svizzero, gli organi comuni hanno la facoltà di stabilire, nel quadro dell'accreditamento istituzionale, le condizioni minime che i sistemi di garanzia della qualità di questi istituti devono soddisfare (art. 30 cpv. 1 lett. a, ad es. un'organizzazione e una direzione efficienti o diritti di partecipazione degli studenti). Così facendo, gli organi comuni fissano anche determinate condizioni quadro per l'autonomia delle scuole universitarie.

Politecnici federali (PF) e alte scuole pedagogiche

A fini di chiarezza e per sottolineare il ruolo importante ricoperto dai due PF nello spazio universitario svizzero, la legge menziona espressamente i PF accanto alle università cantonali (art. 2 cpv. 2 lett. a) e ribadisce – ai sensi delle considerazioni esposte sopra sulla responsabilità degli enti responsabili – che i PF, in qualità di istituti autonomi di diritto pubblico aventi personalità giuridica, sono *diretti e finanziati* esclusivamente dalla Confederazione in base alla *legge sui PF* (art. 4 cpv. 3). I PF rientrano nel campo di applicazione della legge analogamente ad altri istituti universitari federali e cantonali e partecipano così all'attività di coordinamento congiunto a livello nazionale e di garanzia della qualità svolta dalla Confederazione e dai Cantoni. La posizione particolare dei PF si manifesta anche attraverso la partecipazione (permanente) con voto consultivo del presidente del Consiglio dei PF alle sedute della Conferenza delle scuole universitarie (art. 13 lett. e). Per contro, in qualità di scuole universitarie federali, i PF non soggiacciono né al sistema dei *costi di riferimento* – per motivi di trasparenza sono tenuti a indicare unicamente i loro costi medi dell'insegnamento per studente (art. 3 cpv. 4 legge sui PF conformemente alla cifra II dell'allegato alla LASU) – né alle *disposizioni sui sussidi* contemplate dalla nuova legge (art. 2 cpv. 3; per i sussidi vincolati a progetti cfr. n. 2.5.8).

⁵⁴ St. Galler Kommentar ad art. 63a Cost., n. marg. 18 (disponibile soltanto in tedesco); BV-Kommentar Biaggini, art. 63a, n. 12 (disponibile soltanto in tedesco).

Anche le *alte scuole pedagogiche* occupano una posizione particolare nello spazio universitario svizzero: da un lato, non costituiscono un genere di scuola universitaria a sé stante, ma rientrano fondamentalmente nella categoria delle scuole universitarie professionali. Non a caso, nell'elenco delle scuole universitarie, la nuova legge le cita insieme alle scuole universitarie professionali e non come un genere di scuola universitaria a sé stante (art. 2 cpv. 2 lett. b). Dall'altro, le loro specificità giustificano di volta in volta un'attenzione e un trattamento particolari (ad es. relativamente all'ammissione, all'attuazione degli obiettivi e all'accreditamento istituzionale). Come i PF, anche le alte scuole pedagogiche rientrano nel campo di applicazione della nuova legge e partecipano all'attività di coordinamento congiunto e di garanzia della qualità svolta dalla Confederazione e dai Cantoni. Ciò nonostante, continuano a non percepire sussidi federali (art. 47 cpv. 2; sui sussidi vincolati a progetti cfr. n. 2.5.8). Per maggiori dettagli sulle competenze dei Cantoni in materia di formazione dei docenti si rimanda al numero 1.2.3.

Interconnessione tra legge federale, Convenzione sulla cooperazione e Concordato sulle scuole universitarie

Il nuovo articolo sulle scuole universitarie 63a Cost. si integra nel concetto di fondo degli articoli costituzionali sulla formazione, secondo cui la Confederazione e i Cantoni plasmano e sviluppano, in cooperazione coordinata, l'intero settore della formazione. Per adempiere congiuntamente i compiti di coordinamento, Confederazione e Cantoni stipulano una *Convenzione sulla cooperazione*, nella quale definiscono tra l'altro gli obiettivi comuni, istituiscono gli organi comuni e conferiscono loro le competenze necessarie per svolgere i propri compiti. Il concetto di fondo del coordinamento congiunto presuppone che la Confederazione e, nello scenario ideale, tutti i Cantoni vi partecipino. Nella legge è contemplata la base legale che consente alla Confederazione di stipulare la Convenzione sulla cooperazione (art. 6 cpv. 1). Per quanto riguarda i Cantoni, il via libera alla stipulazione della Convenzione sulla cooperazione è subordinato alla conclusione di un nuovo *Concordato sulle scuole universitarie*, che sottostà allo speciale obbligo di approvazione secondo l'articolo 48 capoverso 4 Cost.⁵⁵ Se non tutti i Cantoni dovessero aderire al Concordato sulle scuole universitarie, la Confederazione avrebbe la possibilità, su richiesta di almeno 18 Cantoni, di avviare la procedura per conferire al Concordato (ma non alla Convenzione sulla cooperazione) l'obbligatorietà generale (art. 68). Secondo il disegno di Convenzione sulla cooperazione (cfr. allegato 3)⁵⁶, tale convenzione acquista validità giuridica dal momento in cui la Confederazione (Consiglio federale) e due terzi dei Cantoni (Consigli di Stato), ma almeno dieci, la sottoscrivono (art. 20 cpv. 1 disegno di Convenzione sulla cooperazione). Questa disposizione mira a velocizzare il più possibile l'attuazione del coordinamento congiunto. Se i lavori per la stesura del Concordato sulle scuole universitarie o della Convenzione sulla cooperazione dovessero concludersi con un nulla di fatto o se la Confederazione e un numero considerevole di Cantoni non dovessero sottoscrivere la Convenzione sulla cooperazione, la via del coordinamento congiunto prescritto dalla Costituzione finirebbe affossata già in partenza e la Confederazione sarebbe autorizzata a esercitare le competenze sussidiarie conformemente all'articolo 63a capoverso 5 Cost.

⁵⁵ Il Concordato sulle scuole universitarie deve essere approvato secondo la stessa procedura applicabile alle leggi (del rispettivo Cantone).

⁵⁶ Il disegno di Convenzione sulla cooperazione allegato è stato elaborato dal gruppo di progetto Confederazione-Cantoni al termine della procedura di consultazione sulla LASU e non è ancora stato posto in consultazione.

2.5.2

Obiettivi comuni come linee direttrici e criterio di valutazione del coordinamento congiunto

Uno spazio universitario svizzero comune è possibile soltanto se la Confederazione e i Cantoni raggiungono un accordo sugli obiettivi comuni del coordinamento congiunto. Si tratta nella fattispecie di obiettivi inerenti all'impostazione dello spazio universitario svizzero nel suo insieme e non di obiettivi di politica universitaria che si danno i singoli enti responsabili o le singole scuole universitarie. L'articolo 63a capoverso 3 Cost. e le disposizioni sulle competenze sussidiarie della Confederazione previste nel capoverso 5 del medesimo articolo tracciano le linee direttrici per la formulazione degli obiettivi comuni. Dal canto suo, la legge indica nel suo scopo e oggetto l'obiettivo fondamentale da perseguire, ossia la creazione di un settore universitario svizzero competitivo, coordinato e di elevata qualità (art. 1 cpv. 1). Questo obiettivo generale è precisato sotto forma di obiettivi parziali (art. 3):

- istituire condizioni quadro favorevoli a un insegnamento e a una ricerca di elevata qualità;
- promuovere lo sviluppo dei profili delle scuole universitarie e la concorrenza tra di esse, in particolare nel campo della ricerca;
- promuovere la creazione di poli di competenza e la concentrazione delle offerte, mantenendo un'offerta formativa differenziata e di elevata qualità;
- delineare una politica universitaria nazionale coerente e in armonia con la politica federale di promozione della ricerca e dell'innovazione;
- garantire la permeabilità e la mobilità tra università, PF, scuole universitarie professionali e alte scuole pedagogiche e tra istituti dello stesso genere;
- unificare le strutture, i livelli di studio e i passaggi da un livello all'altro, nonché garantire il riconoscimento reciproco dei diplomi;
- finanziare le scuole universitarie secondo principi unitari e orientati alle prestazioni;
- provvedere a livello nazionale alla pianificazione della politica universitaria e alla ripartizione dei compiti in settori particolarmente costosi;
- prevenire le distorsioni di concorrenza tra gli istituti accademici e gli operatori della formazione professionale superiore per quanto riguarda i servizi e le offerte di formazione continua.

Spetta agli organi comuni e in particolare alla Conferenza svizzera delle scuole universitarie interpretare e precisare questi obiettivi nell'ambito del loro lavoro di coordinamento. Gli *obiettivi comuni* assumono carattere vincolante per la Confederazione e i Cantoni soltanto se sono iscritti nella Convenzione sulla cooperazione. Confederazione e Cantoni devono in ogni caso tenere presente che la loro attività a favore del coordinamento è valutata in base al raggiungimento degli obiettivi comuni (art. 63a cpv. 5 Cost.).

2.5.3

Mantenimento del profilo delle scuole universitarie professionali

Nell'ambito della procedura di consultazione, alcuni grandi partiti politici e associazioni mantello hanno chiesto che fosse mantenuto l'attuale profilo delle scuole universitarie professionali (cfr. n. 2.3.1). Come nella vigente legge sulle scuole universitarie professionali, questa richiesta è stata soddisfatta mediante la definizione dettagliata delle formazioni precedenti richieste, segnatamente la maturità professionale in una professione affine al settore di studio prescelto (art. 25 cpv. 1 lett. a). Fintanto che la Conferenza svizzera delle scuole universitarie non avrà precisato le condizioni di ammissione per ciascun settore di studio, si applicheranno le vigenti disposizioni della legge sulle scuole universitarie professionali e le sue prescrizioni esecutive (art. 25 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 73). La legge traccia altresì le linee fondamentali della struttura dei programmi di studio nelle scuole universitarie professionali: da un lato, stabilisce che i loro cicli di studio devono essere orientati alla pratica (art. 26 cpv. 1), dall'altro, ribadisce il principio secondo cui, al primo livello di studio, devono preparare gli studenti al conseguimento di un diploma che attesti le loro qualifiche professionali (art. 26 cpv. 2). Il Consiglio delle scuole universitarie emana inoltre principi relativi all'offerta di programmi di studio, in particolare alle qualifiche professionali richieste al primo e al secondo livello di studio. In questo modo, oltre a precisare la qualifica professionale nei singoli campi specifici, può anche stabilire ulteriori principi relativi in particolare all'offerta di programmi di studio nella seconda fase, attualmente fissati nella Convenzione per i master alle SUP⁵⁷ stipulata tra Confederazione e Cantoni. La garanzia delle condizioni di ammissione e della struttura degli studi è una responsabilità precipua degli enti responsabili e delle scuole universitarie. I sistemi di garanzia della qualità di queste ultime devono assicurare il rispetto di tali condizioni. La Confederazione e i Cantoni verificano che ciò sia il caso attraverso l'accreditamento istituzionale (art. 30 cpv. 1 lett. a n. 2). A sostenere l'obbligo di mantenere il profilo delle scuole universitarie professionali concorrono indirettamente anche le direttive in materia di pianificazione finanziaria: le offerte di programmi di studio di scuole universitarie professionali che non rispettano i principi menzionati o le prescrizioni emanate dalla Conferenza delle scuole universitarie non vengono prese in considerazione nella pianificazione finanziaria congiunta e, in particolare, nella determinazione del fabbisogno finanziario. Di conseguenza, per queste offerte, le scuole universitarie professionali non percepiscono né sussidi federali, né contributi intercantionali.

2.5.4

Istituzione di nuovi organi comuni dotati di competenze proprie

I nuovi organi comuni della Confederazione e dei Cantoni sostituiscono e accentrano i numerosi organi federali e cantonali attualmente responsabili della politica universitaria (Conferenza svizzera delle scuole universitarie, Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie, Organo di accreditamento e di garanzia della qualità), delle scuole universitarie professionali (Consiglio delle scuole universitarie pro-

⁵⁷ Convenzione del 24 agosto 2007 tra Confederazione e Cantoni sullo sviluppo dei cicli di studio master delle scuole universitarie professionali (Convenzione per i master alle SUP, RS 414.713.1).

fessionali della CDPE, Conferenza svizzera delle scuole universitarie professionali, Commissione federale delle scuole universitarie professionali) e delle alte scuole pedagogiche (Conferenza svizzera delle rettrici e dei rettori delle alte scuole pedagogiche). Rispetto alla situazione odierna, i compiti e la responsabilità di coordinamento dei nuovi organi comuni vengono ampliati e rafforzati.

Conferenza svizzera delle scuole universitarie

La Conferenza svizzera delle scuole universitarie è l'organo supremo in materia di politica universitaria nazionale. A essa è affidato il compito di coordinare il settore universitario a livello nazionale (art. 10 cpv. 1) e, nell'ambito delle competenze attribuitele, di emanare gli *atti normativi*, prendere le *decisioni*, nonché formulare i *pareri* e le *raccomandazioni* indispensabili (cfr. art. 11 cpv. 2 e 12 cpv. 3). La Confederazione svolge un ruolo importante in seno alla Conferenza delle scuole universitarie: quest'ultima, infatti, è diretta dal membro competente del Consiglio federale in qualità di presidente insieme a due membri dei governi dei Cantoni responsabili delle scuole universitarie in qualità di vicepresidenti (art. 14 cpv. 1 e 3). Inoltre, le decisioni della Conferenza delle scuole universitarie necessitano praticamente sempre del voto della Confederazione (art. 17 cpv. 2 lett. b e 18 cpv. 2 lett. b). Oltre al membro del Consiglio federale e ai membri competenti dei governi cantonali, alle sedute della Conferenza delle scuole universitarie partecipano con voto consultivo altri attori della politica universitaria (art. 13), tra cui i direttori dei servizi federali competenti, il presidente del Consiglio dei PF, la presidenza della Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie, il presidente del CSST⁵⁸, un rappresentante degli studenti e – in risposta a una particolare richiesta formulata nell'ambito della procedura di consultazione – il presidente del comitato delle organizzazioni del mondo del lavoro, nonché i presidenti degli altri comitati permanenti.

La Conferenza svizzera delle scuole universitarie si riunisce in Assemblea plenaria o in Consiglio delle scuole universitarie:

- L'*Assemblea plenaria* è composta dal membro competente del Consiglio federale in rappresentanza della Confederazione e da un membro del Governo di ciascun Cantone (art. 11 cpv. 1). Per deliberare, necessita della maggioranza qualificata dei due terzi dei voti espressi dai membri presenti più il voto della Confederazione (art. 17 cpv. 2). Viste le richieste di semplificazione della struttura della Conferenza delle scuole universitarie formulate nel corso della procedura di consultazione, le competenze dell'Assemblea plenaria sono state limitate agli ambiti che riguardano direttamente e in ugual misura i diritti e gli obblighi di tutti i Cantoni e in cui, per motivi di politica nazionale, la parità di trattamento tra i Cantoni è imprescindibile (art. 11 cpv. 2). Tra questi ambiti figurano in particolare le condizioni quadro del finanziamento comune, ossia le direttive in materia di pianificazione finanziaria, i costi di riferimento, nonché la definizione delle categorie di sussidi determinanti per ogni disciplina o settore di studio, la loro ponderazione e la durata massima degli studi, elementi questi di cui il calcolo dei sussidi di base e dei contributi versati ai sensi del Concordato deve tenere conto.

⁵⁸ Il ruolo e i compiti che il CSST sarà chiamato a svolgere in futuro saranno esaminati nell'ambito della revisione della legge sulla ricerca. A dipendenza dei risultati che scaturiranno da questo esame, si dovrà riconsiderare anche la partecipazione con voto consultivo del presidente alla Conferenza delle scuole universitarie.

- Il *Consiglio delle scuole universitarie* è composto dal membro competente del Consiglio federale in rappresentanza della Confederazione e da quattordici membri dei Governi dei Cantoni responsabili delle scuole universitarie (art. 12 cpv. 1). Spetta al Concordato sulle scuole universitarie definire le modalità di rappresentanza dei Cantoni responsabili, fermo restando che ogni Cantone ha diritto a un solo seggio (cpv. 2). Concretamente, devono essere rappresentate le dieci università, le sette scuole universitarie professionali e le quattordici alte scuole pedagogiche. Conformemente al capoverso 3, il Consiglio delle scuole universitarie tratta affari che riguardano in prima linea i compiti degli enti responsabili (ad es. principi relativi all'ammissione alle scuole universitarie professionali). Nell'attribuzione dei compiti giocano un ruolo importante anche il criterio dell'efficienza e la possibilità data ai grandi Cantoni universitari, in qualità di principali finanziatori del sistema delle scuole universitarie, di esercitare il loro influsso (ad es. nelle decisioni riguardanti la pianificazione della politica universitaria o la ripartizione dei compiti a livello nazionale). La procedura decisionale è più differenziata rispetto a quella dell'Assemblea plenaria (art. 18). Per quasi tutte le decisioni, oltre alla maggioranza qualificata dei due terzi dei voti espressi dai membri presenti più il voto della Confederazione, occorre anche la maggioranza semplice dei punti che il Concordato sulle scuole universitarie attribuisce ai rappresentanti dei Cantoni in funzione del loro numero di studenti. Questa disposizione tiene conto, da un lato, delle esigenze circa la capacità di agire del Consiglio delle scuole universitarie e, dall'altro, del bisogno di decisioni globalmente praticabili e largamente accettate.

Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie

La Conferenza dei rettori è l'*organo di coordinamento delle scuole universitarie a livello nazionale*. Le scuole universitarie vi sono rappresentate dai loro rettori o presidenti (art. 20 cpv. 1). La Conferenza dei rettori può dotarsi di camere per trattare questioni che interessano gli ambiti specifici delle università, dei politecnici federali, delle scuole universitarie professionali o delle alte scuole pedagogiche (art. 10 cpv. 3 disegno di Convenzione sulla cooperazione). Nell'ambito del coordinamento congiunto della Confederazione e dei Cantoni, nonché del coordinamento tra le scuole universitarie (art. 21 LASU e art. 11 disegno di Convenzione sulla cooperazione), la Conferenza dei rettori svolge i seguenti compiti fondamentali:

- sostiene la cooperazione e il coordinamento tra le scuole universitarie (organo di coordinamento delle scuole universitarie);
- rappresenta le scuole universitarie nella Conferenza delle scuole universitarie alla quale partecipa con voto consultivo tramite la sua presidenza (art. 13 lett. d) e dinanzi alla quale ha il diritto di presentare proposte ed emettere pareri; collabora alla preparazione degli affari della Conferenza delle scuole universitarie, in particolare alla pianificazione della politica universitaria e alla ripartizione dei compiti a livello nazionale (art. 38) e si adopera per l'attuazione delle decisioni della Conferenza delle scuole universitarie nelle scuole universitarie;
- coinvolge nei suoi processi decisionali le organizzazioni nazionali dei membri delle scuole universitarie come pure, su questioni di interesse comune, il Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia, il Consiglio nazionale

della ricerca e la CTI (art. 11 cpv. 5 e art. 6 disegno di Convenzione sulla cooperazione).

Consiglio svizzero di accreditamento e Agenzia svizzera di accreditamento

Il terzo organo comune della Confederazione e dei Cantoni è il *Consiglio svizzero di accreditamento* e la relativa *Agenzia svizzera di accreditamento e di garanzia della qualità*. Il Consiglio di accreditamento è competente per le questioni legate alla garanzia della qualità e all'accREDITamento. Elabora le direttive centrali in materia di accREDITamento e le norme procedurali da sottoporre al Consiglio delle scuole universitarie (art. 12 cpv. 3 lett. a n. 2), decide in merito agli accREDITamenti istituzionali su proposta dell'Agenzia di accREDITamento e di garanzia della qualità (art. 22 cpv. 3 in combinato disposto con l'art. 33 cpv. 1) e, in merito agli accREDITamenti facoltativi di programmi, su proposta anche di altre agenzie svizzere o estere da esso riconosciute. Il Consiglio di accREDITamento è un *comitato di esperti* che non soggiace ad alcuna direttiva. È composto da 15–20 membri in rappresentanza segnatamente delle scuole universitarie, del mondo del lavoro e degli studenti (art. 22 cpv. 1). L'*Agenzia svizzera di accREDITamento e di garanzia della qualità*, subordinata al Consiglio di accREDITamento, è un ente giuridicamente non autonomo (art. 23 cpv. 1). Visti i pareri emersi nel corso della procedura di consultazione, si è infatti deciso di rinunciare all'istituzione di un'agenzia di accREDITamento indipendente e autonoma. Nell'ambito della legge, il compito principale dell'Agenzia consiste nell'eseguire la procedura di accREDITamento, in particolare nell'esaminare le richieste e nel sottoporre proposte al Consiglio di accREDITamento (art. 32 e 33). Nei limiti delle sue capacità, può assumere mandati di accREDITamento per conto di terzi (art. 13 cpv. 4 disegno di Convenzione sulla cooperazione). È inoltre ipotizzabile che l'Agenzia di accREDITamento svolga altri compiti su mandato delle scuole universitarie o degli organi comuni, ad esempio *compiti di informazione e di consulenza a livello nazionale* finalizzati a promuovere una cultura dell'eccellenza nelle scuole universitarie.

Partecipazione degli studenti

Le scuole universitarie si sono sempre considerate una comunità formata da professori e studenti. La concezione europea, in particolare, considera gli studenti non soltanto come clienti, bensì come membri a tutti gli effetti delle scuole universitarie. Nel momento in cui le singole scuole universitarie si dotano di strutture partecipative che coinvolgono i membri delle scuole universitarie (professori, corpo intermedio e studenti) diventa indispensabile che soprattutto gli studenti possano difendere i loro interessi a livello nazionale. La legge tiene conto della particolare importanza che rivestono gli studenti in tutti gli *organi comuni*: ad esempio, prevede che un rappresentante degli studenti delle scuole universitarie svizzere partecipi con voto consultivo alle sedute della Conferenza delle scuole universitarie (art. 13 lett. g). Sulle questioni importanti, la Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie è inoltre tenuta a consultare le organizzazioni nazionali dei membri delle scuole universitarie, in particolare gli studenti, e a invitarle a partecipare a gruppi di lavoro (art. 11 cpv. 5 disegno di Convenzione sulla cooperazione). Rappresentanti degli studenti devono sedere anche nel Consiglio di accREDITamento (art. 22 cpv. 1). Infine, tra le condizioni sancite dalla legge per la concessione dell'accREDITamento istituzionale figura anche la garanzia di diritti di partecipazione adeguati ai membri delle scuole universitarie (art. 30 cpv. 1 lett. a n. 4).

Assicurazione congiunta della qualità nel settore universitario

La garanzia della qualità e l'accreditamento nel settore universitario sono due elementi fondamentali della nuova legge. L'articolo 63a capoverso 3 Cost. incarica espressamente la Confederazione e i Cantoni affinché provvedano ad assicurare la garanzia della qualità nel settore universitario. Le nuove disposizioni sulla garanzia della qualità e sull'accreditamento pongono l'accento sulla connessione tra coordinamento globale da un lato e competenza degli enti responsabili o autonomia delle scuole universitarie dall'altro. Mentre queste ultime sono responsabili della garanzia della qualità in senso stretto (art. 27 cpv. 2), la Confederazione e i Cantoni sono tenuti a provvedere insieme affinché, mediante l'emanazione di *direttive sulla garanzia della qualità* e di *direttive di accreditamento* (art. 27 cpv. 4 e 30 cpv. 2), nonché nell'ambito dell'*accreditamento istituzionale*, le scuole universitarie si dotino di propri sistemi di garanzia della qualità e che la garanzia della qualità venga attuata efficacemente secondo criteri comuni nazionali e standard internazionali (art. 30). L'obbligo di garanzia della qualità e la sua verifica attraverso l'*accreditamento istituzionale* conferiscono alle scuole universitarie e alle loro prestazioni una maggiore visibilità a livello nazionale e internazionale e possono servire quale strumento decisionale e di orientamento per studenti, rappresentanti delle scuole universitarie, politici, mondo del lavoro e società. Inoltre, contribuiscono a sostenere il profilo delle scuole universitarie e a migliorare il riconoscimento internazionale e la comparabilità dei titoli di studio ai sensi del processo di Bologna. Con l'introduzione di un accreditamento istituzionale obbligatorio anziché di un accreditamento di programmi, la legge soddisfa anche il principio della proporzionalità: per gli organi di accreditamento e le scuole universitarie interessate, infatti, l'accreditamento istituzionale comporta una mole di lavoro sensibilmente inferiore rispetto all'accreditamento di programmi. Gli accreditamenti istituzionali consentono di raggiungere l'obiettivo di garantire la qualità con il minor dispendio di risorse possibile e, rispetto all'accreditamento di programmi, accordano un maggiore peso all'autonomia delle scuole universitarie.

Accreditamento istituzionale e accreditamento di programmi

L'*accreditamento istituzionale* accerta se il sistema di garanzia della qualità della scuola universitaria o dell'istituto accademico soddisfa i requisiti minimi fissati dalla politica universitaria (art. 27 cpv. 1 e 30 cpv. 1). Tra questi rientra un'elevata qualità dell'insegnamento, della ricerca e dei servizi, un personale debitamente qualificato, nonché un'organizzazione e una direzione efficienti della scuola universitaria. Soltanto le scuole universitarie che offrono un insegnamento, una ricerca e servizi in più discipline o settori di studio possono essere accreditate come «università» o «scuole universitarie professionali». Inoltre, sia le scuole universitarie che i loro enti responsabili devono garantire l'esercizio durevole dell'istituto. Come previsto dalla legge, l'accreditamento istituzionale comporta conseguenze importanti (art. 28 cpv. 2): il *diritto a denominarsi* «università», «scuola universitaria professionale» o «alta scuola pedagogica», comprese eventuali forme derivate (art. 29), e la possibilità per gli istituti accademici di diritto pubblico di essere riconosciuti come aventi diritto ai sussidi e accedere così ai sussidi federali (art. 45 cpv. 1 lett. a e cpv. 2 lett. a) e ai contributi intercantonali. Tutte le università cantonali, le scuole universitarie professionali e le alte scuole pedagogiche come pure i politecnici federali e gli istituti accademici esistenti soggiacciono all'obbligo di accreditamento. Le scuole

universitarie e gli altri istituti accademici privati, per contro, devono sottoporsi a una procedura di accreditamento istituzionale soltanto se desiderano usufruire del diritto di denominazione citato o se, per essere riconosciute a livello internazionale, necessitano di un accreditamento da parte di un organo statale.

La legge introduce anche la possibilità per le scuole universitarie e gli altri istituti accademici di ottenere *accreditamenti facoltativi di programmi* di studio (art. 28 cpv. 3 e art. 31) che si limitano a verificare il rispetto di elevati standard di qualità stabiliti in apposite direttive. Secondo la nuova legge, gli accreditamenti di programmi possono essere richiesti unicamente dalle scuole e universitarie e dagli altri istituti accademici che hanno ottenuto un accreditamento istituzionale. A differenza di quest'ultimo, nel caso dell'accREDITAMENTO di programmi la verifica sulla quale si basa la proposta sottoposta al Consiglio di accreditamento può essere effettuata anche da altre agenzie nazionali o estere da esso riconosciute (art. 33 cpv. 1 lett. b).

Per una panoramica dei sistemi di accreditamento nei Paesi europei si rimanda all'allegato 2.

2.5.6 Pianificazione della politica universitaria e ripartizione dei compiti a livello nazionale

Strumento di coordinamento a livello nazionale

L'elevata qualità delle prestazioni fornite attualmente e la competitività delle scuole universitarie svizzere nel raffronto internazionale sono prerogative che devono essere garantite anche in futuro. Vista la limitatezza dei fondi pubblici a disposizione e la globalizzazione in atto nel settore dell'educazione e della ricerca che causerà un ulteriore inasprimento della pressione concorrenziale sulle scuole universitarie svizzere, il progetto di *coordinamento, aggiustamento e ripartizione di determinati compiti a livello nazionale* appare più urgente che mai. Se da un lato, nello scenario che va delineandosi, soltanto le scuole universitarie con un chiaro profilo nel settore della ricerca e dell'educazione saranno in grado di emergere, dall'altro, per riuscire a tenere testa alla concorrenza internazionale, un Paese come la Svizzera dovrà unire le proprie forze soprattutto nei settori particolarmente costosi. Al riguardo, già il messaggio relativo alla prima legge sull'aiuto alle università insiste sulla necessità di un *coordinamento nazionale*⁵⁹. Dal canto suo, il rapporto della CSEC-N relativo all'articolo costituzionale sull'istruzione individua i punti deboli del sistema odierno nelle differenze in parte non giustificabili dei costi di cicli di studio comparabili tra le diverse scuole universitarie, nella mancanza di trasparenza nell'assegnazione delle risorse, nella ripartizione insufficiente, per non dire inesistente, dei compiti tra le università, i politecnici e le scuole universitarie professionali e tra istituti dello stesso genere, come pure nella gestione strategica carente del sistema svizzero di insegnamento universitario a livello nazionale⁶⁰.

La legge pone le basi per l'auspicato coordinamento a livello svizzero. La *pianificazione della politica universitaria e la ripartizione dei compiti a livello nazionale* (art. 1 cpv. 2 lett. c e 36 segg.) costituiscono lo strumento per il coordinamento congiunto del settore universitario da parte della Confederazione e dei Cantoni. Lo

⁵⁹ Messaggio del 28 novembre 1967 del Consiglio federale all'Assemblea federale sull'aiuto della Confederazione alle Università cantonali (FF 1967 II 1021).

⁶⁰ Rapporto CSEC-N, Articolo costituzionale sull'istruzione (FF 2005 4893 4921).

stesso Consiglio federale, nel suo parere sul rapporto della CSEC-N, sottolinea chiaramente l'importanza e la necessità di una pianificazione a livello nazionale della politica nel settore universitario.⁶¹

La legge non è la sede appropriata in cui definire *materialmente* la pianificazione della politica universitaria e la ripartizione dei compiti a livello nazionale. Per questo motivo, si limita a stabilire le principali *condizioni quadro del processo di pianificazione*. Tra queste figura in particolare la definizione degli strumenti di pianificazione e dei livelli di procedura, compresi gli attori competenti e il loro contributo operativo.

La pianificazione della politica universitaria e la ripartizione dei compiti a livello nazionale prevedono tre *strumenti di pianificazione* strettamente connessi l'uno con l'altro:

- la definizione di priorità generalmente orientate al lungo termine e di misure trasversali necessarie a tal fine (art. 36 cpv. 2 lett. a);
- la ripartizione generalmente orientata al lungo termine dei compiti nei settori particolarmente costosi (art. 36 cpv. 2 lett. b); e
- la pianificazione finanziaria per il rispettivo periodo ERI (art. 36 cpv. 2 lett. c).

I tre strumenti vengono definiti dalla Conferenza svizzera delle scuole universitarie al termine di un *processo iterativo*, preparato e coordinato dalla Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie (cfr. spiegazioni degli art. 36–40), che ha inizio con la presentazione dei piani di sviluppo e finanziari elaborati dalle scuole universitarie.

Attuazione dell'autonomia delle scuole universitarie e dell'obbligo di differenziazione

Nell'elaborazione della pianificazione della politica universitaria e della ripartizione dei compiti a livello nazionale, la Conferenza svizzera delle scuole universitarie deve, da un lato, preservare *l'autonomia delle scuole universitarie* e, dall'altro, tenere conto dei *diversi compiti delle università, dei PF, delle scuole universitarie professionali e delle alte scuole pedagogiche* (art. 36 cpv. 1):

- Questa disposizione stabilisce che la pianificazione della politica universitaria e la ripartizione dei compiti a livello nazionale devono essere distinte dalla pianificazione strategica dei singoli istituti e dei loro enti responsabili e possono riguardare unicamente gli ambiti indispensabili per il coordinamento globale nel settore universitario⁶². Gli ambiti che interessano esclusivamente i singoli enti responsabili e le singole scuole universitarie non sono presi in considerazione nella pianificazione della politica universitaria a livello nazionale e, di conseguenza, rientrano nel campo di autonomia che la Confederazione e i Cantoni sono tenuti a rispettare. Lo stesso vale per gli ambiti oggetto di cooperazioni bilaterali o multilaterali tra scuole universitarie, che non hanno alcun rapporto con il coordinamento globale del settore universitario. La considerazione riservata alla posizione delle scuole universitarie si manifesta anche nel ruolo che la pianificazione della politica uni-

⁶¹ Rapporto CSEC-N, Articolo quadro sulla formazione nella Costituzione federale (FF 2005 4957), parere del Consiglio federale, 4961.

⁶² St. Galler Kommentar ad art. 63a Cost., n. marg. 33 (disponibile soltanto in tedesco).

versitaria a livello nazionale attribuisce loro. Attrici protagoniste all'avvio del processo di pianificazione, le scuole universitarie sono in grado, attraverso i loro piani di sviluppo e finanziari, di influenzare in misura determinante il risultato finale del processo (art. 37 cpv. 1). Il successo della pianificazione della politica universitaria a livello nazionale deve dipendere in primo luogo dai piani di sviluppo e finanziari, ossia dalle strategie presentate dalle stesse scuole universitarie (approccio «dal basso verso l'alto»). Ai fini del processo di pianificazione, la legge attribuisce un ruolo importante anche alla Conferenza dei rettori (art. 38).

- Parallelemente all'autonomia delle scuole universitarie, l'elaborazione della pianificazione della politica universitaria a livello nazionale deve tenere conto anche della diversità dei compiti svolti dalle università, dai politecnici federali, dalle scuole universitarie professionali e dalle alte scuole pedagogiche. La nuova legge concretizza così anche in questo ambito l'*obbligo di differenziazione* già accennato nella Costituzione⁶³. La pianificazione della politica universitaria nazionale deve tenere presente che nello spazio universitario svizzero continuano a esistere diversi generi di scuole universitarie che svolgono compiti complementari. Nell'ambito della pianificazione della politica universitaria a livello nazionale, l'obbligo di differenziazione si manifesta soprattutto nella pianificazione finanziaria e più precisamente al momento della determinazione dei costi di riferimento (art. 44 cpv. 3).

Definizione delle priorità e delle misure trasversali necessarie

Un compito importante della Conferenza svizzera delle scuole universitarie (riunita nel Consiglio delle scuole universitarie) consiste nel definire le priorità e le misure trasversali necessarie per fornire gli impulsi, generalmente proiettati su un orizzonte temporale più lungo rispetto ai quadrienni ERI, indispensabili allo spazio universitario svizzero. Nella definizione delle priorità e delle misure trasversali, la Conferenza svizzera delle scuole universitarie deve attenersi agli obiettivi fondamentali del coordinamento congiunto (art. 36 cpv. 2 lett. a in combinato disposto con l'art. 3 lett. a–g). Tra le priorità e le misure a lungo termine suscettibili di migliorare, in particolare, la competitività delle scuole universitarie figurano il potenziamento di determinate discipline o settori di studio, il miglioramento della proporzione professori/studenti, la concentrazione delle offerte e la definizione di priorità in singole discipline o in singoli settori di studio, il sostegno allo sviluppo del profilo specifico delle scuole universitarie professionali, delle università e dei politecnici federali e il potenziamento della ricerca e dello sviluppo applicati nel settore universitario. Per la loro attuazione, la Conferenza delle scuole universitarie può avvalersi anche dello strumento dei sussidi vincolati a progetti. Essa fissa le priorità e le misure trasversali del caso armonizzandole con gli altri strumenti (ripartizione dei compiti nei settori particolarmente costosi e pianificazione finanziaria) a disposizione per la pianificazione della politica universitaria e la ripartizione dei compiti a livello nazionale.

Ripartizione dei compiti nei settori particolarmente costosi

Tra i compiti più importanti della Conferenza delle scuole universitarie (riunita nel Consiglio delle scuole universitarie) figura la ricerca di un'intesa tra gli enti respon-

⁶³ Rapporto CSEC-N, Articolo costituzionale sull'istruzione, (FF 2005 4893 4923 4940); St. Galler Kommentar ad art. 63a Cost., n. marg. 12 (disponibile soltanto in tedesco).

sabili in merito a una ripartizione dei compiti duratura nei *settori particolarmente costosi*⁶⁴. Per la nuova Conferenza delle scuole universitarie si tratta di una sfida politica anche perché, in caso di fallimento, l'Assemblea federale potrebbe decidere in merito alla ripartizione dei compiti nei settori particolarmente costosi e subordinare il sostegno alle scuole universitarie al rispetto di tale decisione (art. 63a cpv. 5 Cost.). Lo strumento della ripartizione dei compiti nei settori particolarmente costosi permette di suddividere in modo efficace e appropriato le priorità in materia di formazione e di ricerca nel settore universitario e di ottimizzare l'impiego dei fondi disponibili (art. 40 cpv. 1). La definizione di priorità ha come obiettivo il miglioramento dell'efficienza dei costi nell'impiego dei fondi pubblici destinati all'insegnamento e alla ricerca nel settore universitario, preservando o incrementando nel contempo la qualità⁶⁵. Nei settori particolarmente costosi, la Conferenza delle scuole universitarie può decidere una ripartizione dei compiti vincolante per tutte le parti coinvolte. Se un ente responsabile non ottempera a queste decisioni, la Confederazione ha la facoltà di decurtargli o rifiutargli i sussidi federali (sussidi di base, sussidi per investimenti edili, sussidi per le spese locative e sussidi vincolati a progetti; art. 40 cpv. 3). Parallelamente, in virtù di una disposizione analoga contemplata dal Concordato, è lecito attendersi che anche i corrispettivi contributi intercantionali vengano ridotti o stralciati. Sebbene gli enti cantonali responsabili siano liberi di mantenere la loro offerta nei settori in questione, è prevedibile che la soppressione parziale o totale dei sussidi federali e dei contributi intercantionali non li lasci completamente immuni. Con ogni probabilità, nel suo mandato di prestazioni al settore dei PF il Consiglio federale attuerà la ripartizione dei compiti. L'approvazione finale del mandato di prestazioni e la determinazione del limite di spesa spettano all'Assemblea federale (art. 34b cpv. 2 legge sui PF). Il rapporto della CSEC-N relativo all'articolo costituzionale sull'istruzione cita come esempi di settori particolarmente costosi, la medicina, le alte tecnologie e la ricerca di punta⁶⁶. Nella legge, il legislatore ha deliberatamente *rinunciato* a menzionare i settori particolarmente costosi, non da ultimo perché, con il passare del tempo, possono subire cambiamenti e, a dipendenza di come evolve la situazione, i settori in questione potrebbero essere altri⁶⁷. Le scuole universitarie sono coinvolte nel processo attraverso i loro piani di sviluppo e finanziari e tramite le proposte formulate dalla Conferenza dei rettori. Quest'ultima assicura anche un adeguato coinvolgimento degli ambienti della ricerca (art. 11 cpv. 6 disegno di Convenzione sulla cooperazione). Poiché quelle riguardanti la ripartizione dei compiti nei settori particolarmente costosi sono considerate decisioni importanti, in sede di preparazione, la presidenza deve invitare le cerchie interessate a esprimere il loro parere (art. 14 cpv. 5).

La *prima fase* per la concretizzazione di questo strumento di coordinamento consiste nel definire i settori particolarmente costosi. A tale scopo, occorre mettere in relazione le spese dei singoli settori con quelle dell'intero settore delle scuole universitarie e della ricerca. Un settore deve essere considerato particolarmente costoso perlomeno quando le sue spese assorbono una parte consistente dei fondi stanziati dalla Confederazione e dai Cantoni per l'intero settore delle scuole universitarie e della

⁶⁴ Rapporto CSEC-N, Articolo costituzionale sull'istruzione (FF 2005 4893 4907).

⁶⁵ Rapporto CSEC-N, Articolo costituzionale sull'istruzione (FF 2005 4893 4921).

⁶⁶ Rapporto CSEC-N, Articolo costituzionale sull'istruzione (FF 2005 4893 4922).

⁶⁷ Nel suo primo rapporto d'analisi del 21 ottobre 2008, il CSST ritiene che, vista l'estrema complessità del sistema delle scuole universitarie e del loro finanziamento come pure la rapidità del progresso tecnologico, i settori particolarmente costosi devono essere definiti di volta in volta, ossia in funzione dei bisogni del momento o di quelli prevedibili.

ricerca. Spetta poi all'Assemblea plenaria stabilire principi plausibili e generalmente validi per la determinazione dei settori particolarmente costosi (art. 11 cpv. 2 lett. e) e fornire così al Consiglio delle scuole universitarie linee guida coerenti per la designazione concreta di tali settori. La *seconda fase* consiste nel valutare se, in un determinato settore riconosciuto come particolarmente costoso, la ripartizione dei compiti con la definizione di priorità consente davvero di migliorare l'efficienza dei costi, in altre parole, se offre vantaggi finanziari (guadagno di efficienza). Va da sé che né la ripartizione dei compiti, né la definizione di priorità possono comportare una perdita sul fronte della qualità. La ripartizione dei compiti, quindi, deve produrre risparmi, ad esempio sui costi per studente e, nel contempo, preservare o aumentare ulteriormente l'elevata qualità dell'insegnamento e della ricerca.

Pianificazione finanziaria, in particolare definizione delle direttive in materia di pianificazione finanziaria e dei costi di riferimento

Un altro compito importante affidato alla Conferenza delle scuole universitarie (riunita nel Consiglio delle scuole universitarie) consiste nella pianificazione finanziaria che, armonizzata con gli altri strumenti di pianificazione descritti sopra, serve alla determinazione congiunta e coordinata del fabbisogno complessivo di fondi pubblici per le scuole universitarie e gli altri istituti accademici per ogni periodo di pianificazione (art. 42 cpv. 1 e cpv. 2 lett. f). Il fabbisogno finanziario viene stabilito dalla Conferenza delle scuole universitarie al termine di un processo specifico al quale partecipano tutte le scuole universitarie e gli organi comuni, ciascuno con compiti diversi. La pianificazione finanziaria si inserisce nella gestione strategica del settore universitario svizzero da parte della Confederazione e dei Cantoni, in altre parole nella pianificazione della politica universitaria e nella ripartizione dei compiti a livello nazionale (art. 36 cpv. 2 lett. c; art. 42 cpv. 2 lett. f)⁶⁸. Scopo della pianificazione finanziaria è migliorare la trasparenza dei costi, rafforzare la legittimità delle richieste di fondi pubblici e aumentare la sicurezza della pianificazione della Confederazione e dei Cantoni. Analogamente agli altri strumenti di pianificazione, anche per quanto riguarda la pianificazione finanziaria la legge si limita a sancirne i principi, senza definirne materialmente i contenuti:

- La pianificazione finanziaria deve assicurare che gli enti pubblici mettano a disposizione del settore universitario fondi sufficienti per assicurare un insegnamento e una ricerca di elevata qualità (art. 41 cpv. 1) e che tali fondi vengano impiegati in modo economico ed efficace (cpv. 3).
- Nell'ambito della determinazione del fabbisogno finanziario, la pianificazione finanziaria deve prestare attenzione affinché le scuole universitarie si impegnino ad acquisire fondi di terzi in misura adeguata (cpv. 4; tra i fondi di terzi rientrano ad esempio i sussidi del FNS, della CTI o dei programmi di ricerca dell'UE assegnati in un contesto di concorrenza).
- Infine, la pianificazione finanziaria deve provvedere affinché le direttive in materia di pianificazione definite per ciascun periodo di pianificazione – e di conseguenza anche le pianificazioni finanziarie della Confederazione e dei Cantoni – vengano rispettate (art. 43).

⁶⁸ Rapporto CSEC-N, Articolo costituzionale sull'istruzione (FF 2005 4893 5526); St. Galler Kommentar ad art. 63a Cost., n. marg. 25 (disponibile soltanto in tedesco).

Per la determinazione congiunta del fabbisogno finanziario, la Conferenza delle scuole universitarie si basa essenzialmente sulla contabilità analitica, nonché sui piani di sviluppo e finanziari delle scuole universitarie, sui pertinenti rilevamenti statistici dell'Ufficio federale di statistica e sul numero di studenti previsto (art. 42 cv. 2).⁶⁹ Altri elementi chiave della pianificazione finanziaria sono le direttive in materia di pianificazione finanziaria emanate dalla Conferenza delle scuole universitarie (art. 43) e i cosiddetti costi di riferimento (art. 42 cpv. 2 lett. d; art. 44).⁷⁰

- Le direttive in materia di pianificazione finanziaria emanate dalla Conferenza delle scuole universitarie (riunita in Assemblea plenaria) fissano i limiti della pianificazione finanziaria. Il loro scopo è assicurare che la pianificazione della politica universitaria a livello nazionale rispetti le pianificazioni finanziarie della Confederazione e dei Cantoni. Le direttive in materia di pianificazione finanziaria consistono in valori di riferimento (ad es. tassi di inflazione o aumento del numero di studenti) e svolgono un'importante funzione di gestione strategica: consentono di rivelare precocemente e in modo trasparente i sorpassi che si profilano in tutte le fasi del processo e a ogni livello e di correggerle nel corso della pianificazione finanziaria. L'adozione di una pianificazione finanziaria che va oltre le direttive in materia e che, di conseguenza, non risulta conforme alle pianificazioni finanziarie di Confederazione e Cantoni, potrebbe comportare un sensibile sovraccarico fino all'elaborazione del preventivo e, con ogni probabilità, metterebbe la Confederazione nell'impossibilità di rispettare le aliquote di sussidio fissate nella legge. Questo scenario si ripercuoterebbe anche sui sussidi degli enti responsabili e sui contributi accordati nell'ambito del finanziamento intercantonale.
- L'altro pilastro importante della pianificazione finanziaria sono i *costi di riferimento* fissati dalla Conferenza delle scuole universitarie (riunita in Assemblea plenaria) che fungono da punto di partenza per la determinazione del finanziamento di base della Confederazione dei Cantoni (sussidi di base e contributi intercantonali). In un *primo momento*, si procede al calcolo dei costi medi effettivi per studente in ogni disciplina e settore di studio, in base alle contabilità analitiche delle scuole universitarie (art. 42 cpv. 2 lett. d; art. 44 cpv. 2)⁷¹. Nel corso di questa operazione, la Conferenza delle scuole universitarie è libera di trascurare evidenti casi estremi. Il rapporto finanziario SER/UFFT giunge alla conclusione che – ad eccezione del settore della medicina, nel quale si lavora con le stime – la contabilità analitica delle scuole universitarie è uno strumento affidabile per il calcolo dei costi di riferimento⁷². In un *secondo momento*, i costi di riferimento vengono adeguati

⁶⁹ Il numero degli studenti necessario per calcolare i costi per studente nella formazione di base può essere rilevato per le università, i politecnici federali e le scuole universitarie professionali secondo regole comparabili. Attualmente, per determinare i costi di riferimento delle università e delle scuole universitarie professionali ci si avvale ancora di diverse statistiche. Questo problema dovrebbe essere risolto quanto prima (SER/UFFT, Rapporto finanziario del 10 giugno 2008, p. 30 segg., disponibile soltanto in tedesco e francese).

⁷⁰ Altri principi di finanziamento unitari per il calcolo dei sussidi di base consistono nella definizione delle categorie di sussidi determinanti per disciplina e settore di studio, la loro ponderazione e la durata massima degli studi (art. 11 cpv. 2 lett. d).

⁷¹ SER/UFFT, Rapporto finanziario del 10 giugno 2008, p. 17 segg. (disponibile soltanto in tedesco e francese).

⁷² SER/UFFT, Rapporto finanziario del 10 giugno 2008, p. 17 segg. (disponibile soltanto in tedesco e francese).

in modo da garantire la copertura dei costi per un insegnamento di qualità e la ricerca necessaria a tale scopo. Tale adeguamento è effettuato in particolare mediante il cosiddetto fattore di standardizzazione per la ricerca (cpv. 3), tenendo presente le priorità e le misure trasversali da stabilire, nonché le direttive in materia di pianificazione finanziaria citate. Analogamente a queste ultime, i costi di riferimento assolvono anche una funzione complementare di gestione strategica: mediante il valore del fattore di standardizzazione per la ricerca, la Conferenza delle scuole universitarie può fornire impulsi strategici entro i limiti stabiliti e dare rilievo a determinati gruppi di facoltà o settori di studio. D'altro canto, con il fattore di standardizzazione per la ricerca la Conferenza delle scuole universitarie dispone di uno strumento per adempiere l'obbligo di differenziazione (art. 44 cpv. 3, secondo periodo). Considerata la diversità degli obiettivi e, in parte, delle esigenze di università, politecnici federali e scuole universitarie professionali, nonché dei singoli settori di studio e delle singole discipline, la legge prevede l'applicazione di supplementi per la ricerca che variano a dipendenza della quota di ricerca e della forma di insegnamento e assistenza (rapporto professori/studenti) della scuola universitaria interessata.

- Una buona proporzione professori/studenti riveste un ruolo fondamentale. La correlazione generale tra la proporzione professori/studenti e la qualità della formazione può essere stabilita soltanto in parte⁷³. La proporzione professori/studenti ottimale è un parametro difficile da definire anche perché dipende in larga misura dalle esigenze della disciplina o del settore di studio. Per questo motivo si è deciso di non applicare un supplemento per la proporzione professori/studenti al fattore di standardizzazione. I costi di riferimento costituiscono anche un incentivo diretto per il comportamento delle scuole universitarie: quelle con costi nettamente superiori ai costi di riferimento, infatti, cercheranno di ottimizzarli. La pubblicazione delle contabilità analitiche le indurrà a valutare con occhio critico le spese in rapporto alle prestazioni e ad adottare i correttivi del caso al loro interno o tra di loro (aggiustamento del portafoglio). L'Assemblea plenaria è tenuta a verificare periodicamente i costi di riferimento definiti (art. 44 cpv. 4). Attraverso questa disposizione, la legge consente di monitorare la reale efficacia di questo strumento di coordinamento (di norma al termine di ogni periodo di pianificazione) e, se gli obiettivi non sono raggiunti, di adottare per tempo le misure necessarie.

2.5.7 Finanziamento

Principi del finanziamento comune

Il finanziamento del settore universitario con le nuove disposizioni è integrato nel *coordinamento globale* del settore universitario svizzero svolto da Confederazione e Cantoni, in particolare nella pianificazione a livello nazionale della politica universitaria e nella ripartizione dei compiti (art. 36 cpv. 2 lett. c; art. 42 cpv. 2 lett. f)⁷⁴. A

⁷³ SER/UFFT, Rapporto finanziario del 10 giugno 2008, p. 42 segg. (disponibile soltanto in tedesco e francese).

⁷⁴ Rapporto CSEC-N, Articolo costituzionale sull'istruzione, (FF 2005 4893 4940); St. Galler Kommentar ad art. 63a Cost., n. marg. 25 (disponibile soltanto in tedesco).

tal riguardo la legge prevede, in relazione agli obiettivi comuni, una serie di principi ai quali la Confederazione e i Cantoni devono attenersi nel quadro del loro coordinamento in seno alla Conferenza delle scuole universitarie:

- la Confederazione, insieme ai Cantoni, garantisce che i poteri pubblici mettano a disposizione del settore universitario fondi sufficienti per assicurare un insegnamento e una ricerca di elevata qualità (art. 41 cpv. 1; art. 3 lett. a);
- la Confederazione partecipa insieme ai Cantoni al finanziamento delle scuole universitarie e degli altri istituti accademici applicando a tal fine principi di finanziamento unitari (art. 41 cpv. 2);
- deve essere garantito un impiego economico ed efficace dei sussidi erogati dai poteri pubblici (art. 41 cpv. 3; art. 3 lett. g);
- le scuole universitarie si devono adoperare per ottenere fondi adeguati da parte di terzi (art. 41 cpv. 4; art. 3 lett. b e g).

I principi del finanziamento vengono applicati in particolare tramite la *pianificazione finanziaria* comune e i *costi di riferimento* in essa definiti (cfr. n. 2.5.6), mediante l'introduzione di *aliquote contributive fisse* per la partecipazione *della Confederazione* ai costi di riferimento complessivi, nonché tramite *sussidi federali incentrati prevalentemente sulle prestazioni*.

Mantenimento della diversità delle fonti di finanziamento

La nuova legge non prevede cambiamenti per le diverse fonti di finanziamento del settore universitario, ma concentra e armonizza in un'unica legge federale le attuali disposizioni della LAU e della LSUP sui *sussidi della Confederazione alle scuole universitarie e ad altri istituti cantonali del settore universitario* (escluse le alte scuole pedagogiche). Le diverse fonti di finanziamento (enti responsabili, Confederazione, Cantoni e fondi di terzi) hanno dato buoni risultati e costituiscono un punto di forza del sistema svizzero delle scuole universitarie. Esse contribuiscono a stimolare la concorrenza tra le scuole universitarie e permettono di evitare che queste ultime dipendano esclusivamente da un finanziatore⁷⁵:

- attualmente il finanziamento delle scuole universitarie cantonali (escluse le alte scuole pedagogiche) è assicurato da cinque fonti principali: i contributi degli enti responsabili, i sussidi della Confederazione in virtù della LAU⁷⁶ e della LSUP⁷⁷, i contributi dei Cantoni previsti dall'accordo intercantonale del 20 febbraio 1997 sulle università⁷⁸ e dall'accordo intercantonale del 12 giugno 2003 sulle scuole universitarie professionali (ASUP)⁷⁹, i sussidi per la ricerca competitiva della Confederazione (FNS, CTI e programmi quadro di ricerca dell'UE) e altri fondi di terzi (fondi privati);

⁷⁵ Rapporto esplicativo sulla LASU, consultazione del 12 settembre 2007, p. 9, SER/UFFT, rendiconto finanziario, p. 2 (<http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/1504/Finanzbericht.pdf>).

⁷⁶ RS 414.20

⁷⁷ RS 414.71

⁷⁸ RS-CDPE 3.1

⁷⁹ RS-CDPE 3.3

- le alte scuole pedagogiche sono finanziate dai contributi dei loro rispettivi enti responsabili, dai contributi cantonali previsti dall'ASUP⁸⁰ e dai fondi di terzi;
- i PF e gli altri istituti federali del settore universitario sono finanziati dai contributi degli enti responsabili, dai sussidi per la ricerca competitiva della Confederazione (FNS, CTI e programmi quadro di ricerca dell'UE) e da altri fondi di terzi (fondi privati).

Garanzia del finanziamento di base: aliquote contributive fisse della Confederazione per la sua partecipazione ai costi di riferimento complessivi

La garanzia del finanziamento di base fa parte dei principali obiettivi della nuova legge federale. La Confederazione ora partecipa all'importo globale dei costi di riferimento delle università cantonali e delle scuole universitarie professionali in base ad *aliquote fisse* (art. 50). In questo modo si stabiliscono per la prima volta delle spese vincolate per il *finanziamento di base* delle scuole universitarie da parte della Confederazione⁸¹. La sicurezza del finanziamento federale a medio termine risulterà così notevolmente rafforzata nel campo delle scuole universitarie. Il vincolo di questa spesa federale sottolinea altresì l'importanza del fatto che i Cantoni utilizzino a loro volta i costi di riferimento come valori di base per determinare i contributi intercantonali previsti dal concordato, che sono anch'essi vincolati. La strategia di coordinamento globale imposta dalla Costituzione può aver esito positivo solo se anche i sussidi concordatari fissati dai Cantoni si fondano *per principio* sui costi di riferimento. Ci aspettiamo pertanto che i Cantoni stabiliscano l'importo dei sussidi concordatari in base ai costi di riferimento definiti congiuntamente. Le diverse aliquote per i sussidi, del 20 per cento e del 30 per cento, tengono conto dell'*obbligo di differenziazione* menzionato, vale a dire dei diversi obiettivi delle università e delle scuole universitarie professionali, in particolare per quanto riguarda i mandati di prestazione in materia di insegnamento e di ricerca. Attualmente la Confederazione finanzia quasi il 30 per cento dei costi di esercizio delle scuole universitarie professionali mediante i sussidi per le spese di esercizio e circa il 20 per cento dei costi di esercizio delle università tramite i sussidi di base (esclusi i fondi di terzi)⁸². Complessivamente, cioè tenendo conto dei contributi per la promozione della ricerca, la Confederazione copre circa la medesima quota delle spese per i due tipi di istituti, ovvero quasi un quarto delle spese di esercizio (cfr. allegato 1, diagramma Finanziamento per finanziatori)⁸³. Con le diverse aliquote con le quali partecipa ai costi di riferimento complessivi, la Confederazione sottolinea e sostiene l'importanza e il mantenimento dei diversi profili di scuola universitaria. A causa delle loro *attività di ricerca*, le scuole universitarie riceveranno anche in futuro mezzi (federali) notevolmente superiori per promuovere la ricerca rispetto alle scuole universitarie professionali, mentre queste ultime beneficeranno con il nuovo sistema di maggiori sussidi di base per l'*insegnamento*. Effettivamente l'insegnamento rappresenta meno del 40 per cento dei costi di esercizio delle scuole universitarie, contro quasi il 50 per cento per la ricerca, mentre per le scuole universitarie professionali la quota dell'insegnamento è del 70 per cento e quella della ricerca appena del 15 per cento (cfr. allegato 1, diagramma Ripartizione delle spese d'esercizio delle università e

⁸⁰ RS-CDPE 3.3

⁸¹ St. Galler Kommentar ad art. 63a Cost., n. marg. 29 (disponibile soltanto in tedesco).

⁸² SER/UFFT, rendiconto finanziario del 10 giugno 2008, p. 36.

⁸³ SER/UFFT, rendiconto finanziario del 10 giugno 2008, p. 37 segg.

delle SUP in funzione delle prestazioni)⁸⁴. Occorre garantire che non vi sarà alcun aumento repentino delle spese per la Confederazione quando in base alla nuova legge si determinerà per la prima volta il fabbisogno finanziario e il contributo federale complessivo al finanziamento di base (cfr. n. 2.5.9).

Sussidi federali uniformi e maggiormente incentrati su prestazioni e risultati

In base alla legislazione attuale le scuole universitarie professionali cantonali ricevono dalla Confederazione sussidi per le spese di esercizio e sussidi per gli investimenti edili, mentre le scuole universitarie cantonali percepiscono sussidi di base, sussidi per gli investimenti edili e sussidi vincolati a progetti⁸⁵. La nuova legge prevede di versare alle università cantonali, alle scuole universitarie professionali e agli altri istituti accademici aventi diritto ai sussidi degli aiuti finanziari uniformi in forma di sussidi di base, sussidi vincolati a progetti e sussidi per gli investimenti edili e le spese locative (art. 47 cpv. 1 lett. b). Per la prima volta i PF, gli altri istituti accademici federali e le alte scuole pedagogiche possono beneficiare di aiuti finanziari sotto forma di *sussidi vincolati a progetti* (art. 2 cpv. 3 e 47 cpv. 2). Con l'estensione di questa categoria di sussidi ai PF e alle ASP si intende rafforzare la collaborazione tra tutte le scuole universitarie e sottolineare l'importanza di questa categoria di sussidi per il coordinamento del settore universitario a livello nazionale. I contributi per le alte scuole pedagogiche restano limitati a progetti trasversali con scuole universitarie o con scuole universitarie professionali.

Le categorie di sussidi menzionate sono *maggiormente incentrate su prestazioni e risultati* rispetto a quelle attuali:

- l'importo complessivo annuo dei *sussidi di base* è versato agli aventi diritto «principalmente in funzione delle loro prestazioni in materia d'insegnamento e di ricerca» (art. 51 cpv. 1). Oltre a criteri orientati principalmente sulle spese⁸⁶, questa ripartizione tiene anche conto di criteri prevalentemente incentrati sulle prestazioni e sui risultati: numero di diplomi (lett. b), durata media degli studi (lett. c) e proporzione professori/studenti (lett. d). I criteri devono essere definiti e combinati in modo tale da contribuire al raggiungimento degli obiettivi comuni definiti dall'articolo 3 della legge (art. 51 cpv. 5). Si prevede ad esempio, oltre all'obiettivo stesso del finanziamento secondo criteri unitari e orientati alle prestazioni (art. 3 lett. g), la creazione di condizioni quadro favorevoli a un insegnamento e a una ricerca di elevata qualità (lett. a), la promozione dello sviluppo dei profili delle scuole universitarie e della concorrenza tra queste ultime (lett. b) e la promozione della creazione di poli di competenza e della concentrazione delle offerte (lett. c). Per il calcolo della parte della ricerca vengono utilizzati esclusivamente criteri basati sulle prestazioni conformemente all'articolo 51 capoverso 3, vale a dire le prestazioni nel campo della ricerca (lett. a) e l'acquisizione di fondi di terzi (lett. b);
- i *sussidi per gli investimenti edili* sono integrati dai cosiddetti *sussidi per le spese locative*, una novità per le scuole universitarie (art. 54). In questo

⁸⁴ SER/UFFT, rendiconto finanziario del 10 giugno 2008, p. 36, 38 segg.

⁸⁵ Cfr. art. 18 LASU e art. 13 cpv. 1 LAU.

⁸⁶ Tali sono il numero di studenti (lett. a) e la loro ripartizione per disciplina o per settore di studio (lett. e), oppure la quota di studenti stranieri in rapporto al numero totale di studenti stranieri delle scuole universitarie svizzere (cpv. 4).

modo si possono sostenere anche varianti meno costose e più flessibili come la locazione a lungo termine e la collaborazione con privati (soluzioni PPP). In ogni caso il richiedente deve dimostrare che il suo progetto costituisce l'opzione più economica che permette di raggiungere l'obiettivo previsto con la minore spesa possibile. Peraltro, l'importo minimo dei progetti di costruzione che possono beneficiare dei sussidi per gli investimenti edili è stato portato a cinque milioni di franchi⁸⁷. Sia gli investimenti edili sia le spese locative devono soddisfare i requisiti della ripartizione dei compiti e della cooperazione tra scuole universitarie (art. 55 cpv. 1 lett. b e cpv. 2 lett. c). Queste condizioni svolgono inoltre un'importante funzione direttiva. Riducono all'essenziale lo strumento dei sussidi per gli investimenti edili e per le spese locative e garantiscono che non sia versato alcun sussidio ai progetti che sono in contrasto con lo scopo e con gli obiettivi delle decisioni e delle direttive corrispondenti della Conferenza svizzera delle scuole universitarie;

- il versamento di *sussidi vincolati a progetti* è legato più esplicitamente a compiti importanti per la politica universitaria a livello nazionale (art. 59 cpv. 2): oltre alla creazione di centri di competenza di rilevanza nazionale o regionale, la realizzazione di programmi che si distinguono a livello internazionale, lo sviluppo dei profili e la ripartizione dei compiti tra le scuole universitarie, la promozione del plurilinguismo, la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini (cfr. n. 1.3.2 per una valutazione della situazione attuale) e la promozione dello sviluppo sostenibile per il benessere delle generazioni attuali e future. Inoltre, i sussidi vincolati a progetti vengono versati sulla base di convenzioni sulle prestazioni che precisano gli obiettivi da raggiungere, le modalità di verifica dei risultati e le eventuali sanzioni finanziarie previste per il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati (art. 61 cpv. 2). In questo modo si intende aumentare l'efficacia dei sussidi.

2.5.8 Come assicurare una transizione armoniosa e ordinata

La transizione dalla LAU e dalla LSUP alla nuova legge deve avvenire in modo armonioso e ordinato. L'istituzione degli organi comuni e la definizione degli obiettivi comuni richiedono, oltre all'entrata in vigore della legge, anche la conclusione del concordato sulle scuole universitarie e della convenzione sulla cooperazione. Affinché il coordinamento comune funzioni, sono necessarie direttive importanti (contabilità analitica, pianificazione in materia di sviluppo e di finanze delle scuole universitarie, ecc.), decisioni della Conferenza delle scuole universitarie (ad es. direttive in materia di pianificazione finanziaria e costi di riferimento) e disposizioni di esecuzione del Consiglio federale. Per permettere gli adeguamenti necessari, la legge prevede a tal fine l'entrata in vigore scaglionata e l'estensione del periodo di validità dell'attuale legislazione (art. 80). Sono inoltre opportune disposizioni transitorie per quanto riguarda le conseguenze finanziarie della nuova legge. Per evitare un *aumento repentino delle spese* della Confederazione al momento di determinare

⁸⁷ Secondo la legislazione vigente le scuole universitarie professionali possono beneficiare di sussidi per gli investimenti edili a partire da 300 000 franchi, le scuole universitarie invece a partire da 3 milioni di franchi.

per la prima volta i sussidi della Confederazione in base alle aliquote fisse (art. 50), la legge prevede espressamente che il Consiglio federale proponga all'Assemblea federale un adeguamento delle aliquote nel quadro del primo messaggio ERI (art. 72). Analogamente, la legge prevede inoltre un'eventuale compensazione per le scuole universitarie cantonali che dovessero registrare una notevole diminuzione dei sussidi di base a causa delle nuove regole di finanziamento basate sulle prestazioni. A tal fine la legge stabilisce il versamento dei cosiddetti sussidi di coesione (art. 74).

2.6 Armonizzazione di compiti e finanziamento

Compiti e finanziamento sono armonizzati reciprocamente. La nuova legge prevede che la Confederazione e i Cantoni provvedano congiuntamente al coordinamento del settore universitario a livello nazionale. Il nuovo concetto di base del coordinamento comune e della garanzia dell'assicurazione della qualità nel campo delle scuole universitarie svizzere migliora le condizioni quadro per un settore nazionale competitivo, coordinato e di elevata qualità. Il progetto deve portare a un impiego più trasparente, armonizzato ed efficiente dei fondi pubblici della Confederazione e dei Cantoni. Nel quadro di questo coordinamento comune la Confederazione assume un ruolo fondamentale: essa presiede la Conferenza delle scuole universitarie e il suo voto è necessario per le decisioni più importanti. La posizione e i compiti della Confederazione sono in *giusto rapporto con la sua partecipazione economica* al finanziamento di base delle università e delle scuole universitarie professionali cantonali. Il progetto di legge non deve portare a un onere supplementare per la Confederazione quando si cambierà sistema. In definitiva, non cambierà nulla nemmeno all'attuale ripartizione dei costi per il finanziamento di base tra la Confederazione e i Cantoni.

2.7 Regolamentazione del settore universitario in altri Paesi europei: panoramica delle tendenze principali

Strumenti e meccanismi di finanziamento

Nel rapporto commissionato dal postulato Fetz, il nostro Collegio ha analizzato gli strumenti e i meccanismi di finanziamento di tre Paesi europei che negli ultimi anni hanno adottato nuovi modelli di finanziamento (Germania, Gran Bretagna e Paesi Bassi)⁸⁸.

A seconda degli obiettivi di ogni Paese, sono previsti diversi meccanismi per il finanziamento del sistema universitario. Dal nostro rapporto si possono trarre in particolare le seguenti conclusioni:

- *maggiore responsabilità budgetaria delle scuole universitarie*: in tutti i sistemi universitari analizzati è possibile osservare negli ultimi 20 anni un allentamento delle direttive statali concernenti l'impiego del budget delle scuole universitarie. Per offrire maggiore libertà nell'impiego dei fondi è stato introdotto il budget globale. In contemporanea sono stati sviluppati siste-

⁸⁸ Rapporto del Consiglio federale in risposta al postulato 01.3534 Fetz (http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/sbf/bfi2008/Rapport_Fetz_fr_070315.pdf).

mi di indicatori per aumentare l'efficienza e controllare la maggiore libertà concessa dal budget globale. In tutti i Paesi esaminati si è registrato il passaggio a un finanziamento basato sugli indicatori;

- *finanziamento basato su indicatori*: nei tre Paesi considerati si utilizza un sistema di *finanziamento misto basato su elementi tradizionali, input e output*. Una parte considerevole dei sussidi di base per l'insegnamento e la ricerca è accordata in base a indicatori di input. Ad eccezione dei Paesi Bassi, gli indicatori di output sono utilizzati in misura molto ridotta per finanziare l'insegnamento. In tutti i Paesi analizzati il finanziamento dell'insegnamento si basa molto più spesso su formule che considerano in particolare il numero di studenti.

Lo studio dei modelli di finanziamento dei diversi Paesi mostra che nessun modello si distingue in particolare. Ogni strumento offre vantaggi e svantaggi specifici. L'unico punto in comune è che il finanziamento si basa su una *combinazione* di indicatori di input e di output.

Mutamenti nella struttura direttiva delle scuole universitarie

Sotto l'influsso dei lavori dell'OCSE e di altre organizzazioni internazionali come l'Associazione delle università europee (AUE), la struttura direttiva delle scuole universitarie è cambiata radicalmente in numerosi Paesi nel corso degli ultimi venti anni e tale evoluzione continua tuttora⁸⁹. Una delle idee di base delle riforme è che il maggior numero possibile di decisioni sia preso dalle scuole universitarie stesse. Il rafforzamento della responsabilità individuale e la professionalizzazione delle scuole universitarie nel campo delle finanze, del personale e della definizione degli obiettivi strategici portano a un profondo mutamento della funzione e delle strutture direttive delle scuole universitarie. Una conseguenza di questo sviluppo è che in molti Paesi i consigli delle scuole universitarie ai quali partecipano rappresentanti della politica, della scienza, della società e del mondo del lavoro assumono una funzione di controllo e talvolta il potere di prendere decisioni finali che in passato spettavano allo Stato. Al contempo le competenze dei rettori sono aumentate notevolmente. Questo non significa tuttavia che lo Stato rinunci a gestire le scuole universitarie. Il controllo statale avviene attualmente tramite accordi sugli obiettivi, finanziamento basato sugli obiettivi e sistemi di controllo della qualità delle scuole universitarie.

Accreditamento e assicurazione della qualità⁹⁰

Un altro importante cambiamento della politica universitaria internazionale prevede che il finanziamento delle scuole universitarie dipenda spesso da misure per garantire e promuovere la qualità (ad es. accreditamento, valutazioni o controlli della qualità). Tutti i Paesi che partecipano al processo di Bologna si sono impegnati ad adottare tali misure.

Nei Paesi dell'OCSE vengono utilizzate tutte queste procedure, anche se hanno un peso differente a seconda delle diverse tradizioni universitarie nazionali. Spesso è prevista una combinazione delle diverse procedure.

Concludendo, anche se la situazione internazionale è in continua evoluzione, si delineano chiaramente le seguenti tendenze:

⁸⁹ Cfr. OECD, *Tertiary Education for the Knowledge Society*, 2008.

⁹⁰ Per un'analisi dettagliata dei singoli Paesi, cfr. allegato 2.

- l'accreditamento deve avvenire tramite organi indipendenti dallo Stato;
- in determinati casi gli organi di accreditamento sono attivi a livello internazionale;
- il controllo istituzionale delle scuole universitarie sostituisce sempre più spesso l'accreditamento di programmi. L'accreditamento generale di programmi si è rivelato troppo costoso e limita inoltre l'autonomia delle scuole universitarie;
- in quasi tutti i Paesi il finanziamento delle scuole universitarie è subordinato all'effettiva applicazione di misure di assicurazione della qualità.

Queste osservazioni portano a concludere che le soluzioni proposte da questo progetto per quanto riguarda l'accreditamento e l'assicurazione della qualità delle scuole universitarie seguono sostanzialmente l'evoluzione internazionale.

Diversificazione del settore universitario: sviluppo di formazioni universitarie orientate alla pratica professionale in altri Paesi

Fino agli anni sessanta il settore universitario era costituito essenzialmente dalla università. L'adattamento dei sistemi di insegnamento terziario alle esigenze della società e dell'economia, ma anche le limitate capacità delle università rispetto al numero crescente di studenti hanno portato ovunque a una notevole diversificazione. In molti Paesi sono nati nuovi tipi di scuole universitarie e di formazioni universitarie fortemente incentrate sulla pratica. Tutte queste offerte concentrano in un ciclo di studi relativamente breve, due-tre anni, una formazione specialistica di alto livello che prepara all'esercizio di una professione e che risponde alle esigenze concrete dell'economia locale e regionale.

Attualmente formazioni di questo tipo o di pari livello sono diffuse in particolare in Austria, Germania, Inghilterra, Paesi Bassi, Norvegia, Francia, Finlandia, Svezia, Irlanda, Belgio e Portogallo.

2.8 Applicazione

L'applicazione del principio di base sancito dalla Costituzione e del coordinamento regolamentato nella legge federale richiede, come noto, una *convenzione sulla cooperazione* tra la Confederazione e i Cantoni, nonché un *concordato sulle scuole universitarie* tra i Cantoni (cfr. n. 2.5.1). La Convenzione sulla cooperazione ha effetto costitutivo in particolare per la definizione degli obiettivi comuni, la creazione degli organi comuni e la trasmissione delle competenze corrispondenti. Nel concordato sulle scuole universitarie si devono creare le basi necessarie ai Cantoni per la trasmissione delle competenze agli organi comuni e disciplinare il diritto di rappresentanza dei Cantoni in seno al Consiglio delle scuole universitarie. I concordati esistenti nel settore universitario che disciplinano il finanziamento intercantonale (AIU e ASUP) saranno ulteriormente elaborati. Dopo la definizione di principi di finanziamento uniformi da parte della Conferenza universitaria, i Cantoni apporteranno le eventuali modifiche necessarie e valuteranno la possibilità di una fusione o di un'integrazione nel concordato sulle scuole universitarie.

Anche gli *organi comuni* rivestono un ruolo importante per l'attuazione: mentre la *Conferenza universitaria*, quale organo politico strategico, si occupa del coordina-

mento nazionale (compiti normativi, esecutivi e consultivi), la *Conferenza dei rettori* delle scuole universitarie svolge, da una parte, importanti compiti preliminari per il coordinamento nazionale della Confederazione e dei Cantoni e, dall'altra, compiti di coordinamento tra le scuole universitarie. Il nuovo *Consiglio dell'accREDITamento*, con la sua *Agenzia dell'accREDITamento*, svolge compiti chiave nel campo dell'assicurazione della qualità e dell'accREDITamento.

Anche la *segreteria* della Conferenza universitaria, inserita nelle strutture federali, assume una funzione determinante nell'attuazione: essa prepara gli affari della Conferenza delle scuole universitarie in stretta collaborazione con la CDPE.

In un'*ordinanza del Consiglio federale* saranno disciplinati aspetti importanti quali la collaborazione con altri dipartimenti interessati alle questioni delle scuole universitarie, la rappresentanza della Confederazione in seno alla Conferenza delle scuole universitarie, le basi di calcolo per il sovvenzionamento, le equivalenze dei diplomi esteri e le permuthe dei titoli nel settore universitario.

2.9 Valutazione complessiva del progetto

Il rapporto della CSEC-N riguardante le nuove disposizioni costituzionali sull'istruzione mostra che l'obiettivo primario della revisione costituzionale non era quello di prevedere una nuova ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni nel campo della formazione, bensì quello di *rafforzare la loro collaborazione*⁹¹. Ciò vale anche per il settore universitario. Il nuovo articolo sulle scuole universitarie, e dunque anche il progetto di legge, non puntano a un cambiamento radicale della politica universitaria della Confederazione e dei Cantoni, ma si limitano a un'*ottimizzazione* tramite il proseguimento degli sforzi compiuti finora. Come mostrano tutte le esperienze passate, si possono riformare sistemi complessi come quelli degli istituti universitari solo per gradi. I cambiamenti radicali e repentini portano quasi sempre a forti reazioni di rifiuto che non sono affatto controllabili e che spesso rimettono in discussione quanto raggiunto fino a quel momento.

Il presente disegno di legge, congiuntamente agli altri atti legislativi necessari, attua i chiari *obiettivi minimi per l'armonizzazione e il coordinamento* prescritti dai nuovi articoli costituzionali sulla formazione e sulle scuole universitarie, in particolare per le strutture degli studi e i passaggi dall'una all'altra, i principi di finanziamento e la ripartizione dei compiti nei settori particolarmente onerosi. Con le prescrizioni sull'assicurazione della qualità e sull'accREDITamento e la creazione di organi comuni e di procedure applicabili a tutti gli istituti del settore universitario, la legge stabilisce inoltre le condizioni necessarie per l'elevata qualità e per la permeabilità dello spazio universitario svizzero al quale la Confederazione e i Cantoni provvedono insieme in virtù dell'articolo 61a capoverso 1 della Costituzione federale. Dal punto di vista della politica universitaria si creano così condizioni quadro unitarie per tutte le scuole universitarie nei campi più importanti al fine di rafforzare la competitività internazionale dei singoli istituti, ma anche dello spazio universitario svizzero nel suo insieme. La Confederazione assume una responsabilità particolare per quanto attiene al *maggior coordinamento nazionale*: dirige le attività di coordinamento comuni della Confederazione e dei Cantoni e le decisioni fondamentali richiedono la sua esplicita approvazione.

⁹¹ Rapporto CSEC-N, Articolo costituzionale sull'istruzione, (FF 2005 4893), n. 5.3, 4927.

Nel corso degli ultimi decenni si è sollecitato a più riprese un miglior coordinamento dello spazio universitario svizzero, anche da parte dell'Assemblea federale, ma l'applicazione pratica di questa richiesta incontestabile è risultata estremamente difficile. Tutti i tentativi di ampliare unilateralmente i poteri di coordinamento della Confederazione nel settore universitario hanno di fatto fallito. Si possono ricordare ad esempio l'articolo costituzionale sulle università respinto nel 1973⁹² oppure la legge sull'aiuto alle università, cui toccò la stessa sorte nel 1978⁹³. Le disposizioni costituzionali sulla formazione con il nuovo articolo sulle scuole universitarie e la sua attuazione mediante il presente disegno di legge sono dunque concepite volutamente come un'*alternativa a una maggiore centralizzazione* del settore universitario poiché mettono in primo piano la collaborazione della Confederazione e dei Cantoni per il coordinamento di questo campo specifico. Tali disposizioni si limitano di proposito a pochi elementi, ma essenziali.

Il disegno di legge, così come le disposizioni costituzionali sulla formazione, è stato elaborato grazie a una *collaborazione costruttiva con i Cantoni*. In questo modo si sono creati i presupposti per un'efficace attuazione del concetto proposto.

Il disegno di legge punta volutamente all'ulteriore sviluppo e all'ottimizzazione della politica attuale, che ha portato a un sistema universitario apprezzato a livello internazionale per la qualità dell'insegnamento e della ricerca. A tal riguardo occorre ricordare in particolare che l'eccellenza delle prestazioni non riguarda solo pochi istituti, bensì un gran numero delle migliori scuole universitarie.

Eventuali modifiche sostanziali, richieste da alcune cerchie coinvolte, come ad esempio una procedura di ammissione selettiva degli studenti da parte delle scuole universitarie stesse, secondo il modello anglosassone, avrebbero conseguenze profonde per tutto il sistema formativo, in particolare per il livello secondario II, inclusa la formazione professionale. Questa proposta non trova il consenso né a livello di società, né a livello di politica della formazione. La stessa riflessione vale per una partecipazione sostanziale degli studenti al costo degli studi. Tale provvedimento sarebbe ipotizzabile solamente nell'ambito di una riforma completa del sistema delle borse di studio. Finora tutte le proposte di questo tipo sono state scartate per vari motivi. Tutti gli studi comparativi mostrano che in nessun altro Paese europeo la percentuale di studenti che beneficiano di un aiuto statale è inferiore rispetto a quella svizzera. Mentre nei Paesi Bassi l'83 per cento degli studenti può contare su un sostegno dello Stato, in Svizzera tale percentuale raggiunge a malapena il 16 per cento⁹⁴. Le questioni sollevate in questa sede richiedono una riflessione più approfondita e non possono essere risolte definitivamente nell'ambito del presente disegno.

92 FF 1972 I 389

93 FF 1978 II 360

94 Cfr. Eurostudent III 2005–2008.

2.10 Interventi parlamentari

Vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2007 P 07.3478 Accreditamento e garanzia della qualità delle università svizzere (Po. Markwalder Bär)

Il Consiglio federale è incaricato di esporre vantaggi e svantaggi del sistema monopolistico di accreditamento e garanzia della qualità delle università svizzere e di indicare possibili alternative.

Con i commenti agli articoli 22–23 e 27–35 la richiesta del postulato è adempiuta.

2006 P 06.3613 Università, scuole universitarie professionali e scuole professionali. Management ambientale e management della sostenibilità (Po. Markwalder Bär)

Il Consiglio federale è incaricato di valutare l'opportunità di promuovere il management ambientale e il management della sostenibilità presso le università, le scuole universitarie professionali e le scuole professionali, nel quadro delle procedure di accreditamento e di assicurazione della qualità.

La sostenibilità nell'adempimento dei compiti è verificata, e quindi indirettamente promossa e rafforzata, nel quadro dell'accREDITAMENTO istituzionale (art. 30).

2006 M 06.3408 Priorità dell'educazione e della ricerca. Per una vera cooperazione fra Confederazione e Cantoni (Mo. Gruppo radicale-liberale)

Il Consiglio federale è tra l'altro incaricato d'informare il Parlamento sulle modalità con cui la Confederazione e i Cantoni intendono concretizzare, conformemente al mandato costituzionale, la gestione strategica dello spazio formativo svizzero. Inoltre deve vigilare affinché i mezzi finanziari supplementari accordati dalla Confederazione al settore dell'educazione e della ricerca non provochino un disimpegno dei Cantoni in tali ambiti.

Con la normativa proposta è adempiuto il mandato costituzionale nel senso richiesto dalla mozione. Il finanziamento delle scuole universitarie da parte di Confederazione e Cantoni è parte integrante del coordinamento generale.

2006 M 05.3381 Un unico dipartimento per l'educazione, la ricerca e l'innovazione (Mo. Riklin)

2006 M 05.3380 Un unico dipartimento per l'educazione, la ricerca e l'innovazione (Mo. Randegger)

2006 M 05.3379 Un unico dipartimento per l'educazione, la ricerca e l'innovazione (Mo. Widmer)

2006 M 05.3378 Un unico dipartimento per l'educazione, la ricerca e l'innovazione (Mo. Pfister Theophil)

Il Consiglio federale è incaricato di riorganizzare il settore dell'educazione, della ricerca e della tecnologia raggruppandolo in un unico dipartimento.

Nella seduta del 21 maggio 2008 il Consiglio federale ha deciso di mantenere la ripartizione e la composizione attuale dei dipartimenti poiché è giunto alla conclusione che una riorganizzazione della struttura dipartimentale non avrebbe comportato alcun valore aggiunto significativo. La normativa proposta tiene conto di questa

decisione attribuendo al Consiglio federale la competenza di designare il membro competente che siede nella Conferenza delle scuole universitarie e il suo supplente.

2006 M 05.3360 Un unico dipartimento per l'educazione, la ricerca e l'innovazione (Mo. Bürgi)

Il Consiglio federale è incaricato di riorganizzare il settore dell'educazione, della ricerca e della tecnologia raggruppandolo in un unico dipartimento.

Cfr. risposta alle mozioni 05.3378-05.3381.

2004 P 04.3601 Finanziamento delle scuole universitarie (Po. Riklin)

Il Consiglio federale è invitato a esaminare in che misura sia possibile attribuire, nel futuro modello di finanziamento delle scuole universitarie, una maggiore importanza ad aspetti qualitativi invece di sostenere gli istituti unicamente in funzione del numero di studenti.

Il modello finanziario proposto e i relativi criteri adempiono la richiesta del postulato.

2004 M 04.3506 Finanziamento delle scuole universitarie. Razionalizzare le materie costose (Mo. Bürgi)

Il Consiglio federale è incaricato di vincolare la concessione di sussidi alle scuole universitarie all'obbligo di una maggiore collaborazione fattiva fra gli istituti. In particolare dovrà porre come condizione, per l'ottenimento di sussidi, che le materie costose siano concentrate presso determinati istituti e che si proceda a una razionalizzazione in tal senso.

La normativa proposta conferisce alla Conferenza delle scuole universitarie la competenza di decidere in merito alla ripartizione dei compiti nei settori particolarmente costosi. La concessione dei sussidi federali può essere vincolata all'attuazione della ripartizione dei compiti decisa. La richiesta della mozione è pertanto adempiuta.

2004 M 04.3484 Finanziamento delle scuole universitarie. Razionalizzare le materie costose (Mo. Randegger)

Il Consiglio federale è incaricato di vincolare la concessione di sussidi alle scuole universitarie all'obbligo di una maggiore collaborazione fattiva fra gli istituti. In particolare dovrà porre come condizione, per l'ottenimento di sussidi, che le materie costose siano concentrate presso determinati istituti e che si proceda a una razionalizzazione in tal senso.

Cfr. risposta alla mozione 04.3506.

2005 M 04.3206 Finanziamento degli stranieri che studiano presso le scuole universitarie (Mo. Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura N [03.437])

Nel quadro della futura legge sulle scuole universitarie, il Consiglio federale è incaricato di presentare al Parlamento un progetto di disposizione legale sul finanziamento federale degli stranieri che studiano presso le università cantonali e le scuole universitarie professionali, di proporre, in accordo con i Cantoni, un modello di finanziamento equo e incentivante e di prevedere i necessari sussidi federali.

Il modello di finanziamento proposto prevede diversi criteri di calcolo, tra i quali figura il numero degli studenti che include anche quello degli studenti stranieri.

2003 P 03.3518 Aiuti per la ristrutturazione delle scuole universitarie
(Po. [Berger]-Leumann)

Il Consiglio federale è invitato ad attivarsi per garantire un adeguato finanziamento dei sussidi subordinati a progetti, in modo da favorire il lancio di importanti progetti di cooperazione tra università, PF e SUP.

I sussidi vincolati a progetti sono mantenuti quale principale strumento di finanziamento dei compiti importanti per la politica universitaria a livello nazionale e, nell'ottica della pianificazione della politica universitaria a livello nazionale, sono destinati a tutti i generi di scuola universitaria.

2003 P 03.3185 Polo di educazione, ricerca e tecnologia: «RIPENSARE IL SISTEMA» (Po. Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura N [02.089])

Il Consiglio federale è incaricato di creare in collaborazione con i Cantoni e altre cerchie interessate e mediante una tavola rotonda una base di discussione comune sul settore ERT e di sviluppare con i partner della tavola rotonda l'idea di un polo d'eccellenza ben strutturato per i settori dell'educazione, della ricerca, dello sviluppo nonché del transfert di know-how e tecnologico prestando particolare attenzione alla piazza universitaria svizzera.

La normativa proposta è il risultato di una lunga, intensa e costruttiva collaborazione con i Cantoni e diversi altri partner del settore universitario e crea le basi legali per garantire che Confederazione e Cantoni provvedano anche in futuro a uno spazio universitario coordinato e di elevata qualità. Il postulato è pertanto adempiuto.

2003 P 03.3182 Realizzazione unitaria di progetti di cooperazione
(Po. Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura N [02.089])

Nell'ambito dell'elaborazione della legge quadro sulle scuole universitarie, annunciata per il periodo che seguirà l'abrogazione della legge sull'aiuto alle università, ossia dopo il 31 dicembre 2007, il Consiglio federale è incaricato di garantire che lo strumento dei sussidi vincolati a progetti venga esteso a tutte le scuole universitarie (università cantonali, PF, scuole universitarie professionali).

Con l'estensione dello strumento dei sussidi vincolati a progetti ai PF e alle ASP (art. 2 cpv. 3 e 47 cpv. 2) la richiesta del postulato è adempiuta.

2001 P 01.3568 La Svizzera: una società del sapere (Po. Langenberger e
2001 P 01.3546 Po Gruppo liberale-radical)

Il Consiglio federale è incaricato di creare con la LASU le premesse e gli strumenti necessari per garantire, insieme ai Cantoni, che il settore universitario svizzero sia di elevata qualità, competitivo e coordinato, rispettando e rafforzando al contempo l'autonomia delle scuole universitarie.

La normativa proposta adempie integralmente le richieste dei due postulati.

2001 P 01.3490 Autonomia del sistema universitario svizzero (Po. Kofmel)

Nell'ambito dell'elaborazione del messaggio sul promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2004–2007, il Consiglio federale è invitato a proporre provvedimenti ed eventuali modifiche di legge di sua competenza sui punti proposti.

Le richieste del postulato sono state esaminate e prese in considerazione nell'elaborazione della normativa proposta.

3 **Commento ai singoli articoli**

Titolo

Il titolo del disegno di legge esplicita i due principali contenuti normativi del progetto: il *coordinamento congiunto del settore universitario da parte della Confederazione e dei Cantoni* (n. 1–7 e 9–11) e l'*aiuto alle scuole universitarie*, ossia il finanziamento da parte della Confederazione delle scuole universitarie cantonali e degli altri istituti accademici (n. 8).

Ingresso

L'ingresso rinvia all'articolo costituzionale sulle scuole universitarie (art. 63a Cost.) che rappresenta il fondamento del disegno di legge. Ad esso si aggiungono le disposizioni costituzionali sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (art. 64 cpv. 2 Cost.), sulla promozione dell'armonizzazione intercantonale dei sussidi e la definizione di principi per la loro concessione (art. 66 cpv. 1 Cost.) e sull'emanazione di prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata (art. 95 cpv. 1 Cost.), che lo completano e fungono da base alle disposizioni di legge che non sono esplicitamente coperte dall'articolo costituzionale sulle scuole universitarie. Queste disposizioni concernono gli obiettivi e le competenze in relazione alla ricerca (cfr. art. 3 lett. b e d e 13 lett. f), la delega alla Conferenza delle scuole universitarie della competenza di emanare raccomandazioni per la riscossione di tasse universitarie e la concessione da parte dei Cantoni di borse e crediti di studio (art. 11 cpv. 2 lett. f), l'obbligo di accreditamento limitato degli istituti accademici privati (art. 2 cpv. 4 in combinato disposto con gli art. 62 e 63), nonché gli obiettivi e la delega di competenze nel disciplinamento del rapporto tra istituti pubblici e privati di perfezionamento nel settore universitario e di formazione nel settore della formazione professionale superiore (cfr. art. 3 lett. i e 12 cpv. 3 lett. a n. 4).

Capitolo 1: Disposizioni generali (art. 1–5)

Art. 1 Scopo e oggetto

Il *capoverso 1* descrive lo scopo principale del disegno di legge, ossia quello di creare uno spazio universitario svizzero competitivo, coordinato e di elevata qualità⁹⁵. Si vuole quindi sottolineare che la legge disciplina l'intero settore universitario e non le singole scuole universitarie, che sono di competenza dell'ente responsabile (Cantoni). Da questo scopo generale riferito all'intero settore universitario scaturiscono anche i principali obiettivi della collaborazione tra Confederazione e Cantoni. Questi obiettivi, di vario tipo, sono elencati nell'articolo 3. Il *capoverso 2* stabilisce gli aspetti disciplinati dalla legge necessari per raggiungere lo scopo prefissato e

⁹⁵ Per la definizione del termine «spazio universitario svizzero» cfr. St. Galler Kommentar ad art. 63a Cost., n. marg. 5 segg. (disponibile soltanto in tedesco).

delinea l'impianto e il contenuto essenziale della legge. L'impianto della legge permette inoltre di caratterizzare lo spazio universitario svizzero nei termini previsti dall'articolo 63a della Costituzione federale. Oggi lo spazio universitario svizzero va pure considerato parte integrante di quello europeo e mondiale; l'elevata qualità e la competitività vanno misurate anche in base a criteri internazionali.

Art. 2 Campo d'applicazione

Secondo il *capoverso 1*, la legge si applica a tutte le scuole universitarie e a tutti gli altri istituti accademici della Confederazione e dei Cantoni. Il campo d'applicazione si estende quindi a tutti gli istituti accademici pubblici della Confederazione e dei Cantoni ai sensi dell'articolo 63a della Costituzione federale. Il *capoverso 2* precisa che la legge concerne due generi fondamentali di scuole universitarie. Il termine «scuole universitarie» comprende da un lato le università cantonali e i due politecnici federali, dall'altro le scuole universitarie professionali e le alte scuole pedagogiche cantonali. Con quest'enumerazione la legge descrive sommariamente l'attuale panorama universitario svizzero senza peraltro definire una vera e propria tipologia (cfr. n. 2.5.1). Spetterà all'Assemblea plenaria della Conferenza delle scuole universitarie stabilire le caratteristiche distintive dei due tipi di scuole universitarie, tenendo conto dei principi stabiliti dalla legge sull'ammissione ai programmi di studio e, per le scuole universitarie professionali, sulla struttura degli studi. In tal modo, la legge tiene conto del principio di *differenziazione* sancito dalla Costituzione (art. 63a cpv. 2, secondo periodo Cost.; cfr. anche art. 5 cpv. 1; art. 24 segg.; art. 30 cpv. 2; art. 36 cpv. 1; art. 44 cpv. 3; art. 48 cpv. 2; art. 50; art. 51 cpv. 5 lett. b). Il *capoverso 3* precisa il campo d'applicazione per i politecnici federali (PFZ, PFL) e gli altri istituti accademici federali (Istituto universitario federale per la formazione professionale [IUFPF] e Scuola universitaria federale dello sport di Macolin [SUFMS]). A questi istituti si applicano le disposizioni di questa legge relative al coordinamento congiunto, ad eccezione di quelle sugli aiuti finanziari sotto forma di sussidi di base, sussidi per investimenti edili e sussidi per le spese locative. Questi istituti possono però ricevere sussidi vincolati a progetti, che vengono concessi per compiti importanti per la politica universitaria nazionale (art. 58). Il finanziamento degli istituti accademici federali da parte della Confederazione è disciplinato in via conclusiva dagli atti normativi emanati dagli enti responsabili (cfr. in particolare la legge sui PF⁹⁶ e la legge sulla formazione professionale⁹⁷). Il *capoverso 4* estende anche agli istituti accademici privati il campo d'applicazione di una parte della legge, ossia le disposizioni sulla garanzia della qualità e l'accreditamento (cap. 5) e quelle sulla protezione delle denominazioni e dei titoli (cap. 9). Pertanto, gli istituti privati che vogliono impiegare le denominazioni «università», «scuola universitaria professionale», «alta scuola pedagogica» o denominazioni combinate sono tenuti ad ottenere l'accreditamento istituzionale dal Consiglio svizzero di accreditamento. L'applicazione di queste disposizioni e l'accreditamento istituzionale non costituiscono una garanzia di sussidio per le scuole universitarie private.

Art. 3 Obiettivi

L'articolo espone gli obiettivi principali dello spazio universitario svizzero che la Confederazione e i Cantoni si sono prefissati nel quadro della collaborazione reci-

⁹⁶ Legge federale del 4 ottobre 1991 sui politecnici federali, RS 414.110.

⁹⁷ Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale, RS 412.10.

proca, ossia nell'ambito delle competenze di coordinamento delegate agli organi comuni e in particolare alla Conferenza delle scuole universitarie (cfr. n. 2.5.2). Questi obiettivi sono anche correlati alle competenze dei singoli organi comuni (art. 11 cpv. 2 e 12 cpv. 3). Si può quindi partire dal presupposto che nel Concordato sulle scuole universitarie e, di rimando, nella Convenzione sulla cooperazione (art. 6 e art. 3 disegno di Convenzione sulla cooperazione) saranno formulati gli stessi principi. L'elenco degli obiettivi concretizza lo scopo generale esposto nell'articolo 1 capoverso 1. Il successo dello spazio universitario svizzero verrà misurato in base al grado di concretizzazione di questi obiettivi. Le modalità di interpretazione e di concretizzazione degli obiettivi condivisi è di competenza degli organi comuni, in particolare della Conferenza delle scuole universitarie. Gli organi comuni non possono far discendere alcuna competenza decisionale diretta dai singoli obiettivi, né tantomeno le scuole universitarie possono far valere diritti. Piuttosto, gli obiettivi forniscono importanti linee guida per l'azione comune, in particolare per quanto riguarda la creazione di condizioni quadro favorevoli a un insegnamento e una ricerca di elevata qualità (*lett. a*), lo sviluppo dei profili delle scuole universitarie e la promozione della concorrenza tra di esse (*lett. b*), la creazione di centri di competenza e la concentrazione delle offerte (*lett. c*) e l'esigenza della massima coerenza possibile tra la politica universitaria, la politica in materia di ricerca e di innovazione della Confederazione e dei Cantoni (*lett. d*). D'altra parte, gli obiettivi sono in correlazione diretta con l'orientamento della pianificazione della politica universitaria a livello nazionale (art. 36 cpv. 1). L'accento posto sulla permeabilità e la mobilità tra le diverse scuole universitarie e tra gli istituti dello stesso genere è una risposta all'obbligo costituzionale di permeabilità nello spazio formativo svizzero (art. 61a Cost.). Un altro obiettivo importante è prevenire le distorsioni di concorrenza tra il terziario A e il terziario B (*lett. i*). Altri obiettivi (*lett. f-h*) discendono direttamente dalle competenze federali sussidiarie di cui all'articolo 63a capoversi 3 e 5 Cost.

Art. 4 Compiti e competenze della Confederazione nel settore universitario

L'articolo precisa i *vari ruoli* che la Confederazione assume nel settore universitario. Il *capoverso 1* affida alla Confederazione la direzione del coordinamento delle attività comuni, conferendole un ruolo determinante nella creazione e nell'impostazione dello spazio universitario svizzero. Questo ruolo direttivo di ampia portata, che trova fondamento nell'articolo 63a capoverso 4 Cost.⁹⁸, è concretizzato in particolare dall'obbligo di collaborare al processo decisionale della Conferenza universitaria svizzera (cfr. art. 17 cpv. 2 lett. b e 18 cpv. 2 lett. b). Inoltre, il membro competente del Consiglio federale dirige la Conferenza (art. 14 cpv. 2) ed è responsabile della gestione degli affari (art. 15). Il *capoverso 2* concretizza l'obbligo della Confederazione di sostenere finanziariamente le scuole universitarie, peraltro sancito dalla Costituzione (art. 63a cpv. 2 Cost.). Le condizioni per la concessione di sussidi federali alle scuole universitarie cantonali e agli istituti accademici sono stabilite nell'articolo 45. Il *capoverso 3* esplicita i compiti della Confederazione in qualità di ente responsabile dei PF e degli altri istituti accademici federali e specifica che le leggi speciali emanate dall'ente responsabile ne disciplinano la gestione e il finanziamento. In tal modo l'ambito di disciplinamento della legge è chiaramente delimitato (cfr. n. 2.5.1 «Competenze e responsabilità invariate degli enti responsabili»). Il *capoverso 4* permette alla Confederazione non tanto di creare nuovi istituti accade-

⁹⁸ Rapporto CSEC-N, articolo costituzionale sull'istruzione (FF 2005 4893 4941).

mici (che necessitano di una base legale), bensì di rilevare in tutto o in parte, mediante ordinanza dell'Assemblea federale, istituti accademici previo accordo dell'ente responsabile, ossia su sua richiesta. Le ordinanze dell'Assemblea federale non sottostanno a referendum facoltativo (art. 163 cpv. 1 e 141 Cost.). I rilevamenti devono in ogni caso essere sottoposti per approvazione al Consiglio delle scuole universitarie. Si esplicita quindi che il rilevamento presuppone una concertazione su scala nazionale (per l'istituzione di nuove scuole universitarie e per il diritto ai sussidi, cfr. art. 46 cpv. 2 LASU, art. 7 lett. h disegno di Convenzione sulla cooperazione). Il *capoverso 5* rinvia in particolare al ruolo della Confederazione nel settore della ricerca scientifica e dell'innovazione: la promozione della ricerca scientifica e dell'innovazione (art. 64 Cost.), ma anche il sostegno a programmi di formazione nazionali e internazionali, poggiano su leggi speciali quali la legge federale sulla ricerca⁹⁹ (inclusi i programmi quadro di ricerca dell'UE) o la legge federale sulla cooperazione internazionale in materia di educazione, formazione professionale, gioventù e mobilità¹⁰⁰.

Art. 5 Principi per l'adempimento dei compiti

Questi principi rappresentano le linee guida per la creazione e l'impostazione dello spazio universitario svizzero. Il *capoverso 1* concretizza il principio costituzionale di *differenziazione* che trova fondamento nel principio di parità di trattamento sancito dalla Costituzione (art. 63a cpv. 3 secondo periodo Cost.). Nell'adempiere i propri compiti, la Confederazione deve tener conto delle particolarità (ossia compiti, struttura degli studi, condizioni di ammissione, garanzia della qualità, finanziamento ecc.) delle università, dei PF, delle scuole universitarie professionali, delle alte scuole pedagogiche e degli altri istituti accademici (cfr. commento all'art. 2, nonché n. 2.5.1 e 2.5.6). Vari articoli della legge menzionano quest'impegno fondamentale ai fini dell'adempimento dei compiti nello spazio universitario svizzero (cfr. anche art. 30 cpv. 2; art. 36 cpv. 1; art. 44 cpv. 3; art. 51 cpv. 5). Alla stessa stregua, il *capoverso 2* riprende il principio costituzionale del rispetto dell'autonomia delle scuole universitarie e dei rispettivi enti responsabili (art. 63a cpv. 3 secondo periodo) e completa la disposizione con l'obbligo di rispettare il principio della libertà della ricerca e dell'insegnamento scientifici (art. 20 Cost.; cfr. commenti ai n. 2.5.1 e 2.5.6 sull'importanza dell'autonomia delle scuole universitarie). La legge sancisce esplicitamente l'obbligo di tener conto delle particolarità anche nell'ambito della pianificazione della politica universitaria e nella ripartizione dei compiti a livello nazionale (art. 36 cpv. 1).

Capitolo 2: Convenzione sulla cooperazione (art. 6)

Art. 6

Il *capoverso 1* concretizza l'articolo 63a capoverso 4 Cost. e indica le basi normative federali e cantonali necessarie alla conclusione di una Convenzione sulla cooperazione. I *capoversi 2* e *3* definiscono il contenuto principale come pure l'*effetto costitutivo* rilevante di questa Convenzione, ovvero l'istituzione di organi comuni e

⁹⁹ Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla ricerca (RS **420.1**).

¹⁰⁰ Legge federale dell'8 ottobre 1999 sulla cooperazione internazionale in materia di educazione, formazione professionale, gioventù e mobilità (RS **414.51**).

la delega di competenze a questi organi. Per motivi di trasparenza, la riserva in merito alla delega di competenze attraverso la Convenzione sulla cooperazione è evidenziata negli articoli 11 capoverso 2 e 12 capoverso 3 (competenze della Conferenza delle scuole universitarie) con la formulazione «può attribuirle in particolare le seguenti competenze». In altre disposizioni, che stabiliscono compiti e competenze corrispondenti, si ricorre alla formulazione «sulla base della Convenzione sulla cooperazione» (art. 8 cpv. 1; 9 cpv. 3; 21, 22 cpv. 2 e 3; 24 cpv. 2; 25 cpv. 2; 26 cpv. 3; 27 cpv. 4; 32 cpv. 1; 53 cpv. 3). Nei casi in cui questa riserva non è menzionata, la legge concretizza un compito o una competenza che già figura nell'elenco di cui agli articoli 11 capoverso 2 o 12 capoverso 3 (cfr. ad es. art. 30 cpv. 2) o stabilisce principi organizzativi e procedurali che può concretizzare autonomamente (ad es. art. 20 cpv. 2). Anche gli obiettivi comuni secondo l'articolo 3 sono integrati in modo costitutivo nella Convenzione sulla cooperazione. Il *capoverso 4* stabilisce l'ulteriore contenuto normativo della Convenzione e sottolinea che quest'ultima può disciplinare determinati ambiti in modo *sussidiario* e *complementare* alla legge. A questo proposito, il disegno di Convenzione sulla cooperazione (cfr. allegato 3 del presente messaggio) si limita agli aspetti organizzativi indispensabili. La volontà del legislatore di disciplinare il panorama universitario in modo relativamente dettagliato è espresso nell'articolo 63a capoverso 4 secondo periodo Cost., secondo cui la legge definisce le competenze che possono essere delegate agli organi comuni e stabilisce i principi che reggono l'organizzazione e la procedura. Il ristretto *margin*e di *manovra* normativo della Convenzione sulla cooperazione è quindi dato dalla Costituzione¹⁰¹. Il legislatore ha tuttavia cercato di inserire nella legge soltanto gli aspetti importanti e indispensabili. Il *capoverso 5* disciplina la risoluzione di eventuali conflitti tra le disposizioni della legge federale e quelle della Convenzione sulla cooperazione secondo il principio «lex superior derogat legi inferiori». Questa precisazione serve a garantire la certezza del diritto. Possono sorgere conflitti analoghi anche tra la Convenzione sulla cooperazione o le decisioni della Conferenza delle scuole universitarie contenenti norme di diritto da un lato e le disposizioni d'esecuzione del Consiglio federale dall'altro. In questi casi sia la Convenzione sulla cooperazione sia le decisioni della Conferenza delle scuole universitarie prevalgono su un'ordinanza del Consiglio federale¹⁰². Il Consiglio federale ha la competenza di concludere la Convenzione per conto della Confederazione (cpv. 6). La competenza a livello cantonale è disciplinata dal Concordato sulle scuole universitarie.

Capitolo 3: Organi comuni

Sezione 1: Disposizioni generali (art. 7–9)

Art. 7–9

Le disposizioni stabiliscono quali saranno gli organi comuni della Confederazione e dei Cantoni da istituire attraverso la Convenzione sulla cooperazione (art. 7) e definiscono alcune condizioni quadro organizzative. L'*articolo 8 capoverso 1* sottopone il personale impiegato dagli organi comuni al diritto sul personale federale¹⁰³ e alla

¹⁰¹ Rapporto CSEC-N, articolo costituzionale sull'istruzione (FF 2005 4893 4939).

¹⁰² St. Galler Kommentar ad art. 63a Cost., n. marg. 41 (disponibile soltanto in tedesco).

¹⁰³ Cfr. legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220. 1) e disposizioni d'esecuzione.

normativa federale in materia di responsabilità¹⁰⁴, creando per il personale di questi organi condizioni quadro organizzative equivalenti a quelle vigenti per il personale federale. Il Consiglio delle scuole universitarie può prevedere deroghe al diritto sul personale federale (ma non al diritto in materia di responsabilità), se l'adempimento dei compiti degli organi comuni lo esige. Si possono, ad esempio, immaginare deroghe per il personale dell'Agenzia di accreditamento impiegato all'estero. Il *capoverso 2* subordina gli organi comuni alla legislazione federale sulla protezione dei dati e a quella sugli acquisti pubblici¹⁰⁵. In tal modo si assicura la protezione della personalità e dei diritti fondamentali delle persone nell'ambito del trattamento dei dati e si garantisce il rispetto dei principi di trasparenza, di impiego economicamente efficiente dei fondi pubblici e di parità di trattamento dei fornitori nel quadro dell'aggiudicazione di commesse pubbliche da parte degli organi comuni. Per tener conto delle varie sensibilità politiche e in considerazione dei compiti particolari che spettano loro, gli organi comuni non sono sottoposti alla legge sulla trasparenza. Inoltre, i regolamenti organizzativi degli organi comuni – che devono essere approvati dal Consiglio delle scuole universitarie – contengono altre disposizioni o rinvii specifici (cfr. art. 20 cpv. 2, art. 22 cpv. 6 e 8). Nella misura in cui dagli atti normativi degli organi comuni non risulti una regolamentazione speciale, la normativa federale corrispondente trova applicazione per analogia. Secondo l'*articolo 9* la Confederazione copre i costi di gestione della Conferenza delle scuole universitarie, che comprendono i costi di esercizio e di personale del servizio corrispondente. Gli altri costi della Conferenza sono coperti per metà dalla Confederazione e per metà dai Cantoni. Tra questi costi vi sono quelli per l'organizzazione delle riunioni della Conferenza (affitto delle sale, costi di pernottamento ecc.), quelli per gli incarichi commissionati (perizie, rapporti ecc.) e i costi dei comitati permanenti e non permanenti della Conferenza. L'Assemblea plenaria disciplina l'assunzione dei costi degli altri organi comuni (cpv. 3).

Sezione 2: Conferenza svizzera delle scuole universitarie (art. 10–19)

Art. 10 Statuto e funzione

La Conferenza svizzera delle scuole universitarie è l'organo supremo in materia di politica universitaria della Svizzera (*cpv. 1*). Essendo responsabile del coordinamento nazionale delle attività della Confederazione e dei Cantoni in materia di gestione strategica del settore delle scuole universitarie, riveste una posizione chiave nel panorama universitario svizzero. Il *capoverso 2* stabilisce che la Conferenza si riunisce in forma di Assemblea plenaria o di Consiglio delle scuole universitarie. La costituzione in *Assemblea plenaria* discende in gran parte dall'articolo 63a capoverso 3 Cost., secondo cui la Confederazione e i Cantoni provvedono insieme al coordinamento e garantiscono che sia assicurata la qualità nel settore universitario. Dato che questo settore concerne direttamente o indirettamente tutti i Cantoni e dato che attualmente questi non partecipano soltanto al finanziamento di almeno una scuola universitaria, ma hanno anche sottoscritto concordati di finanziamento intercantona-

¹⁰⁴ Cfr. legge del 14 marzo 1958 sulla responsabilità (RS 170.32) e disposizioni d'esecuzione.

¹⁰⁵ Cfr. legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1) e relative disposizioni d'esecuzione, e legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.1) e relative disposizioni d'esecuzione.

li, accordare loro una rappresentanza soltanto parziale in seno alla Conferenza delle scuole universitarie sarebbe incompatibile con il loro statuto giuridico. Di conseguenza, la rinuncia all'Assemblea plenaria porterebbe quasi forzatamente alla costituzione di un'assemblea dei Cantoni firmatari del concordato sulle scuole universitarie, che disporrebbe di competenze analoghe, ma nel quale la Confederazione non sarebbe più rappresentata. Questa doppia organizzazione potrebbe indebolire la posizione della Confederazione, produrre più tensioni e ostacolare la realizzazione degli obiettivi comuni nel settore universitario. Oltre all'Assemblea plenaria, la Conferenza delle scuole universitarie può riunirsi in forma di Consiglio delle scuole universitarie. Il Consiglio tratta affari che riguardano in primo luogo i compiti degli enti responsabili delle scuole universitarie (art. 12 cpv. 3). Questa forma tiene conto anche del criterio dell'efficienza e dell'influsso dei Cantoni più grandi che sono responsabili di una scuola universitaria e che finanziano in misura notevole il sistema universitario. Il numero e la natura delle competenze indicano chiaramente che il Consiglio delle scuole universitarie dovrà riunirsi molto più frequentemente dell'Assemblea plenaria e che tratterà un maggior numero di affari.

Art. 11 *Assemblea plenaria*

Secondo il *capoverso 1 lettera a* l'Assemblea plenaria è composta dal «membro competente designato dal Consiglio federale» che rappresenta la Confederazione. La disposizione non prevede (in modo vincolante) che debba trattarsi di un capo di Dipartimento competente e tiene conto dell'attuale ripartizione delle competenze nel settore universitario tra il DFE e il DFI. Il Consiglio federale deve tuttavia designare il membro competente (art. 12). Dal canto loro, i 26 Cantoni sono rappresentati ciascuno da un membro del Governo conformemente al *capoverso 1 lettera b*. Su riserva della delega di competenze che risulta dalla Convenzione sulla cooperazione, l'Assemblea plenaria tratta affari che riguardano i diritti e gli obblighi della Confederazione e di tutti i Cantoni (*cpv. 2*).

- L'Assemblea plenaria dispone di *competenze normative e esecutive* in materia di finanziamento e di tipologia delle scuole universitarie: definizione delle caratteristiche dei diversi generi di scuola universitaria (*lett. a*), definizione delle direttive in materia di pianificazione finanziaria (*lett. b*), definizione dei costi di riferimento (*lett. c*) e definizione dei principali parametri per il calcolo dei sussidi federali di base e dei sussidi versati dai Cantoni in base al Concordato, ad esempio le categorie di sussidi in funzione delle discipline ecc. (*lett. d*). La legge si limita ad elencare le principali competenze legislative. Da altre disposizioni di questa o di altre leggi federali o dalla Convenzione sulla cooperazione risultano ulteriori competenze (ad es. disciplinamento dell'assunzione dei costi degli altri organi comuni da parte della Confederazione e dei Cantoni [art. 9 cpv. 3]).
- L'Assemblea plenaria dispone inoltre di *competenze di consultazione o di raccomandazione*: definizione dei principi per la determinazione di settori particolarmente costosi (*lett. e*), formulazione di pareri sulle basi e sui criteri di calcolo (art. 51 cpv. 8 LASU in combinato disposto con l'art. 7 lett. d disegno di Convenzione sulla cooperazione), formulazione di pareri sul diritto ai sussidi e sulla creazione di nuovi istituti accademici (art. 46 cpv. 2 LASU; art. 7 lett. h disegno di Convenzione sulla cooperazione) e di raccomandazioni per la riscossione di tasse universitarie e per la concessione di borse di studio e prestiti da parte dei Cantoni (*lett. f*). Accordare alla Confe-

renza delle scuole universitarie una competenza più vasta nei due settori appena menzionati sarebbe incompatibile con le basi costituzionali vigenti. Le competenze della Conferenza che risultano implicitamente dalla sua posizione di organo supremo, quali l'adozione del preventivo, l'approvazione dei conti annuali degli organi comuni (art. 7 lett. i disegno di Convenzione sulla cooperazione) e la nomina dei vicepresidenti della Conferenza delle scuole universitarie (art. 7 lett. j disegno di Convenzione sulla cooperazione), sono disciplinate nella Convenzione sulla cooperazione.

Art. 12 Consiglio delle scuole universitarie

Il Consiglio delle scuole universitarie è composto da quindici membri (*cpv. 1*): il membro designato dal Consiglio federale e 14 membri dei Governi dei Cantoni responsabili delle università, delle scuole universitarie e delle alte scuole pedagogiche. Secondo il *capoverso 2*, il Concordato sulle scuole universitarie disciplina le modalità di rappresentanza dei Cantoni. Ogni Cantone ha diritto al massimo a un seggio. L'attuale progetto di Concordato prevede ad esempio un seggio per ogni Cantone universitario (GE, VD, FR, NE, BE, TI, LU, ZH, SG) e la rappresentanza dell'Università di Basilea da parte di uno dei due Cantoni responsabili (BS o BL). Inoltre, i direttori cantonali della pubblica educazione dei Cantoni di Zurigo, Berna e Ticino rappresentano anche le rispettive scuole universitarie professionali (ZFH, BFH e SUPSI) e alte scuole pedagogiche (PH-ZH, PH-BE e ASP-TI), quelli dei Cantoni di Friburgo, San Gallo e Vaud anche le rispettive alte scuole pedagogiche (PH-FR, PH-SG, PH-VD). Gli enti responsabili delle quattro regioni SUP e dei relativi concordati (FHNW, FHO, HES-SO, FHZ) dispongono di altri quattro seggi. Questa soluzione permette di rappresentare anche le alte scuole pedagogiche delle regioni che non sono ancora rappresentate da un altro membro (PH-FHNW, PHZ, PH-TG, PH-SH, PH-GR, HEP-BEJUNE, PH-VS). Secondo il *capoverso 3*, il Consiglio delle scuole universitarie tratta affari che riguardano principalmente i compiti degli enti responsabili delle scuole universitarie. Anche in questo caso, la legge si limita ad elencare le principali competenze. Da altre disposizioni di questa o di altre leggi federali o dalla Convenzione sulla cooperazione possono risultare ulteriori competenze.

- Il Consiglio delle scuole universitarie dispone di una serie di *competenze normative*, ad esempio per quanto riguarda i livelli di studio e i passaggi da un livello all'altro, la permeabilità e la mobilità (*lett. a n. 1*), le condizioni d'ammissione e la struttura degli studi nelle scuole universitarie professionali (art. 25 cpv. 2; art. 26 cpv. 3), la garanzia della qualità e l'accredimento (*lett. a n. 2* e art. 27 cpv. 4), il riconoscimento dei diplomi (*lett. a n. 3*), la formazione continua (*lett. a n. 4*), la concessione di sussidi fissi (art. 53 cpv. 3) e le deroghe al diritto applicabile al personale federale (art. 8 cpv. 1).
- Il Consiglio dispone anche di *competenze esecutive* nei seguenti ambiti: adozione della pianificazione della politica universitaria a livello svizzero e della ripartizione dei compiti nei settori particolarmente costosi (*lett. c*), concessione di sussidi vincolati a progetti (*lett. d*), approvazione dei regolamenti organizzativi degli organi comuni e del regolamento sugli emolumenti dell'Agenzia svizzera di accreditamento (art. 20 cpv. 2, art. 22 cpv. 6 e 8 e art. 35 cpv. 2), compiti di coordinamento delle restrizioni per l'ammissione a determinati cicli di studi come quelli di medicina (*lett. e*), elezione del Con-

siglio svizzero di accreditamento e costituzione dei comitati (art. 22 cpv. 2 e 16 cpv. 1) nonché alta vigilanza sugli organi che elegge (*lett. f*).

- Da ultimo, dispone di *competenze di consultazione o di raccomandazione*, ad esempio in materia di ammissione alle università, ai PF e alle alte scuole pedagogiche (art. 24 cpv. 2), diritti di partecipazione dei membri delle scuole universitarie (*lett. b*), priorità della promozione della ricerca da parte della Confederazione (art. 8 lett. h disegno di Convenzione sulla cooperazione), rilevamento di scuole universitarie da parte della Confederazione (art. 4 cpv. 4 LASU; art. 8 lett. i disegno di Convenzione sulla cooperazione).

Art. 13 Partecipazione con voto consultivo

Alle sedute della Conferenza delle scuole universitarie (Assemblea plenaria e Consiglio delle scuole universitarie) partecipano *con voto consultivo* altri attori importanti della ricerca e della politica universitaria svizzera. Questi attori non partecipano soltanto alle sedute, ma hanno anche il diritto di accedere a importanti informazioni relative agli affari trattati dalla Conferenza delle scuole universitarie e di formulare pareri o raccomandazioni. I rappresentanti degli studenti (*lett. g*) sono designati dalla rappresentanza nazionale degli studenti. Secondo la *lettera i*, la Conferenza delle scuole universitarie può invitare altre persone o organizzazioni a partecipare alle sedute. Può ad esempio consultare i rappresentanti del FNR o della CTI, membri dell'Amministrazione federale, esperti svizzeri e stranieri o rappresentanti degli ambienti interessati per formarsi un'opinione e decidere su un determinato argomento all'ordine del giorno.

Art. 14 Presidenza

Secondo il *capoverso 2*, la Conferenza delle scuole universitarie (nelle sue due forme) è diretta da un presidente, che è il *membro competente designato* dal Consiglio federale. Questo capoverso tiene conto in particolare della decisione del Consiglio federale del 21 maggio 2008 di mantenere l'attuale suddivisione e composizione dei dipartimenti. In deroga al disciplinamento generale della supplenza di cui all'articolo 22 RVOG¹⁰⁶, il Consiglio federale può prevedere una regolamentazione speciale per la supplenza del membro designato competente per il settore universitario. Ciò permette, data l'attuale ripartizione dei dipartimenti, una supplenza da parte dell'altro membro del Consiglio federale responsabile della politica universitaria. Oltre al presidente, vi sono due vicepresidenti eletti dall'Assemblea plenaria tra i rappresentanti dei Cantoni responsabili di una scuola universitaria (art. 7 lett. j del disegno di Convenzione sulla cooperazione). Secondo il *capoverso 3*, i vicepresidenti partecipano alla direzione della Conferenza delle scuole universitarie. Ciò significa che sono consultati con sufficiente anticipo per la preparazione degli affari, in particolare per la definizione degli argomenti all'ordine del giorno, e sono coinvolti nel processo di formazione delle opinioni. L'ampia responsabilità direttiva del Consiglio federale prevista dalla disposizione concretizza il ruolo direttivo della Confederazione di cui all'articolo 4 capoverso 1. Secondo il *capoverso 4*, oltre a dirigere la Conferenza delle scuole universitarie, la presidenza cura i contatti con gli istituti nazionali di formazione e ricerca (ad es. FNS, CTI, accademie ecc.) e con le rappresentanze nazionali dei membri delle scuole universitarie, che comprendono

¹⁰⁶ RS 172.010

non soltanto gli studenti, ma anche gli insegnanti e i membri del corpo intermedio e del personale amministrativo. Ne consegue che le organizzazioni devono designare rappresentanti a livello nazionale. Si può immaginare ad esempio la costituzione di una «tavola rotonda» su questioni importanti che riguardano la politica universitaria e la politica della ricerca, dove però la presidenza della Conferenza delle scuole universitarie dev'essere libera di scegliere i partecipanti. Il *capoverso 5* obbliga la presidenza a invitare gli ambienti interessati a esprimere il loro parere in sede di preparazione di *decisioni importanti* della Conferenza delle scuole universitarie. Questa disposizione mira – alla stregua di una procedura di consultazione, i cui principi si applicano per analogia – a coinvolgere gli ambienti interessati nella formazione delle opinioni e nel processo decisionale della Conferenza da una parte e a permettere a quest'ultima di raccogliere informazioni sul livello di accettazione, il grado di applicabilità e la correttezza materiale delle misure dall'altra. Spetta alla presidenza definire, in base al proprio apprezzamento, le *decisioni importanti* da trattare e gli *ambienti interessati* che saranno invitati a esprimere il loro parere. A tal fine, tiene debitamente conto della possibilità menzionata di invitare persone o organizzazioni con voto consultivo alle sedute della Conferenza delle scuole universitarie.

Art. 15 Gestione degli affari e collaborazione

La Confederazione, che riveste un ruolo importante nell'ambito del coordinamento comune, è autorizzata a gestire gli affari della Conferenza delle scuole universitarie (*cpv. 1*). Si tratta principalmente di pianificare e preparare le sedute, stilare l'ordine del giorno, fornire informazioni e supporto ai comitati, occuparsi della comunicazione e del coordinamento con gli altri organi comuni ecc. Vista l'attuale ripartizione delle competenze nel settore universitario tra due Dipartimenti, è indispensabile che il Consiglio federale possa incaricare *un Dipartimento* della gestione degli affari. Secondo il *capoverso 2*, il Consiglio federale disciplina in un'ordinanza l'organizzazione e la forma concreta della collaborazione tra i Dipartimenti che si occupano delle questioni universitarie. Questo modo di disciplinare la gestione rende superflua l'istituzione di una segreteria propria, come già era il caso per l'attuale Conferenza universitaria svizzera. Tuttavia, l'obbligo di collaborazione tra il Dipartimento incaricato della gestione degli affari e la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (*cpv. 3*) è essenziale per garantire la preparazione coordinata dei dossier della Conferenza delle scuole universitarie.

Art. 16 Comitati

L'istituzione di comitati da parte del Consiglio delle scuole universitarie (*cpv. 1*) permette di trattare problematiche tecniche e di coinvolgere rappresentanti degli ambienti interessati nel coordinamento comune del settore universitario. I comitati possono trattare tematiche di politica universitaria partendo dalla loro prospettiva e formulare pareri all'attenzione della Conferenza delle scuole universitarie. L'istituzione di un comitato permanente per questioni di medicina universitaria (*lett. a*) s'impone poiché si tratta di un settore costoso che si interfaccia con la politica sanitaria. Per un coordinamento efficace è opportuno istituire un comitato permanente che, secondo il *capoverso 2*, può essere composto anche di persone che non fanno parte della Conferenza delle scuole universitarie (ad es. direttori cantonali della sanità, direttore dell'Ufficio federale della sanità pubblica). L'istituzione di un *comitato permanente* composto di rappresentanti delle organizzazioni del mondo del

lavoro (cpv. 1 lett. b) garantisce – tenuto conto dei risultati della procedura di consultazione (cfr. n. 2.3.1) – che anche questi ambienti siano informati degli sviluppi in atto nel settore universitario e possano scambiarsi le esperienze e formulare le loro esigenze comuni nel quadro del processo decisionale della Conferenza delle scuole universitarie (*organo di informazione, di scambio e di consulenza*). La possibilità di costituire altri comitati permanenti e non permanenti (lett. c) permette alla Conferenza di far fronte, se necessario, ai nuovi sviluppi. I comitati permanenti sono rappresentanti in seno alla Conferenza delle scuole universitarie dal loro rispettivo presidente, che ha voto consultivo (art. 13 lett. h).

Art. 17 Procedura decisionale nell'Assemblea plenaria

Secondo il *capoverso 2*, l'adozione di una decisione dell'Assemblea plenaria richiede da un lato la maggioranza qualificata di due terzi dei membri della Confederazione e dei Cantoni presenti, dall'altra il voto del rappresentante della Confederazione. Con l'obbligo di partecipazione della Confederazione, la legge tiene conto del ruolo direttivo di quest'ultima, della sua responsabilità generale e del suo impegno finanziario nello spazio universitario svizzero. Parallelamente, questa disposizione vuole evitare che Confederazione e Cantoni difendano unilateralmente i loro interessi grazie al principio di «checks and balances» (pesi e contrappesi). Il *capoverso 3* permette alla Confederazione e ai Cantoni di prevedere nella Convenzione sulla cooperazione una procedura più semplice per determinate decisioni. Secondo l'articolo 9 capoverso 1 del disegno di Convenzione sulla cooperazione, per le elezioni, le decisioni procedurali, i pareri e le raccomandazioni è sufficiente la maggioranza semplice dei membri presenti¹⁰⁷. Eccezionalmente, le decisioni possono essere adottate mediante circolazione degli atti (art. 9 cpv. 2 disegno di Convenzione sulla cooperazione).

Art. 18 Procedura decisionale nel Consiglio delle scuole universitarie

La procedura decisionale del Consiglio delle scuole universitarie è più differenziata rispetto a quella dell'Assemblea plenaria. Tiene infatti conto anche del numero di studenti che frequentano le scuole universitarie dei Cantoni rappresentati. I rappresentanti di questi Cantoni ottengono un certo numero di punti (voti) in funzione del numero di studenti. Il totale dei punti e la loro ripartizione tra i quattordici rappresentanti cantonali sono stabiliti nel Concordato sulle scuole universitarie. L'adozione di decisioni richiede non solo la maggioranza qualificata dei due terzi dei membri presenti e l'approvazione da parte della Confederazione, ma anche la maggioranza semplice dei punti (cpv. 2 lett. c). Questa regola pondera la forza elettorale dei Cantoni responsabili in base al numero dei loro studenti e tiene conto dell'importanza di ogni scuola universitaria. Essa permette in tal modo di equilibrare

¹⁰⁷ Tra questi rientrano in particolare i pareri sulle disposizioni d'esecuzione e sulla combinazione e ponderazione dei criteri di calcolo per i sussidi di base (art. 7 lett. d disegno di Convenzione sulla cooperazione), i pareri sulla costituzione di nuovi istituti accademici e sul loro diritto ai sussidi (art. 46 cpv. 2 LASU; art. 7 lett. h disegno di Convenzione sulla cooperazione), le raccomandazioni sulla riscossione delle tasse universitarie e sulla concessione di borse di studio e prestiti da parte dei Cantoni (art. 11 cpv. 2 lett. f LASU), la scelta dei vicepresidenti della Conferenza delle scuole universitarie (art. 7 lett. j disegno di Convenzione sulla cooperazione) o i pareri sulla definizione di periodi di sussidio quadriennali, sui criteri di rilevanza e sulla proposta del Consiglio federale di adeguare le aliquote di sussidio (art. 72 cpv. 3 LASU).

non solo gli interessi della Confederazione e dei Cantoni, ma anche gli interessi dei grandi Cantoni universitari e di quelli più piccoli. Previene la difesa unilaterale degli interessi fra Confederazione e Cantoni e squilibri nella difesa degli interessi tra i vari Cantoni. Malgrado la procedura differenziata, la Conferenza delle scuole universitarie non perde la propria capacità di azione. Il *capoverso 3* prevede, così come l'articolo 17 capoverso 3, che la Convenzione di cooperazione possa definire una procedura decisionale più semplice, segnatamente la maggioranza semplice dei membri presenti per le decisioni procedurali e i pareri (cfr. art. 9 cpv. 1 disegno di Convenzione sulla cooperazione)¹⁰⁸. In casi eccezionali, le decisioni possono essere prese mediante circolazione degli atti (art. 9 cpv. 2 disegno di Convenzione sulla cooperazione).

Art. 19 Coinvolgimento dell'Assemblea federale

A complemento dei *diritti d'informazione* generali che spettano alle commissioni parlamentari competenti del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (art. 150 LParl), il *capoverso 1* statuisce l'*obbligo* generale del Consiglio federale di informare le commissioni parlamentari sugli «sviluppi importanti in atto nella politica universitaria svizzera». Considerate le competenze e la portata degli affari della Conferenza delle scuole universitarie, è molto importante, dal punto di vista politico, che le commissioni competenti (CSEC-S e CSEC-N) siano informate per tempo sugli sviluppi, in modo che possano condurre colloqui in merito. Quest'esigenza è fondamentale anche per garantire che le decisioni dell'Assemblea federale in materia di politica della formazione, in particolare per quanto riguarda il finanziamento, siano preparate in modo affidabile e accurato. Il coinvolgimento dell'Assemblea federale è inoltre legato all'esigenza di una maggiore legittimazione democratica della politica universitaria svizzera. Il Concordato sulle scuole universitarie dovrà prevedere disposizioni analoghe anche per i parlamenti cantonali. Il *capoverso 2* obbliga espressamente il Consiglio federale a portare formalmente a conoscenza delle commissioni competenti – generalmente sotto forma di rapporto – la pianificazione della politica universitaria a livello nazionale e le *decisioni importanti di coordinamento* sulla ripartizione dei compiti in settori particolarmente costosi della Conferenza delle scuole universitarie. Il rapporto di valutazione di cui all'articolo 69 della legge costituisce un ulteriore obbligo di informazione del Consiglio federale nei confronti del Parlamento.

¹⁰⁸ Tra questi figurano i pareri sulle priorità delle attività di promozione della ricerca della Confederazione (art. 8 lett. h disegno di Convenzione sulla cooperazione); sul rilevamento parziale o integrale di istituti accademici da parte della Confederazione (lett. i); sul rapporto di valutazione di cui all'art. 69 LASU (lett. j); sul disciplinamento delle spese che danno diritto a sussidi per investimenti edili e per le spese locative (lett. k); sull'avvio di negoziati per l'elaborazione di accordi internazionali (lett. l) e sui punti di credito formativo e i criteri di accreditamento particolari previsti negli articoli 12 capoverso 3 e 24 capoverso 3 LPMed (lett. m).

Sezione 3: Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie (art. 20–21)

Art. 20 Composizione e organizzazione

Conformemente al *capoverso 1*, il secondo organo comune della Confederazione e dei Cantoni è composto dei rettori e dei presidenti delle scuole universitarie svizzere. I PF sono rappresentati dai loro presidenti. Conformemente ai *capoversi 2 e 3* la Conferenza dei rettori dispone di un'ampia autonomia organizzativa e finanziaria: essa si costituisce, si organizza e si gestisce da sé. Il regolamento di organizzazione, il preventivo e il consuntivo annuali devono essere approvati dalla Conferenza delle scuole universitarie (art. 7 lett. i e art. 8 lett. e n. 1 disegno di Convenzione sulla cooperazione). La Conferenza dei rettori delle scuole universitarie si dota di camere per trattare questioni che interessano gli ambiti specifici delle università, delle scuole universitarie professionali o delle alte scuole pedagogiche (art. 10 cpv. 3 disegno di Convenzione sulla cooperazione).

Art. 21 Compiti e competenze

La Conferenza dei rettori è l'organo accademico centrale di sostegno del coordinamento e della cooperazione tra le scuole universitarie (*lett. a*). Il suo presidente e il suo vicepresidente rappresentano le scuole universitarie in seno alla Conferenza delle scuole universitarie, nella quale siedono con voto consultivo (*lett. b*; art. 13 lett. d). A differenza degli altri partecipanti alla Conferenza delle scuole universitarie con voto consultivo, i rappresentanti della Conferenza dei rettori hanno diritti e doveri più ampi: possono avanzare proposte alla Conferenza delle scuole universitarie (art. 11 cpv. 3 disegno di Convenzione sulla cooperazione). La Conferenza dei rettori collabora inoltre alla preparazione degli affari della Conferenza delle scuole universitarie e si adopera affinché le decisioni di quest'ultima siano attuate nelle scuole universitarie. Le conferenze dei rettori delle università, delle scuole universitarie professionali e delle alte scuole pedagogiche assumono già una serie di compiti di coordinamento¹⁰⁹. La nuova *importante responsabilità del sistema* della Conferenza dei rettori emerge in particolare nella procedura tesa a stabilire una pianificazione e una ripartizione, a livello nazionale, dei compiti in materia di politica universitaria, nell'ambito della quale deve assumere importanti compiti di coordinamento tra le scuole universitarie e di pianificazione nei confronti della Conferenza delle scuole universitarie (cfr. commento art. 38 e 40 cpv. 2 LASU). È estremamente importante che la Conferenza dei rettori, con l'interazione degli organi comuni, difenda gli interessi dell'insegnamento e della ricerca e li faccia confluire in modo mirato nel processo decisionale della Conferenza delle scuole universitarie. Essa svolge inoltre l'importante ruolo di garante dell'autonomia delle scuole universitarie. Nell'esercizio della sua funzione di coordinamento e di cooperazione consulta inoltre le organizzazioni nazionali dei membri delle scuole universitarie e le invita a prendere parte a commissioni e gruppi di lavoro (art. 11 cpv. 5 disegno di Convenzione sulla cooperazione). Invita pure alle proprie riunioni, con voto consultivo, i presidenti del Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia (CSST), del Fondo

¹⁰⁹ Cfr. al riguardo i siti Internet delle conferenze dei rettori (www.crus.ch; www.kfh.ch; www.cohep.ch). Attualmente le conferenze dei rettori svolgono compiti di coordinamento fondamentali, ad esempio nei settori della permeabilità, del processo di Bologna, della formazione continua e dei programmi master.

nazionale svizzero (FNS) e della Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI) per coinvolgerli nella formazione delle opinioni e nella presa delle decisioni (art. 11 cpv. 6 disegno di Convenzione sulla cooperazione). La Conferenza dei rettori continuerà inoltre a gestire un servizio di informazioni per studenti, scuole universitarie e altre cerchie interessate per il riconoscimento dell'equivalenza di titoli di studio svizzeri ed esteri nel settore universitario (art. 11 cpv. 4 disegno di Convenzione sulla cooperazione). La Confederazione conserva la competenza di valutare l'equivalenza dei diplomi esteri con *i diplomi SUP* sul mercato del lavoro (art. 70). La valutazione dell'equivalenza dei diplomi svizzeri ed esteri nella formazione degli insegnanti spetta invece ai Cantoni. La questione dell'ammissione alle scuole universitarie rimane come sinora di competenza delle scuole stesse. Oltre alla funzione di organo comune, la Conferenza dei rettori espleta anche compiti propri a livello nazionale e internazionale. Ad esempio, è membro dell'Associazione universitaria europea (European University Association – EUA).

Sezione 4: Consiglio svizzero di accreditamento e Agenzia svizzera di accreditamento e garanzia della qualità (art. 22–23)

Art. 22 Consiglio svizzero di accreditamento

Il *capoverso 1* descrive il Consiglio svizzero di accreditamento, organo centrale per la garanzia della qualità, che analogamente agli altri organi sarà istituito in virtù della Convenzione sulla cooperazione. L'indipendenza politica di questo organo è un requisito fondamentale che trova riscontro nella sua composizione e in una serie di criteri tecnici (e non politici): i suoi membri devono provenire dal settore delle scuole universitarie, in particolare dall'insegnamento e dalla ricerca, e dal mondo del lavoro. Anche gli studenti devono esservi rappresentati. Almeno cinque esperti devono essere attivi all'estero, inoltre dev'essere garantita un'adeguata rappresentanza dei sessi¹¹⁰. Conformemente al *capoverso 2* in combinato disposto con l'articolo 8 lettera o del disegno di Convenzione sulla cooperazione, i membri sono eletti dal Consiglio delle scuole universitarie. Di particolare importanza per l'immagine e l'indipendenza del Consiglio di accreditamento è la sua completa indipendenza formulata esplicitamente da qualsiasi istruzione (*cpv. 4*). Il Consiglio di accreditamento dispone della stessa autonomia organizzativa e finanziaria della Conferenza dei rettori: si organizza da sé, si dota di un regolamento di organizzazione, dispone di un budget per sé e per la propria Agenzia e tiene la propria contabilità. I regolamenti di organizzazione, il preventivo e il consuntivo annuali devono però essere approvati dalla Conferenza delle scuole universitarie (*cpv. 6 e 7* in combinato disposto con gli art. 7 lett. i e 8 lett. e n. 2 disegno di Convenzione sulla cooperazione).

¹¹⁰ Analogamente alle disposizioni degli art. 57e cpv. 2 LOGA (RS 172.010) e 8c cpv. 1 OLOGA (RS 172.010.1) la rappresentanza di donne e uomini non può essere inferiore per ciascuna categoria al 30 per cento. Occorre perseguire a lungo termine una rappresentanza paritetica dei due sessi.

Art. 23 Agenzia svizzera di accreditamento e garanzia della qualità

L'Agenzia di accreditamento è un ente giuridicamente non autonomo. Non dispone di una propria personalità giuridica, in altre parole non ha la capacità giuridica, non dispone di un patrimonio proprio e non può essere resa responsabile. Il Consiglio di accreditamento può tenere una contabilità separata per l'Agenzia, i cui compiti sono disciplinati nell'articolo 32. Essa svolge le procedure di accreditamento (art. 32 cpv. 1) e, in virtù dell'articolo 13 capoverso 4 del disegno di Convenzione sulla cooperazione, può eseguire, nei limiti delle proprie risorse, anche mandati conferiti da terzi nel settore dell'accREDITamento e della garanzia della qualità. Per motivi di indipendenza dell'intera procedura di accREDITamento, l'Agenzia di accREDITamento non è subordinata alla Conferenza delle scuole universitarie, bensì al Consiglio di accREDITamento. Il Consiglio di accREDITamento nomina il direttore dell'Agenzia di accREDITamento e il suo sostituto e, su proposta del direttore, adotta il regolamento di organizzazione che deve essere approvato dal Consiglio delle scuole universitarie (art. 22 cpv. 8). Il Consiglio di accREDITamento è autorizzato a emanare istruzioni nei confronti dell'Agenzia di accREDITamento. Limiterà tuttavia l'esercizio di tale competenza alle questioni politiche strategiche, in applicazione del principio internazionalmente diffuso della separazione tra la preparazione e la presa della decisioni, e non ingerirà senza motivi particolari negli affari correnti dell'Agenzia di accREDITamento.

Capitolo 4:
Ammissione alle scuole universitarie e struttura degli studi nelle scuole universitarie professionali (art. 24–26)

Art. 24 Ammissione alle università, ai PF e alle alte scuole pedagogiche

Il *capoverso 1* menziona la maturità liceale come principale condizione per accedere al primo livello di studio di un'università, di un PF o di un'alta scuola pedagogica: la nozione di «maturità liceale» comprende gli attestati cantonali di maturità riconosciuti sul piano federale o cantonale¹¹¹, nonché gli attestati di maturità rilasciati in base a un esame svizzero di maturità¹¹². Conformemente al *capoverso 2* le università, i PF e le alte scuole pedagogiche possono prevedere «formazioni equivalenti». Il Consiglio delle scuole universitarie emana le *direttive* concernenti l'equivalenza, destinate alle scuole universitarie e finalizzate a favorire un'armonizzazione su scala nazionale in questo settore. La vigente norma sul riconoscimento degli attestati di maturità professionale in combinazione con attestati di esami complementari per l'ammissione alle scuole universitarie è mantenuta (cosiddetta passerella Dubs)¹¹³.

¹¹¹ Cfr. l'ordinanza del 15 febbraio 1995 concernente il riconoscimento degli attestati liceali di maturità (RS 413.11); il Regolamento di riconoscimento della maturità della CDPE del 16 gennaio 1995; l'Accordo amministrativo del 16 gennaio 1995/15 febbraio 1995 tra il Consiglio federale svizzero e la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione sul riconoscimento degli attestati di maturità.

¹¹² Cfr. l'ordinanza del 7 dicembre 1998 sull'esame svizzero di maturità (RS 413.12).

¹¹³ Cfr. l'ordinanza del 19 dicembre 2003 concernente il riconoscimento degli attestati di maturità professionale per l'ammissione alle scuole universitarie (RS 413.14).

Art. 25 Ammissione alle scuole universitarie professionali

Il *capoverso 1* elenca le formazioni svolte in precedenza che danno accesso al primo livello di studio di una scuola universitaria professionale (cfr. art. 5 cpv. 1-3 LASU). Diversamente dalla regolamentazione vigente, mancano tuttavia un'*attribuzione* e una *diversificazione univoche* delle formazioni pregresse richieste per i diversi campi specifici. Ad. es. oggi la maturità specializzata viene menzionata esplicitamente come formazione riconosciuta per l'ammissione alle scuole universitarie professionali soltanto nei settori sanitario, sociale e artistico, mentre in diversi cicli di studio nei settori musica, teatro e altre arti è ritenuta sufficiente la maturità liceale abbinata a un esame attitudinale. Attualmente, anche il trattamento delle *formazioni pregresse equivalenti* è disciplinato nella legge federale sulle scuole universitarie professionali o nei suoi decreti esecutivi.¹¹⁴ La Conferenza delle scuole universitarie deve quindi *concretizzare* le condizioni di ammissione in virtù del *capoverso 2* sotto forma di *norme di diritto* per i campi specifici. Essa può anche stabilire condizioni aggiuntive a quelle previste dal *capoverso 1* (ad es. esami attitudinali supplementari nel campo specifico della musica, del teatro e delle altre arti). Fintanto che il Consiglio delle scuole universitarie non ha attuato questi principi ai sensi del *capoverso 2*, le condizioni di ammissione sono disciplinate in base all'attuale diritto delle scuole universitarie professionali, conformemente all'articolo 73.

Art. 26 Struttura degli studi nelle scuole universitarie professionali

Visti i pareri pervenuti in fase di consultazione, il Consiglio federale ritiene necessario disciplinare la struttura dei programmi di studio delle scuole universitarie professionali richiamandosi alla LSUP. Pertanto, il *capoverso 1* riprende la disposizione dell'articolo 3 capoverso 1 LSUP vigente, che descrive il mandato di formazione delle scuole universitarie professionali, sottolineando il loro compito primario, ovvero l'*insegnamento con orientamento pratico*, a cui si aggiunge la trasmissione delle conoscenze necessarie, l'applicazione nella pratica delle conoscenze e dei metodi scientifici e – per il settore artistico – delle capacità artistiche e creative. Il *capoverso 2* concretizza il principio contenuto nella LSUP, secondo cui di norma il bachelor deve essere un diploma di qualifica professionale. Soltanto il settore artistico prevede eccezioni generalmente riconosciute a questa regola¹¹⁵. Questo principio implica parallelamente che nel secondo livello di studio occorre trasmettere imperativamente qualifiche professionali supplementari. Per garantire il principio della qualifica professionale, il *capoverso 3* autorizza il Consiglio delle scuole universitarie a emanare principi sull'offerta di programmi di studio, in particolare sulle qualifiche professionali necessarie al primo e al secondo livello di studio. Questa disposizione consentirebbe ad esempio al Consiglio delle scuole universitarie di continuare ad applicare totalmente o parzialmente i principi in vigore sull'offerta di master nelle scuole universitarie professionali (numero minimo di studenti, qualifica dei

¹¹⁴ Per i settori tecnica, economia e design cfr. l'ordinanza del DFE del 2 settembre 2005 concernente l'ammissione agli studi delle scuole universitarie professionali (RS 414.715). Per i settori sanità, socialità e arte sono vincolanti le decisioni delle rispettive conferenze intercantonali (cosiddetti profili) (cfr. art. 5 cpv. 2 LSUP).

¹¹⁵ Sulla situazione nel settore della musica cfr. il Rapporto dell'UFFT del 20 giugno 2006 sull'introduzione dei cicli di studio di bachelor e master nelle scuole universitarie professionali di musica (http://www.bbt.admin.ch/dokumentation/00335/00401/index.html?lang=it&download__JjKbNoKSn6A--).

docenti, condizioni di ammissione, requisiti per la ricerca applicata e lo sviluppo ecc.)¹¹⁶. L'applicazione dei principi compete innanzitutto alle scuole universitarie e ai loro enti responsabili. L'obbligo del rispetto dei principi è verificato da un lato mediante l'accreditamento istituzionale (art. 30 cpv. 1 lett. a n. 2) e dall'altro è sostenuto da aspetti di pianificazione finanziaria. I cicli di studio che disattendono questi principi e con essi le direttive del Consiglio delle scuole universitarie (cfr. art. 37 cpv. 2) non vengono inseriti nella pianificazione finanziaria della Confederazione e dei Cantoni e specialmente nella valutazione del fabbisogno finanziario. Pertanto, per simili offerte di studi, le scuole universitarie non ottengono alcun sussidio federale né intercantonale.

Capitolo 5: Garanzia della qualità e accreditamento (art. 27–35)

Art. 27 Garanzia e sviluppo della qualità

In virtù dell'articolo 63a capoverso 3 Cost., la Confederazione e i Cantoni devono provvedere a garantire che sia assicurata la qualità nel settore delle scuole universitarie. L'organizzazione della garanzia della qualità compete alle scuole universitarie autonome. Il *capoverso 1* stabilisce l'obbligo e l'obiettivo della garanzia della qualità degli istituti accademici: soddisfare esigenze qualitative elevate nell'insegnamento, nella ricerca e nei servizi e sviluppare costantemente la qualità. Il *capoverso 2* sancisce che è compito delle scuole universitarie garantire la qualità. Secondo il *capoverso 3*, esse devono istituire un sistema di garanzia della qualità funzionante e verificarne periodicamente l'efficienza. Secondo il *capoverso 4* il Consiglio delle scuole universitarie definisce i principi per assicurare la garanzia della qualità. Già oggi le università, i PF e le scuole universitarie professionali sono tenuti a gestire sistemi di garanzia della qualità¹¹⁷. Proprio come avviene per le prescrizioni sull'accreditamento e la procedura di accreditamento, anche il sistema di garanzia della qualità si baserà su standard internazionali.

Art. 28 Accredimento istituzionale e accreditamento di programmi

Il *capoverso 1* distingue tra accreditamento istituzionale e accreditamento di programmi di studio (accreditamento di programmi). Il *capoverso 2* definisce gli effetti dell'accreditamento istituzionale: come descritto nel *capoverso 2*, l'accreditamento istituzionale dà diritto a usare la denominazione di «università», «scuola universitaria professionale», «alta scuola pedagogica», comprese le forme derivate (cfr. art. 29), e costituisce una condizione sine qua non per il riconoscimento del diritto ai sussidi (cfr. art. 45 cpv. 1 lett. a e cpv. 2 lett. a) e per gli accreditamenti di programmi ai sensi della legge. Di conseguenza, la legge impone l'accreditamento istituzionale a tutti gli istituti accademici pubblici che rivendicano le denominazioni protette o che desiderano essere o continuare a essere riconosciuti come aventi diritto ai sussidi. Le scuole universitarie private e gli istituti accademici privati devono chiedere l'accreditamento istituzionale (soltanto) se desiderano usare le denominazioni

¹¹⁶ Cfr. la Convenzione del 24 agosto 2007 tra Confederazione e Cantoni sullo sviluppo dei cicli di studio master delle scuole universitarie professionali (RS 414.713.1).

¹¹⁷ Cfr. al riguardo le direttive della CUS del 7 dicembre 2006 per la garanzia della qualità nelle scuole universitarie svizzere (RS 414.205.2) e gli art. 14 cpv. 2 lett. f e 17a cpv. 1 LSUP.

protette menzionate. Il *capoverso 3* precisa che gli accreditamenti di programmi sono facoltativi e che non implicano alcun effetto.

Art. 29 Diritto alla denominazione

Soltanto con l'accreditamento istituzionale un istituto accademico acquisisce il diritto di denominarsi «università», «scuola universitaria professionale» o «alta scuola pedagogica», comprese le forme derivate. Per questioni di univocità e chiarezza, le direttive in materia di accreditamento dovranno definire denominazioni rilevanti per l'accreditamento di istituti accademici monodisciplinari¹¹⁸. Secondo il capoverso 2, il diritto alla denominazione si estende anche alla corrispondenza nelle lingue diverse da quelle nazionali. Possono essere usate liberamente anche altre denominazioni correnti nel settore universitario come università, accademia, istituto, ecc. – con riserva delle regolamentazioni cantonali e delle norme sulla concorrenza sleale. Il diritto alla denominazione è completato da una protezione della denominazione (cfr. art. 62 e 63). In tal modo vengono disciplinate su scala nazionale le condizioni per un uso leale dei termini citati, ai fini della trasparenza e della protezione degli istituti accademici con accreditamento istituzionale, ma anche degli studenti. Il diritto alla denominazione e la protezione della denominazione si applicano unicamente agli istituti accademici che offrono formazioni orientate al mercato del lavoro e non a istituti come le università per la terza età o per i bambini (per il diritto transitorio cfr. art. 76).

Art. 30 Condizioni per l'accreditamento istituzionale

Oltre all'obbligo di istituire un sistema di garanzia della qualità e di rispettare i principi del Consiglio delle scuole universitarie, la legge contempla anche le condizioni per l'accreditamento istituzionale. Il *capoverso 1 lettera a* fissa una serie di condizioni che i sistemi di garanzia della qualità delle scuole universitarie devono adempiere. Oltre all'elevata qualità dell'insegnamento, della ricerca e dei servizi – di norma ispirati a criteri riconosciuti internazionalmente – occorre menzionare l'osservanza delle condizioni di ammissione, i principi per la struttura degli studi nelle scuole universitarie professionali e un'organizzazione e una direzione efficienti. Ciò non implica un modello di gestione universitaria unico per tutta la Svizzera. Tuttavia, le scuole universitarie devono essere organizzate in modo che sia garantita la loro autonomia decisionale nell'ambito delle disposizioni di legge e di (eventuali) mandati di prestazione dei loro enti responsabili e sia assicurata la capacità direttiva degli organi di direzione. L'autonomia loro accordata non deve soltanto consentire alle scuole universitarie di determinare in modo vincolante le proprie linee direttive e il proprio piano di sviluppo, ma anche di concepire i propri sistemi di garanzia della qualità in modo da poter verificare se il mandato che hanno assunto è effettivamente adempiuto (*n. 7*). La *lettera b* fissa altre condizioni in riferimento al diritto alla denominazione: gli istituti di formazione che desiderano ottenere l'accreditamento come «università» o «scuole universitarie professionali» devono proporre almeno due discipline (ad es. diritto ed economia) o due campi (ad es. lavoro sociale e design). La *lettera c* esige una garanzia di continuità degli istituti che richiedono

¹¹⁸ Cfr. al riguardo le denominazioni rilevanti per l'accreditamento degli istituti accademici conformemente all'art. 2 cpv. 2 delle direttive della CUS in materia di accreditamento (RS 414.205.3): università; istituto universitario; istituto nel settore universitario che offre cicli di studio di bachelor; istituto nel settore universitario che offre formazioni continue.

l'accredimento. L'obiettivo di questa condizione è di proteggere gli studenti e l'immagine della piazza universitaria svizzera: in tal modo si vuole evitare che istituti accademici privi di piani di sviluppo e finanziari convincenti e senza solide basi finanziarie ottengano un accreditamento istituzionale. Le condizioni di accreditamento sono concretizzate dal Consiglio delle scuole universitarie su proposta del Consiglio di accreditamento in virtù del *capoverso 2* in combinato disposto con l'articolo 12 *capoverso 3* lettera a numero 2 nell'ambito delle direttive in materia di accreditamento, in considerazione delle particolarità delle università, dei PF, delle alte scuole pedagogiche e delle scuole universitarie professionali e degli altri istituti accademici¹¹⁹. Le direttive in materia di accreditamento devono prestare grande attenzione alle particolarità degli istituti monodisciplinari (ad es. alla loro organizzazione e direzione).

Art. 31 Condizioni per l'accredimento di programmi

Il *capoverso 1* si limita a formulare due condizioni fondamentali per ottenere l'accredimento di programmi: l'istituto accademico deve dimostrare di proporre un insegnamento di elevata qualità e fornire le garanzie che i relativi programmi di studio possano essere portati a termine. Le modalità di concretizzazione di queste condizioni sono precisate nelle direttive in materia di accreditamento (*cpv. 2*).

Art. 32 Procedura di accreditamento

Conformemente al *capoverso 1* è l'Agenzia di accreditamento a svolgere la procedura di accreditamento. I *capoversi 2 e 3* disciplinano l'eventuale collaborazione con un'altra agenzia. Ai sensi del *capoverso 4* in combinato disposto con l'articolo 12 *capoverso 3* lettera a numero 2, il Consiglio delle scuole universitarie stabilisce la procedura su proposta del Consiglio di accreditamento. Essa deve soddisfare i requisiti internazionali¹²⁰. Spesso le disposizioni giuridiche relative alla procedura sono disciplinate parallelamente nelle direttive in materia di accreditamento¹²¹. Tuttavia queste direttive, contrariamente all'uso terminologico corrente, non hanno unicamente il carattere di ordinanze amministrative, bensì di ordinanze legislative.

Art. 33 Decisione

Il *capoverso 1* stabilisce le competenze nel settore dell'accredimento. Diversamente dall'attuale regolamentazione, secondo cui la Conferenza universitaria svizzera è competente dell'accredimento degli istituti accademici, mentre il Dipartimento federale dell'economia (DFE) lo è in linea di massima per le scuole universitarie professionali, con l'entrata in vigore della legge il *Consiglio di accreditamento* sarà responsabile degli accreditamenti di tutti gli istituti accademici. Secondo la *lettera a*, nel caso di domande di accreditamento istituzionale, il Consiglio di accreditamento decide su proposta dell'Agenzia di accreditamento. Nel caso di domande di accredi-

¹¹⁹ Per gli istituti accademici cfr. le direttive del 28 giugno 2007 in materia di accreditamento della CUS (RS 414.205.3) e per le SUP le direttive del 4 maggio 2007 in materia di accreditamento delle SUP.

¹²⁰ Cfr. ad es. «Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, European Association for Quality Assurance in Higher Education (Enqa)», Helsinki 2005.

¹²¹ Cfr. art. 13 segg. delle direttive in materia di accreditamento della CUS e B.2 segg. (RS 414.205.3) nonché C.4 delle direttive in materia di accreditamento delle SUP.

tamento di programmi, il Consiglio di accreditamento decide, ai sensi della *lettera b*, su proposta dell’Agenzia di accreditamento o di un’altra agenzia da esso riconosciuta. La procedura di accreditamento istituzionale è eseguita interamente dall’Agenzia di accreditamento, mentre nella procedura di accreditamento di programmi è consentita la partecipazione di altre agenzie attive in Svizzera o all’estero. Anche nel caso dell’accREDITAMENTO di programmi la responsabilità decisionale ricade sul Consiglio di accREDITAMENTO. Continuano ovviamente ad essere ammessi anche gli accREDITAMENTI istituzionali e gli accREDITAMENTI di programmi che travalicano il quadro della presente legge. I *capoversi 2 e 3* concretizzano il principio di proporzionalità, secondo cui gli accREDITAMENTI possono essere vincolati a oneri, purché non siano violate condizioni fondamentali¹²². Va da sé che il Consiglio di accREDITAMENTO può corredare la sua decisione anche di semplici raccomandazioni.

Art. 34 Durata dell’accREDITAMENTO e rinnovo

L’accREDITAMENTO vale per un periodo compreso tra i sei e gli otto anni (*cpv. 1*). Spetta al Consiglio delle scuole universitarie determinare la durata di validità entro questa forchetta nelle direttive di accREDITAMENTO. La durata di validità relativamente lunga corrisponde alle regolamentazioni vigenti nel settore delle università, dei PF e delle scuole universitarie professionali, basate su standard internazionali. Il *capoverso 2* prevede che la domanda di rinnovo di un accREDITAMENTO avvenga nuovamente nell’ambito di *una procedura ordinaria di accREDITAMENTO*. Pertanto, un primo accREDITAMENTO non dà diritto a una *procedura abbreviata o a una durata di validità più lunga* in caso di rinnovo dell’accREDITAMENTO. Per le misure amministrative si veda l’articolo 64 capoverso 2.

Art. 35 Emolumenti

Il Consiglio svizzero di accREDITAMENTO e l’Agenzia di accREDITAMENTO riscuotono emolumenti a *copertura dei costi* occasionati dalle loro decisioni e prestazioni (*cpv. 1*). Il Consiglio di accREDITAMENTO può prevedere deroghe al principio degli emolumenti a copertura dei costi occasionati. Esso emana il regolamento in materia di emolumenti, che deve essere approvato dal Consiglio delle scuole universitarie (*cpv. 2*).

Capitolo 6: Pianificazione della politica universitaria e ripartizione dei compiti a livello nazionale (art. 36–40)

Art. 36 Principi

Il *capoverso 1* obbliga la Confederazione a elaborare, unitamente ai Cantoni, una pianificazione della politica universitaria e una ripartizione dei compiti a livello nazionale nell’ambito della Conferenza delle scuole universitarie, preservando l’autonomia delle scuole universitarie e tenendo conto dell’obbligo di differenziazione. Il *capoverso 2* definisce i tre *strumenti di pianificazione*: la definizione delle priorità e delle misure trasversali necessarie a tal fine, la ripartizione dei compiti in

¹²² Cfr. anche art. 26 delle direttive in materia di accREDITAMENTO della CUS (RS 414.205.3) e B.4 cpv. 4 delle direttive di accREDITAMENTO delle SUP.

settori particolarmente costosi e la pianificazione finanziaria a livello nazionale (cfr. al riguardo il n. 2.5.6). Da un lato, la pianificazione della politica universitaria e la ripartizione dei compiti a livello nazionale sono uno degli *obiettivi* del coordinamento congiunto di Confederazione e Cantoni (art. 3 lett. h). La Confederazione e i Cantoni devono pertanto tenere presente che, in base all'articolo 63a capoverso 5 Cost., saranno giudicati anche in funzione del conseguimento di questo obiettivo.¹²³ Dall'altro lato sono uno *strumento* per raggiungere gli altri obiettivi comuni (art. 36 cpv. 2 lett. a in combinato disposto con l'art. 3 lett. a–g). Gli strumenti di pianificazione citati e il riferimento agli obiettivi comuni evidenziano che la pianificazione della politica universitaria a livello nazionale deve concentrarsi su *settori chiave*, determinanti per una piazza universitaria elvetica competitiva e di alto livello.

La procedura di pianificazione della politica universitaria e la ripartizione dei compiti a livello nazionale si articola in diverse tappe e livelli (art. 37–40). Gli attori sono le scuole universitarie e gli enti responsabili, la Conferenza dei rettori e la Conferenza delle scuole universitarie (Assemblea plenaria e Consiglio delle scuole universitarie). Essi definiscono il contenuto della procedura apportandovi ognuno il proprio contributo specifico. Per uno svolgimento ottimale, la procedura non deve essere un atto unico, ma un processo *iterattivo* (dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto), teso all'ottimizzazione e alla concordanza, che consenta se necessario di ripetere singole tappe con i diversi attori. La procedura comprende *tre tappe* e si articola su *tre livelli*.

Art. 37 A livello di scuole universitarie

La pianificazione della politica universitaria a livello nazionale si basa sulla pianificazione strategica delle singole scuole universitarie. La possibilità di definire la propria strategia è la dimostrazione dell'autonomia delle scuole universitarie. La pianificazione su scala nazionale presuppone ai sensi del *capoverso 1* che tutte le scuole universitarie elaborino piani di sviluppo e piani finanziari propri, nei quali fissano gli obiettivi e le priorità pluriennali e il fabbisogno finanziario. Al riguardo, devono tenere conto, secondo il *capoverso 2*, delle direttive della Conferenza delle scuole universitarie e delle raccomandazioni della Conferenza dei rettori: tra queste rientrano le *direttive in materia di pianificazione finanziaria* (art. 43), elaborate dalla Conferenza delle scuole universitarie, e le *decisioni* della Conferenza delle scuole universitarie, le priorità e le misure trasversali necessarie a tal fine, la ripartizione dei compiti in settori particolarmente costosi, i principi per la struttura degli studi nelle scuole universitarie professionali ecc. (cfr. art. 11 cpv. 2 e 12 cpv. 3). Ovviamente le scuole universitarie devono anche tenere conto del quadro finanziario e materiale fissato dai rispettivi enti responsabili (cfr. al riguardo il n. 2.5.1 «Competenze e responsabilità invariate per gli enti responsabili» e il commento all'art. 30). La Conferenza dei rettori può formulare le sue raccomandazioni sotto forma di riscontri individuali sui piani di sviluppo e sui piani finanziari che le sono pervenuti oppure sotto forma di raccomandazioni generali derivanti dalla sua competenza di coordinamento (al riguardo cfr. commento all'art. 21).

¹²³ Sulle possibili conseguenze del fallimento del coordinamento congiunto cfr. il Rapporto CSEC-N, articolo costituzionale sull'istruzione (FF 2005 4893), 4922 e 4942; St. Galler Kommentar ad art. 63a Cost., n. marg. 45 segg. (disponibile soltanto in tedesco).

Art. 38 A livello di Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie

I piani di sviluppo e i piani finanziari delle scuole universitarie vengono poi trasmessi alla *Conferenza dei rettori* che li valuta e li riassume. Nell'ambito dei propri compiti di coordinamento può rendere attente le scuole universitarie circa il mancato rispetto delle direttive della Conferenza delle scuole universitarie o delle raccomandazioni della Conferenza dei rettori proponendo loro nel contempo i cambiamenti necessari. Basandosi, conformemente al *capoverso 2*, sui piani di sviluppo e di finanziamento delle scuole universitarie, sulle direttive della Conferenza delle scuole universitarie e sulla pianificazione finanziaria della Confederazione e dei Cantoni (direttive in materia di pianificazione finanziaria), procede a una valutazione su scala nazionale alla luce degli obiettivi di cui all'articolo 3 e formula una proposta di pianificazione della politica universitaria a livello nazionale (priorità e misure trasversali, nonché piani finanziari), ma anche di ripartizione dei compiti nei settori particolarmente costosi (art. 40 cpv. 2). In virtù del *capoverso 3* stabilisce inoltre i fabbisogni di coordinamento tra le scuole universitarie per il rispettivo periodo di pianificazione e può adottare le misure necessarie.

Art. 39 A livello di Conferenza delle scuole universitarie

Ai sensi del *capoverso 1* il Consiglio delle scuole universitarie elabora la pianificazione della politica universitaria e la ripartizione dei compiti in settori particolarmente costosi a livello nazionale basandosi sulle proposte della Conferenza dei rettori (art. 38 cpv. 1): vi rientrano, oltre alla determinazione, orientata di regola sul lungo termine, delle priorità e delle misure trasversali e la ripartizione dei compiti in settori particolarmente costosi (art. 40 cpv. 2), la *pianificazione finanziaria* elaborata in vista del prossimo messaggio ERI, che, in virtù del *capoverso 2*, deve fornire periodicamente alle competenti autorità federali e cantonali una stima dei fondi necessari al raggiungimento degli obiettivi. Il *capoverso 3* autorizza la Conferenza delle scuole universitarie a prevedere speciali misure per promuovere offerte di studio minacciate a livello nazionale. Rientra inoltre nei compiti e nella responsabilità della Conferenza delle scuole universitarie adottare, al termine del processo decisionale, le decisioni più adatte dal profilo della politica universitaria e finanziaria. L'*Assemblea plenaria* definisce le direttive in materia di pianificazione finanziaria e i costi di riferimento quale parte integrante della pianificazione finanziaria (art. 11 cpv. 2 lett. b e c) e il *Consiglio delle scuole universitarie* (art. 12 cpv. 3 lett. c) definisce la pianificazione della politica universitaria e la ripartizione dei compiti a livello nazionale (priorità e misure trasversali, ripartizione dei compiti in settori particolarmente costosi e pianificazione finanziaria). Determinazione delle priorità, pianificazione finanziaria e ripartizione dei compiti in settori particolarmente costosi non devono tuttavia avvenire in un unico atto. La Confederazione, che in virtù dell'articolo 4 capoverso 1 dirige il coordinamento delle attività comuni di Confederazione e Cantoni, assume al riguardo un compito particolarmente impegnativo. La pianificazione della politica universitaria a livello nazionale dovrebbe inoltre fungere da base delle decisioni concernenti i crediti quadro pluriennali per la formazione (crediti ERI), stabiliti dall'Assemblea federale per ogni periodo ERI.

Art. 40 Ripartizione dei compiti nei settori particolarmente costosi

In considerazione del suo significato e dei suoi effetti quale parte integrante della pianificazione della politica universitaria e della ripartizione dei compiti a livello

nazionale, la ripartizione dei compiti nei settori particolarmente costosi è disciplinata separatamente. La ripartizione dei compiti s'impone unicamente nei settori particolarmente costosi a livello nazionale, a condizione che consenta effettivamente di ridurre i costi, conservando o migliorando nel contempo la qualità dell'insegnamento e della ricerca. Tuttavia, vista la complessità e la diversità dei settori particolarmente costosi non è possibile disciplinarli o descriverli singolarmente nella legge (cfr. al riguardo il n. 2.5.6). L'Assemblea plenaria dovrà comunque definire i principi per la loro determinazione (art. 11 cpv. 2 lett. e), che serviranno al Consiglio delle scuole universitarie come guida per la designazione concreta di un settore particolarmente costoso. Il Consiglio delle scuole universitarie definisce la ripartizione dei compiti su proposta della Conferenza dei rettori (cpv. 2) nell'ambito della stessa procedura di pianificazione della politica universitaria a livello nazionale e in armonia con gli altri strumenti di pianificazione (determinazione delle priorità con le misure trasversali e pianificazione finanziaria). La Conferenza dei rettori può elaborare questa proposta soltanto nel corso di un processo iterativo condotto in modo intensivo con le cerchie interessate. Prima di questa importante decisione, il Consiglio delle scuole universitarie consulta le cerchie interessate (art. 14 cpv. 5). Il fatto che il Consiglio delle scuole universitarie agisca «su proposta» della Conferenza dei rettori evidenzia l'importante ruolo svolto da quest'ultima nel processo di pianificazione e il significato del suo diritto generale di proposta (cfr. anche l'art. 38 cpv. 1). È previsto che la ripartizione dei compiti in settori particolarmente costosi sia preparata dalla Conferenza dei rettori all'attenzione del Consiglio delle scuole universitarie. Il Consiglio delle scuole universitarie ha ovviamente la competenza finale della ripartizione dei compiti e può inoltre modificare la proposta della Conferenza dei rettori. Il fatto che il Consiglio delle scuole universitarie agisca «su proposta» non significa che sia vincolato alla proposta della Conferenza dei rettori e possa unicamente approvarla o respingerla. Se non riceve alcuna proposta, il Consiglio delle scuole universitarie è autorizzato a decidere autonomamente in merito alla ripartizione dei compiti. Si può desumere che la Conferenza dei rettori verrebbe comunque invitata a esprimersi nuovamente qualora fossero apportate modifiche importanti alla sua proposta o nel caso in cui non fosse stata in grado di formulare una proposta. Secondo il *capoverso 3*, in caso di inottemperanza delle decisioni della Conferenza delle scuole universitarie in materia di ripartizione dei compiti in settori particolarmente costosi, i sussidi della Confederazione, cioè i sussidi di base, ma anche i sussidi per gli investimenti edili e le spese locative, nonché i sussidi vincolati a progetti possono essere ridotti o rifiutati.

Capitolo 7: Finanziamento

Sezione 1: Principi (art. 41)

Art. 41

In virtù del *capoverso 1*, la Confederazione è tenuta, unitamente ai Cantoni, a mettere a disposizione fondi sufficienti per garantire un insegnamento e una ricerca di elevata qualità. Questo principio di finanziamento concretizza *l'aspetto finanziario* dello scopo e degli obiettivi contemplati rispettivamente dall'articolo 1 capoverso 1 e dall'articolo 3 lettera a relativi all'elevata qualità del settore universitario svizzero e alla creazione di condizioni quadro favorevoli a un insegnamento e una ricerca di elevata qualità. Il principio vale per la Confederazione e i Cantoni che devono

attenervisi nell'ambito della pianificazione della politica universitaria e della ripartizione dei compiti a livello nazionale, in particolare in materia di pianificazione finanziaria. Si tratta nel caso specifico di un obiettivo di politica universitaria e non di una decisione che vincola il Parlamento. Il *capoverso 2* concretizza il dovere della Confederazione iscritto nell'articolo 63a capoverso 2 Cost. di sostenere finanziariamente le scuole universitarie cantonali (ad eccezione delle alte scuole pedagogiche) e gli altri istituti accademici da essa riconosciuti e lo completa precisando che a tal fine devono essere applicati principi di finanziamento unitari (cfr. anche art. 3 lett. g e art. 63a cpv. 5 Cost.). I principi di finanziamento unitari consistono in primo luogo nel prendere in considerazione costi di riferimento definiti congiuntamente (art. 44) come base sicura e trasparente per il finanziamento di base delle scuole universitarie da parte della Confederazione e dei Cantoni. Questo non esclude tuttavia che i Cantoni ricorrano a criteri diversi o supplementari per *definire i sussidi concordatari* (ad es. vantaggi legati all'ubicazione, perequazione degli oneri tra Cantoni universitari ecc.). Il *capoverso 3* prevede un altro principio di finanziamento che la Confederazione deve garantire insieme ai Cantoni: l'impiego economico ed efficace dei sussidi pubblici. Il dovere di economicità e di efficacia è correlato anche con l'obiettivo del finanziamento «orientato alle prestazioni» (art. 3 lett. g). Nell'ambito dei lavori della *Conferenza delle scuole universitarie*, il dovere di economicità e di efficacia assume un ruolo importante nella pianificazione finanziaria e in particolare nella determinazione dei costi di riferimento, nella definizione dei parametri di calcolo per i sussidi di base, nell'erogazione di sussidi vincolati a progetti, ma anche nel prendere posizione sulle richieste di riconoscimento del diritto ai sussidi di nuovi istituti accademici. Dal canto suo, il *Consiglio federale* deve tenere conto del dovere di economicità e di efficacia in accordo con la Conferenza delle scuole universitarie nell'ambito della sua competenza nella definizione delle basi di calcolo, nonché nella combinazione e nella ponderazione dei criteri di calcolo, ma anche nell'erogazione di sussidi per gli investimenti edili e le spese locative. Il *capoverso 4* concretizza un altro aspetto del finanziamento maggiormente orientato ai risultati e alle prestazioni. Le scuole universitarie devono adoperarsi per ottenere fondi adeguati da parte di terzi, cioè risorse finanziarie acquisite in un contesto di concorrenza. Questo principio vale sia per le scuole universitarie sia per la Confederazione e i Cantoni: l'acquisizione di fondi di terzi e di riflesso il grado di autofinanziamento delle scuole universitarie devono essere tenuti in giusta considerazione nella pianificazione della politica universitaria a livello nazionale e in particolare nella pianificazione finanziaria e nella concessione di sussidi federali e intercantonali.

Sezione 2: Determinazione del fabbisogno di fondi pubblici (art. 42–44)

Art. 42 Procedura

Il *capoverso 1* definisce il compito fondamentale della pianificazione finanziaria, vale a dire la determinazione del fabbisogno di fondi pubblici delle scuole universitarie e degli altri istituti accademici (sulla pianificazione finanziaria cfr. n. 2.5.6, sulla procedura cfr. commento agli art. 37 segg.). Il fabbisogno finanziario non è una grandezza che i potenziali beneficiari possono fissare a loro discrezione, bensì l'ammontare dei fondi necessari per il conseguimento degli obiettivi comuni, determinabile attraverso un processo trasparente incentrato su un quadro politico concreto. Il *capoverso 2* elenca in maniera non esaustiva i diversi dati su cui il Consiglio

delle scuole universitarie si basa per determinare il fabbisogno finanziario. Si tratta da un lato dei dati forniti dall'Ufficio federale di statistica sul settore universitario (*lett. a*; cfr. anche cifra II dell'allegato alla LASU, art. 3 cpv. 1 della legge sulla statistica federale¹²⁴), vale a dire tutti i rilevamenti dell'UST riguardanti le scuole universitarie, tra cui il numero degli studenti, il numero dei diplomi eccetera¹²⁵, e dall'altro dei dati elaborati dalle scuole universitarie (contabilità analitica [*lett. b*], piani di sviluppo e piani finanziari [*lett. c*], numero di studenti previsto [*lett. e*]), dei costi di riferimento determinati dalla Conferenza delle scuole universitarie (*lett. d*), nonché degli altri strumenti di pianificazione della politica universitaria a livello nazionale ([*lett. f*]: definizione delle priorità e delle misure trasversali; ripartizione dei compiti nei settori particolarmente costosi). Le direttive in materia di pianificazione finanziaria (art. 43) sono un altro parametro efficace per la determinazione del fabbisogno finanziario, che è soggetta ai principi definiti nell'articolo 41.

Art. 43 Direttive in materia di pianificazione finanziaria

La definizione delle direttive in materia di pianificazione finanziaria è l'atto iniziale della pianificazione della politica universitaria a livello nazionale (cfr. in proposito il commento nel n. 2.5.6). Queste direttive definiscono il quadro della pianificazione finanziaria. L'Assemblea plenaria (art. 11 cpv. 2 lett. b) definisce le direttive in materia di pianificazione finanziaria per ogni successivo periodo di pianificazione previa consultazione della Conferenza dei rettori delle scuole universitarie e tenendo conto delle pianificazioni finanziarie di Confederazione e Cantoni. Le direttive in materia di pianificazione finanziaria comprendono i tassi di rincarico, i tassi di crescita del numero di studenti, gli indicatori di crescita ecc. Esse sono parametri importanti di cui si deve tenere conto a tutti gli stadi di elaborazione della pianificazione della politica universitaria a livello nazionale. L'inosservanza delle direttive in materia di pianificazione finanziaria può alla fine ripercuotersi sulla garanzia dei tassi di finanziamento fissi della Confederazione o sul finanziamento intercantonale.

Art. 44 Costi di riferimento

I costi di riferimento concretizzano i principi di finanziamento unitari della Confederazione e dei Cantoni previsti dalla Costituzione (art. 63a cpv. 5 Cost.) e dalla legge (art. 3 lett. g). Sono questi i parametri su cui ci si deve basare per determinare l'importo totale dei sussidi di base presi a carico dalla Confederazione (art. 50) e per calcolare i sussidi concordatari. I costi di riferimento *non* riguardano i PF, che sono gestiti e finanziati esclusivamente dalla Confederazione. I PF devono, ai fini della trasparenza e dell'informazione, presentare all'Assemblea plenaria unicamente i loro costi medi (cfr. cifra II dell'allegato alla LASU, art. 3 cpv. 4 della legge sui PF). I costi di riferimento non sono semplicemente delle medie matematiche dei costi per studente e campo specifico o disciplina come risultano dalla contabilità analitica delle scuole universitarie. Essi vengono determinati in due tempi: in un primo tempo si calcolano i valori medi sulla base delle contabilità analitiche (valori di base, cpv. 2). Nel determinare i valori di base l'Assemblea plenaria è libera di non tenere conto dei valori estremi non motivati di singoli campi specifici. I contributi ai costi fissi della ricerca (*overhead*) non sono inclusi nel calcolo. In un secondo tempo, conformemente al *capoverso* 3, si calcolano i costi necessari per un insegnamento di

¹²⁴ RS 431.01

¹²⁵ Cfr. gli indicatori attuali dell'UST nel settore universitario (www.bfs.admin.ch).

qualità sostenuto dalla ricerca, vale a dire i *costi di riferimento*: si tratta necessariamente di una decisione politica che non tiene soltanto conto delle possibilità finanziarie di Confederazione e Cantoni (direttive in materia di pianificazione finanziaria), ma che prevede altresì una ponderazione e una valutazione dei valori medi calcolati relativi all'insegnamento (ad es. proporzione professori/studenti). Con i costi di riferimento e il *fattore di normalizzazione ricerca* che si differenzia in funzione del genere di scuola universitaria, la Conferenza delle scuole universitarie dispone di un mezzo efficace per gestire strategicamente lo sviluppo e l'orientamento delle università e delle scuole universitarie professionali, potendo inoltre tenere conto delle differenze tra i vari campi specifici dei due genere di scuole universitarie. Oltre a garantire la trasparenza nel calcolo dei costi necessari per garantire un insegnamento di qualità e la ricerca che esso implica, la determinazione dei costi di riferimento assume per altro un'importante *funzione di gestione strategica* all'interno delle stesse scuole universitarie. È lecito supporre che in virtù del principio di trasparenza ogni scuola universitaria sarà indotta a orientare la propria contabilità analitica ai costi medi o ai costi di riferimento, predisponendo laddove necessario misure di contenimento dei costi. È presumibile tuttavia che una scuola universitaria accetti consapevolmente di finanziare da sé costi superiori alla media per profilarsi in taluni campi specifici. I costi di riferimento hanno dunque anche un'efficace funzione di stimolo della competitività nel panorama universitario svizzero.

Capitolo 8: Sussidi federali

Sezione 1: Diritto ai sussidi (art. 45–46)

Art. 45 Condizioni

Per poter beneficiare dei sussidi federali, le scuole universitarie e gli altri istituti accademici devono adempiere le condizioni previste nell'articolo 45. Oltre a dover disporre di un *accreditamento istituzionale* (cpv. 1 lett. a e cpv. 2 lett. a), le scuole universitarie e gli altri istituti accademici devono offrire *servizi pubblici d'insegnamento* (cpv. 1 lett. b e cpv. 2 lett. b). Il capoverso 3 definisce questa nozione ispirandosi ai criteri indicati dalla Confederazione all'OMC¹²⁶:

- la necessità pubblica citata alla *lettera a* rispecchia la volontà politica dello Stato di attuare gli obiettivi che si è prefissato nell'ambito della formazione. Vi è necessità pubblica se lo Stato (Confederazione o Cantoni) è chiamato a introdurre un servizio d'insegnamento nel caso in cui esso non esista ancora;
- ai sensi della *lettera b*, il servizio d'insegnamento deve risultare da un mandato pubblico. Il mandato deve essere definito dalla legge (base giuridica) ed essere in linea con la politica della formazione del Cantone interessato o del-

¹²⁶ Cfr. n. 6.2. Il 4 aprile 2005 la Confederazione ha depositato presso l'OMC una comunicazione in cui sono definiti questi criteri. Cfr. rapporto del Consiglio federale del 2 dicembre 2005 sui negoziati OMC/GATS e deroghe nel settore dei servizi pubblici e nel sistema delle sovvenzioni, p. 10. (http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00586/00587/00590/index.html?lang=it&download__=); cfr. decisione della CDPE del 29 ottobre 2004, GATS – Unterscheidungskriterien zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungen im Bildungsbereich: zustimmende Kenntnisnahme (RS CDPE A 4.6).

la Confederazione. Un accreditamento, una decisione di sussidio o l'autorizzazione ad allestire e proporre un'offerta d'insegnamento non sono sufficienti;

- conformemente alla *lettera c*, infine, i titoli conseguiti o i curricula devono essere definiti dallo Stato nell'ambito della sua politica pubblica della formazione, il che significa che devono essere conformi alla politica pubblica della formazione del Cantone interessato o della Confederazione (Bologna, condizioni d'ammissione ecc.). I titoli o i curricula possono essere definiti parimenti da un ente statale o un ente con mandato statale (ad es. università cantonale o scuola universitaria professionale).

Parallelamente alle condizioni comuni menzionate, la legge definisce condizioni specifiche per le scuole universitarie (*cpv. 1 lett. c*) e gli istituti accademici (*cpv. 2 lett. c e d*):

- ai sensi del *capoverso 1 lettera c*, le scuole universitarie possono vedersi riconosciuto il diritto ai sussidi solo se «rappresentano un complemento, un'estensione o un'alternativa ragionevole rispetto agli istituti esistenti». Le nuove scuole universitarie possono dunque rivendicare il diritto ai sussidi unicamente se contribuiscono a *ottimizzare l'offerta*. In Svizzera vi è attualmente un'elevata densità di istituti di formazione a livello di scuole universitarie (12 scuole universitarie di diritto pubblico, 7 scuole universitarie professionali di diritto pubblico e 14 alte scuole pedagogiche). Alla luce dell'offerta esistente e del territorio limitato del nostro Paese, in futuro qualsiasi nuovo riconoscimento del diritto ai sussidi è ipotizzabile unicamente nel quadro di fusioni o di soppressioni di scuole universitarie cantonali esistenti;
- per quanto riguarda gli *altri istituti accademici*, il *capoverso 2 lettera c* impone di esaminare se non sia appropriato integrarli in una scuola universitaria esistente. Anche questa condizione s'inserisce nell'ottica dell'*ottimizzazione*. Di principio questi istituti andrebbero incorporati in scuole universitarie esistenti. L'istituto richiedente deve provare che la sua integrazione in una scuola universitaria esistente non comporta nessun vantaggio finanziario né qualitativo. Inoltre, ai sensi del *capoverso 2 lettera d*, deve dimostrare che può svolgere un compito nell'interesse della politica universitaria e si integra nella pianificazione della politica universitaria a livello nazionale definita dal Consiglio delle scuole universitarie. Queste due condizioni completano l'obiettivo di ottimizzazione. Vi è ad esempio interesse ai fini della politica universitaria se l'istituto svolge compiti che non sono coperti da nessuna scuola universitaria. L'istituto deve altresì inserirsi nella pianificazione della politica universitaria su scala nazionale: a un istituto che non si allinea alle decisioni riguardanti la definizione delle priorità o la ripartizione dei compiti non può essere riconosciuto il diritto ai sussidi.

L'Assemblea plenaria prende posizione sull'istituzione di nuove scuole universitarie e altri istituti accademici (art. 7 lett. h disegno di Convenzione sulla cooperazione) e viene consultata prima della decisione in merito al riconoscimento del diritto ai sussidi (art. 46 cpv. 2 LASU). Il parere della Conferenza delle scuole universitarie, nella quale è rappresentata anche la Confederazione, svolge un ruolo determinante nell'interpretazione delle succitate disposizioni in materia di riconoscimento del diritto ai sussidi. Dal punto di vista del *coordinamento globale*, una decisione di riconoscimento o non riconoscimento del diritto ai sussidi da parte del Consiglio

federale e nonostante il parere contrario della Conferenza delle scuole universitarie – nella quale siede un rappresentante del Consiglio federale – sarebbe difficilmente giustificabile.

Art. 46 Decisione

Come previsto nella vigente legge sull'aiuto alle università (art. 12 cpv. 1 LAU), è il Consiglio federale che, conformemente al *capoverso 1*, decide sul diritto ai sussidi delle scuole universitarie e degli altri istituti accademici, dopo aver sentito l'Assemblea plenaria. Se il richiedente non è il Cantone dove ha sede l'istituto, il Consiglio federale dovrebbe in ogni caso interpellare anche il relativo Cantone (cfr. art. 12 cpv. 2 LAU e art. 15 cpv. 1 LSUP). Il parere dell'Assemblea plenaria richiesto ai sensi del *capoverso 2* assume un ruolo rilevante nella decisione riguardante le condizioni necessarie al riconoscimento del diritto ai sussidi (cfr. commento all'art. 45).

Sezione 2: Generi di sussidi e finanziamento (art. 47–48)

Art. 47 Generi di sussidi

Il *capoverso 1* elenca i generi di sussidi (sussidi di base, sussidi per gli investimenti edili e per le spese locative, sussidi vincolati a progetti) e i beneficiari dei sussidi (università cantonali, scuole universitarie professionali e altri istituti accademici aventi diritto ai sussidi). Terminologia e sistematica dei generi di sussidi corrispondono dunque in larga misura a quelle della vigente legge sull'aiuto alle università (art. 13 cpv. 1 LAU). I sussidi cui è fatto riferimento sono tutti *aiuti finanziari* ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 della legge sui sussidi¹²⁷ (cfr. n. 6.4). Per sostenere la cooperazione tra tutte le scuole universitarie svizzere, conformemente al *capoverso 2* e all'articolo 2 capoverso 3, d'ora in poi anche le alte scuole pedagogiche e i PF come gli altri istituti accademici della Confederazione potranno ricevere sussidi vincolati a progetti. Le alte scuole pedagogiche potranno ad ogni modo beneficiare di sussidi vincolati a progetti esclusivamente nel quadro di progetti comuni *con scuole universitarie professionali, università o PF*. In virtù del *capoverso 3* è consentito sostenere finanziariamente infrastrutture comuni delle scuole universitarie e degli altri istituti accademici, se queste infrastrutture adempiono compiti d'importanza nazionale: ne sono un esempio le reti di comunicazione comuni o progetti nel settore delle biblioteche. Vanno anche qui rispettati i principi di un impiego economico ed efficace dei mezzi finanziari (art. 41 cpv. 3). La realizzazione di infrastrutture comuni deve apportare un vantaggio finanziario o qualitativo.

Art. 48 Stanziamento dei crediti

Questa disposizione costituisce la base giuridica per l'approvazione di fondi della Confederazione nel settore universitario. Il *capoverso 2* prevede *due limiti di spesa* per lo stanziamento di sussidi: uno per i sussidi di base destinati alle università cantonali e ad altri istituti accademici, uno per i sussidi di base destinati alle scuole universitarie professionali e ad altri istituti accademici. La fissazione di due limiti di

¹²⁷ RS 616.1

spesa diversi è dettata dall'*obbligo di differenziazione* (cfr. commento all'art. 4 cpv. 1). Il *capoverso 3* sancisce il dovere di garantire l'assunzione da parte della Confederazione della parte dell'ammontare complessivo dei costi di riferimento definita sulla base delle aliquote di cui all'articolo 50, generando in questo modo spese vincolate.¹²⁸ Il Consiglio federale ha la possibilità di presentare, contemporaneamente alla prima domanda di mezzi finanziari in virtù della nuova legge, la modifica delle aliquote se queste ultime comportano per la Confederazione un aumento significativo delle spese in rapporto al diritto previgente (cfr. art. 72). Il *capoverso 4* crea il fondamento legale per *due crediti d'impegno*: il primo per i sussidi per gli investimenti edili e per le spese locative, nonché per progetti infrastrutturali comuni delle scuole universitarie e degli altri istituti accademici, il secondo per i sussidi vincolati a progetti. A differenza dei limiti di spesa per i sussidi di base, i crediti d'impegno non devono essere fissati separatamente per le università e le scuole universitarie professionali.

Sezione 3: Sussidi di base (art. 49–53)

Art. 49 Impiego previsto

La Confederazione concede i sussidi di base per *finanziare le spese d'esercizio* delle scuole universitarie. Questi sussidi completano il finanziamento di base garantito dagli enti responsabili e i sussidi intercantionali.

Art. 50 Aliquote

Con la nuova legge, la Confederazione si assume quote fisse dell'importo globale dei costi di riferimento delle università cantonali e delle scuole universitarie professionali (cfr. n. 2.5.7). Questa disposizione concretizza il principio sancito nell'articolo 41 capoverso 1, secondo cui devono essere garantiti «fondi sufficienti». La disposizione crea, in combinato disposto con l'articolo 48 capoverso 3, spese vincolate per la Confederazione. La definizione di due aliquote distinte rispecchia l'*obbligo di differenziazione*. L'articolo 72 obbliga la Confederazione a presentare, in caso di aumento significativo delle spese, una proposta di adeguamento delle aliquote, contemporaneamente alla prima determinazione del fabbisogno finanziario in base alla presente legge.

Art. 51 Principi di calcolo

Mentre i costi di riferimento sono valori adeguati su scala nazionale sulla base di costi medi per un insegnamento e una ricerca di qualità per studente, i principi di calcolo definiscono i criteri di ripartizione tra le scuole universitarie dei crediti stanziati dall'Assemblea federale per i sussidi di base. Ai sensi del *capoverso 1*, i sussidi di base sono ripartiti in funzione delle prestazioni, ovvero *principalmente* in materia d'insegnamento e di ricerca delle scuole universitarie. Il *capoverso 2* stabilisce che la quota relativa all'insegnamento è assegnata alla scuola universitaria interessata non più soltanto sulla base del numero di studenti (*lett. a*) e della ripartizione degli studenti per discipline o campi specifici (*lett. e*), bensì anche sulla base

¹²⁸ St. Galler Kommentar ad art. 63a Cost., n. marg. 29 (disponibile soltanto in tedesco).

di criteri maggiormente incentrati sulle prestazioni fornite, tra cui il numero di diplomi (*lett. b*; ricompensa per le scuole universitarie che conducono i propri studenti fino al diploma), la durata media degli studi (*lett. c*; penalizzazione per le scuole universitarie i cui studenti non conseguono il diploma entro un termine ragionevole prefissato, tenendo tuttavia conto della questione degli studi a tempo parziale) e la proporzione professori/studenti (*lett. d*; la considerazione di questo criterio di calcolo potrebbe ad esempio avvenire sotto forma di un adeguamento verso l'alto dei sussidi alle scuole universitarie la cui proporzione professori/studenti si situa chiaramente entro determinati limiti prefissati dalla Conferenza delle scuole universitarie). Il criterio di calcolo della «durata media degli studi» (*lett. c*) non è in contraddizione con un'introduzione coordinata e armonizzata o il mantenimento del criterio di calcolo analogo dei «crediti ECTS» (durata degli studi), già adottato nel settore delle scuole universitarie professionali. Il Consiglio federale definirà, alla luce degli obiettivi previsti all'articolo 3, la combinazione e la ponderazione di questi criteri – qui elencati in maniera esaustiva – in virtù della sua competenza di emanare ordinanze conformemente al *capoverso 6*. La scelta dipenderà tra le altre cose anche dalla possibilità o meno di allestire dati affidabili in merito. Il *capoverso 3* stabilisce i criteri di calcolo per la quota relativa alla ricerca. Sono citati al riguardo, oltre alle prestazioni nel campo della ricerca (*lett. a*), i fondi di terzi (*lett. b*) che le scuole universitarie acquisiscono dal Fondo nazionale svizzero, dalla CTI, da crediti dell'UE o da altre fonti pubbliche e private (tra cui anche donazioni). Si tratta dunque di mezzi che le scuole universitarie hanno potuto ottenere nell'ambito di un concorso o – nel caso delle donazioni – grazie alla loro reputazione. Il *capoverso 4* menziona come criterio di calcolo supplementare il numero di studenti stranieri, limitando al 10 per cento la quota dell'importo complessivo annuo (cfr. art. 15 cpv. 4 LAU). Questo criterio di calcolo è necessario poiché la perequazione finanziaria orizzontale tra i Cantoni non copre questa categoria di studenti. Inoltre, la Confederazione si accolla una responsabilità particolare nei confronti degli studenti stranieri non da ultimo in ragione della sua competenza in materia di politica estera. Anche in questo settore si possono applicare aliquote diverse per le scuole universitarie professionali e le università. Conformemente al *capoverso 5*, il Consiglio federale definisce la rispettiva quota percentuale dell'insegnamento, della ricerca e degli studenti stranieri, nonché la combinazione e la ponderazione dei corrispondenti criteri di calcolo. Ai sensi del *capoverso 5 lettera a*, deve tener conto a tal fine dei gruppi di discipline e di campi specifici definiti dall'Assemblea plenaria, della loro ponderazione e della durata massima degli studi (art. 11 cpv. 2 lett. d). Un importante criterio di calcolo è dunque deciso dall'Assemblea plenaria ed è così garantita la coerenza con le basi di calcolo del Concordato intercantonale sulle scuole universitarie. Nel fissare le rispettive quote, scegliere e ponderare i criteri di calcolo, il Consiglio federale deve inoltre tener conto delle differenze tra le università e le scuole universitarie professionali (*lett. b*; per fissare ad es. le quote relative all'insegnamento, alla ricerca e al numero di studenti stranieri ecc.). In virtù del *capoverso 5*, il Consiglio federale è tenuto a decidere in concordanza con gli obiettivi definiti nell'articolo 3: dovrà ad esempio adattare la ponderazione delle prestazioni di ricerca in maniera tale da assicurare la coerenza della politica universitaria, della ricerca e dell'innovazione (art. 3 lett. d). Ai sensi del *capoverso 8*, il Consiglio federale deve in ogni caso consultare l'Assemblea plenaria. Dal punto di vista del *coordinamento globale* è lecito supporre che non si scosterà dal parere dell'Assemblea plenaria senza validi motivi. Il Consiglio federale, sentita l'Assemblea plenaria, emanerà

conformemente al *capoverso* 7 le altre disposizioni d'esecuzione necessarie per il calcolo dei sussidi, ad esempio i principi in materia di raccolta dei dati.

Art. 52 Decisione

Ai sensi del *capoverso* 1, il Dipartimento competente decide in merito alla concessione dei sussidi di base. Il *capoverso* 2 permette al Dipartimento di delegare all'Ufficio federale competente la decisione in merito alla concessione dei sussidi di base, come già previsto dalla legge vigente.

Art. 53 Sussidi fissi a istituti accademici

Derogando al principio del finanziamento per mezzo dei sussidi di base, il *capoverso* 1 consente all'Ufficio federale competente di concedere a istituti accademici federali o cantonali aventi diritto ai sussidi che non sono scuole universitarie, *sussidi fissi* sulla base di mandati di prestazioni o convenzioni sulle prestazioni. È chiaro che anche in questi casi la Confederazione deve garantire il rispetto del principio del *conferimento dei sussidi in funzione delle prestazioni e dei risultati*. Questa modalità di finanziamento va sfruttata in maniera *sussidiaria* nei casi in cui la Confederazione rivendichi un *interesse particolare* a sostenere un determinato istituto. Il *Consiglio delle scuole universitarie* emana i principi del caso relativi alla concessione di tali sussidi fissi, impegnandosi a sottolineare il *carattere sussidiario* di tali possibilità di finanziamento (*cpv.* 3). Un simile sussidio non potrà in nessun caso eccedere il 45 per cento delle spese d'esercizio dell'istituto interessato (*cpv.* 2). I *sussidi fissi* rientrano nei limiti di spesa per i sussidi di base destinati alle università o nei limiti di spesa per i sussidi di base destinati alle scuole universitarie professionali, a seconda del genere (art. 48 *cpv.* 2).

Sezione 4:
Sussidi per gli investimenti edili e per le spese locative (art. 54–58)

Art. 54 Impiego previsto ed eccezioni

Il *capoverso* 1 consente anche in futuro di concedere sussidi per gli investimenti edili (cfr. art. 18 LAU e art. 18 *cpv.* 1 LSUP). Inoltre, per le scuole universitarie prevede la possibilità di concedere i cosiddetti *sussidi per le spese locative* per l'*utilizzo a lungo termine* degli edifici (cfr. n. 2.5.8). Gli edifici devono essere adibiti all'insegnamento, alla ricerca o ad «altri scopi universitari»: ci si riferisce segnatamente ai servizi delle scuole universitarie direttamente collegati al funzionamento delle scuole universitarie, come i locali di soggiorno o ristorante per i membri delle scuole universitarie oppure i locali dei servizi amministrativi delle scuole universitarie (cfr. al riguardo art. 15 OAU¹²⁹). Il *capoverso* 2 esclude, come nel diritto vigente, la concessione di sussidi federali per alcuni generi di spesa (art. 18 *cpv.* 5 LAU). Il *capoverso* 3 ribadisce la pratica vigente secondo cui le cliniche universitarie non hanno diritto ai sussidi per gli investimenti edili. Si evita così di dover elaborare una regolamentazione complessa dei punti di sovrapposizione – tipici di questi istituti – tra ambito formativo e ambito sanitario.

¹²⁹ Ordinanza del 13 marzo 2000 relativa alla legge sull'aiuto alle università (RS 414.201).

Il *capoverso 1* riprende in larga misura le condizioni della vigente legge sull'aiuto alle università (cfr. art. 18 cpv. 3 LAU), semplificandole: la nuova legge prevede di sostenere unicamente gli investimenti edili che generano spese superiori a 5 milioni di franchi (*lett. a*; attualmente 3 mio. fr. nel settore delle università, 300 000 fr. nel settore delle scuole universitarie professionali). Viene dunque meno la possibilità di finanziare *installazioni*, ad esempio apparecchi scientifici, macchine e mezzi informatici (art. 18 cpv. 2 lett. b LAU). Il criterio dell'economicità (*lett. b*) assume un significato più ampio in relazione all'introduzione dei sussidi per le spese locative: l'istituto richiedente deve in ogni caso dimostrare di aver scelto, tra le due forme di finanziamento possibili (investimento edile o per le spese locative), la soluzione più conveniente in termini economici. L'obbligo di soddisfare le esigenze della ripartizione dei compiti e della cooperazione (*lett. c*) permette di garantire, con il menzionato limite minimo delle spese, che siano sovvenzionati unicamente i *progetti d'importanza strategica* che non potrebbero essere realizzati senza sussidi federali. In virtù del *capoverso 2*, anche i sussidi per le spese locative sono limitati alle spese strategicamente rilevanti: detti sussidi sono concessi a condizione che siano rispettate le esigenze della ripartizione dei compiti e della cooperazione tra scuole universitarie, che i costi annui ricorrenti non siano inferiori a 300 000 franchi (*lett. a*), il che corrisponde a una capitalizzazione di almeno 5 milioni di franchi (importo minimo sovvenzionabile per gli investimenti edili), e che si concluda un contratto della durata minima di cinque anni (*lett. b*). È stata esaminata, ma per finire respinta con validi motivi, la possibilità di rinunciare a questo genere di sussidio per integrarlo sotto forma di forfait nel calcolo dei sussidi di base. Garantire una qualità soddisfacente degli edifici delle scuole universitarie è nell'interesse della competitività dello spazio universitario svizzero. Rinunciando a questa forma di sussidio la Confederazione si priverebbe di uno strumento di promozione mirata e di gestione efficace.

Art. 56–58 Quota massima, calcolo, decisione

Conformemente all'*articolo 56*, la quota massima finanziata dalla Confederazione per il settore delle università ammonta, come nel diritto vigente, al massimo al 30 per cento delle spese computabili (art. 18 cpv. 4 LAU; cfr art. 18 cpv. 1 LSUP [un terzo delle spese]). Rifacendosi alla regolamentazione vigente nel settore delle università (art. 19 LAU), l'*articolo 57 capoverso 1* conferisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare il calcolo delle spese computabili dopo aver sentito il Consiglio delle scuole universitarie e l'*articolo 58 capoverso 1* delega al Dipartimento competente la competenza di decidere in merito alle domande di sussidio. Ai sensi del *capoverso 2*, il Dipartimento può delegare a sua volta all'Ufficio federale competente la decisione relativa alle domande di sussidio per gli investimenti edili e per le spese locative. Non è stato fissato nessun limite di delega (cfr. art. 19 cpv. 3 LAU, che ammette la delega soltanto per spese non superiori a 5 mio. fr.).

Sezione 5: Sussidi vincolati a progetti (art. 59–61)

Art. 59 Impiego previsto e condizioni

Il *capoverso 1* statuisce che i sussidi vincolati a progetti possono essere versati esclusivamente per compiti *importanti per la politica universitaria a livello nazionale*: i sussidi vincolati a progetti sono uno strumento a disposizione della Conferenza delle scuole universitarie per attuare la sua pianificazione della politica universitaria a livello nazionale e fanno parte delle *misure trasversali necessarie* per la definizione delle sue priorità (art. 36 cpv. 2 lett. a). L'importanza per la politica universitaria a livello nazionale va interpretata sempre anche alla luce dello scopo enunciato nell'articolo 1 capoverso 1 e degli obiettivi definiti nell'articolo 3. Il *capoverso 2* enumera – in maniera non esaustiva – i compiti importanti per la politica universitaria a livello nazionale, tra cui la costituzione di centri di competenza di importanza nazionale o regionale, che corrisponde all'obiettivo di sostenere la *creazione di poli di competenza* tra le scuole universitarie (lett. a). La possibilità di finanziare «programmi straordinari a livello internazionale» (lett. b) consente alla Conferenza delle scuole universitarie di promuovere in maniera mirata l'eccellenza nell'insegnamento e nella ricerca. Sostenere il «lo sviluppo dei profili delle scuole universitarie e la ripartizione dei compiti» (lett. c) aiuta a rafforzare il profilo delle scuole universitarie (ad es. eliminando gli eventuali doppioni tra università e scuole universitarie professionali o consolidando la ricerca applicata e lo sviluppo delle scuole universitarie professionali), a creare punti di forza e concentrare le offerte di studio (razionalizzazione dell'offerta di formazione), il tutto a beneficio in definitiva dell'*ottimizzazione dell'impiego dei fondi pubblici*. Si potranno così finanziare progetti di ristrutturazione. Gli altri compiti importanti per la politica universitaria a livello nazionale (lett. d–f) riguardano il sostegno di compiti e principi sanciti nella Costituzione: la promozione del plurilinguismo nell'ambito delle lingue nazionali (art. 70 cpv. 3 Cost.), la promozione delle pari opportunità e dell'effettiva uguaglianza tra donna e uomo (art. 8 cpv. 2 Cost.; cfr. commento al n. 1.3.2) e la promozione dello sviluppo sostenibile (art. 73 Cost.). La Conferenza delle scuole universitarie ha la facoltà di definire e sostenere *altri compiti* d'importanza nazionale nel quadro della sua pianificazione della politica universitaria su scala nazionale. Il *capoverso 3* pone, quale condizione per l'ottenimento dei sussidi, l'erogazione di una prestazione adeguata da parte degli stessi richiedenti. Per garantire la flessibilità si è volutamente rinunciato a indicare una percentuale minima di prestazioni proprie. La OAU¹³⁰ attualmente in vigore prevede che i partecipanti a un progetto si assumano il 50 per cento dei costi e che in casi eccezionali gli aventi diritto siano addirittura dispensati da una partecipazione ai costi (art. 45 cpv. 1–3 OAU, cfr. art. 16c cpv. 4 OSUP, che pure prevede sussidi d'importo massimo pari al 50 per cento dei costi d'esercizio computabili).

Art. 60 Basi di calcolo e limitazione nel tempo

Il *capoverso 1* riprende in larga misura la regolamentazione della legge sull'aiuto alle università attualmente in vigore (art. 21 cpv. 1 LAU). La limitazione nel tempo dei sussidi sancita nel *capoverso 2* pone l'accento sul fatto che i progetti sono finanziati solo per un periodo determinato. Ciò non toglie chiaramente che, come in

passato, sarà sempre possibile finanziare ripetutamente e a lungo termine quei progetti che lo richiedono per la natura stessa del loro obiettivo (ad es. in materia di pari opportunità tra uomo e donna o nel settore dello sviluppo sostenibile).

Art. 61 Decisione e convenzione sulle prestazioni

Conformemente al *capoverso 1*, è il *Consiglio delle scuole universitarie* – come per ora la Conferenza universitaria svizzera nel settore delle università – a decidere sul versamento dei sussidi vincolati a progetti. Si tratta dell'organo meglio qualificato per gestire questo importante strumento di pianificazione della politica universitaria a livello nazionale. Sulla base della decisione del Consiglio delle scuole universitarie, in virtù del *capoverso 2* il Dipartimento competente sottoscrive con i beneficiari una *convenzione sulle prestazioni* in cui sono definiti gli obiettivi da raggiungere, le modalità di verifica dei risultati e le conseguenze derivanti dal mancato conseguimento degli obiettivi (ad es. l'obbligo di restituire una parte dei sussidi). Lo scopo di queste disposizioni è migliorare l'efficacia dei sussidi.

Capitolo 9:
Protezione delle denominazioni e dei titoli, sanzioni
e protezione giuridica (art. 62–65)

Art. 62 Protezione delle denominazioni e dei titoli

Il *capoverso 1* sancisce, a complemento dell'articolo 2, la *protezione* delle denominazioni, ovvero il divieto per tutti gli istituti accademici non accreditati di impiegare le denominazioni «università», «scuola universitaria professionale» o «alta scuola pedagogica» nonché le denominazioni che ne derivano (cfr. commenti all'art. 29). Non sono oggetto di questa protezione altre denominazioni ricorrenti nel settore accademico del tipo scuola universitaria, accademia, istituto ecc. Il *capoverso 2* prevede che i titoli conferiti ai diplomati godano della protezione prevista nelle basi giuridiche dei rispettivi istituti. Le disposizioni sulla materia sono generalmente definite nelle leggi federali e cantonali delle collettività responsabili. Per quanto riguarda la protezione dei diplomi delle scuole universitarie professionali conferiti in conformità del diritto previgente si vedano le spiegazioni relative all'articolo 79.

Art. 64 Provvedimenti amministrativi

Il *capoverso 1* conferisce al Consiglio svizzero di accreditamento il diritto e l'obbligo di adottare in specifici casi i provvedimenti amministrativi necessari qualora un dato istituto accademico accreditato non soddisfi più le condizioni dell'accREDITAMENTO o non adempia gli eventuali oneri che gli sono stati intimati. Il Consiglio di accreditamento dispone i provvedimenti amministrativi nel rispetto dei principi iscritti nel diritto amministrativo, ivi compreso il principio della proporzionalità: di conseguenza, il provvedimento più radicale – vale a dire il ritiro o la revoca immediati di un accreditamento istituzionale – potrà entrare in linea di conto unicamente in caso di violazione grave o mancato adempimento di condizioni di accreditamento fondamentali o degli oneri previsti, se non è dato seguito alla diffida in cui è chiesto di porvi rimedio. Per i provvedimenti amministrativi decretati in

caso di violazione delle prescrizioni relative al conferimento di sussidi federali, il *capoverso 3* rimanda alla legge sui sussidi¹³¹. Per i casi di violazione delle prescrizioni relative al conferimento di sussidi intercantionali, la legge rinvia al concordato sulle scuole universitarie.

Art. 65 Protezione giuridica

Il *capoverso 1* definisce i rimedi giuridici del ricorso al Tribunale amministrativo federale, in particolare contro le decisioni prese in virtù della Convenzione sulla cooperazione. La Convenzione sulla cooperazione è retta dal diritto federale, proprio come le disposizioni legislative emanate dagli organi comuni¹³². Le decisioni del Tribunale amministrativo federale possono a loro volta essere impugnate con ricorso al Tribunale federale per tutte le cause di diritto pubblico (art. 82 lett. a LTF). In ragione del loro carattere fortemente politico, le decisioni del Consiglio federale in materia di riconoscimento del diritto ai sussidi degli istituti accademici di cui all'*articolo 46* non sono impugnabili. Il *capoverso 3* rinvia per il resto alle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale, di cui fanno parte segnatamente la legge sul Tribunale amministrativo federale¹³³ e la legge sul Tribunale federale¹³⁴.

Capitolo 10: Competenza del Consiglio federale a concludere accordi internazionali (art. 66)

Art. 66

L'articolo riprende le disposizioni attuali della LAU, apportandovi alcune precisazioni e aggiunte. Nei limiti dei crediti stanziati, il Consiglio federale è abilitato a concludere accordi internazionali nel settore delle scuole universitarie aventi come oggetto la cooperazione internazionale, la promozione della mobilità, la partecipazione a programmi e progetti internazionali di promozione. Ai sensi del *capoverso 2*, la sua competenza a concludere accordi riguarda anche i settori del controllo finanziario e degli audit, dei controlli di sicurezza relativi alle persone, della proprietà intellettuale, della partecipazione a persone giuridiche e dell'adesione a organizzazioni internazionali. Lo stanziamento dei crediti necessari può avvenire anche in virtù di altre basi giuridiche diverse dalla presente legge. Si tiene in questo modo conto dell'internazionalizzazione viepiù importante delle scuole universitarie, nonché dell'insegnamento e della ricerca degli ultimi anni. Il *capoverso 3* conferisce al Consiglio delle scuole universitarie e alla Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie il diritto e l'obbligo di collaborare alla preparazione di questi accordi. È previsto che la Convenzione sulla cooperazione conferisca loro ampi diritti di essere informati e ascoltati nonché – per quanto riguarda il Consiglio delle scuole universitarie – anche il diritto di partecipare alle negoziazioni (cfr. art. 19 disegno di Convenzione sulla cooperazione).

¹³¹ Legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi (RS 616.1). Essa disciplina in particolare le disposizioni relative alla restituzione di aiuti finanziari e alle sanzioni di diritto amministrativo.

¹³² St. Galler Kommentar ad art. 63a Cost., n. marg. 41 (disponibile soltanto in tedesco).

¹³³ Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (RS 173.32).

¹³⁴ Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110).

Capitolo 11: Disposizioni finali

Sezione 1: Esecuzione (art. 67–70)

Art. 67 Disposizioni d'esecuzione

Questa disposizione riconosce al Consiglio federale la facoltà di emanare disposizioni d'esecuzione *nella misura* in cui la legge gli conferisce competenze esecutive, vale a dire per quanto riguarda la rappresentanza della Confederazione in seno alla Conferenza delle scuole universitarie, la direzione, le relazioni con l'Assemblea federale, il riconoscimento del diritto ai sussidi, il calcolo e il versamento di sussidi federali (compresi i sussidi di coesione), la conclusione di accordi internazionali, l'accertamento dell'equivalenza dei diplomi esteri con quelli delle scuole universitarie professionali, il conseguimento retroattivo di titoli delle scuole universitarie professionali e la definizione di regolamentazioni transitorie. Le disposizioni d'esecuzione del Consiglio federale inerenti i sussidi federali dovranno disciplinare altresì i compiti dei servizi della Confederazione, tra cui quelli dell'Ufficio federale di statistica, in materia di raccolta ed elaborazione dei dati (sul ruolo dell'UST in materia di rilevamenti statistici nel settore delle scuole universitarie si vedano le spiegazioni relative all'art. 42).

Art. 68 Conferimento dell'obbligatorietà generale ai Concordati sulle scuole universitarie

Qualora un Concordato sulle scuole universitarie elaborato dai Cantoni non dovesse andare a buon fine in ragione della mancata approvazione di qualche Cantone, potrà essere vagliata la procedura di conferimento dell'obbligatorietà generale giusta l'articolo 48a della Costituzione. In merito al conferimento dell'obbligatorietà generale dei Concordati sulle scuole universitarie, la presente disposizione rimanda all'articolo 14 della legge concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri¹³⁵, che ne regola competenza, forma, condizioni e procedura. L'Assemblea federale può, *su richiesta* di almeno 18 Cantoni, conferire obbligatorietà generale a un concordato mediante decreto federale sottoposto a referendum facoltativo. I Cantoni che sono tenuti ad aderire a un concordato in virtù di una dichiarazione di obbligatorietà generale hanno gli stessi diritti e gli stessi obblighi delle altre parti contraenti.

Art. 69 Valutazione

Conformemente all'articolo 170 della Costituzione, l'Assemblea federale deve provvedere affinché l'efficacia dei provvedimenti presi dalla Confederazione sia oggetto di verifica. Il legislatore dà seguito a questa richiesta formulando la seguente disposizione: *il capoverso 1* obbliga il Consiglio federale a riferire al Parlamento ogni quattro anni in merito all'impiego dei fondi pubblici e agli effetti del sistema di finanziamento sulle finanze della Confederazione e dei Cantoni, nonché sulle scuole universitarie e le relative discipline. L'analisi degli effetti mira a valutare in maniera scientifica se e in che misura il coordinamento comune, specialmente la pianificazione finanziaria e il conferimento dei sussidi federali in funzione delle prestazioni, sortisca effettivamente gli effetti sperati e consenta di concretizzare gli obiettivi

¹³⁵ RS 613.2

prefissati. In virtù del *capoverso* 2, il rapporto è sottoposto al Consiglio delle scuole universitarie per un parere prima di essere inoltrato al Parlamento (art. 8 lett. j disegno di Convenzione sulla cooperazione).

Art. 70 Determinazione dell'equivalenza di diplomi esteri

Il *capoverso* 1 ribadisce la competenza attuale della Confederazione in materia di determinazione dell'equivalenza di diplomi esteri con quelli delle *scuole universitarie professionali* (art. 7 cpv. 5 LSUP). Le scuole universitarie professionali rilasciano *diplomi di specializzazione*. Nell'ottica di garantire l'informazione, la trasparenza e la certezza del diritto richieste dal mercato del lavoro e dai lavoratori stranieri, è essenziale che la Confederazione – analogamente al settore della formazione professionale – possa confrontare i diplomi esteri con i titoli svizzeri delle scuole universitarie professionali e accertare le equivalenze mediante *decisione formale*. Ai sensi del *capoverso* 2, l'Ufficio federale competente può se necessario commissionare a terzi il compito di determinare le equivalenze. La decisione relativa all'ammissione degli studenti resta di competenza delle scuole universitarie. In relazione alla valutazione delle equivalenze dei diplomi svizzeri e esteri con i *diplomi delle scuole universitarie*, la Conferenza dei rettori continuerà a gestire il già esistente servizio di informazioni e riconoscimento, che ha anche la facoltà di formulare raccomandazioni (cfr. art. 11 cpv. 4 disegno di Convenzione sulla cooperazione). Dal canto loro, i Cantoni sono competenti per la valutazione dell'equivalenza dei diplomi svizzeri e esteri nel settore della formazione degli insegnanti.

Sezione 2: Abrogazione e modifica del diritto vigente (art. 71)

Art. 71

Questa disposizione rimanda all'allegato della legge. La legge federale del 6 ottobre 1995 sulle scuole universitarie professionali (RS 414.71) è abrogata con l'entrata in vigore della nuova legge (*n. I*). In virtù delle disposizioni transitorie, alcune disposizioni della legge sulle scuole universitarie professionali *continuano ad avere effetto* (cfr. art. 76, 78 cpv. 1). L'articolo 73 riprende le disposizioni concernenti l'ammissione alle scuole universitarie professionali, in quanto si presume che esse resteranno in vigore ancora a lungo prima che il Consiglio delle scuole universitarie non emetta nuove disposizioni in materia. La LAU resta in vigore sino a fine 2011 e non deve pertanto essere abrogata, ma eventualmente prolungata ancora una volta (art. 29 cpv. 4 LAU). Con l'entrata in vigore della LASU sono modificate tutta una serie di leggi esistenti (Allegato, *n. II*).

- Con l'abrogazione della legge sulle scuole universitarie professionali viene meno la competenza del Consiglio federale di approvare l'istituzione e la gestione di scuole universitarie professionali. Di conseguenza, conformemente al *numero 1* deve essere abrogata la regolamentazione di cui all'*articolo 32 capoverso 1 lettera d* della *legge sul Tribunale amministrativo federale*¹³⁶ riguardante l'inammissibilità dei ricorsi contro una siffatta decisione del Consiglio federale.

- L'articolo 39 capoverso 2 della *legge sulla formazione professionale*¹³⁷ è abrogato in virtù del *numero 2*. Le formazioni precedenti necessarie per l'ammissione alla prima fase di studio delle scuole universitarie professionali sono disciplinate nella LASU (art. 25 e 73 LASU).
- La *legge sui PF*¹³⁸, quale legge gestita dalla Confederazione, è modificata in più punti conformemente al *numero 3*: l'articolo 3 capoverso 3 della legge sui PF si collega al campo d'applicazione ampliato della nuova legge (art. 2 cpv. 3 LASU) e dispone che i PF e gli istituti di ricerca nel settore dei PF partecipino alla pianificazione della politica universitaria e alla ripartizione dei compiti in settori particolarmente costosi a livello nazionale. Il coordinamento e la pianificazione sono posti sotto la responsabilità del Consiglio dei PF (art. 25 cpv. 1 lett. g legge sui PF). In virtù del *capoverso 4*, i PF documentano in particolare i loro costi medi dell'insegnamento per studente. Va sottolineato tuttavia che i PF sono interamente responsabili della loro strategia e direzione. Il nuovo articolo 10a delle legge sui PF impone ai PF di verificare la qualità e mettere in piedi un apposito sistema di garanzia della qualità conforme all'articolo 27 LASU, nonché di chiedere il loro accreditamento istituzionale ai sensi degli articoli 28 e seguenti LASU. Il Consiglio dei PF è responsabile (art. 25 cpv. 1 lett. g legge sui PF).
- L'articolo 5a della *legge sulla ricerca*¹³⁹ è modificato secondo il *numero 4*: al Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia (CSST), l'organo consultivo del Consiglio federale per tutte le questioni riguardanti la politica della scienza, della ricerca e della tecnologia, è d'ora in poi attribuita la competenza di esprimersi su progetti o problemi specifici riguardanti dette questioni anche su incarico della Conferenza delle scuole universitarie svizzere. In questo ruolo il CSST svolgerà importanti funzioni d'informazione. Ricordiamo che il suo presidente siede nella Conferenza delle scuole universitarie con voto consultivo (art. 13 lett. f).
- Nella *legge del 9 ottobre 1992*¹⁴⁰ *sulla statistica federale*, ai sensi del *numero 5* l'elenco dei compiti della statistica federale di cui all'articolo 3 capoverso 1 è completato con i settori della formazione e della ricerca, in conformità al nuovo ampliato articolo costituzionale sulla statistica (art. 65 cpv. 1 Cost.).
- Nella *legge del 23 giugno 2006*¹⁴¹ *sulle professioni mediche*, giusta il *numero 6* i nuovi organi di accreditamento comuni della Confederazione e dei Cantoni nel settore universitario sostituiscono i vecchi organi incaricati di esaminare le domande di accreditamento dei cicli di studio e di perfezionamento e di accreditare i cicli di studio in medicina umana, medicina dentaria, chiropratica, farmacia e medicina veterinaria¹⁴². Ogni ciclo dà luogo a

¹³⁷ RS **412.10**

¹³⁸ RS **414.110**

¹³⁹ RS **420.1**

¹⁴⁰ RS **431.01**

¹⁴¹ RS **811.11**

¹⁴² Sarà dunque sciolta l'istanza di accreditamento attualmente preposta all'accREDITAMENTO dei cicli di studio delle professioni mediche universitarie, il «Consiglio svizzero dell'accREDITAMENTO» ai sensi dell'art. 8 dell'ordinanza sui diplomi, la formazione, il perfezionamento e l'esercizio della professione nelle professioni mediche universitarie, RS **811.112.0**.

un'unica procedura di accreditamento. L'accREDITAMENTO dei *cicli di perfezionamento* rimarrà anche in futuro di competenza del Dipartimento (art. 23 cpv. 2, 26 segg., 47 cpv. 2; 48 cpv. 2 LPMed). Nella nuova legge il finanziamento dei costi dell'accREDITAMENTO dei cicli di studio si fonda sull'articolo 35 LASU, il che significa che gli organi competenti riscuoteranno emolumenti in linea di principio a copertura dei costi occasionati dall'esame delle domande e dagli accREDITAMENTI. Le altre modifiche riguardano l'adeguamento delle denominazioni (art. 12 cpv. 3; 24 cpv. 1 e 2; 50 cpv. 1 lett. a e c LPMed).

Sezione 3: Disposizioni transitorie (art. 72–79)

Art. 72 Adeguamento delle aliquote di sussidio

La nuova disposizione transitoria mira a evitare che il cambiamento del sistema di finanziamento si traduca in un incremento marcato delle uscite della Confederazione (cfr. al riguardo anche commento nel n. 2.5.9). Le aliquote fissate nell'articolo 50 per determinare il volume complessivo dei sussidi federali di base sono calcolate – ad eccezione del settore della medicina, dove si lavora con stime – sulla base di dati affidabili e non dovrebbero dunque comportare un aumento inatteso delle spese.¹⁴³ Tuttavia, se il volume medio annuo dei sussidi federali di base destinati alle scuole universitarie e alle scuole universitarie professionali – determinati per la prima volta conformemente alla nuova legge – dovesse in effetti divergere in maniera *rilevante* dal volume medio annuo dei sussidi d'esercizio e dei sussidi di base della Confederazione versati alle università cantonali e alle scuole universitarie professionali sull'arco di un periodo quadriennale secondo il diritto previgente, il Consiglio federale dovrà proporre al Parlamento un adeguamento delle aliquote (revisione parziale della LASU) in concomitanza con il primo messaggio ERI basato sulla nuova legge. Il Consiglio federale fissa il periodo quadriennale di riferimento e definisce i criteri che consentono di stabilire se lo scarto è rilevante (*cpv. 2*), dopo aver sentito l'Assemblea plenaria (*cpv. 3*). Aumenti moderati delle spese o incrementi dovuti a parametri riconosciuti della pianificazione finanziaria come il numero di studenti o il rincaro non entrano in linea di conto per giudicare rilevante uno scarto.

Art. 73 Ammissione alle scuole universitarie professionali

Questa disposizione riprende le disposizioni della legge federale sulle scuole universitarie professionali, che sarà abrogata. Essa garantisce la continuità delle condizioni d'ammissione attualmente in vigore nel settore delle scuole universitarie professionali. Fintantoché la Conferenza delle scuole universitarie non avrà concretizzato in maniera definitiva le condizioni d'ammissione conformemente all'articolo 25 capoverso 2, si applicano le condizioni d'ammissione definite nell'attuale legge sulle scuole universitarie professionali (cfr. commento all'art. 25).

¹⁴³ SER/UFFT, Rapporto finanziario del 10 giugno 2008, Rapporto sui principi finanziari e sulle ripercussioni dell'avamprogetto della nuova legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero, p. 17 segg.

Art. 74 Sussidi di coesione

Le modellizzazioni degli effetti delle nuove disposizioni in materia di finanziamento (determinazione del fabbisogno finanziario e condizioni per la concessione di sussidi federali) mostrano che il nuovo sistema di finanziamento può, rispetto all'attuale regime, comportare differenze non irrilevanti nella concessione dei sussidi federali (cfr. n. 2.5.9). Conformemente all'articolo 74, le probabili perdite di sussidi dovute al cambiamento di sistema potranno essere attenuate per al massimo 8 anni dopo l'entrata in vigore della nuova legge. In media il 6 per cento dei fondi annui disponibili per il versamento dei sussidi di base potrà essere impiegato per sostenere le scuole universitarie che, con il passaggio al nuovo sistema di finanziamento, vedranno ridursi i propri sussidi di base di oltre il 5 per cento. L'importo dei sussidi versati sarà decrescente.

Art. 75 Diritto ai sussidi e accreditamento

Con l'entrata in vigore della nuova legge l'accreditamento istituzionale diverrà una condizione indispensabile, ma non sufficiente per l'ottenimento di sussidi federali. L'obbligo di accreditamento sancito nella nuova legge e le conseguenze ad esso associate richiedono un regime transitorio ben regolamentato. In virtù del *capoverso 1*, le scuole universitarie e gli altri istituti accademici devono ottenere un accreditamento istituzionale entro la fine del 2016 al più tardi. Fino a tale data, il diritto ai sussidi riconosciuto alle scuole universitarie e agli istituti accademici in conformità del vecchio diritto sarà considerato acquisito anche secondo la nuova legge (*cpv. 2*). Le scuole universitarie, che hanno ottenuto l'accreditamento istituzionale dopo il 1° gennaio 2011 secondo il diritto previgente, saranno considerate accreditate ai sensi della nuova legge fino alla fine del 2018 (*cpv. 3*). Con questa disposizione, la legge tiene conto degli accreditamenti rilasciati poco prima della sua entrata in vigore conformemente alle condizioni materiali applicabili nel settore delle scuole universitarie (direttive d'accreditamento della CUS e direttive per l'accreditamento delle scuole universitarie professionali).

Art. 76 Diritto alla denominazione e sanzioni

Oltre a regolamentare il rapporto tra accreditamento istituzionale e diritto ai sussidi, le disposizioni transitorie devono disciplinare anche gli effetti dell'accreditamento istituzionale, ovvero il diritto alla denominazione e la protezione delle denominazioni. La disposizione prevede, in linea con l'articolo 75, che il diritto alla denominazione delle scuole universitarie che non hanno ottenuto l'accreditamento istituzionale conformemente alla nuova legge sia disciplinato fino a fine 2016 secondo il diritto previgente, vale a dire secondo l'attuale legge sulle scuole universitarie professionali per le scuole universitarie professionali e secondo le leggi delle rispettive collettività responsabili per le scuole universitarie. Il diritto alla denominazione e la protezione della denominazione delle scuole universitarie accreditate secondo il diritto previgente dopo il 1° gennaio 2011, ma prima dell'entrata in vigore della nuova legge e perciò considerate accreditate ai sensi dell'articolo 75 capoverso 3, sono regolamentati secondo il nuovo diritto.

Art. 77 Domande pendenti

Il *capoverso 1* sancisce il principio secondo cui le domande pendenti (procedimenti di prima istanza o procedimenti d'impugnazione) al momento dell'entrata in vigore della presente legge sono soggette al nuovo diritto. Ai sensi del *capoverso 2*, il Consiglio federale può prevedere eccezioni in casi motivati: si pensi ad esempio alle domande pendenti concernenti un'autorizzazione a scadenza indeterminata per la creazione e la gestione di una scuola universitaria professionale, oppure alle domande di accreditamento pendenti.

Art. 78 Protezione dei titoli acquisiti nelle scuole universitarie professionali

I titoli conferiti per i diplomi delle scuole universitarie professionali, i bachelor, i master o i master di perfezionamento, riconosciuti dalla Confederazione, sono protetti secondo il diritto previgente (*cpv. 1*). La protezione dei titoli è attualmente regolamentata nell'articolo 22 della vigente legge sulle scuole universitarie professionali. I *capoversi 2 e 3* costituiscono la base per continuare ad applicare la regolamentazione attualmente in vigore concernente l'ottenimento retroattivo di un titolo SUP per i detentori di diplomi di scuole specializzate superiori rilasciati secondo il vecchio diritto¹⁴⁴.

Art. 79 Disciplinamenti provvisori dei Cantoni
nel settore delle scuole universitarie professionali

L'abrogazione della legge sulle scuole universitarie professionali potrebbe richiedere adattamenti significativi delle relative legislazioni cantonali. Questa *disposizione* consente dunque ai Governi cantonali interessati di procedere, mediante ordinanza da emanare entro un *termine prefissato*, alle modifiche necessarie delle loro leggi sulle scuole universitarie professionali, nel caso in cui vengano accertate lacune legislative che rendono *indispensabili* siffatti adeguamenti.

Sezione 4: Referendum ed entrata in vigore (art. 80)

Art. 80

Essendo molti parametri ancora incerti (data di adozione della legge da parte dell'Assemblea federale, data di entrata in vigore del Concordato e della Convenzione sulla cooperazione, data in cui la Conferenza delle scuole universitarie avrà preso le decisioni necessarie per il coordinamento su scala nazionale), il *capoverso 3* autorizza il Consiglio federale a rinviare l'entrata in vigore delle disposizioni relative alla pianificazione della politica universitaria e alla ripartizione dei compiti a livello nazionale, al finanziamento e ai sussidi federali al massimo di 5 anni dopo l'entrata in vigore delle altre disposizioni, se necessario dichiarando applicabile il diritto previgente (cfr. commento al n. 2.5.9). Questa disposizione permette al Consiglio federale di definire all'occorrenza un'attuazione coordinata e a tappe delle

¹⁴⁴ Cfr. art. 26 dell'ordinanza sulle scuole universitarie professionali (RS 414.711) e ordinanza del DFE sull'ottenimento retroattivo del titolo di una scuola universitaria professionale (RS 414.711.5).

nuove disposizioni in base alla situazione che verrà a delinarsi dopo l'adozione della legge da parte dell'Assemblea federale.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

Il coordinamento comune, e più specificamente la pianificazione su scala nazionale della politica universitaria, mirano a creare maggiore trasparenza e armonizzazione tra sussidi federali, sussidi intercantionali e fondi degli enti responsabili, portando in ultima analisi a *un impiego più efficiente* dei sussidi federali stessi. Fatti salvi il rincarare e l'incremento del numero di studenti, il nuovo disegno non comporta *alcun costo supplementare diretto* per la Confederazione rispetto all'attuale finanziamento delle scuole universitarie cantonali: gli aiuti finanziari della Confederazione che rientrano nel finanziamento di base sono versati sotto forma di sussidi di base. Nel quadro del finanziamento di base sono applicate aliquote fisse in base alle quali la Confederazione partecipa all'importo globale dei costi di riferimento per le università cantonali e, rispettivamente, per le scuole universitarie professionali. L'attuale quota di partecipazione della Confederazione al finanziamento di base resta invariata (20 % per le università cantonali; 30 % per le scuole universitarie professionali). Non vi è da attendere alcun costo supplementare diretto neppure nell'ambito dei *sussidi per gli investimenti edili e per le spese locative*. Le disposizioni transitorie del disegno assicurano infine che, al momento del passaggio per la prima volta dal diritto vigente (legge sull'aiuto alle università e legge sulle scuole universitarie professionali) al nuovo disciplinamento, non vi sia per la Confederazione alcun incremento rilevante delle spese supplementari, ovvero che non si abbia *alcuna impennata di spesa* (art. 72). Il sovvenzionamento avviene attraverso limiti di spesa e crediti d'impegno.

4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Attualmente la competenza in materia di università è ripartita tra due Dipartimenti e due unità amministrative: l'uno, il Dipartimento federale dell'interno (DFI), è responsabile attraverso la Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca (SER) del settore delle università; l'altro, il Dipartimento federale dell'economia (DFE) è responsabile per il tramite dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) delle scuole universitarie professionali. Una segreteria generale, indipendente dai servizi federali e finanziata per metà dalla Confederazione e per metà dai Cantoni, dirige il comitato esecutivo dell'attuale Conferenza universitaria svizzera (CUS). I compiti aggiuntivi derivanti dalla nuova normativa (direzione del coordinamento comune dell'intero settore universitario, gestione della Conferenza universitaria svizzera, interfacciamento con gli altri organi comuni, assicurazione della cooperazione con la CDPE) e i compiti svolti finora (centro di competenze per le questioni universitarie, organo di sovvenzionamento, determinazione dei criteri di equipollenza e di conversione dei titoli nel settore delle scuole universitarie professionali) potranno in ogni caso essere assolti con l'effettivo di

personale di cui dispongono al momento la SER, l'UFFT e la Segreteria generale della CUS.

4.1.3 Ripercussioni organizzative

Il disegno non disciplina la ripartizione delle competenze in materia di università tra i Dipartimenti (DFI/DFE) e le unità amministrative (SER/UFFT) attualmente responsabili del settore e delega al Consiglio federale anche la questione relativa alla rappresentanza della Confederazione in seno alla Conferenza universitaria svizzera. La nuova legge concentra ora la struttura organica preposta al coordinamento comune di Confederazione e Cantoni su non più di *tre organi comuni* (Conferenza universitaria svizzera, Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie, Consiglio svizzero di accreditamento unitamente ad Agenzia svizzera dell'accREDITamento e della garanzia della qualità). Questi sostituiscono i diversi organi comuni che oggi presiedono ai singoli comparti del settore universitario (CUS, Consiglio delle scuole universitarie professionali CDPE, tre Conferenze dei rettori [CRUS, CSSUP, COHEP], OAQ, CFSUP). Vengono a cadere infine diversi compiti di regolamentazione e di direzione strategica oggi svolti dalla Confederazione nel settore delle scuole universitarie professionali (cfr. n. 2.5.1). Il tutto ha per risultato quello di uniformare, semplificare e rendere più efficienti e chiare le strutture organizzative.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

È difficile stimare al momento se e quali *ripercussioni* il disegno avrà per i Cantoni *sul piano del personale*. A livello cantonale *ripercussioni di natura organizzativa* sono tuttavia da attendersi in ambito normativo: l'abrogazione della legge sulle scuole universitarie professionali comporterà infatti l'adeguamento delle singole legislazioni cantonali in materia. Il coordinamento comune, e più specificamente la pianificazione su scala nazionale della politica universitaria, creano maggiore trasparenza e armonizzazione tra sussidi federali, sussidi intercantionali e fondi degli enti responsabili, portando in ultima analisi a *un impiego più efficiente* anche dei mezzi finanziari cantonali e intercantionali. Le aliquote di sussidio fisse previste per la partecipazione della Confederazione all'importo globale dei pertinenti costi di riferimento (art. 50; spese vincolate) garantiscono ai Cantoni una maggiore sicurezza in fatto di finanziamento. Per attenuare gli effetti sui casi di rigore, il disegno prevede infine che le scuole universitarie il cui sussidio di base da parte della Confederazione cali di oltre il 5 per cento a causa del cambiamento del sistema, possano essere sostenute per al massimo otto anni mediante contributi detti di coesione, che dovranno essere versati in maniera decrescente (art. 74).

4.3 Ripercussioni per l'economia nazionale

L'educazione e la ricerca servono, non solo ad acquisire conoscenze e ad assicurare le necessarie opportunità di sviluppo personale, ma costituiscono anche un elemento portante della futura prosperità dell'economia svizzera nel suo insieme.¹⁴⁵ La Svizzera non può vincere le sfide sociali, economiche ed ecologiche cui è confrontata se non come società del sapere.¹⁴⁶ Le sfide che la società del sapere è chiamata a fronteggiare, insieme all'intensa concorrenza che vige a livello globale nel campo dell'innovazione, possono essere superate con successo solo se si riuscirà ad accrescere la funzionalità e l'efficienza dei sistemi parziali «educazione, ricerca e innovazione» (ERI), migliorandone l'interazione. Il presente disegno va ora a migliorare in special modo la *funzionalità e l'efficienza del sistema parziale «scuole universitarie»*. Attraverso la fissazione di obiettivi comuni, la creazione di organi congiunti, unitari e responsabili dell'intero settore universitario, la garanzia di qualità mediante un sistema di accreditamento unitario, l'adozione di basi per una pianificazione della politica universitaria e per una ripartizione dei compiti su scala nazionale, come pure attraverso criteri di calcolo maggiormente orientati alle prestazioni, il progetto intende accrescere, da una parte, la *qualità e la competitività delle singole scuole universitarie e dell'intero settore universitario* e, dall'altra, la *trasparenza in fatto di costi e l'efficienza nell'impiego dei mezzi pubblici*. La nuova legge incentiva inoltre un sistema universitario differenziato, in cui università e scuole universitarie professionali assumono compiti diversi così da tener conto dei diversi *bisogni della società e dell'economia*. Il disegno, che in tal modo promuove in ultima analisi il capitale umano, dovrebbe con tutta probabilità avere dunque ricadute positive sull'intera economia della Svizzera.¹⁴⁷

4.4 Ripercussioni per le generazioni future

Le scuole universitarie devono saper orientarsi in modo tale da tener conto, in egual misura, dei progressi delle scienze, delle esigenze di una società del sapere altamente specializzata, come pure delle aspettative dei giovani riguardo a una buona formazione e alla carriera professionale. Il disegno obbliga la Confederazione, insieme ai Cantoni, a garantire un settore universitario di elevata qualità, competitivo e coordinato a livello svizzero. Il coordinamento nazionale e la garanzia della qualità sono svolti da organi comuni, cui Confederazione e Cantoni delegano le competenze necessarie. Ciò consente, in ultima analisi, sia di rispondere ai bisogni degli enti responsabili e delle scuole universitarie da essi gestite, sia di poter regolarmente armonizzare tra loro le attese e le esigenze di Confederazione e Cantoni in materia di politica universitaria. Sono gettate in questo modo le basi per una politica universitaria nazionale, sostenibile e flessibile, capace di soddisfare i bisogni delle generazioni future in fatto di coinvolgimento e partecipazione.

¹⁴⁵ In merito all'importanza che il settore politico «Educazione, ricerca e tecnologia» riveste per lo sviluppo economico, cfr. messaggio ERT 2004–2007 (FF **2003** 2019 2030).

¹⁴⁶ Messaggio ERT 2004–2007 (FF **2003** 2141).

¹⁴⁷ Wachstumspolitik 2008–2011: Massnahmen zur weiteren Stärkung des Schweizer Wirtschaftswachstums. Rapporto del Consiglio federale del 2 aprile 2008 in risposta alla mozione 01.3089 «Sette misure per una politica di crescita», p. 33 (<http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/02275/index.html?lang=de&download=>).

5

Rapporto con il programma di legislatura

Il messaggio concernente la legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero è annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008¹⁴⁸ sul programma di legislatura 2007–2011 e nel decreto federale del 18 settembre 2008¹⁴⁹ sul programma di legislatura 2007–2011.

6

Aspetti giuridici

6.1

Costituzionalità

Il disegno si fonda principalmente sull'articolo 63a della Costituzione federale (Scuole universitarie), in particolare sui capoversi 2–4: mentre il capoverso 2 conferisce alla Confederazione la competenza per sostenere le scuole universitarie cantonali e altri istituti accademici da essa riconosciuti, i capoversi 3 e 4 la autorizzano a disciplinare le possibili deleghe di competenze a organi comuni di Confederazione e Cantoni, a stabilire i principi che reggono l'organizzazione e le modalità del coordinamento e ad assicurare altresì la garanzia di qualità nel settore universitario svizzero. Gli strumenti della politica universitaria e della promozione della ricerca sono indissolubilmente legati fra loro. Alcune disposizioni in relazione con la ricerca (art. 3 lett. b e d e 13 lett. f; art. 8 lett. h disegno di Convenzione sulla cooperazione) sono pertanto rette, a titolo suppletorio, anche dall'articolo 64 capoverso 2 della Costituzione federale. La competenza propria della Conferenza universitaria svizzera, e di conseguenza anche della Confederazione, di emanare raccomandazioni circa il prelievo di tasse d'iscrizione e la concessione di borse di studio e di prestiti da parte dei Cantoni (art. 11 cpv. 2 lett. f) si fonda sulla competenza che le è altresì data di stabilire principi relativi alla concessione di sussidi di formazione (art. 66 cpv. 1 Cost.). Uno degli obiettivi che la Confederazione persegue, unitamente ai Cantoni, nel quadro della cooperazione consiste nell'evitare che vi siano distorsioni della concorrenza tra i servizi e le offerte di perfezionamento proposti da istituzioni del settore universitario e da offerenti che operano nel settore della formazione professionale superiore. A questo mirano i principi emanati dal Consiglio delle scuole universitarie riguardo al perfezionamento. Le pertinenti disposizioni (quali, ad es., il divieto di sovvenzionare cicli di perfezionamento nel settore universitario o il divieto di proporre titoli o offerte aventi denominazioni analoghe a quelle della formazione professionale) si fondano sull'articolo 95 capoverso 1 della Costituzione federale che conferisce alla Confederazione la facoltà di emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata (nella fattispecie, allo scopo di evitare distorsioni della concorrenza tra offerenti della formazione professionale superiore e offerenti del perfezionamento nel settore universitario).

¹⁴⁸ FF 2008 629 662

¹⁴⁹ FF 2008 7470

Il nuovo disegno è conforme all'Accordo generale sullo scambio di servizi (General Agreement on Trade in Services, GATS), all'interno del quale la Svizzera si è impegnata a favorire *servizi privati d'insegnamento*, garantendone in particolare il libero accesso al mercato e la parità di trattamento rispetto ai cittadini svizzeri. Il progetto di legge definisce i *servizi pubblici d'insegnamento* conformemente all'incarto depositato dalla Svizzera presso l'OMC il 4 aprile 2005¹⁵⁰. Nel contempo è delimitata anche la definizione di *servizi privati d'insegnamento*. Gli offerenti di servizi privati d'insegnamento non possono valersi né della parità di trattamento rispetto ai cittadini svizzeri né del libero accesso al mercato. Il disegno consente tuttavia agli offerenti di servizi privati d'insegnamento di ricevere un accreditamento istituzionale da parte del Consiglio svizzero di accreditamento alle stesse condizioni previste per gli offerenti pubblici, di fruire dei relativi diritti in fatto di denominazione o di sottoporre all'accREDITAMENTO da parte dello stesso Consiglio i propri programmi di studio. Non può però derivarne il diritto alle sovvenzioni accordate agli offerenti di servizi pubblici d'insegnamento.

Il progetto di legge è conforme pure alla *Dichiarazione di Bologna e alle dichiarazioni successive*¹⁵¹. Queste dichiarazioni non contengono alcun obbligo giuridico per gli Stati firmatari e in termini di diritto internazionale pubblico vanno qualificate come *soft law* (legge non vincolante). Di fatto, la volontà d'impegno degli Stati firmatari, rafforzata dal processo di monitoraggio, conferisce tuttavia a queste dichiarazioni un elevato grado di obbligatorietà¹⁵². Il presente disegno è in sintonia con dette dichiarazioni in quanto finalizzato allo sviluppo dello spazio universitario svizzero come parte dello spazio europeo dell'insegnamento superiore e della ricerca. In quanto legge sul coordinamento e sull'aiuto in ambito universitario, la LASU sostiene le riforme finora congiuntamente intraprese dalle scuole universitarie al fine di adempiere ai diversi obiettivi della Dichiarazione di Bologna e delle dichiarazioni successive¹⁵³: introduzione di due livelli di insegnamento, introduzione di un sistema di crediti (ECTS), introduzione di un sistema di titoli di studio facilmente comprensibili e comparabili, rafforzamento della mobilità tra università e scuole universitarie professionali, ecc. La legge getta anche le basi per il riconoscimento di diplomi stranieri e favorisce ulteriori sviluppi nel settore della permeabilità e della mobilità fra scuole universitarie (ad es. l'elaborazione di concetti nazionali quadro in materia di qualificazione). Stabilisce inoltre i principi relativi alla garanzia della qualità e, mediante l'istituzione di un sistema di accreditamento (Consiglio e Agenzia svizzeri di accreditamento, direttive in materia di accreditamento, accreditamento

¹⁵⁰ Cfr. Rapporto del Consiglio federale del 2 dicembre 2005 sui negoziati OMC/GATS e le deroghe nel sistema dei servizi pubblici e nel sistema di sovvenzionamento, p. 10 (<http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00586/00587/00590/index.html?lang=it&download=>); Decisione dell'Assemblea plenaria della CDPE del 29 ottobre 2004, GATS: criteri di distinzione tra servizi pubblici e privati nel settore dell'insegnamento; parere favorevole.

¹⁵¹ Spazio europeo dell'insegnamento superiore, Dichiarazione comune dei ministri europei dell'educazione del 19 giugno 1999 (Dichiarazione di Bologna); Verso uno spazio europeo dell'educazione superiore, Comunicato dei ministri europei dell'insegnamento superiore del 19 maggio 2001 (Comunicato di Praga).

¹⁵² St. Galler Kommentar ad art. 63a Cost., n. marg. 4 (disponibile soltanto in tedesco).

¹⁵³ In merito agli obiettivi della Dichiarazione di Bologna e alle dichiarazioni successive, cfr. sito Internet della Conferenza universitaria svizzera: www.crus.ch.

istituzionale obbligatorio per le scuole universitarie professionali e le università) favorisce anche, tra l'altro, lo sviluppo e la diffusione di standard europei di qualità (ENQA, ECA), che a loro volta servono al riconoscimento reciproco degli accreditamenti e di conseguenza dei titoli di studio.

6.3 Subordinazione al freno alle spese

Le nuove disposizioni in materia di sussidi (art. 45–61) comportano nuove spese uniche per oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti per oltre 2 milioni di franchi. Richiedono pertanto, giusta l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, l'approvazione della maggioranza dei membri di ciascuna delle due Camere.

6.4 Conformità alla legge sui sussidi

Il capitolo 8 del disegno disciplina i *sussidi federali* versati a favore delle scuole universitarie e di altre istituzioni del settore universitario. La Confederazione concede *aiuti finanziari* ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 della legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSu, RS 616.1) a scuole universitarie e ad altre istituzioni del settore universitario aventi diritto al sussidio. Tali aiuti sono versati sotto forma di sussidi di base, sussidi per gli investimenti edili e per le spese locative e sussidi vincolati a progetti. I presupposti per emanare disposizioni in materia sono date dall'articolo 6 della legge sui sussidi: in virtù della Costituzione la Confederazione è tenuta a sostenere (art. 63a cpv. 2 Cost.) le scuole universitarie cantonali (ad eccezione delle alte scuole pedagogiche) e ha quindi interesse a far dirigere ai Cantoni le scuole universitarie, le scuole universitarie professionali e le alte scuole pedagogiche. Queste, insieme ai Politecnici federali e alle altre istituzioni federali del settore universitario, costituiscono lo spazio universitario svizzero, assicurando un'offerta sufficiente e variata d'insegnamento in campo universitario (art. 6 lett. a e b LSu). Gli aiuti finanziari della Confederazione destinati all'adempimento di questo compito, insieme al coordinamento comune e alla garanzia della qualità nel settore universitario, rappresentano misure necessarie e idonee a garantire la gestione delle scuole universitarie e delle istituzioni cantonali (lett. c–e). L'impostazione degli aiuti finanziari soddisfa i presupposti di cui all'articolo 7 della legge sui sussidi: gli aiuti finanziari tengono conto del principio di economicità, dell'interesse della Confederazione e dei beneficiari all'adempimento del compito e del principio della prestazione propria. Si tiene conto del principio dell'economicità attraverso, in particolare, un più marcato orientamento alla prestazione e al risultato di tutti i tipi di sussidi (cfr. n. 2.5.8). Nel caso dei sussidi di base l'entità del sussidio federale ai Cantoni è pari al 20 per cento (università cantonali) e, rispettivamente, al 30 per cento (scuole universitarie professionali) dell'importo globale dei costi di riferimento; nel caso dei sussidi per gli investimenti edili e per le spese locative è pari al massimo al 30 per cento delle spese computabili effettive. Nel caso dei sussidi vincolati a progetti, che rappresentano uno strumento d'accompagnamento particolare della pianificazione nazionale della politica universitaria e che in parte concretizzano anche principi ancorati nella Costituzione, la quota dell'aiuto finanziario è pari – come finora – al 50 per cento e, in casi eccezionali al 70 per cento, delle spese computabili dei progetti concreti (cfr. art. 45 OAU).

6.5 Delega di competenze legislative

Il disegno contiene diverse deleghe che autorizzano il *Consiglio federale* ad emanare un'ordinanza avente forza di legge:

- *art. 15 cpv. 2*: disciplinamento della collaborazione tra i dipartimenti interessati da questioni relative alle scuole universitarie;
- *art. 51 cpv. 5*: combinazione dei criteri di calcolo (incluse quote) e loro ponderazione nel calcolo dei sussidi di base;
- *art. 57 cpv. 1*: disciplinamento del calcolo delle spese computabili ai fini della determinazione dei sussidi per gli investimenti edili e per le spese locative;
- *art. 77 cpv. 2*: disciplinamento delle deroghe al principio della trattazione secondo il nuovo diritto delle domande pendenti al momento dell'entrata in vigore della legge;
- *art. 78 cpv. 2–3*: disciplinamento della protezione di titoli acquisiti retroattivamente;
- *art. 80 cpv. 3*: entrata in vigore scaglionata di determinate disposizioni della legge e sussistenza del diritto previgente;

Il disegno contiene diverse deleghe che autorizzano l'organo comune della *Conferenza universitaria svizzera* ad emanare prescrizioni legislative:

- *art. 8 cpv. 1*: disciplinamento di eventuali deroghe al diritto sul personale della Confederazione per il personale impiegato dagli organi comuni;
- *art. 9 cpv. 3*: disciplinamento dell'assunzione dei costi degli altri organi comuni;
- *art. 11 cpv. 2 lett. a*: determinazione delle caratteristiche dei tipi di scuola universitaria;
- *art. 11 cpv. 2 lett. c*: determinazione dei costi di riferimento per il calcolo dei sussidi di base;
- *art. 11 cpv. 2 lett. d*: definizione delle categorie di sussidi determinanti in funzione delle discipline e dei settori di specializzazione, della loro ponderazione nonché della durata massima degli studi;
- *art. 12 cpv. 3 lett. a n. 1–4*: emanazione di prescrizioni sui livelli di studio e i passaggi da un livello all'altro, nonché sulla permeabilità e mobilità tra le scuole universitarie, le scuole universitarie professionali e le alte scuole pedagogiche e all'interno di esse; disciplinamento della procedura di accreditamento ed emanazione di direttive in materia di accreditamento; emanazione di prescrizioni sul riconoscimento dei diplomi; emanazione di prescrizioni quadro sulla formazione continua;
- *art. 25 cpv. 2*: precisazione dei requisiti di ammissione e dei requisiti di ammissione addizionali nel settore delle scuole universitarie professionali;
- *art. 26 cpv. 3*: emanazione di principi relativi all'offerta di programmi di studio delle scuole universitarie professionali;

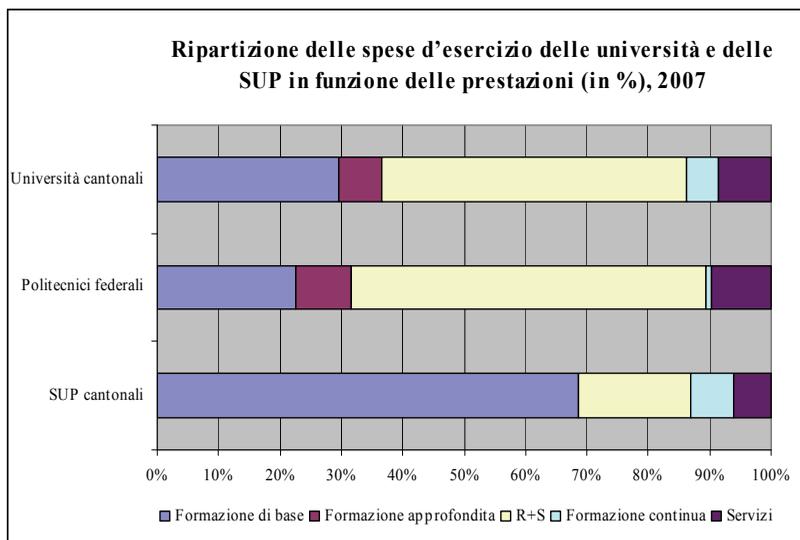
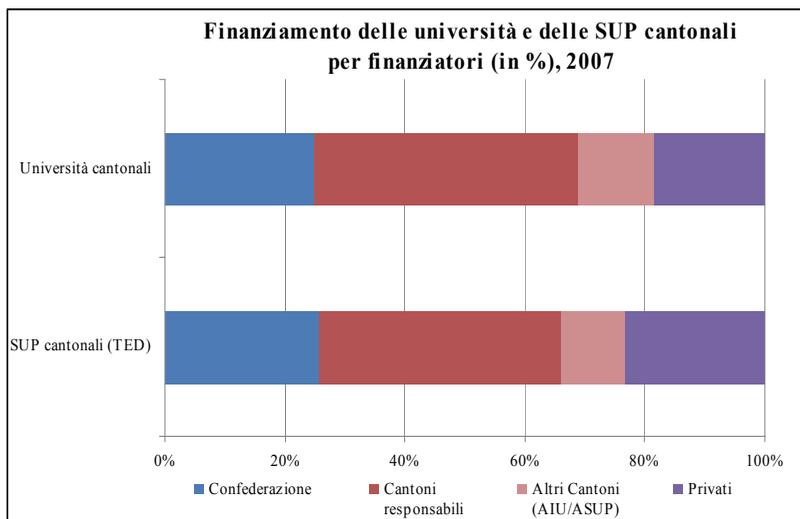
- *art. 27 cpv. 4*: emanazione di direttive tese a salvaguardare la garanzia della qualità;
- *art. 53 cpv. 3*: emanazione di principi sulla concessione di sussidi fissi.

Tutte queste deleghe adempiono le esigenze costituzionali.

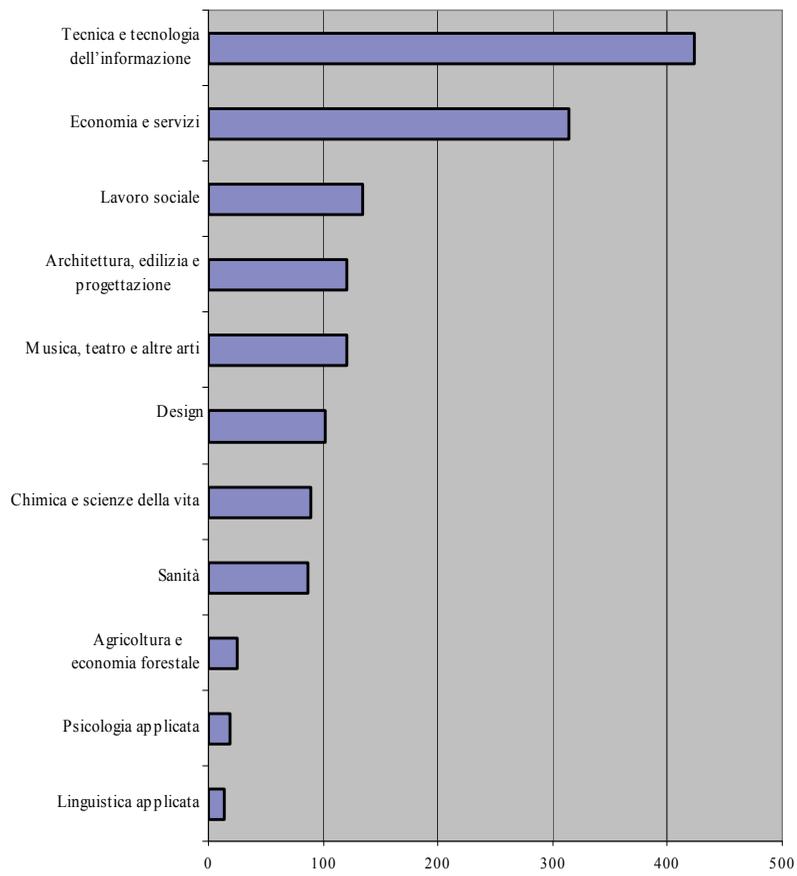
7 Riferimenti bibliografici

Riferimenti bibliografici	Titolo abbreviato
Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/ Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A., 2008, Die Schweizerische Bundesverfassung Kommentar, 2 ^a edizione	St. Galler Kommentar BV
Biaggini Giovanni, 2007, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurigo	BV-Kommentar Biaggini
G. S. Papadopoulos, Die Entwicklung des Bildungswesens von 1960–1990: der Beitrag der OECD, 1996, Francoforte	Papadopoulos, Die Entwicklung des Bildungswesens
Orr Dominic/Schnitzer Klaus/Frackmann Edgar, 2008, Social and Economic Conditions of Student Life in Europe: Synopsis of Indicators. Final Report. Eurostudent III 2005–2008. Bielefeld	Eurostudent III 2005–2008
OCSE, 2003, Reviews of National Policies for Education, Tertiary Education in Switzerland, Edizioni OCSE	OCSE, Reviews of National Policies for Education
OCSE, 2008, Tertiary Education for the Knowledge Society, Edizioni OCSE	OCSE, Tertiary Education for the Knowledge Society

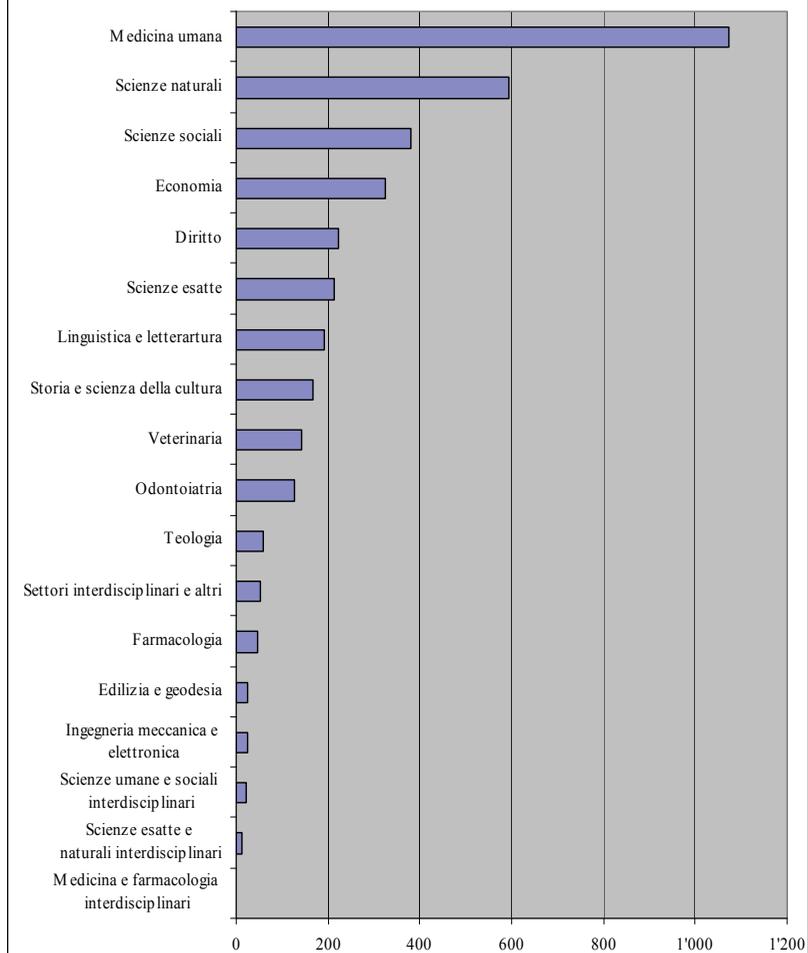
Tabelle: Finanziamento, spese d'esercizio ed evoluzione del numero degli studenti



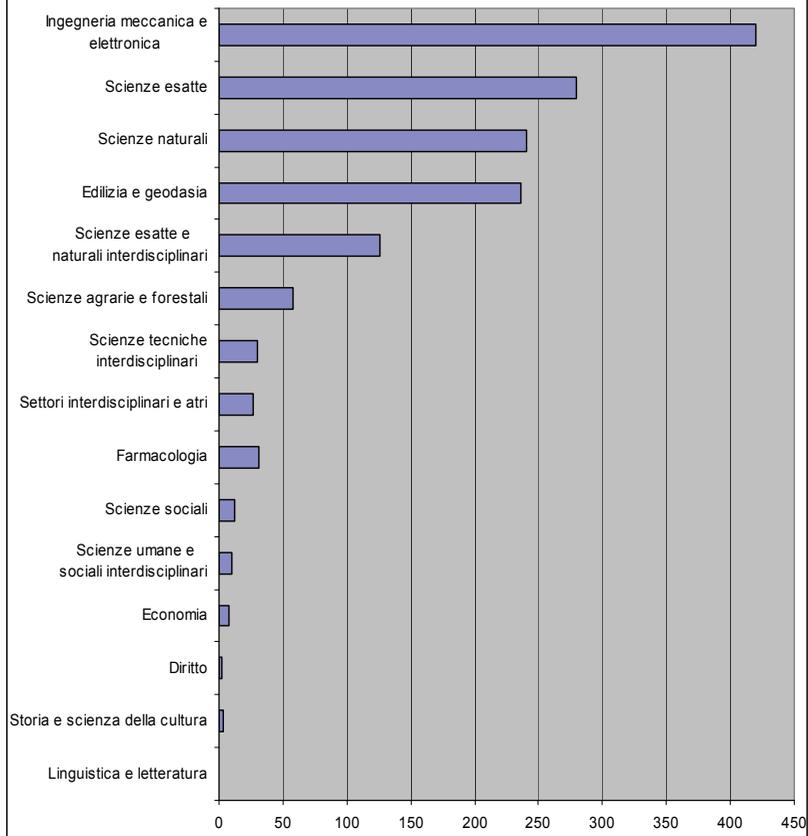
**Spese d'esercizio per campo specifico (in mio. di fr.), 2007
(SUP, senza formazione degli insegnanti delle ASP)**



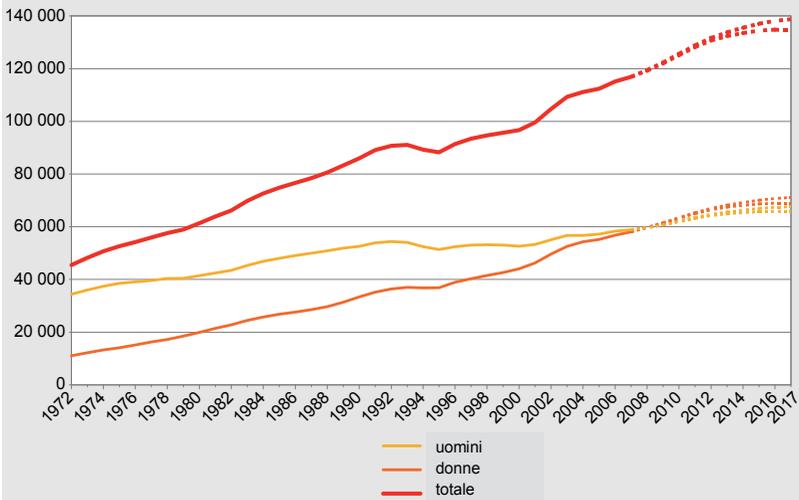
**Spese d'esercizio per campo specifico (in mio. di fr.), 2007
(università cantonali)**



**Spese d'esercizio per campo specifico (in mio. di fr.), 2007
(politecnici federali)**



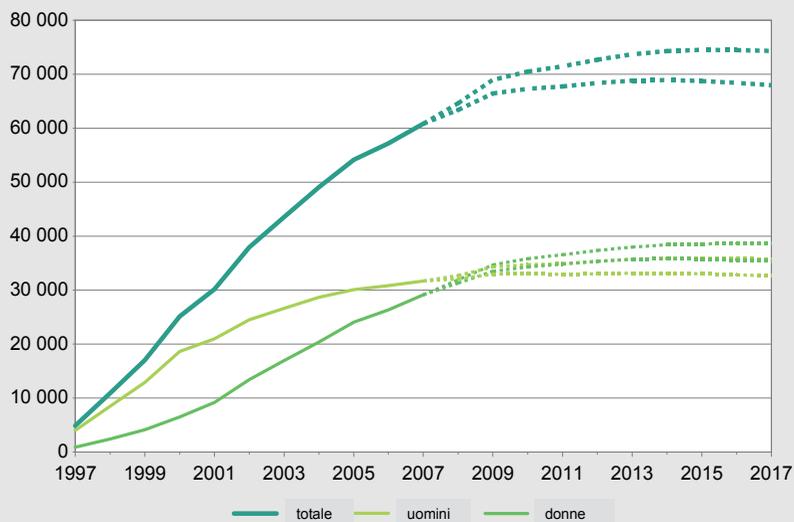
Studenti delle università e dei PF per sesso, 1972-2007 e previsioni fino al 2017



Previsioni: stato giugno 2008, scenario "neutral HE-A2007"
e scenario "trend HE-TR-2007"

© UST

Studenti delle SUP per sesso, 1972-2007 e previsioni fino al 2017



Previsioni: stato giugno 2008, scenario "neutral HE-A2007" e scenario "trend HE-TR-2007"

© UST

Accreditamento istituzionale e garanzia della qualità nel settore universitario – Panoramica¹⁵⁴

In generale

In Europa il settore universitario è spesso oggetto di verifiche istituzionali e tale tendenza è in crescita. Variano tuttavia i metodi applicati per svolgerle, così come le denominazioni date alle procedure utilizzate (accreditamento, audit, accreditamento di sistema). Il fulcro della verifica esterna sta in molti casi nel sistema di garanzia interna della qualità e il più delle volte comporta delle conseguenze. Tutti i Paesi hanno ad ogni modo istituito delle agenzie nazionali preposte alla messa in atto di dette procedure.

Austria

Nel settore universitario austriaco sussistono al momento tre sistemi paralleli:

- (primo) accreditamento istituzionale per le università private ad opera del consiglio austriaco di accreditamento (ÖAR);
- accreditamento dei programmi delle scuole universitarie professionali ad opera del consiglio austriaco delle scuole professionali (FHR);
- valutazioni (istituzionali, di programmi e tematiche) delle università ad opera dell'agenzia austriaca di assicurazione della qualità (AQA).

L'ÖAR, come pure l'FHR, sono incorporati nel ministero competente, ma sono entrambi indipendenti. L'AQA è un'organizzazione non statale, creata dalle stesse università.

Quest'ultima prevede di introdurre un audit istituzionale a livello di università.

Danimarca

In Danimarca le valutazioni sono effettuate a tutti i livelli del sistema d'insegnamento, tanto nelle istituzioni pubbliche quanto in quelle private che beneficiano del sostegno statale. L'istituto danese di valutazione (EVA) è stato fondato nel 1999. Oltre a effettuare valutazioni, si occupa ora anche di accreditamenti istituzionali e di accreditamento di programmi.

Finlandia

In Finlandia la garanzia esterna della qualità nelle università e nei politecnici (FHs) è di competenza del Finnish Higher Education Evaluation Council (FINHEEC), attivo dal 1996. Indipendente sia dal ministero competente sia dalle scuole universitarie, il FINHEEC svolge valutazioni istituzionali, valutazioni di programmi e valutazioni tematiche. I metodi impiegati sono diversi e tra questi vi sono (dal 2005) anche audit dei sistemi di garanzia della qualità delle università. Le procedure non sono obbligatorie, ma tutti prendono parte agli audit.

¹⁵⁴ Al riguardo, cfr. in particolare: OAQ Organo di accreditamento e di garanzia della qualità delle istituzioni universitarie svizzere, Institutionelle Akkreditierung – Internationale Tendenzen, 27 ottobre 2008.

Francia

In Francia l'organo che dal 2007 si occupa della valutazione di istituzioni, enti di ricerca e corsi di studio nel settore universitario è l'Agence d'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement supérieur (AERES). L'AERES è un'entità amministrativa indipendente. In quanto autorità di valutazione, ha il compito di procedere a una valutazione globale delle scuole universitarie nell'ottica di potenziarne l'autonomia e di migliorarne la qualità. Le procedure di valutazione che applica sono in linea con gli standard europei e la valutazione resa è importata ai fini del diritto ai sussidi e al riconoscimento dei diplomi d'insegnamento superiore.

Germania

In Germania il sistema di accreditamento ha un'organizzazione decentralizzata. L'accREDITamento dei corsi di studio avviene attraverso agenzie, accreditate a loro volta dal consiglio tedesco per l'accREDITamento. Finora sono stati sottoposti ad accREDITamento dei programmi i corsi di Bachelor e di Master di scuole universitarie statali o riconosciute dallo Stato. Recentemente sono stati introdotti i cosiddetti accREDITamenti di sistema che, analogamente ai «quality audit» svizzeri, hanno per oggetto il sistema di garanzia interna della qualità. L'accREDITamento di sistema presuppone la presenza di un programma accREDITato ogni 2 500 studenti. Le scuole universitarie private ricevono l'accREDITamento istituzionale dal consiglio tedesco delle scienze.

Gran Bretagna

In Gran Bretagna la valutazione dell'insegnamento superiore è di competenza, dal 1997, della Quality Assurance Agency (QAA). Ogni sei anni (ogni 4 in Scozia) questa compie valutazioni trasversali (Subject Reviews) e procede contestualmente anche a valutazioni istituzionali globali (Institutional Reviews). Le procedure sono obbligatorie e connesse al diritto ai sussidi.

Norvegia

In Norvegia, dal 2003, sono effettuati audit istituzionali obbligatori su cicli di sei anni in tutte le istituzioni pubbliche e private che propongono corsi di studio accREDITati. Fondata nel 1998, la Norwegian Agency for Quality Assurance in Education (NOKUT) è incorporata nel competente ministero ed è al tempo stesso l'organo norvegese di accREDITamento istituzionale (ENIC).

Paesi Bassi/Fiandre

I Paesi Bassi (Olanda) e le Fiandre (regione del Belgio di lingua fiamminga) possiedono un'organizzazione di accREDITamento comune: la NVAO (Nederland-Vlaamse Accreditatieorganisatie). Il sistema di garanzia esterna della qualità è sancito in sede legislativa in entrambi i Paesi e la garanzia esterna della qualità è obbligatoria. Sono accREDITati tutti i programmi di Bachelor e di Master: nei Paesi Bassi il ciclo di sei anni è quasi concluso, nelle Fiandre quello di otto non lo è ancora.

È attualmente in preparazione un nuovo sistema che combina audit istituzionale e accREDITamento di nuovi programmi (Initial Accreditation). Al momento è in corso la fase pilota dell'audit istituzionale, cui partecipano due scuole universitarie e un'università. In base al principio della fiducia («earning trust»), l'audit istituzionale si fonda sugli accREDITamenti di programmi già effettuati.

Spagna

In Spagna esiste dal 2002 una National Agency for Quality Assessment and Accreditation of Spain (ANECA), accanto alla quale operano anche delle agenzie regionali. L'ANECA è indipendente dallo Stato. Nelle sue attività rientrano verifiche istituzionali e di programmi (fra cui gli accreditamenti). In futuro si prevedono anche audit volti a sostenere le istituzioni nello sviluppo di sistemi interni di garanzia della qualità.

Svezia

In Svezia tutte le istituzioni a livello universitario sono obbligatoriamente sottoposte a un audit. I «college» universitari che aspirano allo statuto di università soggiacciono all'obbligo di accreditamento istituzionale. È responsabile delle verifiche esterne la National Agency for Higher Education (NAHE), un'agenzia statale fondata nel 1993.