



Rapporto esplicativo sull'avamprogetto e commento alle singole disposizioni della legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore svizzero universitario (LASU)

Parte I: Rapporto esplicativo sulla LASU

1. Introduzione

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 risultato delle loro deliberazioni è confluito in un rapporto di cui il Consiglio federale ha preso atto, approvandolo, il 17 novembre 2004. Il documento è stato definito dal Collegio governativo la direttrice da seguire per la riforma del panorama universitario svizzero.

Le conclusioni del rapporto sono servite da base anche per la preparazione delle nuove **disposizioni costituzionali sulla formazione**, in particolare dell'articolo costituzionale sulle scuole universitarie (art. 63a Cost.), elaborate in risposta a un'iniziativa parlamentare della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) e accettate in occasione della votazione popolare del 20 maggio 2006 da tutti i Cantoni e dall'85,6 per cento della popolazione. Sulla base di queste nuove disposizioni, lo stesso gruppo di progetto Confederazione-Cantoni ha elaborato, in collaborazione con una commissione di redazione, l'avamprogetto di legge¹. Il presente rapporto esplicativo è suddiviso in due parti: in una prima parte sono presentati alcuni aspetti fondamentali dell'avamprogetto, mentre nella seconda parte è fornito un commento alle singole disposizioni.

2. Obiettivi del nuovo ordinamento del panorama universitario svizzero

Nel raffronto internazionale, le prestazioni delle scuole universitarie svizzere sono di buona qualità e competitive. Il settore universitario è caratterizzato da un'offerta di formazione ampia e fortemente differenziata, da attività di ricerca riconosciute a livello internazionale e da buone infrastrutture per la ricerca. Tra i punti forti del sistema figurano inoltre la diversità culturale e linguistica del Paese e la sua crescente integrazione nelle reti internazionali del sapere.

Nell'ultimo decennio, il settore svizzero universitario ha dimostrato un notevole dinamismo mettendo in moto una serie di riforme profonde e di ampia portata, come testimoniato da alcuni esempi significativi riportati di seguito:

- la creazione delle scuole universitarie professionali alla fine degli anni 1990;

¹ Per la composizione del gruppo di progetto e della commissione di redazione si rimanda all'allegato.

Rapporto esplicativo sulla LASU

- il rapido assorbimento e l'efficace attuazione degli impulsi europei scaturiti dal processo di Bologna;
- il buon posizionamento delle scuole universitarie svizzere, segnatamente dei politecnici federali, nelle graduatorie internazionali.

Questo quadro nel complesso positivo non deve tuttavia far dimenticare che l'attuale sistema dell'educazione e della ricerca si trova ad affrontare nuove sfide in ragione dell'evoluzione sempre più rapida della scienza e della ricerca, della globalizzazione, della concorrenza internazionale e delle esigenze in costante mutamento che il mondo del lavoro pone ai laureati. In quest'ambito le necessità sono le seguenti:

- dare a un numero crescente di giovani che presentano i requisiti idonei la possibilità di accedere a una formazione di qualità e di alto livello e mantenere viva la loro capacità di apprendimento durante l'intera vita professionale mediante un sistema di apprendimento permanente;
- promuovere la ricerca in modo tale che la Svizzera continui a figurare anche in futuro fra le nazioni scientifiche di punta sul piano mondiale in determinati settori innovativi importanti per la competitività del nostro Paese;
- incrementare la qualità dell'educazione e della scienza nonostante i limiti imposti dalla situazione delle finanze pubbliche mediante un'ottimizzazione delle procedure di assegnazione dei fondi.

La responsabilità e il finanziamento del settore universitario restano di competenza congiunta federale e cantonale: per svolgere questi compiti è quindi indispensabile una stretta collaborazione fra Confederazione e Cantoni. Fondato sulle nuove disposizioni costituzionali sulla formazione, l'avamprogetto di legge intende creare le basi per:

- un coordinamento congiunto dell'intero settore svizzero universitario (università, scuole universitarie professionali comprese le alte scuole pedagogiche, altri istituti accademici cantonali, i politecnici federali e altri istituti accademici federali);
- un'assicurazione della qualità, segnatamente con l'introduzione di un sistema di accreditamento indipendente;
- una pianificazione strategica comune a livello nazionale e una chiara ripartizione dei compiti, segnatamente nei settori particolarmente costosi, finalizzate a un impiego ottimale dei mezzi finanziari;
- un finanziamento uniforme e trasparente del settore universitario maggiormente orientato alle prestazioni e ai risultati.

Nell'articolo 4 dell'avamprogetto sono definiti gli obiettivi che la Confederazione e i Cantoni perseguono congiuntamente. La disposizione è particolarmente importante, poiché l'articolo 63a capoverso 5 Cost. stabilisce che «se la Confederazione e i Cantoni non raggiungono gli obiettivi comuni mediante il coordinamento, la Confederazione emana prescrizioni sulle fasi degli studi e sul passaggio dall'una all'altra fase, sul perfezionamento, nonché sul riconoscimento di istituti e diplomi. La Confederazione può inoltre vincolare il sostegno alle scuole universitarie a principi di finanziamento unitari e subordinarlo alla ripartizione dei compiti tra le scuole universitarie in settori con costi particolarmente onerosi». Come indicato nel rapporto del 23 giugno 2005 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) sull'iniziativa parlamentare «Articolo costituzionale sull'istruzione» (FF 2005 4893, pag. 4944), «(...) l'armonizzazione delle norme di finanziamento e la ripartizione strategica dei compiti sono elementi capitali del coordinamento nazionale del settore delle scuole universitarie»; nel caso in cui il coordinamento fallisse su tali questioni centrali, la Confederazione potrebbe far valere le citate competenze federali sussidiarie emanando una relativa legge federale.

3. La collaborazione fra Confederazione e Cantoni nella struttura della legge, del concordato e della convenzione di cooperazione ai sensi della Costituzione

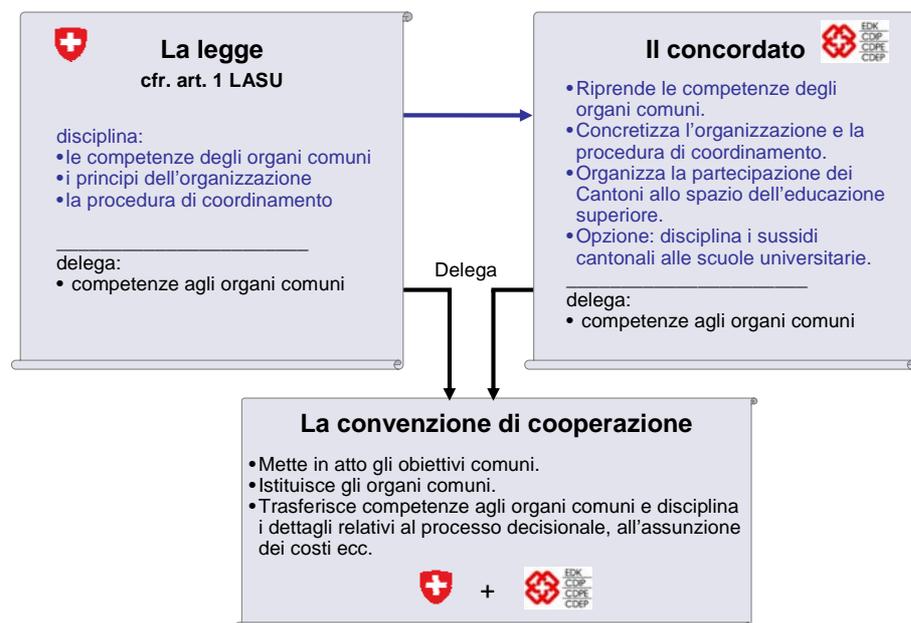
Secondo le nuove disposizioni costituzionali sulla formazione, la Confederazione e i Cantoni provvedono insieme al coordinamento e all'assicurazione della qualità nel settore universitario. Per adempie-

Rapporto esplicativo sulla LASU

re ai loro compiti, la Confederazione e i Cantoni concludono **accordi** e delegano determinate competenze a **organi comuni** (art. 63a cpv. 3 e 4 Cost.).

La Confederazione e i Cantoni stipuleranno una **convenzione di cooperazione** («accordi») mediante la quale saranno istituiti gli organi comuni previsti nella legge e sarà disciplinata l'attuazione degli obiettivi da perseguire congiuntamente. Per la Confederazione, la base è costituita dalla **legge** (federale). I Cantoni, da parte loro, concluderanno un **concordato** che li abiliterà a stipulare le relative convenzioni con la Confederazione. Allo stadio attuale è prematuro presentare progetti finalizzati di detti atti normativi: secondo la Costituzione, infatti, «la legge definisce le competenze che possono essere delegate a tali organi e stabilisce i principi che reggono l'organizzazione e le modalità del coordinamento» (art. 63a cpv. 4 Cost.)

Panorama universitario svizzero



Secondo il piano di lavoro attuale, dopo la consultazione è prevista contemporaneamente la messa a punto finale della legge e l'armonizzazione fra questa e i progetti di concordato e convenzione di cooperazione. Non appena il Consiglio federale avrà licenziato la legge e il relativo messaggio all'attenzione del Parlamento (stando ai piani attuali, nell'autunno 2008), prenderà avvio la procedura di consultazione cantonale sul concordato e la consultazione dei Cantoni e degli Uffici sulla convenzione di cooperazione. Lo scadenziario potrà subire modifiche a seconda dello stato di avanzamento dell'iter legislativo in Parlamento. In ragione del compito congiunto di coordinamento fra Confederazione e Cantoni, questi ultimi saranno coinvolti nelle deliberazioni che precedono l'adozione della legge federale. Occorre inoltre tenere conto che la Confederazione non potrà dettare unilateralmente lo scadenziario; il rispetto del piano di lavoro è infatti legato all'avanzamento dei lavori per l'elaborazione del concordato e della convenzione di cooperazione.

La legge può delegare alla convenzione di cooperazione soltanto l'ordinamento dei settori che la Confederazione ha la competenza di disciplinare. Dal canto loro, i Cantoni definiscono nel concordato gli altri settori di loro competenza dei quali intendono eventualmente delegare alla convenzione di cooperazione la regolamentazione.

In virtù della disposizione costituzionale sulla ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni (art. 63a cpv. 3 Cost. «La Confederazione e i Cantoni provvedono *insieme* al coordinamento, nonché

Rapporto esplicativo sulla LASU

a garantire che sia assicurata la qualità nel settore delle scuole universitarie.»), è possibile che singoli aspetti attualmente disciplinati nella legge (p.es. l'accreditamento) siano trasferiti nella convenzione di cooperazione. In questo contesto, è necessario tenere presente che, sulla base delle disposizioni costituzionali sulla formazione, il legislatore federale non può prescrivere unilateralmente ai Cantoni gli «obiettivi comuni». Può però, come stabilito all'articolo 4 dell'avamprogetto di legge, elencare gli obiettivi principali che la Confederazione intende raggiungere insieme ai Cantoni. Considerata la struttura giuridica del progetto (comprendente la legge e il concordato), su cui poggia anche la convenzione di cooperazione, tali obiettivi devono essere concretizzati, ed eventualmente completati, nella convenzione. Dal punto di vista del diritto costituzionale è indubbio che la legge disciplina le competenze che possono essere delegate agli organi comuni e definisce i principi che reggono l'organizzazione e le modalità del coordinamento (art. 63a cpv. 4 Cost.).

In tal senso, l'avamprogetto di legge prevede **quattro organi comuni** istituiti mediante una convenzione di cooperazione:

- *La Conferenza universitaria svizzera*
Quale organo politico supremo della Svizzera nel settore universitario provvede affinché la Confederazione e i Cantoni assumano congiuntamente la direzione strategica e il coordinamento dell'intero sistema. Si riunisce in assemblea plenaria o in Consiglio delle scuole universitarie e stabilisce le necessarie condizioni quadro per l'intero settore svizzero universitario (struttura degli studi, assicurazione della qualità, principi di finanziamento, pianificazione strategica e ripartizione dei compiti sul piano nazionale). La Confederazione assume un ruolo direttivo in seno alla Conferenza universitaria svizzera, che è presieduta dal membro competente del Consiglio federale. Per le sue decisioni occorrono la maggioranza qualificata (e talvolta differenziata) dei voti dei Cantoni e l'approvazione del membro competente del Consiglio federale.
- *La Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie*
Il suo compito principale consiste nel coordinamento fra le scuole universitarie. Provvede segnatamente a preparare la pianificazione strategica nazionale secondo i parametri definiti dalla Conferenza universitaria svizzera e partecipa alla preparazione degli affari trattati da questa. Coordina anche la messa in atto delle decisioni che riguardano le scuole universitarie.
- *Il Consiglio svizzero della scienza e dell'innovazione*
Il suo ruolo consiste nel seguire e valutare con occhio critico, nell'ottica della scienza, gli sviluppi politici in atto nel settore universitario e nel prestare consulenza alla Conferenza universitaria svizzera e agli enti responsabili delle scuole universitarie.
- *Il Consiglio svizzero dell'accreditamento unitamente all'Agenzia svizzera dell'accreditamento e dell'assicurazione della qualità (Agenzia svizzera dell'accreditamento)*
Come organo che non sottostà a direttive, il Consiglio svizzero dell'accreditamento decide sugli accreditamenti, distinguendo fra l'accreditamento delle scuole universitarie come tali (accreditamento istituzionale) e l'accreditamento dei programmi di studio (accreditamento di programmi). Le sue decisioni sono preparate dall'Agenzia svizzera dell'accreditamento per quanto riguarda l'accreditamento istituzionale e dalla medesima Agenzia o da un'altra agenzia svizzera o estera per quanto concerne l'accreditamento di programmi.

4. La Confederazione e i Cantoni come garanti della qualità: assicurazione della qualità e accreditamento

Conformemente all'articolo 63a capoverso 3 Cost., la Confederazione e i Cantoni provvedono insieme «(...) a *garantire che sia assicurata* la qualità nel settore delle scuole universitarie». La garanzia della qualità spetta indubbiamente in primo luogo alle scuole universitarie stesse. Rappresenta infatti un importante strumento di gestione delle medesime, come affermato nel già citato rapporto esplicativo della CSEC-N del 23 giugno 2005 (FF 2005 4893). Le scuole universitarie devono poter decidere liberamente le modalità e i criteri dettagliati di garanzia della qualità. È tuttavia importante che si conformino a determinate norme riconosciute sul piano internazionale che i Cantoni e la Confederazione devono far rispettare (pag. 4923). Ed è proprio questa la funzione dell'accreditamento rilasciato da un organo comune, ma che non sottostà a direttive, come il Consiglio svizzero dell'accreditamento

Rapporto esplicativo sulla LASU

(art. 23-32 dell'avamprogetto di legge). La preparazione delle decisioni è assicurata dall'Agenzia svizzera dell'accREDITAMENTO.

L'accREDITAMENTO istituzionale di una scuola universitaria presuppone l'esistenza di un sistema di assicurazione della qualità a garanzia di un'elevata qualità dell'insegnamento e della ricerca, nonché di un'organizzazione e una direzione accademica efficienti. La scuola universitaria in questione deve inoltre soddisfare le esigenze in materia di ammissione ai programmi di studio: gli istituti accademici e le alte scuole pedagogiche devono di norma subordinare l'ammissione a una maturità liceale, mentre le scuole universitarie professionali a una maturità professionale. Affinché le formazioni propedeutiche equivalenti possano essere riconosciute e dare diritto all'ammissione ai programmi di studio, le scuole universitarie professionali devono esigere un'adeguata esperienza professionale.

L'accREDITAMENTO istituzionale obbligatorio delle scuole universitarie, valido di norma per un periodo di 6-8 anni, contribuirà a far sì che le scuole universitarie prestino un'attenzione particolare alla valutazione sistematica e all'ottimizzazione della qualità delle loro prestazioni. La Svizzera svolge in un certo senso un ruolo di pioniere in Europa, poiché sta puntando in primo luogo sull'accREDITAMENTO istituzionale e non sull'accREDITAMENTO di programmi. Questo permette da un lato di limitare considerevolmente l'onere di lavoro necessario alle scuole universitarie per sottoporsi agli accREDITAMENTI e dall'altro di rafforzare l'autonomia delle scuole universitarie, chiamate così ad assumersi da sole la responsabilità per la qualità dei loro programmi di studio. L'accREDITAMENTO istituzionale contribuisce non soltanto ad assicurare un'elevata qualità dell'insegnamento e della ricerca, ma anche a creare condizioni quadro comparabili in quanto stabilisce determinati presupposti comuni a tutte le scuole universitarie (art. 26 dell'avamprogetto di legge).

Per l'organizzazione e la procedura di accREDITAMENTO sono stati esaminati i modelli seguenti, tenuto conto anche delle diverse soluzioni adottate all'estero:

- 1) accREDITAMENTO istituzionale e accREDITAMENTO di programmi rilasciati esclusivamente dal Consiglio dell'accREDITAMENTO dopo preparazione delle proposte da parte dell'Agenzia svizzera dell'accREDITAMENTO;
- 2) accREDITAMENTO istituzionale e accREDITAMENTO di programmi rilasciati da agenzie svizzere o estere riconosciute dal Consiglio dell'accREDITAMENTO, tra cui l'Agenzia svizzera dell'accREDITAMENTO;
- 3) accREDITAMENTO istituzionale e accREDITAMENTO di programmi rilasciati esclusivamente dal Consiglio dell'accREDITAMENTO dopo preparazione delle proposte da parte di un'agenzia svizzera o estera riconosciuta;
- 4) accREDITAMENTO istituzionale rilasciato esclusivamente dal Consiglio dell'accREDITAMENTO dopo preparazione delle proposte da parte dell'Agenzia svizzera dell'accREDITAMENTO; accREDITAMENTO di programmi rilasciato separatamente dal Consiglio dell'accREDITAMENTO dopo preparazione delle proposte da parte dell'Agenzia svizzera di accREDITAMENTO o di agenzie svizzere o estere riconosciute dal Consiglio dell'accREDITAMENTO.

Dopo approfondite discussioni sulla preferenza fra la terza e la quarta soluzione, la scelta è caduta sulla quarta variante. Il punto decisivo è che l'accREDITAMENTO istituzionale può essere proposto soltanto dall'Agenzia svizzera dell'accREDITAMENTO. Questo tipo di accREDITAMENTO è determinante per ottenere sussidi dalla Confederazione e dai Cantoni, nonché per beneficiare della protezione della denominazione. Il presupposto è che la procedura di accREDITAMENTO sia condotta in modo comparabile e uniforme e con piena cognizione del diritto procedurale e processuale svizzero e del diritto svizzero in materia di accREDITAMENTO. Durante i dibattiti è stato in particolare espresso il timore che altre agenzie, soprattutto estere, non dispongano di queste conoscenze indispensabili per procedere alle verifiche del caso. Occorrerebbe allora definire anche i requisiti per il riconoscimento di altre agenzie svizzere o estere e vigilare sul loro rispetto. Infine si è tenuto conto del fatto che esiste già un Organo di accREDITAMENTO e di garanzia della qualità delle istituzioni universitarie svizzere (OAQ), istituito da Confederazione e Cantoni, che svolge compiti nei settori valutazione, audit qualitativi e accREDITAMENTI per le scuole universitarie. Per quanto riguarda l'accREDITAMENTO di programmi, invece, il ricorso ad altre agenzie di accREDITAMENTO (oltre all'Agenzia svizzera dell'accREDITAMENTO) risulta meno problematico. Questo tipo di accREDITAMENTO serve alle scuole universitarie innanzitutto per posizionarsi fra i concor-

Rapporto esplicativo sulla LASU

renti svizzeri ed esteri e non costituisce una condizione per l'ottenimento di sussidi federali e per il diritto alla protezione della denominazione.

L'intenzione di dare all'Agenzia svizzera dell'accreditamento e dell'assicurazione della qualità una posizione preminente in materia di accreditamento istituzionale è dettata anche dal fatto che l'accreditamento non deve limitarsi a un controllo della qualità puramente esterno, ma deve al contrario instaurare una collaborazione continua fra le scuole universitarie e l'Agenzia, come pure sviluppare e promuovere presso le scuole universitarie l'istituzione di una «cultura della qualità» unitaria e improntata ai più elevati requisiti di eccellenza. L'Agenzia può fornire un contributo sostanziale in questo senso garantendo un dialogo permanente fra le scuole universitarie sulle finalità principali dell'assicurazione della qualità. Essa serve quindi a garantire la coerenza dell'assicurazione della qualità interna ed esterna e a promuovere, in Svizzera, una politica unitaria in materia di qualità. Nel settore universitario, la «Rete svizzera di osservazione della qualità dell'università» lanciata dall'attuale OAQ ha dimostrato il plusvalore di un simile dialogo continuativo fra le scuole universitarie e l'Agenzia dell'accreditamento. L'armonizzazione fra l'assicurazione della qualità interna ed esterna è d'altronde uno degli obiettivi fissati nel documento programmatico sugli standard e le direttive per la garanzia della qualità, adottato a Bergen dalla Conferenza dei ministri europei responsabili per l'istruzione superiore («Europeans Standards and Guidelines for Quality Assurance»). In quest'ambito la Svizzera ha l'opportunità di assumere un ruolo di pioniere a livello internazionale.

La **legge sulle professioni mediche** (LPMed), adottata il 23 giugno 2006, disciplina l'accreditamento periodico dei cicli di formazione e di perfezionamento (art. 22 segg. LPMed). Chiunque intenda ottenere un diploma federale o un titolo federale di perfezionamento nel settore delle professioni mediche universitarie è tenuto ad assolvere un ciclo di studio o di perfezionamento accreditato conformemente a quanto stabilito nella LPMed. L'accreditamento dei cicli di studio e di perfezionamento serve a verificare il raggiungimento degli obiettivi di formazione e perfezionamento definiti dalla LPMed in base alla politica sanitaria; per questo motivo l'articolo 23 LPMed stabilisce un corrispondente obbligo di accreditamento. Nella LPMed, il cosiddetto «accreditamento di programmi» giusta l'articolo 24 LASU non è quindi facoltativo. Per l'accreditamento dei cicli di studio, inoltre, la LPMed istituisce un nuovo organo di accreditamento indipendente dall'ente responsabile dell'istituto di formazione, denominato Consiglio svizzero dell'accreditamento. Questo organo, di cui il Consiglio federale ha nominato i cinque membri il 27 giugno 2007, sarà sostituito all'entrata in vigore della LASU dall'omonimo Consiglio svizzero dell'accreditamento previsto appunto dalla LASU. Nell'avamprogetto della LASU sono effettuate le necessarie modifiche alla LPMed. Tuttavia, come *lex specialis*, la LPMed risulta preminente rispetto alla LASU, di modo che quest'ultima non modificherà le disposizioni sull'accreditamento della prima, né sotto il profilo del contenuto né sotto quello della procedura.

5. Autonomia ed efficienza delle strutture organizzative e direttive delle scuole universitarie – rapporto fra la LASU e le leggi dei diversi enti responsabili

È opportuno rammentare che, conformemente alle disposizioni costituzionali, la legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore svizzero universitario ha per oggetto la gestione strategica del settore universitario sul piano nazionale. La gestione politica del sistema consiste primariamente nel definire le condizioni quadro finanziarie e giuridiche che consentono a ciascuna scuola universitaria autonoma di svolgere i propri compiti nel modo più efficace possibile e in piena responsabilità, e secondariamente nel fissare, sul piano nazionale, determinate opzioni strategiche per il sistema. La LASU, pertanto, non interviene nelle singole leggi sulle scuole universitarie di pertinenza degli enti responsabili e in questo senso non va intesa come una legge quadro che disciplina a livello svizzero le scuole universitarie. Nonostante questa premessa, il gruppo di progetto ha manifestato un consenso quasi unanime sulla necessità di dare a tutte le scuole universitarie svizzere le stesse possibilità di svilupparsi se l'obiettivo è lo sviluppo del settore universitario nel suo insieme. Sotto il profilo istituzionale assumono quindi importanza i seguenti due aspetti: l'autonomia delle scuole universitarie e l'efficienza delle loro strutture organizzative e direttive.

Rapporto esplicativo sulla LASU

L'autonomia, la chiave del successo

Le università e le scuole universitarie professionali devono poter operare con un elevato grado di autonomia: in un contesto dominato dalla concorrenza, soltanto le istituzioni autonome godono della libertà necessaria per profilarsi mediante strategie proprie. L'autonomia è anche storicamente una delle caratteristiche che da sempre contraddistinguono le università europee e uno dei presupposti fondamentali del loro successo. Essa deriva dall'essenza della scienza e dell'educazione. La conoscenza fine a se stessa, la spontaneità della ricerca e l'anticonformismo sono sempre stati tra le forze motrici del progresso scientifico. È pertanto imperativo che le condizioni quadro stabilite dalla politica in materia di ricerca non imprigionino lo spazio della ricerca in una rete di obiettivi strategici, prescrizioni e divieti che non tengono conto della spontaneità della ricerca, che non lasciano più spazio all'originalità dell'approccio e delle soluzioni e, infine, che soffochino l'anticonformismo, l'imprevedibile e la vera creatività². Le scuole universitarie devono poter godere di questi margini di libertà anche per poter svolgere il loro mandato educativo.

L'autonomia non va però equiparata a una libertà di manovra totale. Il margine di manovra delle scuole universitarie è delimitato dalla legge, dal mandato di prestazioni o da strumenti analoghi istituiti dall'ente responsabile, così come da obiettivi di portata nazionale che Confederazione e Cantoni definiscono congiuntamente. Nella sua autonomia, la scuola universitaria dipende comunque dallo Stato che la finanzia. Lo Stato rispetta però i principi dell'autonomia accademica, dell'indipendenza della ricerca e della libertà dell'insegnamento. È fondamentale riconoscere che lo Stato non dispone della competenza scientifica necessaria per fungere da organo direttivo a livello accademico. La direzione operativa è assunta dalla scuola universitaria stessa, insieme ai suoi membri.

La necessità di strutture organizzative e direttive efficaci nelle scuole universitarie

Le scuole universitarie autonome sono in grado di operare e sviluppare una strategia propria soltanto se dispongono di strutture organizzative e direttive efficaci; ciò presuppone che le direzioni delle scuole universitarie (rettorati, decanati, direzioni delle scuole universitarie professionali) abbiano sufficienti competenze.

Il disciplinamento delle competenze richieste ai rettori e decani delle università o alle direzioni delle scuole universitarie professionali non è attualmente uniforme. Nell'interesse dell'unità del settore svizzero universitario è quindi fondamentale che siano soddisfatte le seguenti due condizioni:

- tutte le scuole universitarie della Svizzera devono essere dirette da un presidente o un rettore in possesso delle necessarie competenze e sulla base di un mandato sufficientemente lungo;
- ogni scuola universitaria deve dotarsi di organi direttivi incaricati di prendere le decisioni e supportati da strutture partecipative; è necessario, in particolare, garantire una certa continuità in base alla durata del mandato dei capidipartimento o dei decani.

Nel quadro della ripartizione delle competenze fra Confederazione e Cantoni ai sensi della Costituzione, il compito di definire il grado di autonomia e i dettagli dell'organizzazione delle scuole universitarie spetta anche in futuro ai singoli enti responsabili. L'articolo 4 capoverso 2 dell'avamprogetto della LASU stabilisce però che la Confederazione, nel perseguimento dei propri obiettivi, «tiene conto (...) dell'autonomia delle scuole universitarie per quanto riguarda l'efficacia delle loro strutture di organizzazione e direzione (...)». Mediante questa disposizione s'intende garantire sul piano istituzionale a tutte le scuole universitarie le stesse condizioni per potersi sviluppare. L'articolo 26 capoverso 1 lettera a numero 2 LASU va nella medesima direzione: stabilisce, infatti, che per poter ambire all'accREDITAMENTO istituzionale, una scuola universitaria deve disporre di un'organizzazione e una direzione efficienti.

6. Partecipazione della comunità accademica

Le scuole universitarie si sono sempre considerate come una comunità costituita da insegnanti e studenti. Secondo la concezione europea dell'università, gli studenti non sono considerati clienti o utenti

² K. SCHMID, *Wissenschafts- und Forschungspolitik der Schweiz*, in *Gesammelten Werke Band VI: 1970-1974, Standortmeldungen*, a cura di T. Sprecher e J. Niederberger, Zurigo, 1998, pag.108.

Rapporto esplicativo sulla LASU

di un'istituzione, bensì membri della comunità accademica. Proprio come oggi le singole scuole universitarie prevedono strutture partecipative che permettono ai loro membri (professori, corpi intermedi, studenti) di prendere parte alla comunità, così è indispensabile che gli studenti, in particolare, possano far valere i loro interessi sul piano nazionale. L'articolo 10 lettera g dell'avamprogetto prevede perciò che un rappresentante degli studenti partecipi con voto consultivo alle sedute della Conferenza universitaria svizzera. Sulle questioni importanti, la Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie è inoltre tenuta a consultare le organizzazioni nazionali dei membri delle scuole universitarie, segnatamente gli studenti. Essa può invitarli a partecipare ai gruppi di lavoro con voto consultivo. Infine, l'articolo 26 capoverso 1 lettera a numero 3 LASU prevede, tra le condizioni per l'accreditamento istituzionale, che le persone operanti nelle scuole universitarie godano di adeguati diritti di partecipazione.

7. Pianificazione strategica e ripartizione dei compiti

Già nel 1967, nel suo messaggio sulla prima legge federale sull'aiuto alle università (FF 1967 II 52 pagg. 1419-1420), il Consiglio federale sottolineava con insistenza la necessità di una stretta collaborazione fra le scuole universitarie: dato che un piccolo Stato non può essere in testa in ogni settore, la Svizzera deve adoperarsi affinché, con un impiego moderato ed efficiente dei mezzi a disposizione, siano raggiunti eccellenti risultati scientifici. L'imperativo del coordinamento e della cooperazione scaturisce dalla preoccupazione per lo stato della ricerca e dal desiderio di mantenere la reputazione scientifica, precisava il Governo, tanto più che un'università non è in grado di occuparsi, con i propri mezzi, di diversi settori onerosi della ricerca e che numerosi compiti richiedono soluzioni sul piano interuniversitario se non addirittura nazionale. In definitiva, lo scenario immaginato dal Consiglio federale nel 1967 era il seguente: due o più scuole universitarie o i loro enti responsabili, e se del caso altre istituzioni che si occupano di ricerca, armonizzano fra loro i rispettivi progetti scientifici fissando le competenze e le priorità e organizzano di conseguenza l'insegnamento e la ricerca.

In considerazione dei limiti delle finanze pubbliche e della globalizzazione che permea tutto il settore dell'educazione e della ricerca – due elementi che intensificheranno ulteriormente la concorrenza fra le scuole universitarie svizzere – ridiventa di attualità la necessità di procedere su scala nazionale a una riorganizzazione delle attività e a una ripartizione dei compiti. Alla luce delle nuove condizioni, potranno avere successo soltanto le scuole universitarie che dispongono di un profilo chiaro nel settore dell'educazione e della ricerca. D'altro canto, affinché un Paese come la Svizzera possa resistere alla concorrenza internazionale, è indispensabile concentrare le forze soprattutto nei settori particolarmente costosi.

Nel rispetto dell'autonomia delle scuole universitarie, il coordinamento e la collaborazione devono essere assunti in primo luogo dall'istituto accademico stesso e dalla Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie. È inoltre compito di quest'ultima sottoporre alla Conferenza universitaria svizzera una proposta di pianificazione strategica nazionale dei compiti e delle finanze e di ripartizione dei compiti nei settori particolarmente costosi. Sussidi vincolati a progetti sono previsti per promuovere, in particolare, la creazione di centri di competenza d'importanza nazionale o regionale gestiti congiuntamente da più scuole universitarie, l'elaborazione di programmi di eccellenza a livello internazionale, il posizionamento e la ripartizione dei compiti fra scuole universitarie (art. 56 cpv. 2 lett. a LASU).

La legge non è la sede per procedere, sul piano materiale, a una ripartizione dei compiti e una riorganizzazione delle attività: la legge deve limitarsi a stabilire i principi e le procedure per una ripartizione giudiziosa dei compiti fra le singole scuole universitarie. La base in questo senso è costituita dalla pianificazione strategica nazionale (art. 33-37 LASU), che costituisce il punto di partenza anche per la determinazione del fabbisogno finanziario.

In un dispositivo che pone l'accento sull'autonomia delle scuole universitarie e dei loro enti responsabili e che, nel contempo, intende garantire un'efficiente ripartizione dei compiti soprattutto nei settori particolarmente costosi e una concentrazione delle forze in settori d'importanza strategica per la ricerca di punta, i conflitti in merito agli obiettivi sono inevitabili. Spetterà perciò alla Conferenza universitaria svizzera, in particolare al Consiglio delle scuole universitarie, trovare soluzioni che tengano conto in ugual misura di entrambe le esigenze. La Confederazione, che conformemente all'articolo 3 capo-

Rapporto esplicativo sulla LASU

verso 1 dell'avamprogetto dirige il coordinamento delle attività comuni di Confederazione e Cantoni, assume in quest'ambito un compito di gestione particolarmente importante.

8. Finanziamento

La Confederazione e i Cantoni provvedono congiuntamente affinché al settore universitario siano garantiti mezzi finanziari sufficienti per un insegnamento di buona qualità e una ricerca competitiva e affinché questi fondi siano impiegati in modo razionale ed efficiente.

Il finanziamento delle università cantonali e delle scuole universitarie professionali è attualmente assicurato da quattro fonti principali:

- sussidi degli enti responsabili (Cantoni);
- sussidi federali: per le università cantonali, conformemente alla legge federale dell' 8 ottobre 1999 sull'aiuto alle università e la cooperazione nel settore universitario; per le scuole universitarie professionali, in virtù della legge federale del 6 ottobre 1995 sulle scuole universitarie professionali;
- sussidi secondo l'accordo intercantonale del 20 febbraio 1997 sulle università (AIU) e l'accordo intercantonale del 12 giugno 2003 sulle scuole universitarie professionali (ASUP);
- mezzi di terzi, inclusi i sussidi del Fondo nazionale svizzero, della CTI e per la partecipazione ai programmi di ricerca dell'UE, parimenti finanziati dalla Confederazione.

In base al diritto vigente, la Confederazione finanzia circa un quarto delle spese d'esercizio globali delle università e delle scuole universitarie professionali (risp. 25,8 % e 23,6 %), inclusi i sussidi destinati alla ricerca. I sussidi cantonali coprono il 56,4 per cento delle spese d'esercizio complessive delle università e il 55,93 per cento delle spese delle scuole universitarie professionali. Nel 2004, per coprire i costi d'esercizio complessivi delle università cantonali e delle scuole universitarie professionali, la Confederazione e i Cantoni hanno speso circa 3804 milioni di franchi.

La combinazione di diverse fonti di finanziamento costituisce un punto di forza del settore svizzero universitario: contribuisce a promuovere la concorrenza e impedisce alle scuole universitarie di dipendere esclusivamente da un'unica fonte. Questi vantaggi vanno mantenuti anche nel settore universitario gestito congiuntamente da Confederazione e Cantoni. Tale soluzione permette inoltre di evitare un trasferimento degli oneri fra Confederazione e Cantoni.

Per quanto riguarda il finanziamento, l'avamprogetto introduce le seguenti quattro novità:

- *Pianificazione finanziaria comune di Confederazione e Cantoni*: la Confederazione, unitamente ai Cantoni, garantisce che i poteri pubblici stanziino per il settore universitario fondi pubblici sufficienti per garantire la qualità dell'insegnamento e della ricerca e la loro competitività a livello internazionale e assicura un impiego economico ed efficace dei sussidi versati dai poteri pubblici (art. 38). Per ogni periodo di pianificazione la Conferenza universitaria svizzera determina il fabbisogno di fondi pubblici per le scuole universitarie e gli altri istituti accademici (art. 39).
- *L'introduzione di costi di riferimento per studente permette di adeguare meglio il finanziamento di base ai compiti delle scuole universitarie; crea inoltre trasparenza nella determinazione del fabbisogno finanziario, rafforza la legittimazione di questo fabbisogno e permette un migliore controllo dei costi* (art. 41). I costi di riferimento sono le spese per studente necessarie a garantire un insegnamento competitivo e di qualità. Assicurano un'adeguata assistenza agli studenti e la ricerca necessaria a un insegnamento di buona qualità. I costi di riferimento sono il punto di partenza per il calcolo dei sussidi di base (art. 47) e devono essere presi in considerazione anche nella determinazione dei sussidi versati in virtù dell'AIU e dell'ASUP. Dal canto loro, i Cantoni responsabili di scuole universitarie indicano parimenti in modo separato nel loro consuntivo l'importo corrispondente ai costi di riferimento per studente. Ovviamente sono liberi di mettere a disposizione dei loro istituti accademici mezzi finanziari che superano questo importo.
- *Con l'introduzione di aliquote fisse per i sussidi di base* (art. 47) la Confederazione concede alle università cantonali una maggiore sicurezza finanziaria rispetto a quanto non fosse possibile sinora. La prevista determinazione simmetrica dei sussidi versati dai Cantoni in base al concordato contribuisce ad aumentare la trasparenza dell'intero finanziamento delle scuole universitarie e a rafforzare l'affidabilità della pianificazione finanziaria.

Rapporto esplicativo sulla LASU

- *Contrariamente alla prassi odierna, le spese d'esercizio delle università cantonali e delle scuole universitarie professionali saranno sussidiate secondo i medesimi principi.* Il finanziamento delle scuole universitarie deve orientarsi maggiormente alle prestazioni e ai risultati. Nella definizione dei criteri di calcolo occorre prendere in considerazione anche le particolarità delle università e delle scuole universitarie professionali, oltre che quelle dei settori specifici.

Infine, si rammenta che nel messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011, il Consiglio federale ha proposto di modificare la legge sulla ricerca in modo da dare al Fondo nazionale svizzero la competenza di versare alle scuole universitarie e agli altri istituti di ricerca sostenuti con fondi pubblici sussidi per indennizzare i costi indiretti della ricerca da essi sostenuti («overhead»).

Nel rapporto allegato sui principi finanziari e sulle ripercussioni dell'avamprogetto di legge sono presentate in dettaglio, e in rapporto alla prassi attuale, le future modalità di aiuto alle università cantonali.

9. Abrogazione della legge sulle scuole universitarie professionali e della legge sull'aiuto alle università

In applicazione alle nuove disposizioni costituzionali sulla formazione, l'avamprogetto di legge proposto introduce, per le università e le scuole universitarie professionali, un disciplinamento giuridico unitario sul piano federale. La nuova LASU sostituisce le attuali leggi sulle scuole universitarie professionali e sull'aiuto alle università. Nel settore delle scuole universitarie professionali, la Confederazione rinuncia a tutta una serie di competenze (p.es. autorizzazione delle scuole universitarie professionali, riconoscimento dei diplomi, definizione dei titoli ecc.) a favore del coordinamento congiunto con i Cantoni nel quadro della Conferenza universitaria svizzera. Non c'è più ragione che la Confederazione assuma per le scuole universitarie professionali competenze diverse da quelle che le spettano per le altre scuole universitarie. Nell'interesse dell'unità del settore, tutte le scuole universitarie devono sottostare agli stessi meccanismi di gestione strategica. La Confederazione e i Cantoni devono provvedere al coordinamento congiunto delle università e delle scuole universitarie professionali secondo le stesse condizioni quadro. Una serie di disposizioni transitorie permetterà di passare senza intoppi dal diritto vigente al nuovo diritto.

10. Riassunto

Riassumendo, l'avamprogetto di legge introduce le seguenti principali novità:

- *La direzione strategica congiunta e unitaria, da parte di Confederazione e Cantoni, dell'intero settore svizzero universitario.* I numerosi organi di coordinamento e gestione delle scuole universitarie sono ridotti a quattro organi comuni (Conferenza universitaria svizzera, Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie, Consiglio svizzero dell'accreditamento unitamente all'Agenzia svizzera dell'accreditamento, Consiglio svizzero della scienza e dell'innovazione), con competenze chiaramente definite. Questa razionalizzazione migliora in modo decisivo la capacità di governo del settore svizzero universitario e la sua efficienza. La responsabilità gestionale della Confederazione nel coordinamento delle attività comuni con i Cantoni ne esce rafforzata.
- *Confederazione e Cantoni s'impegnano ad attuare una pianificazione strategica nazionale e a ottimizzare la ripartizione dei compiti nei settori particolarmente costosi.*
- *La determinazione del fabbisogno finanziario per l'intero settore universitario è effettuata nel quadro di un processo concordato fra Confederazione e Cantoni che migliora sia la sicurezza della pianificazione per la Confederazione, i Cantoni, gli enti responsabili e le scuole universitarie, sia la legittimazione dell'impiego dei fondi pubblici.* In particolare l'introduzione dei costi di riferimento per studente rafforza la necessaria trasparenza e legittimazione nell'assegnazione dei fondi pubblici e permette un migliore controllo dei costi.
- *I sussidi versati a titolo di partecipazione alle spese d'esercizio tengono maggiormente conto delle prestazioni e dei risultati.*
- *Fissando i principi dell'assicurazione della qualità e istituendo un sistema indipendente di accreditamento, la Confederazione e i Cantoni provvedono a garantire la qualità nel settore universitario.* L'accreditamento istituzionale dà a una scuola universitaria il diritto di fregiarsi della denominazione di «università» o «scuola universitaria professionale».

Rapporto esplicativo sulla LASU

- *L'autonomia delle scuole universitarie e la definizione di poli nazionali di eccellenza sono unanimemente riconosciute da tutti gli attori coinvolti come principi direttori centrali della futura politica in materia di scuole universitarie. Costituiscono i pilastri dell'eccellenza e la condizione per l'istituzione di centri di competenza competitivi a livello internazionale.*
- Il modello di gestione strategica e coordinamento proposto dalla nuova legge, flessibile ed elastico, lascia un margine di manovra sufficiente per poter adeguare il sistema svizzero universitario agli sviluppi futuri.

Allegato al rapporto esplicativo sulla LASU

Panorama universitario svizzero: gruppo di progetto Confederazione-Cantoni

Membri:

Ch. Kleiber, segretario di Stato, SER (presidente)
I. Chassot, consigliera di Stato, presidente CDPE
R. Huber, consigliere di Stato, presidente Consiglio delle SUP
R. Aeppli, consigliera di Stato, presidente CDPE
H.U. Stöckling, consigliere di Stato, CDPE
A.-C. Lyon, consigliera di Stato, CDPE
H. Weder, presidente CRUS
M. Hodel, presidente CSSUP
A.J.B. Zehnder, presidente Consiglio dei PF
S. Suter, presidentessa CSST
H. Ambühl, segretario generale CDPE
N. Ischi, segretario generale CUS
U. Renold, direttrice UFFT
M. Meier, vicedirettrice SER
L. Brunner, rappresentante degli studenti

Commissione di redazione:

Dott. h.c. G. M. Schuwey (presidente)
Prof. dott. B. Ehrenzeller
Prof. dott. P. Richli



Parte II: Commento alla LASU

Capitolo 1: Disposizioni generali

Le *nuove disposizioni costituzionali sulla formazione* affidano a Confederazione e Cantoni il compito comune di provvedere a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero (art. 61a cpv. 1 Cost.). La Confederazione e i Cantoni coordinano i propri sforzi e garantiscono la collaborazione reciproca mediante organi comuni e altre misure (art. 61a cpv. 2 Cost.). Per quanto concerne il settore universitario in particolare, essi provvedono insieme al suo coordinamento e a garantire che sia assicurata la qualità, tenendo conto dell'autonomia delle scuole e dei rispettivi enti responsabili e badando alla parità di trattamento di istituti con compiti uguali (art. 63a cpv. 3 Cost.). Per adempiere i loro compiti, Confederazione e 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 del coordinamento (art. 63a cpv. 4 Cost.).

In queste disposizioni costituzionali si riconosce la necessità di regolamentare tre ambiti:

- Per adempiere i mandati degli articoli costituzionali sulla formazione, la Confederazione e i Cantoni devono *collaborare e concludere accordi* in tal senso, salvo laddove la Confederazione non abbia competenza normativa esclusiva.
- La Confederazione deve emanare i *principi per il coordinamento del settore universitario*.
- La Confederazione deve emanare disposizioni legali che le permettano di esercitare le competenze *attribuitele in via esclusiva* nel settore universitario, segnatamente la gestione dei politecnici federali (disciplinata nella legge sui PF) e il sostegno alle scuole universitarie cantonali e ad altri istituti accademici da essa riconosciuti (art. 63a cpv. 1 e 2 Cost.).

Considerato questo quadro costituzionale, appare indicato iscrivere questi tre livelli di regolamentazione nella LASU. Il modo migliore è prevedere una serie di disposizioni generali all'inizio della legge (art. 1-4).

Per prima cosa vanno definiti lo scopo e l'oggetto della LASU (art. 1) e il suo campo d'applicazione (art. 2).

L'articolo 1 (*scopo e oggetto*) riprende gli elementi essenziali delle disposizioni costituzionali rilevanti per le scuole universitarie e li formula in modo molto astratto, come spesso è il caso in questo genere di disposizioni. La Confederazione deve garantire insieme ai Cantoni la qualità, la competitività, e il coordinamento nell'intero settore svizzero universitario (art. 1). Seguono i cinque principali strumenti conseguire questo scopo (cpv. 2): il coordinamento comune, segnatamente prefigurando organi comuni; l'assicurazione della qualità e l'accreditamento; la pianificazione strategica e la ripartizione dei compiti; il finanziamento delle scuole universitarie e di altri istituti accademici e la concessione di sussidi federali. Il capoverso 2 delinea la struttura di base e il contenuto essenziale della legge.

Il campo d'applicazione (art. 2) si estende alle università cantonali, alle scuole universitarie professionali comprese le alte scuole pedagogiche e agli altri istituti accademici cantonali (cpv. 1 lett. a). La legge rinuncia a differenziare i vari tipi di scuole universitarie e a menzionare separatamente le alte scuole pedagogiche, che di per sé appartengono alla categoria delle scuole universitarie professionali, anche se i singoli Cantoni hanno scelto modelli organizzativi assai differenti. Il motivo per cui si è rinunciato a distinguere i diversi tipi di scuole universitarie è la varietà delle medesime. Questa comporta differenze tanto importanti a livello di condizioni di ammissione o di titoli di studio che è impossibile sistematizzarle nelle disposizioni di legge. La decisione corrisponde inoltre allo spirito della Costituzione e alla volontà del legislatore di creare uno spazio universitario armonizzato. Questo non significa

Commento alla LASU

che non ci siano più o non ci debbano più essere differenze tra le università e le scuole universitarie professionali. Queste differenze si manifestano soprattutto nell'indirizzo delle scuole universitarie, che possono per esempio privilegiare la ricerca (università) o l'applicazione pratica (scuole universitarie professionali). In fondo, una certa concorrenza tra le università e le scuole universitarie è senz'altro nell'intenzione del legislatore, che vuole in questo modo incitarle a definire il proprio orientamento strategico. Il legislatore prende in considerazione queste differenze, per esempio attraverso i criteri di calcolo o nelle direttive di accreditamento, che possono tenere conto delle particolarità dei vari tipi di istituti.

La LASU si applica anche agli istituti universitari federali, primi tra tutti i politecnici federali (cpv. 1 lett. b).

Il capitolo 4 (assicurazione della qualità e accreditamento) è applicabile anche alle scuole universitarie e agli istituti accademici privati che adempiono le condizioni per l'accreditamento. Lo stesso vale per il capitolo 8 (protezione delle denominazioni e dei titoli, sanzioni e protezione giuridica). Visto che l'evoluzione in questo settore non è ancora del tutto prevedibile, è opportuno prevedere una norma che deleghi alla Conferenza universitaria la competenza di dichiarare applicabili a questi istituti altre disposizioni della legge (cpv. 3). Per il momento è invece espressamente esclusa l'estensione dell'applicazione delle disposizioni sui sussidi federali alle scuole universitarie e agli istituti accademici privati.

Conformemente all'articolo 1 (*scopo e oggetto*), la *Confederazione è responsabile insieme ai Cantoni del settore universitario*. Vi sono però alcuni compiti di competenza esclusiva della Confederazione che devono anche essere definiti nella LASU. A tal fine è previsto un articolo separato sui compiti e le competenze della Confederazione nel settore universitario (art. 3). A parte un'eccezione, l'articolo non contiene definizioni costitutive, ma un inventario dei compiti stabiliti nella LASU e in altri atti normativi. Innanzitutto sono elencati i compiti e le competenze che la Confederazione svolge o esercita insieme ai Cantoni (cpv. 1) o da sola (cpv. 2) conformemente alla LASU. Segue l'indicazione delle scuole universitarie e degli istituti della Confederazione che sottostanno a disciplinamenti speciali, in particolare la *legislazione sui PF* (cpv. 3). L'articolo 3 prevede inoltre una norma di delega, analoga a quella dell'articolo 16 capoverso 1 della legge sulla ricerca (RS 420.1), in virtù della quale l'Assemblea federale può autorizzare la Confederazione a rilevare del tutto o in parte istituti del settore universitario (cpv. 4). La LASU deve inoltre evidenziare l'impegno della Confederazione nell'ambito della promozione della ricerca, alla cui base sta la legge sulla ricerca (cpv. 5).

La parte generale è infine il luogo appropriato per la definizione degli obiettivi della LASU (art. 4). L'articolo 4 stabilisce gli obiettivi comuni di Confederazione e Cantoni. Esso si fonda sull'articolo 63a cpv. 5 Cost., che attribuisce alla Confederazione una competenza normativa sussidiaria qualora non siano raggiunti gli obiettivi comuni mediante il coordinamento. I Cantoni inseriranno a loro volta una *disposizione analoga* e verosimilmente in gran parte identica nel loro *concordato*. Nella *convenzione di cooperazione* andranno poi definiti nel dettaglio gli obiettivi concreti e dovrà essere sancito l'impegno reciproco di Confederazione e Cantoni a realizzarli. Gli obiettivi stabiliti nell'articolo 4 vanno considerati quale complemento all'articolo sullo scopo e l'oggetto della legge (art. 1). L'ordine degli obiettivi non va inteso in senso gerarchico. In cima all'elenco figurano tuttavia obiettivi di particolare importanza per la politica universitaria e fondamentali per l'attuazione delle disposizioni costituzionali sulla formazione. Si tratta dell'istituzione di condizioni quadro favorevoli a un insegnamento e a una ricerca di qualità (lett. a) e della promozione di una politica coerente nell'ambito della formazione universitaria, della ricerca e dell'innovazione (lett. b). Seguono ulteriori importanti obiettivi, segnatamente la permeabilità e la mobilità del settore universitario, a vantaggio di studenti e docenti (lett. c), la strutturazione degli studi (lett. d), il finanziamento delle scuole universitarie secondo principi unitari e orientati alle prestazioni (lett. e) e, infine, la pianificazione strategica e la ripartizione dei compiti nei settori particolarmente costosi (lett. f). La Confederazione si impegna a tenere conto delle particolarità delle università e delle scuole universitarie professionali come pure dell'autonomia delle scuole universitarie. La legge mette in relazione questa autonomia con strutture organizzative e direttive efficienti, che sono la condizione indispensabile per l'adempimento del mandato delle scuole universitarie.

Capitolo 2: Convenzione di cooperazione

L'articolo 5 prevede che per adempiere i compiti comuni di coordinamento nel settore universitario Confederazione e Cantoni concludano una convenzione di cooperazione (in ottemperanza all'art. 63a cpv. 4 Cost.). Analogamente all'attuale convenzione di cooperazione nel settore universitario, la convenzione si basa sulla LASU, per quanto concerne la Confederazione, e sul concordato sulle scuole universitarie per quanto riguarda i Cantoni. È con questa convenzione che sono creati gli organi comuni di Confederazione e Cantoni cui possono essere delegate le competenze normative, esecutive e consultive previste dalla legge e dal concordato. Anche i summenzionati obiettivi comuni del coordinamento (art. 63a cpv. 5 Cost.) sono definiti nel dettaglio nella legge e nel concordato. La LASU stabilisce invece i principi che reggono l'organizzazione e le modalità del coordinamento degli organi comuni (art. 63a cpv. 4 Cost.). A complemento della LASU e del concordato, la convenzione può stabilire concretamente gli obiettivi comuni e disciplinarne l'attuazione, nonché precisare le competenze, l'organizzazione e la procedura degli organi comuni (art. 5 cpv. 3).

Il Consiglio federale è autorizzato a concludere la convenzione per la Confederazione (art. 5 cpv. 4). La procedura per la conclusione della convenzione da parte dei Cantoni è stabilita nel concordato sulle scuole universitarie.

Capitolo 3: Organi comuni

Sezione 1: Disposizioni generali

L'articolo 6 elenca gli organi comuni che andranno istituiti attraverso la convenzione, segnatamente la Conferenza universitaria svizzera, la Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie, il Consiglio svizzero della scienza e dell'innovazione e il Consiglio svizzero dell'accreditamento unitamente all'Agenzia svizzera dell'accreditamento e dell'assicurazione della qualità. L'elenco ricalca la struttura della legge e non è dunque di tipo gerarchico. Si tratta di un elenco completo degli organi istituiti nel quadro della legge. Il rapporto tra i vari organi è stabilito dalle successive disposizioni. L'articolo 6 capoverso 2 stabilisce che all'operato di questi organi e del loro personale si applicano il diritto sul personale federale e la normativa federale in materia di responsabilità. La Conferenza universitaria può però prevedere deroghe al diritto sul personale federale. La legge non contiene alcun riferimento al diritto federale per quanto concerne l'organizzazione interna degli organi, che dovrà essere disciplinata autonomamente dai medesimi. Conformemente all'articolo 6 capoverso 3, i costi della Conferenza universitaria sono assunti per metà dalla Confederazione e per metà dai Cantoni. La Conferenza universitaria disciplina l'assunzione dei costi degli altri organi comuni. Per il resto, gli organi dispongono di un proprio regolamento interno, un proprio budget e una propria contabilità.

Sezione 2: Conferenza universitaria svizzera

La Conferenza universitaria svizzera è l'organo centrale comune di Confederazione e Cantoni cui sono affidati il coordinamento e la direzione del settore universitario a livello nazionale (art. 7). La Conferenza si riunisce sia in assemblea plenaria che in veste di Consiglio delle scuole universitarie.

La sua costituzione quale conferenza plenaria si fonda sull'articolo 63a Cost., in virtù del quale Confederazione e Cantoni istituiscono uno spazio universitario comune e sono dunque congiuntamente responsabili per questo settore. Dato che tutti i Cantoni sono coinvolti direttamente e/o indirettamente nel settore universitario e, essendo almeno corresponsabili per una scuola universitaria, sono firmatari del concordato, una loro rappresentazione solo parziale in seno alla Conferenza universitaria sarebbe incompatibile con il loro statuto giuridico. La conseguenza indesiderata sarebbe che all'interno delle Conferenza universitaria gli affari che riguardano i diritti e gli obblighi di tutti i Cantoni (cfr. art. 8 cpv. 2) non potrebbero essere trattati in modo definitivo, ma soltanto con la riserva dell'approvazione di tutti i Cantoni (p. es. nel quadro di una conferenza dei membri del concordato). La conferenza plenaria permette invece di prendere decisioni definitive su questi oggetti. In considerazione di ciò, la conferenza plenaria prevista dall'articolo 8 capoverso 1 è composta dal membro competente del Consiglio federale, che ha anche la funzione di presidente, e da un membro del Governo di ciascun Cantone.

Commento alla LASU

Il Consiglio delle scuole universitarie, la seconda forma di riunione della Conferenza, è incaricato di trattare affari che riguardano in primo luogo i compiti delle collettività responsabili delle scuole universitarie (art. 9 cpv. 3). Questo permette di dare maggior peso ai principali Cantoni responsabili di scuole universitarie (Cantoni universitari) nella scelta dei membri. Il Consiglio delle scuole universitarie è dunque composto dal membro competente del Consiglio federale e da quattordici membri dei Governi cantonali rappresentanti le collettività responsabili di scuole universitarie. Ogni Cantone ha diritto ad un solo seggio. Questo significa che nel Consiglio delle scuole universitarie sono rappresentati tutti i Cantoni che detengono da soli la responsabilità per un'università o una scuola universitaria professionale. Se la responsabilità è affidata congiuntamente a più Cantoni, è compito della relativa associazione delle collettività responsabili di disciplinare il diritto di rappresentanza.

Alle sedute della Conferenza universitaria sono invitati a partecipare anche altri importanti attori della politica universitaria (art. 10), segnatamente il segretario di Stato per l'educazione e la ricerca, il direttore dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia, il segretario generale della Conferenza dei direttori della pubblica educazione (CDPE), il presidente e il vicepresidente della Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie, il presidente del Consiglio dei PF, il presidente del Consiglio svizzero della scienza e dell'innovazione, un rappresentante degli studenti delle scuole universitarie svizzere e altre persone, su invito, qualora gli argomenti trattati ne rendano necessaria la presenza.

In entrambe le sue forme di riunione, la Conferenza universitaria è presieduta dal membro competente del Consiglio federale. Se questi non è in grado di svolgere la sua funzione, è applicabile la normale disposizione sulla supplenza (art. 22 LOGA). Il diritto del legislatore federale di disciplinare la presidenza e la direzione della Conferenza universitaria deriva dall'articolo 63a cpv. 4 Cost. La volontà di attribuire un ruolo guida alla Confederazione nel coordinamento della politica universitaria a livello nazionale era già stato evidenziato chiaramente al momento dell'elaborazione della nuova base costituzionale (rapporto della CSEC-N del 23 giugno 2005, n. 6.2.4). Due rappresentanti dei Governi di Cantoni universitari fanno parte della presidenza della Conferenza universitaria in qualità di vicepresidenti (art. 11 cpv. 3). Questo significa che devono essere consultati per tempo nella preparazione di affari importanti e partecipano alla formazione dell'opinione. La gestione vera e propria della Conferenza universitaria è affidata al Dipartimento competente, che collabora a tal fine con la segreteria generale della CDPE (art. 12 cpv. 2). Questa stretta e costante collaborazione tra il Dipartimento e la CDPE deriva dal carattere comune dell'organo e va a tutto vantaggio del buon funzionamento della Conferenza universitaria. Le modalità secondo cui la Conferenza dei rettori delle scuole universitarie collabora alla preparazione degli affari della Conferenza universitaria (art. 18 cpv. 2) vanno precisate nel regolamento d'organizzazione.

Come previsto dall'articolo 13 la Conferenza universitaria svizzera può costituire comitati permanenti o non permanenti. Per il momento si pensa in primo luogo ad un comitato permanente incaricato di trattare questioni inerenti alla formazione e al perfezionamento in medicina. Trattandosi di un settore molto importante per il coordinamento della politica universitaria svizzera, la legge prevede che anche persone non facenti parte della Conferenza universitaria, p. es. direttori cantonali della sanità, possano appartenere a questi comitati. I dettagli vanno stabiliti nel regolamento d'organizzazione.

Le competenze della Conferenza universitaria previste dagli articoli 8 e 9 si fondano sostanzialmente sull'articolo 63a capoverso 5 Cost. La LASU formula concretamente queste competenze alla luce degli obiettivi della legge e le ripartisce tra le due forme di riunione. Oltre alle proprie competenze decisionali, la Conferenza universitaria ha anche la possibilità di formulare raccomandazioni (cfr. art. 8 cpv. 2 lett. e e art. 9 cpv. 3 lett. i) e pareri (art. 9 cpv. 3 lett. l e m) all'attenzione delle autorità cantonali competenti. Se la convenzione di cooperazione lo prevede, in virtù dell'articolo 66 capoverso 1 Cost. la Conferenza universitaria può emanare direttive per l'armonizzazione dei sussidi all'istruzione. Per quanto concerne le borse di studio la LASU parla soltanto di «raccomandazioni» e tiene dunque conto del fatto che si sta ancora tentando di concludere un concordato in quest'ambito. Se tuttavia il concordato non dovesse andare in porto, la Confederazione avrebbe la possibilità, attraverso la legislazione federale, di delegare alla Conferenza universitaria la competenza di emanare direttive in materia.

Commento alla LASU

Ogni membro dell'Assemblea plenaria dispone di un voto (art. 14 cpv. 1). Affinché le decisioni siano valide occorrono i voti di due terzi dei membri presenti, tra cui quello della Confederazione (cpv. 2). Nel Consiglio delle scuole universitarie i rappresentanti dei Cantoni ricevono inoltre un determinato numero di punti in funzione del loro numero di studenti. L'attribuzione dei punti è regolata nel concordato sulle scuole universitarie (art. 15 cpv. 1). Affinché le decisioni del Consiglio delle scuole universitarie siano valide occorre, oltre alla maggioranza qualificata, anche la maggioranza dei punti, che rappresentano almeno la metà del numero degli studenti delle scuole universitarie cantonali. Questa regola offre ai grandi Cantoni universitari la garanzia di non vedersi imporre decisioni contrarie alla loro volontà da una maggioranza dei Cantoni. Grazie a questa procedura le decisioni della Conferenza universitaria non possono essere prese né contro la volontà della Confederazione né contro la volontà della maggioranza dei Cantoni (nel Consiglio delle scuole universitarie è inoltre prescritta la maggioranza dei punti). Il diritto del legislatore federale di disciplinare in questo modo la procedura decisionale si fonda sull'articolo 63a cpv. 4 Cost. Il fatto che per l'adozione di decisioni sia necessario il consenso di entrambe le parti è conforme alla concezione della Conferenza universitaria quale organo comune di Confederazione e Cantoni. Sul fronte dei Cantoni è necessario prevedere una maggioranza qualificata e differenziata per garantire il funzionamento della Conferenza ma anche per tutelare gli interessi dei grandi Cantoni universitari. Per il resto, la ponderazione dei voti in funzione del numero degli studenti è stata preferita, per ragioni democratiche e federalistiche, ad un'altra soluzione presa in considerazione, più incentrata sulle prestazioni finanziarie.

Per le elezioni, le decisioni procedurali e i pareri, la convenzione di cooperazione può prevedere una maggioranza semplice (cpv. 3 degli art. 14 e 15).

L'articolo 16 capoverso 1 della legge prevede che il Consiglio federale informi le commissioni parlamentari competenti in materia di formazione e ricerca sugli sviluppi importanti che avvengono nella politica universitaria svizzera. Vista la portata degli affari e delle competenze della Conferenza universitaria e al fine di garantire la fondatezza delle decisioni dell'Assemblea federale in materia di politica dell'educazione, soprattutto nel settore del finanziamento, è molto importante che le commissioni siano tenute aggiornate sugli sviluppi in questo ambito politico. L'articolo 16 capoverso 2 prevede che la pianificazione strategica nazionale e la ripartizione dei compiti in settori particolarmente costosi, vista la loro particolare importanza per la politica universitaria svizzera, devono essere portate formalmente a conoscenza delle commissioni. Spetta al concordato sulle scuole universitarie prevedere un disciplinamento analogo per i parlamenti cantonali.

Sezione 3: Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie

La Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie è l'organo nazionale in cui si riuniscono le scuole universitarie stesse, rappresentate dai propri rettori. Essa ha il duplice compito di provvedere in quanto organo centrale alla cooperazione e al coordinamento tra le scuole universitarie e di collaborare alla preparazione e alla realizzazione di affari importanti della Conferenza universitaria (art. 18 cpv. 2). La Conferenza dei rettori delle scuole universitarie rappresenta le scuole universitarie in seno alla Conferenza universitaria e dispone di un proprio diritto di proposta. Il presidente e il vicepresidente partecipano alle sedute della Conferenza universitaria con voto consultivo. La Conferenza dei rettori delle scuole universitarie ha un ruolo centrale nell'elaborazione della pianificazione strategica nazionale (art. 35) e nella definizione dei settori costosi (art. 37). Ha inoltre il compito di curare i contatti con il Consiglio svizzero della scienza e dell'innovazione, con il Consiglio nazionale della ricerca e con le organizzazioni nazionali delle persone che operano nelle scuole universitarie e deve tenere conto della loro posizione nella formazione delle proprie opinioni e nell'adozione delle proprie decisioni (art. 18 cpv. 3 e 4). Queste disposizioni rivelano la grande importanza rivestita dalla Conferenza dei rettori delle scuole universitarie nel futuro spazio universitario svizzero coordinato. La Conferenza agisce di per sé quale organo comune di tutte le scuole universitarie. Per trattare questioni inerenti ai settori specifici delle università, delle scuole universitarie professionali o delle alte scuole pedagogiche può tuttavia suddividersi in camere.

Sezione 4: Consiglio svizzero della scienza e dell'innovazione

Il Consiglio svizzero della scienza e dell'innovazione è l'organo consultivo centrale e indipendente della Conferenza universitaria per le questioni concernenti l'educazione, la ricerca e l'innovazione

Commento alla LASU

(art. 19 e 20). Ha il compito di osservare e valutare l'evoluzione nei settori della scienza e dell'innovazione, in Svizzera e all'estero, e, su tale base, di presentare alla Conferenza universitaria proposte concernenti la futura politica nazionale in questi settori (art. 20 cpv. 1). Il Consiglio è pertanto composto da 9-15 personalità riconosciute a livello nazionale e internazionale che vantano vaste ed eccellenti conoscenze ed esperienze e un'ottima reputazione nel settore universitario, della ricerca e dell'innovazione e che formano la propria opinione in modo libero e indipendente. Il Consiglio si organizza da sé secondo il regolamento di organizzazione di cui si è dotato e dispone anche di una propria segreteria (art. 19 cpv. 5). L'idea di fondo è di garantire al Consiglio la massima autonomia possibile nell'adempimento dei compiti. Questo significa anche che l'organo agisce sostanzialmente di propria iniziativa. Ciò non esclude però che in singoli casi la Conferenza universitaria, la Confederazione e la CDPE possano affidargli mandati particolari (art. 20 cpv. 3). In analogia a quanto avviene all'estero, per dare maggior peso ai pareri e alle proposte del Consiglio la Conferenza universitaria è tenuta a prenderne conoscenza e a tenerne conto per la preparazione delle proprie decisioni (art. 20 cpv. 2). Il presidente del Consiglio partecipa inoltre alle sedute della Conferenza universitaria con voto consultivo (art. 10 lett. f).

Sezione 5: Consiglio svizzero dell'accreditamento e Agenzia svizzera dell'accreditamento

Gli ultimi organi previsti dalla legge sono il Consiglio svizzero dell'accreditamento e l'Agenzia svizzera dell'accreditamento (art. 21 e 22).

Conformemente agli standard internazionali di riferimento, il Consiglio dell'accreditamento non deve essere composto secondo criteri politici, bensì tecnici, e deve annoverare tra i suoi membri anche persone attive all'estero. La composizione del Consiglio deve rappresentare adeguatamente il settore universitario, ma anche l'economia, il mondo del lavoro e gli studenti (cpv. 1). L'elezione dei membri spetta alla Conferenza universitaria (cpv. 2). Per garantire la credibilità del Consiglio a livello nazionale e internazionale, è particolarmente importante che esso sia *pienamente indipendente* (cpv. 4). Il Consiglio dell'accreditamento è l'organo competente per le decisioni in merito agli accreditamenti (cpv. 3). Come gli altri organi, dispone di un budget per sé e per l'Agenzia dell'accreditamento e tiene una propria contabilità (cpv. 7).

Per la *preparazione delle decisioni in merito agli accreditamenti*, il Consiglio dispone dell'Agenzia dell'accreditamento, che è concepita quale istituto giuridicamente non autonomo (art. 22 cpv. 1) dal momento che svolge attività rivolte verso l'esterno ed è parzialmente soggetta alla concorrenza internazionale. Per garantire l'indipendenza dell'intera procedura di accreditamento, l'Agenzia non è subordinata alla Conferenza universitaria, ma al Consiglio dell'accreditamento (cpv. 1). In *singoli casi* il Consiglio dell'accreditamento può dunque impartire *direttive*. È tuttavia raccomandabile che lasci all'Agenzia *ampia libertà* nella preparazione degli affari inerenti agli accreditamenti. L'organizzazione dell'Agenzia dell'accreditamento va definita in un regolamento che deve essere approvato dalla Conferenza universitaria (cpv. 4).

L'Agenzia deve poter svolgere la sua attività non soltanto per scuole universitarie svizzere, ma, per quanto disponga di risorse libere, anche per scuole universitarie estere (cpv. 2). I costi di questa attività devono tuttavia essere pienamente coperti. Il principio della copertura completa dei costi vale anche per l'attività principale in Svizzera (art. 32 cpv. 1).

Una variante prevede una segreteria indipendente sia per il Consiglio che per l'Agenzia, il che presenterebbe il chiaro vantaggio di garantire l'indipendenza reciproca dei due organi. Questa variante sarebbe tuttavia più costosa, poiché il Consiglio dell'accreditamento non necessita soltanto di una segreteria, ma dovrebbe dotarsi di giuristi e di collaboratori specializzati in assicurazione della qualità e accreditamento, che secondo la variante principale sarebbero già a sua disposizione attraverso l'Agenzia.

Capitolo 4: Assicurazione della qualità e accreditamento

L'*assicurazione della qualità (compreso il suo sviluppo)* è un obiettivo di primaria importanza delle nuove disposizioni costituzionali sulla formazione ed è già stata introdotta nel settore universitario con la legge sull'aiuto alle università e la legge sulle scuole universitarie professionali, alle quali si rifanno

Commento alla LASU

le disposizioni della LASU (art. 23-32). Per garantire il riconoscimento a livello internazionale è necessaria una maggiore indipendenza istituzionale. Per questa ragione, le decisioni in merito agli accreditamenti devono essere prese dal Consiglio dell'accREDITamento (art. 21 cpv. 3). Attualmente nel settore delle università gli accreditamenti sono decisi dalla Conferenza universitaria, mentre in quello delle scuole universitarie professionali (art. 17a della legge sulle scuole universitarie professionali) la decisione spetta al Dipartimento o, per singoli programmi di studio e in casi motivati, anche ad agenzie di accREDITamento riconosciute.

La LASU stabilisce innanzitutto i *principi dell'assicurazione della qualità*, che come detto comprendono anche lo sviluppo della medesima (art. 23). Innanzitutto, si vuole garantire che le scuole universitarie soddisfino esigenze qualitative elevate (vale a dire standard nazionali e internazionali) per quanto concerne l'insegnamento, la ricerca e i servizi (cpv. 1). L'assicurazione della qualità è direttamente affidata alla responsabilità delle scuole universitarie (cpv. 2). A tal fine queste devono allestire un *sistema di assicurazione della qualità*, che va esaminato periodicamente, anche al di là della procedura di accREDITamento prevista dalla legge, per accertare che ne siano stati realizzati gli obiettivi (cpv. 3).

Occorre distinguere tra l'accREDITamento delle scuole universitarie in quanto tali (accREDITamento istituzionale) e l'accREDITamento dei programmi di studio (accREDITamento di programmi). L'*accREDITamento istituzionale* è la *condizione* per l'accREDITamento di programmi (art. 24 cpv. 2). Questo sistema impedisce che chiunque offra programmi rivolti a diplomati universitari possa richiederne l'accREDITamento. L'accREDITamento istituzionale è la procedura fondamentale e costituisce una condizione necessaria, ma non sufficiente, per un eventuale diritto ai sussidi federali (art. 42 cpv. 1 lett. a). Tale diritto è accordato separatamente dagli organi competenti. L'accREDITamento non dà automaticamente diritto alla concessione di sussidi.

Con l'accREDITamento istituzionale, la scuola universitaria o l'istituto accademico acquisisce il *diritto* di fregiarsi della denominazione di «università» o di «scuola universitaria professionale» oppure di forme derivate (art. 25). Questo diritto è collegato con il divieto per altre istituzioni di impiegare le denominazioni in questione (art. 60). Queste denominazioni «protette» conferiscono all'accREDITamento istituzionale una qualità particolare e costituiscono la base per il buon nome e l'immagine positiva della scuola universitaria. L'accREDITamento istituzionale ha pertanto un valore economico tangibile, paragonabile a quello di un marchio registrato. Dopo l'entrata in vigore della LASU, le scuole non accreditate non potranno più utilizzare la denominazione «università» o «scuola universitaria professionale», ma potranno continuare a denominarsi «alta scuola», «accademia» ecc. Lo stesso vale per le scuole private. Questo disciplinamento non limita in modo eccessivo la libertà di esercitare un'attività economica, garantita dalla *libertà economica* e comprendente anche l'offerta di prestazioni di formazione nel settore universitario.

La LASU stabilisce condizioni per l'accREDITamento istituzionale e per l'accREDITamento di programmi, che andranno poi concretizzate nelle direttive della Conferenza universitaria (art. 26 e 27).

Per l'accREDITamento istituzionale devono essere adempiute soprattutto condizioni di sistema o relative ai processi, quali la comprovata esistenza di un sistema di assicurazione della qualità, che garantisca l'adempimento di tutta una serie di condizioni. Tra queste vanno menzionate non soltanto l'elevata qualità dell'insegnamento, della ricerca e dei servizi, ma anche l'efficienza dell'organizzazione e della direzione (art. 26 cpv. 1 lett. a). L'articolo stabilisce inoltre che per l'ammissione ai loro programmi di studio, le università e le alte scuole pedagogiche richiedono di norma una maturità liceale e le scuole universitarie professionali una maturità professionale (art. 26 cpv. 1 lett. b). Possono inoltre essere riconosciuti come equivalenti anche altri titoli di studio. Se per l'ammissione di titolari di una maturità professionale ad un'università è richiesto un esame complementare, per l'ammissione di titolari di una maturità liceale ad una scuola universitaria professionale sono richieste adeguate esperienze nel mondo del lavoro. Di norma è richiesta un'esperienza lavorativa di almeno un anno che abbia permesso all'interessato di acquisire conoscenze pratiche e teoriche in una professione affine al settore di specializzazione scelto. Gli istituti di formazione che intendono richiedere l'accREDITamento quale università o scuola universitaria professionale non possono limitarsi ad un'unica disciplina. La condizione è che offrano insegnamento, ricerca e servizi *in più discipline o settori di specializzazione* (art. 26 cpv. 1 lett. c), ossia in almeno due discipline.

Commento alla LASU

Le scuole universitarie e gli altri istituti accademici, come pure gli enti che ne sono responsabili, devono inoltre garantire un *esercizio durevole* (art. 26 cpv. 1 lett. d). Questa condizione è intesa soprattutto a *proteggere gli studenti*. Si vuole in questo modo evitare la comparsa di istituti di formazione a carattere sperimentale che non dispongono di mezzi finanziari sufficienti per lo svolgimento di programmi di studio completi.

L'*accreditamento di programmi* può sostanzialmente limitarsi all'esame della qualità delle offerte di studio (art. 27).

La *procedura di accreditamento* non è definita direttamente nella LASU. Per garantire la flessibilità del disciplinamento e conservare la possibilità di adeguarlo agli sviluppi a livello internazionale, questo compito va piuttosto delegato alla Conferenza universitaria. Nell'elaborare la procedura, la Conferenza deve tenere conto di esigenze internazionali. Per quanto concerne la competenza di formulare proposte in materia di accreditamento si rinvia alle spiegazioni del rapporto esplicativo (n. 4).

Pur non definendo la procedura di accreditamento, la LASU contiene tuttavia disposizioni concernenti la *decisione* (art. 29), la *durata dell'accREDITamento* e l'*adempimento degli oneri* (art. 30), il *rinnovo dell'accREDITamento* (art. 31) e gli *emolumenti* (art. 32). Per la *durata massima* dell'accREDITamento, la Svizzera deve rispettare gli standard internazionali. L'accREDITamento è pertanto valido per un periodo tra i sei e gli otto anni (art. 30 cpv. 1). Per entrambi i tipi di accREDITamento possono dunque essere fissate durate massime che rientrano nella norma.

Prima della scadenza dell'accREDITamento, gli istituti di formazione accREDITati devono chiederne il rinnovo e quindi sottoporsi nuovamente all'esame di qualità. Se un istituto non risponde più alle esigenze, possono essere stabilite condizioni per il rinnovo. Se le esigenze qualitative non sono più soddisfatte per un periodo prolungato, il rinnovo dell'accREDITamento va negato. Una serie di provvedimenti amministrativi permette di intervenire qualora durante il periodo di validità dell'accREDITamento fossero constatati problemi di qualità (art. 61).

Capitolo 5: Pianificazione strategica e ripartizione dei compiti

L'articolo 33 stabilisce gli *obiettivi generali* della pianificazione strategica e della ripartizione dei compiti (lett. a-c) nonché i *principi di attuazione* (lett. d ed e). La pianificazione strategica per l'intero sistema va distinta da quella dei singoli istituti. Essa non influisce direttamente sugli affari delle singole scuole universitarie, ma definisce un quadro strategico per processi di sviluppo del settore universitario svizzero e stabilisce i fondi necessari a livello nazionale.

Il rispetto delle competenze politiche ed accademiche e la presa in conto dell'autonomia delle scuole universitarie implicano inoltre che la pianificazione strategica nazionale e la ripartizione dei compiti devono fondarsi sulle strategie di sviluppo delle singole scuole universitarie, adottando cioè una prospettiva dal basso verso l'alto. Allo stesso tempo sono però necessarie determinate direttive dall'alto verso il basso nel settore finanziario e per quanto concerne gli obiettivi per l'intero sistema. La pianificazione strategica e la ripartizione dei compiti devono dunque essere elaborate in processo di costante dialogo tra i vari livelli, ossia le scuole universitarie, la Conferenza dei rettori e la Conferenza universitaria.

L'articolo 34 prescrive alle scuole universitarie e agli istituti accademici aventi diritto ai sussidi l'elaborazione di piani di sviluppo e di piani finanziari pluriennali nel rispetto delle disposizioni degli enti che ne sono responsabili. In questi piani le scuole universitarie stabiliscono la propria strategia di sviluppo e calcolano il relativo fabbisogno finanziario, tenendo conto in particolare delle decisioni della Conferenza universitaria concernenti la pianificazione strategica nazionale e la ripartizione dei compiti nei settori particolarmente costosi secondo l'articolo 9 capoverso 3 lettera a. Le direttive della Conferenza universitaria in materia di pianificazione sono elaborate e definite in collaborazione con la Conferenza dei rettori.

La Conferenza dei rettori delle scuole universitarie dispone di vaste competenze tecniche ed è pertanto un organo particolarmente idoneo ad analizzare la situazione e lo sviluppo del panorama universitario e ad elaborare una proposta di *pianificazione strategica nazionale in materia di compiti e finanze per il settore universitario* sulla base delle pianificazioni delle scuole universitarie e degli istituti acca-

Commento alla LASU

demici e nel rispetto delle decisioni della Conferenza universitaria (art. 35). La pianificazione strategica nazionale serve sostanzialmente a stabilire e sviluppare condizioni quadro favorevoli per il successo delle scuole del sistema universitario svizzero (p. es. coefficiente di assistenza adeguato, finanziamento di base dell'insegnamento e della ricerca, sviluppo dell'insegnamento, cooperazione e ripartizione dei compiti tra le scuole universitarie) nei limiti delle possibilità finanziarie della Confederazione e dei Cantoni.

La Conferenza universitaria (in quanto Consiglio delle scuole universitarie) adotta la pianificazione strategica nazionale per il settore universitario (art. 36). La Confederazione e i Cantoni stabiliscono in questo modo gli obiettivi strategici per l'intero settore universitario e fanno una proposta in merito ai fondi necessari al raggiungimento di questi obiettivi. La pianificazione strategica, in particolare la ripartizione dei compiti nei settori particolarmente costosi, è verosimilmente concepita per un periodo più lungo rispetto ai quadrienni per cui sono versati i sussidi. Per questa ragione la Conferenza universitaria dovrà stabilire priorità per ogni periodo di pianificazione e calcolare i fondi necessari. La pianificazione strategica comune nel quadro della Conferenza universitaria costituisce la base per il messaggio ERI e per la fissazione dei sussidi che dovranno essere versati dai Cantoni firmatari della convenzione a titolo di perequazione degli oneri intercantonale. In vista della ripartizione dei crediti ERI va allestita una panoramica dei fondi necessari comprendente anche i fondi per la ricerca. La Conferenza universitaria può integrare la pianificazione strategica nazionale in materia di compiti e finanze della Conferenza dei rettori delle scuole universitarie con ulteriori misure volte a conservare, rafforzare o sviluppare settori di specializzazione o discipline di interesse nazionale (art. 36 cpv. 3).

L'avamprogetto di legge presuppone che saranno le scuole universitarie stesse e la Conferenza dei rettori a provvedere al coordinamento e alla cooperazione nel settore universitario. La pianificazione nazionale in materia di compiti e finanze crea gli incentivi necessari a tal fine. Per i *settori particolarmente costosi* (art. 37) la Conferenza universitaria può decidere *una ripartizione dei compiti vincolante per tutte le parti*. I capoversi 3 e 4 prevedono sanzioni nel caso in cui un ente responsabile non ottemperi a queste decisioni. L'ente è di per sé libero di continuare a proporre i settori di studio in questione, ma è molto probabile che la soppressione totale o parziale dei sussidi federali e dei sussidi intercantionali non tardi a fare effetto. Il rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale del 23 giugno 2005 sull'articolo quadro sulla formazione indica quali esempi di settori costosi in particolare la medicina, l'alta tecnologia e la ricerca d'avanguardia. Nella legge si è però rinunciato consapevolmente a definire nel dettaglio i settori costosi, non da ultimo poiché col tempo la situazione può evolvere e, a seconda degli sviluppi, l'elenco dei settori in questione può cambiare. In un primo tempo andranno definiti criteri vincolanti per la determinazione dei settori costosi. Nel farlo si dovrà tenere presente la Costituzione, valutando l'entità dei costi in rapporto all'intero settore universitario. Qualsiasi concentrazione delle risorse deve permettere una riduzione dei costi (p. es. i costi per studente) ma allo stesso tempo garantire un'elevata qualità dell'insegnamento e della ricerca. Per ottimizzare l'impiego dei fondi va considerata l'eventualità di riorganizzare i settori con pochi studenti. Tuttavia, soprattutto nelle discipline umanistiche (ma non solo), per una formazione di qualità è necessaria un'offerta piuttosto ampia, anche se il numero degli studenti non è sempre sufficiente. Non si deve però dimenticare che spesso le «discipline minori» forniscono prestazioni eccellenti a livello internazionale. Inoltre, si deve valutare se i costi generati da questi settori siano veramente tanto elevati in rapporto a quelli dell'intero settore universitario.

Capitolo 6: Finanziamento

Sezione 1: Principi

L'articolo 38 menziona i principi di finanziamento che garantiscono un impiego appropriato ed efficace dei sussidi versati da Confederazione e Cantoni ed un'utilizzazione efficiente ed oculata delle risorse disponibili.

L'introduzione di una procedura concordata tra Confederazione e Cantoni per la determinazione del fabbisogno finanziario dovrebbe rendere più affidabile la pianificazione per la Confederazione, i Cantoni, gli enti responsabili e le scuole universitarie e legittimare ulteriormente l'impiego di fondi pubblici.

Sezione 2: Determinazione del fabbisogno finanziario

Gli elementi principali del modello di finanziamento sono due: la *determinazione comune* da parte di Confederazione e Cantoni (nel quadro della Conferenza universitaria; art. 39) del fabbisogno complessivo di fondi pubblici per le scuole universitarie e gli istituti accademici per ogni periodo di pianificazione, nel rispetto della pianificazione strategica nazionale, e l'*applicazione generalizzata di costi di riferimento*.

Il finanziamento di base dell'insegnamento in funzione delle prestazioni e sulla base di costi di riferimento dovrebbe permettere di meglio adeguare i costi di un insegnamento di qualità, che include sempre anche una quota relativa alla ricerca, ai compiti previsti. Allo stesso tempo si vuole aumentare la trasparenza. I costi di riferimento sono inoltre uno strumento importante per controllare l'evoluzione dei costi e danno ai finanziatori la garanzia di pagare un prezzo ragionevole per l'insegnamento offerto nel settore universitario. Gli enti responsabili sono naturalmente liberi di mettere a disposizione delle proprie scuole universitarie mezzi finanziari supplementari per aiutarle a migliorare il loro profilo nel campo dell'insegnamento e della ricerca. Il legislatore si aspetta inoltre che ogni scuola universitaria si sforzi di procurarsi una quantità adeguata di fondi da terzi.

Nell'articolo 41 sono elencati gli elementi essenziali per il calcolo dei costi di riferimento. La determinazione dei costi di riferimento, soprattutto quella dei fattori di normalizzazione, si basa sulla pianificazione strategica, sulle priorità in essa definite e sugli obiettivi della pianificazione finanziaria. Alle università e alle scuole universitarie si applicano gli stessi principi. Tuttavia, data la diversità degli obiettivi e, in parte, delle esigenze dei due tipi di scuole universitarie e dei loro settori di specializzazione, i vari elementi possono essere ponderati in modo differente. Questo vale per esempio per la ricerca, che nelle università riveste un'importanza maggiore che nelle scuole universitarie professionali. I due tipi di scuole universitarie e i singoli settori di specializzazione hanno esigenze differenti anche per quanto riguarda le forme didattiche e il rapporto quantitativo tra docenti e studenti. Queste differenze vanno prese in considerazione nella determinazione dei costi di riferimento. Dato l'indirizzo pratico dell'insegnamento nelle scuole universitarie professionali, alcuni settori di specializzazione richiedono un elevato numero di docenti. Viceversa, in determinate discipline le università presentano un rapporto quantitativo tra docenti e studenti nettamente insufficiente e devono intervenire per colmare questa lacuna. Queste differenze devono essere prese in considerazione. Per maggiori dettagli si rimanda agli esempi di calcolo nel rapporto sui principi finanziari e le ripercussioni dell'avamprogetto di legge.

Capitolo 7: Sussidi federali

Sezione 1: Diritto ai sussidi

Questa sezione crea la base legale per la concessione di aiuti finanziari alle scuole universitarie e agli istituti accademici cantonali. L'articolo 42 elenca le condizioni per il riconoscimento del diritto ai sussidi, che è il presupposto per il versamento di sussidi federali. L'accreditamento istituzionale è una condizione necessaria, ma non sufficiente. Le lettere b e c dell'articolo 42 capoverso 1 stabiliscono condizioni supplementari per il riconoscimento del diritto ai sussidi. Vista l'alta densità di scuole universitarie in Svizzera, occorre valutare con molta prudenza se accordare il riconoscimento del diritto ai sussidi a nuove istituzioni. Una condizione essenziale è che queste nuove scuole devono contribuire ad ottimizzare l'intero settore universitario (art. 42 cpv. 1 lett. c).

Affinché possa essere loro riconosciuto il diritto ai sussidi, le scuole universitarie e gli istituti accademici devono offrire servizi pubblici d'insegnamento (art. 42 cpv. 2 lett. b).

Gli impegni presi dalla Svizzera nel quadro del GATS per il settore della formazione concernono i *servizi privati d'insegnamento*. È pertanto fondamentale fare una chiara distinzione tra servizi d'insegnamento *privati* e *pubblici*. Un gruppo di lavoro denominato «GATS ed educazione» ha definito tre criteri che, per quanto siano applicabili, devono essere adempiuti cumulativamente affinché un servizio d'insegnamento sia considerato *pubblico*. Questi tre criteri sono stati approvati sia dalla Confederazione che dalla CDPE e comunicati all'OMC. La comunicazione ufficiale definisce i tre criteri seguenti:

Commento alla LASU

- Il servizio offerto soddisfa una *necessità pubblica*. Questa necessità non corrisponde alla tradizionale «clausola di polizia», ma piuttosto alla volontà politica dello Stato riguardo alla realizzazione degli obiettivi che si è prefissato in materia di educazione. Il significato del concetto di «necessità pubblica» diventa più chiaro se ci si pone la domanda seguente: «lo Stato dovrebbe approntare un tale servizio d'insegnamento, se esso non fosse già offerto da un'istituzione pubblica o privata?»
- Il servizio offerto risulta da un *mandato pubblico*. Questo significa che il mandato è stabilito nella legge (base legale) ed è conforme alla politica cantonale o federale in materia di educazione. Per questa ragione l'autorizzazione ad aprire una «scuola» e a proporre offerte d'insegnamento non è sufficiente.
- I diplomi e/o i curricula sono definiti dallo Stato nell'ambito della sua politica della formazione. Questo significa che il diploma conferito e/o il curriculum offerto dall'istituto sono conformi alla politica della formazione cantonale o federale (riforma di Bologna, sistema delle maturità federali ecc.). Essi sono definiti direttamente dallo Stato (Cantone o Confederazione) oppure da un'istituzione autorizzata a farlo (p. es. un'università cantonale).

Il Consiglio federale decide, come finora, sul diritto ai sussidi. Dapprima deve però sentire la Conferenza universitaria e consultare il Cantone sede dell'istituto in questione, a condizione che la richiesta non sia stata presentata dal Cantone medesimo (art. 43).

Sezione 2: Generi di sussidi e finanziamento

L'articolo 44 contiene un elenco dei generi di sussidi: sussidi di base, sussidi per gli investimenti edili e sussidi vincolati a progetti.

La Confederazione e i Cantoni sono d'accordo sul fatto che in linea di massima il finanziamento delle alte scuole pedagogiche è e deve restare di competenza dei Cantoni. Tuttavia, *per promuovere la cooperazione tra l'insieme delle scuole universitarie svizzere* i sussidi vincolati a progetti potranno essere concessi anche alle alte scuole pedagogiche, ai politecnici federali, alle altre scuole universitarie federali e ad altri istituti accademici della Confederazione. La cooperazione con le alte scuole pedagogiche è tuttavia limitata a progetti comuni di più tipi di scuole universitarie.

Il medesimo articolo permette inoltre alla Confederazione di partecipare, nella misura del 50 per cento al massimo, al finanziamento di infrastrutture comuni delle scuole universitarie e di altri istituti accademici. Si pensa in particolare a reti di comunicazione elettronica comuni per le scuole universitarie o a progetti nell'ambito delle biblioteche, che vanno gestiti in comune da tutte le scuole universitarie per ragioni di economicità e di efficienza.

Conformemente all'articolo 19 della vigente legge sulle scuole universitarie professionali, la Confederazione sostiene un terzo dei costi d'investimento e d'esercizio delle scuole universitarie professionali sotto forma di indennità. Attualmente, le università e gli istituti accademici aventi diritto ai sussidi ricevono un sostegno dalla Confederazione sotto forma di aiuti finanziari, il cui ammontare non è però stabilito per legge. L'avamprogetto di legge uniforma il sistema, prevedendo la concessione di aiuti finanziari per entrambi i tipi di scuole universitarie. Un aspetto di importanza fondamentale è l'elevata affidabilità del finanziamento delle scuole universitarie da parte della Confederazione. Per questa ragione, l'articolo 45 intende vincolare il più possibile mediante aliquote i decreti finanziari relativi ai sussidi di base alle scuole universitarie. L'articolo 45 stabilisce che i limiti di spesa devono essere commisurati in modo che i corrispondenti crediti annui di pagamento rispettino le aliquote previste per i sussidi di base (art. 47). Queste disposizioni sanciscono il diritto, eventualmente esigibile in via giudiziaria, a sussidi federali che coprano una determinata parte dell'importo globale dei costi di riferimento. In questo contesto la Confederazione si aspetta che i Cantoni s'impegnino tramite il Concordato a fissare a loro volta l'importo del finanziamento intercantonale (AIU e ASUP) sulla base dei costi di riferimento stabiliti dalla Conferenza universitaria svizzera.

Sezione 3: Sussidi di base

Le nuove disposizioni costituzionali sulle scuole universitarie si fondano sul principio della gestione materiale comune dell'intero settore universitario svizzero da parte della Confederazione e dei Cantoni. Questo significa che la Confederazione deve essere un partner affidabile dei Cantoni anche sul

Commento alla LASU

piano finanziario. L'articolo 45, stabilendo in modo vincolante l'ammontare dell'impegno finanziario della Confederazione in relazione ai sussidi di base, contribuisce all'attuazione credibile del principio stabilito negli articoli 61a e 63a della Costituzione federale, secondo cui la Confederazione e i Cantoni provvedono insieme a un'elevata qualità dello spazio formativo svizzero e del settore universitario in particolare.

In virtù dell'*articolo 47*, i sussidi di base ammontano al 20 per cento dell'importo globale dei costi di riferimento per le università cantonali e al 30 per cento per le scuole universitarie professionali. Queste percentuali sono indicative e possono ancora essere modificate. L'obiettivo dichiarato è che al momento del passaggio al nuovo diritto siano garantite sia la neutralità dei costi che la sicurezza del finanziamento.

Dato che l'importo complessivo stanziato dalle Camere federali è ripartito principalmente in funzione delle prestazioni (art. 48), le aliquote delle singole scuole universitarie possono divergere da quelle summenzionate. Un istituto avrebbe eventualmente diritto all'importo che gli spetta in applicazione dell'articolo 48, qualora l'importo complessivo dei sussidi di base per ogni tipo di università raggiunga le percentuali minime dei costi di riferimento definite all'articolo 47.

Per garantire la parità di trattamento, nel fissare le aliquote dei sussidi di base per i due tipi di scuole universitarie si deve tenere conto del fatto che, rispetto alle scuole universitarie professionali, le università continueranno anche in futuro a ricevere una quantità assai maggiore di fondi attraverso la promozione della ricerca. Come detto, la Confederazione copre attualmente un terzo delle spese d'esercizio delle scuole universitarie professionali, mentre i sussidi di base alle università cantonali coprono il 17-18 per cento delle spese d'esercizio complessive. Rispetto alle scuole universitarie professionali, le università cantonali ricevono però molti più fondi attraverso istituzioni di promozione della ricerca finanziate dalla Confederazione (Fondo nazionale svizzero, CTI, programmi dell'UE). Se si tiene conto anche dei fondi in favore della ricerca, il sostegno federale alle università cantonali ammonta attualmente a circa il 25 per cento, mentre il sussidio federale per le spese d'esercizio delle scuole universitarie professionali sarà circa del 28 per cento a partire dal 2008.

Quanto ai sussidi di base, per le università e per le scuole universitarie professionali sono previsti limiti di spesa separati. Questo permette di tenere conto delle particolarità di entrambi i tipi di scuole universitarie e di evitare che uno dei due debba sostenere da solo l'onere del coordinamento e della cooperazione voluti dalla legge all'interno del panorama universitario svizzero. A lungo termine è senz'altro ipotizzabile una fusione dei due crediti.

Art. 48 *Calcolo*

Finora i sussidi di base per le scuole universitarie professionali erano versati sulla base di un importo forfetario per studente e di un sussidio per la ricerca (calcolato in funzione dei docenti attivi nell'insegnamento e nella ricerca e della quota dei fondi di terzi). L'importo disponibile per i sussidi di base alle università era invece ripartito tra gli istituti aventi diritto in funzione del numero degli studenti (70 per cento) e delle prestazioni nel campo della ricerca (30 per cento).

In futuro, i sussidi di base a *sostegno delle scuole universitarie professionali e delle università cantonali* saranno attribuiti in base ai *medesimi principi (prestazioni e competitività)*. Nella definizione dei criteri di calcolo si dovrà però tenere conto delle particolarità delle università e delle scuole universitarie, nonché dei loro settori di specializzazione (art. 48 cpv. 6).

Per le prestazioni nell'ambito dell'insegnamento, le scuole universitarie ricevono un determinato importo per studente (sussidio pro capite; art. 48 cpv. 2). Per garantire che i sussidi concordatari e i sussidi federali si fondino sulle medesime basi di calcolo, la Conferenza universitaria dovrà stabilire le categorie di sussidi determinanti in funzione delle discipline nonché la durata massima degli studi (art. 8 cpv. 2 lett. d). In futuro la durata degli studi sussidiabile sarà per principio espressa in crediti ECTS e non più quale durata normale degli studi. Per il resto, invece che sul numero degli studenti ci si potrebbe basare sul numero di crediti ECTS o di diplomi attribuiti (o su una combinazione di tutti questi criteri), facendo però attenzione a non creare incentivi indesiderati. Questo potrebbe essere il caso, se fosse preso in considerazione unicamente il numero di diplomi. La scelta dei criteri dipenderà non soltanto dagli obiettivi perseguiti, ma anche dalla disponibilità dei dati di base e dalla loro attendibilità.

Commento alla LASU

Per il calcolo delle *prestazioni nel campo della ricerca* sono presi in considerazione essenzialmente i fondi che le scuole universitarie hanno ricevuto dal Fondo nazionale svizzero, dalla CTI, dai programmi di ricerca dell'UE e da fonti private (art. 48 cpv. 3). Questi fondi sono sempre attribuiti su base competitiva. Essi costituiscono un indicatore quantitativo di prestazioni che sono già state sottoposte ad una valutazione qualitativa attraverso altre procedure (*esame dei pari*).

Resta da definire in che modo ripartire i fondi disponibili tra l'insegnamento e la ricerca. La ripartizione può essere differente per le università e per le scuole universitarie professionali. Finora, i sussidi di base alle università erano destinati nella misura del 70 per cento all'insegnamento e del 30 per cento alla ricerca.

Un altro criterio di calcolo è il numero degli studenti stranieri. Alle scuole universitarie può essere versato al massimo il 10 per cento dell'importo complessivo annuo a titolo di indennità per la formazione di questo gruppo di studenti per i quali non sono versati sussidi concordatari (art. 48 cpv. 4). Se necessario, anche in questo caso le percentuali per le università possono essere differenti da quelle per le scuole universitarie professionali.

L'avamprogetto prevede la possibilità di tenere conto anche di altri elementi rilevanti delle prestazioni dopo aver consultato la Conferenza universitaria (art. 48 cpv. 1). Questa eventualità va considerata per esempio per le scuole universitarie professionali nel settore artistico, nel cui caso i fondi di ricerca acquisiti sono un criterio poco adeguato per la valutazione delle prestazioni.

Sussidi di coesione (Art. 67): per facilitare il passaggio al nuovo sistema di finanziamento, l'avamprogetto prevede la possibilità di impiegare fino al 6 per cento dei fondi disponibili per i sussidi di base per sostenere in modo mirato le scuole universitarie e i loro enti responsabili che a causa del cambiamento di sistema incontrano difficoltà particolarmente gravi. Questa disposizione permetterà anche di reagire rapidamente a effetti indesiderati, attualmente non ancora prevedibili, e assicura a tutte le parti in causa il margine di manovra necessario, ma anche quel minimo di stabilità finanziaria indispensabile affinché si possa procedere agli adeguamenti necessari senza incontrare resistenze eccessive. Il capoverso 2 garantisce che i sussidi di coesione siano impostati in modo degressivo (per esempio con una riduzione annua del 10 per cento dell'importo iniziale) in modo da non ostacolare un eventuale inevitabile cambiamento strutturale. Questi sussidi sono limitati ad un periodo di otto anni.

Sezione 4: Sussidi per gli investimenti edili

Conformemente alla vigente legge sulle scuole universitarie professionali, la Confederazione copre un terzo dei costi di investimento computabili di questo tipo di scuole. Il diritto ai sussidi d'investimento sussiste per progetti edili il cui costo supera i 300 000 franchi. In virtù della legge sull'aiuto alle università, attualmente la Confederazione concede alle università cantonali sussidi per gli investimenti edili, se la spesa supera i 3 milioni di franchi per il singolo caso, e sussidi per l'acquisto di apparecchi scientifici e di mezzi informatici, se la spesa supera i 300 000 franchi per il singolo caso.

I sussidi agli investimenti saranno mantenuti in forma semplificata. A fini di razionalizzazione, saranno limitati a progetti di acquisto, costruzione o trasformazione di edifici che comportano spese superiori a 5 milioni di franchi (art. 52 lett. a).

La qualità elevata delle infrastrutture è un importante vantaggio competitivo delle nostre scuole universitarie, che va preservato. I sussidi per gli investimenti edili hanno anche un'importante funzione quale strumento di gestione strategica, poiché la condizione per la loro concessione è il rispetto delle esigenze della ripartizione dei compiti e della cooperazione tra scuole universitarie (art. 52 lett. c). Le due disposizioni garantiscono che in futuro siano sostenuti soltanto progetti importanti sotto il profilo strategico che senza sussidi federali non verrebbero realizzati.

Le disposizioni rimanenti corrispondono a quelle del diritto vigente.

Sezione 5: Sussidi vincolati a progetti

I sussidi vincolati a progetti sono uno strumento fondamentale per l'adempimento di compiti strategici, ossia per la direzione del settore universitario, per la promozione della cooperazione tra le scuole

Commento alla LASU

universitarie nonché per l'impostazione e l'ottimizzazione delle strutture dello spazio universitario e di ricerca svizzero. Questi sussidi dovrebbero pertanto permettere di realizzare gli obiettivi della pianificazione strategica attraverso un sostegno mirato a progetti di innovazione e di cooperazione tra le scuole universitarie che rispondono ad un interesse specifico della politica svizzera in materia di scuole universitarie. L'articolo 56 capoverso 2 descrive nel dettaglio le esigenze richieste per questo tipo di progetti.

Capitolo 8: Protezione delle denominazioni e dei titoli, sanzioni e protezione giuridica

L'avamprogetto della LASU *non prevede una protezione generale dei titoli*. Sono piuttosto le basi legali delle singole scuole universitarie a dover proteggere i titoli delle medesime. Le vigenti *leggi universitarie cantonali* prevedono questo genere di disposizioni di protezione (art. 59 cpv. 2). Poiché la legge sulle scuole universitarie professionali prevede una protezione dei titoli (art. 22 cpv. 1), la protezione dei titoli concessi finora è mantenuta in una disposizione transitoria (art. 70).

La legge federale *protegge le denominazioni «università» e «scuola universitaria professionale»* e le denominazioni che ne derivano. La protezione dei titoli dei PF è disciplinata nell'articolo 38 della legge sui PF. Il presente avamprogetto non modifica la situazione. In futuro, gli istituti di formazione privati che non hanno ottenuto l'accreditamento istituzionale potranno designarsi «accademia», «istituto» ecc. ma non più «università» o «scuola universitaria professionale». Una protezione del genere si impone, poiché negli ultimi anni in Svizzera hanno fatto la loro comparsa sotto il nome di «università» diverse istituzioni di dubbia fama che *mettono in pericolo la reputazione dell'insegnamento universitario svizzero*.

La *violazione della protezione delle denominazioni è perseguibile penalmente*. In caso di infrazione potranno essere inflitte multe. Affinché le sanzioni comminate dalla legge siano efficaci, sono previste una multa di 200 000 franchi se i responsabili dell'istituto hanno agito intenzionalmente e di 100 000 franchi se hanno agito per negligenza (art. 60).

Seguono le *sanzioni amministrative* in caso di carenze nell'assicurazione della qualità. Sono previsti diversi provvedimenti: il più blando è la *diffida*, quello più severo la *revoca dell'accreditamento*. Va da sé che la revoca dell'accreditamento entra in linea di conto soltanto come ultima ratio, perché in pratica comporta la chiusura dell'istituto di formazione. I provvedimenti relativi al diritto ai sussidi (riduzioni ecc.) devono essere presi dalle autorità competenti in materia. Nel concordato va previsto un obbligo analogo per le autorità cantonali (art. 61).

Tutti i *ricorsi* contro le decisioni emanate in virtù della LASU sono trattati dal *Tribunale amministrativo federale* (art. 62). Non è infatti molto ragionevole prevedere una commissione arbitrale per una parte delle controversie, segnatamente quelle derivanti dalla convenzione di cooperazione e dalle sue disposizioni esecutive, anche se questa struttura istituzionale rispetterebbero meglio i principi del federalismo cooperativo. Pertanto, le decisioni emanate in virtù della LASU, della convenzione di cooperazione e delle disposizioni esecutive dovranno essere impugnate con ricorso al Tribunale amministrativo federale (cpv. 1). Il *ricorso al Tribunale federale* è disciplinato dalle disposizioni della legge sul Tribunale federale (cpv. 2).

Capitolo 9: Competenza per la conclusione di accordi internazionali

Il capitolo 9 (art. 63) è conforme alla tradizione e alla consuetudine in materia e si rifà all'articolo 22 della legge sull'aiuto alle università. La legge delega alla convenzione di cooperazione il compito di definire le possibilità di partecipazione degli ambienti interessati.

Capitolo 10: Disposizioni finali

Sezione 1: Esecuzione, abrogazione e modifica del diritto vigente

Come di consueto, l'*esecuzione* della LASU spetta al Consiglio federale, per quanto la legge gliene conferisca l'incarico (art. 64 cpv. 1). Valgono pertanto le abituali norme per la *subdelega*. L'emanazio-

Commento alla LASU

ne di disposizioni esecutive può essere affidata al Dipartimento competente, ma non ad un'unità amministrativa subordinata (art. 48 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA; RS 172.010).

Con l'articolo 65 è inserita nella legge una *clausola di valutazione*. Questa prevede che dopo aver sentito la Conferenza delle scuole universitarie, il Consiglio federale fa rapporto al Parlamento ogni quattro anni in merito ai fondi pubblici impiegati e agli effetti del sistema di finanziamento sui budget di Confederazione e Cantoni, nonché in merito alle scuole universitarie e alle discipline.

Particolare attenzione va prestata all'abrogazione della legge sulle scuole universitarie professionali (art. 66 cpv. 1), un passo importante in materia di politica universitaria. C'è da attendersi che il processo di adeguamento richiederà un certo tempo. Per questa ragione la legge prevede che nei cinque anni seguenti l'entrata in vigore, i *Governi cantonali* possono, se indispensabile, emanare le necessarie disposizioni *in via d'ordinanza* (art. 64 cpv. 2).

L'entrata in vigore della LASU richiede l'adeguamento di diverse leggi, segnatamente la legge sulla ricerca, la legge sui PF, la legge sulle professioni mediche e la legge sulla statistica federale (art. 66 cpv. 2).

Nella *legge sulla ricerca* sono abrogate le disposizioni che fanno riferimento al Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia. I compiti del nuovo Consiglio svizzero della scienza e dell'innovazione sono definiti nella LASU (art. 19 seg.). Inoltre, in futuro spetterà alla Conferenza universitaria perseguire una politica svizzera universitaria coerente in materia di formazione universitaria, ricerca e innovazione (art. 4 lett. b). Per questa ragione vanno stralciati gli art. 5a, 20 lett. a, 21, 22 e 32 cpv. 2 della legge sulla ricerca.

La *legge sui PF* deve evidenziare che il settore dei PF fa parte dello spazio universitario svizzero coordinato e va pertanto adeguata. Questo significa in particolare che il settore dei PF partecipa alla pianificazione strategica nazionale in materia di compiti e finanze e alla ripartizione dei compiti in settori particolarmente costosi. Come tutte le scuole universitarie svizzere, anche i due PF devono istituire un sistema di assicurazione della qualità conformemente alla LASU e chiedere l'accreditamento istituzionale.

L'avamprogetto di legge contiene anche le modifiche della *legge sulle professioni mediche* rese necessarie dalla LASU. Il punto essenziale è che con l'entrata in vigore della LASU il Consiglio svizzero dell'accreditamento istituito attraverso la legge sulle professioni mediche e nominato dal Consiglio federale sarà rimpiazzato dall'omonimo Consiglio svizzero dell'accreditamento previsto dalla LASU. A quel punto l'autorità di nomina sarà la Conferenza universitaria.

Nella legge sulla statistica federale, ai compiti della statistica federale sono aggiunte rilevazioni sul settore della ricerca e della formazione. La LStat è così adeguata alle nuove disposizioni costituzionali sulla formazione (art. 65 cpv. 1).

Sezione 2: Disposizioni introduttive e transitorie

Con l'entrata in vigore della LASU è introdotto l'obbligo di accreditamento. L'accreditamento istituzionale diventa dunque una condizione necessaria, ma non sufficiente, per il diritto ai sussidi federali. Evidentemente non è possibile che con il nuovo regime i diritti ai sussidi accordati in virtù della legge sull'aiuto alle università e della legge sulle scuole universitarie professionali vengano a cadere da un giorno all'altro. È pertanto necessario un *regime transitorio*. Questo è stabilito nell'articolo 68, che prevede la permanenza del diritto ai sussidi fino alla decisione del Consiglio dell'accreditamento sull'accreditamento istituzionale, ma non oltre la fine del 2016 (cpv. 2). Le scuole universitarie che si faranno accreditare dopo il 1° gennaio 2011 secondo il diritto previgente saranno premiate: il loro accreditamento sarà considerato valido fino alla fine del 2018 (cpv. 3).

Le *domande pendenti* saranno per principio trattate secondo il nuovo diritto. Il Consiglio federale deve però poter prevedere eccezioni (art. 69). Si pensa in particolare alle richieste di sussidi federali o di autorizzazione di scuole universitarie professionali, al fine di evitare casi di rigore.

Commento alla LASU

È infine prevista una *disposizione transitoria* per i titoli concessi in virtù dei diplomi delle scuole universitarie professionali, dei Bachelor, dei Master o dei Master di perfezionamento, che resteranno protetti conformemente al diritto previgente (art. 70).

La disposizione sul *referendum* e l'*entrata in vigore* non necessita di spiegazioni particolari (art. 71).