



Berna, 2 luglio 2012

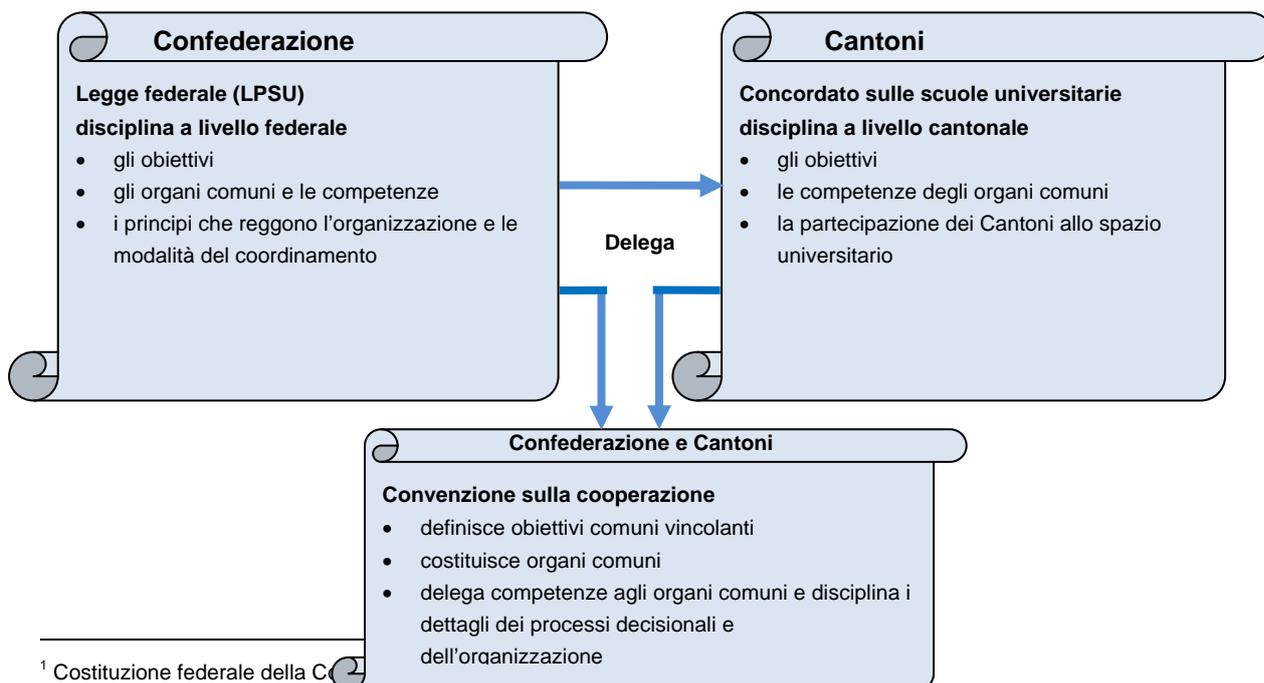
Rapporto esplicativo

concernente la Convenzione tra la Confederazione e i Cantoni sulla cooperazione nel settore universitario (ConSU)

I. Osservazioni generali

I nuovi articoli costituzionali sulla formazione, approvati il 21 maggio 2006 da tutti i Cantoni e dall'85,6 per cento dei votanti, conferiscono alla Confederazione e ai Cantoni il mandato di provvedere insieme al coordinamento e alla garanzia della qualità nel settore universitario. La Costituzione federale (Cost.)¹ prevede che, per adempiere i loro compiti, la Confederazione e i Cantoni concludano accordi e deleghino determinate competenze a organi comuni. La *legge* definisce gli organi comuni cui possono essere delegate le competenze e stabilisce i principi che reggono l'organizzazione e le modalità del coordinamento (art. 63a cpv. 3 e 4 Cost.). Il nuovo articolo costituzionale 63a sulla formazione riprende il principio di base dei nuovi articoli costituzionali sulla formazione, secondo cui la Confederazione e i Cantoni devono coordinare l'impostazione e lo sviluppo dell'intero settore della formazione.

Per questa attività comune di coordinamento e di garanzia della qualità nel settore universitario sono necessari, oltre alla *legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero* (LPSU)², approvata dal Parlamento il 30 settembre 2011, un *Concordato sulle scuole universitarie* e una *Convenzione tra la Confederazione e i Cantoni sulla cooperazione nel settore universitario* (ConSU):



¹ Costituzione federale della C

² FF 2011 6629

La LPSU disciplina in modo dettagliato, in attuazione delle disposizioni dell'articolo 63a capoverso 4 Cost., i principi applicabili all'organizzazione e alla procedura di coordinamento: tra questi rientrano gli obiettivi determinanti per la Confederazione in materia di coordinamento, gli organi comuni (Conferenza svizzera delle scuole universitarie, Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie, Consiglio svizzero di accreditamento) e le competenze che devono essere loro delegate, la garanzia della qualità e l'accREDITamento, il coordinamento della politica universitaria nazionale e la ripartizione dei compiti nei settori con costi particolarmente onerosi, il finanziamento e le condizioni per il sussidio. L'attuazione del principio di base per il settore universitario svizzero, iscritto nella Cost., e del coordinamento disciplinato nella LPSU rende necessaria – come già sottolineato in precedenza – una convenzione sulla cooperazione (ConSU) che definisca in modo vincolante gli *obiettivi comuni*, *istituisca* gli organi comuni e *deleghi* loro le competenze necessarie per l'attività di coordinamento (art. 6 cpv. 2 e 3 LPSU; art. 63a cpv. 4 BV). In complemento alla LPSU la convenzione può – se necessario – concretizzare inoltre gli obiettivi comuni, disciplinare la loro attuazione, precisare l'organizzazione, la procedura e le competenze degli organi comuni (art. 6 cpv. 4 LPSU). Nel *Concordato sulle scuole universitarie* sono create le basi necessarie ai Cantoni per la conclusione della ConSU con la Confederazione.

La LPSU dovrebbe entrare in vigore non prima della *metà del 2014*, dopo l'entrata in vigore del Concordato sulle scuole universitarie e in concomitanza con la ConSU stipulata tra la Confederazione e i Cantoni (lo scadenziario dipende dall'andamento della procedura di ratifica).

La non finalizzazione del Concordato sulle scuole universitarie o della ConSU determinerebbe il fallimento della prevista opzione di coordinamento comune. In questo caso diventerebbe applicabile la competenza sussidiaria della Confederazione secondo l'articolo 63a capoverso 5 Cost.³

II. Adegamenti dell'avamprogetto di ConSU

Un primo avamprogetto di ConSU, elaborato dal gruppo di progetto Confederazione-Cantoni, era stato allegato *per informazione* al messaggio sulla LASU⁴, presentato nel giugno 2009. *Nettamente più completo* rispetto alla presente versione, tale avamprogetto riprendeva praticamente fedelmente le principali sezioni e disposizioni della LPSU. L'avamprogetto di ConSU ha dovuto essere adeguato alle numerose modifiche apportate durante i dibattiti parlamentari. Inoltre l'avamprogetto di Concordato sulle scuole universitarie è stato notevolmente semplificato in fase di elaborazione⁵: nella sua nuova versione si limita a disciplinare gli aspetti che possono e devono essere regolamentati o concordati sul piano cantonale nel quadro della collaborazione tra Confederazione e Cantoni nel settore universitario. Inoltre è stato deciso di rinunciare a ripetere le disposizioni della LPSU e di rimandare per quanto concerne gli obiettivi comuni, gli organi comuni e le competenze loro delegate *integralmente* alla LPSU. In accordo con la segreteria generale della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione SG-CDPE, anche l'avamprogetto di ConSU è stato adeguato in base *agli stessi principi del Concordato sulle scuole universitarie*: limitarsi al *necessario* (definizione vincolante degli obiettivi comuni, istituzione degli organi comuni e delega di competenze) e rimandare per il resto alle pertinenti disposizioni della LPSU. Inoltre l'avamprogetto di ConSU contiene *disposizioni che completano o concretizzano* la LPSU ai sensi dell'articolo 6 capoverso 4.

III. Linee generali della ConSU

La ConSU riprende gli obiettivi della Confederazione per il coordinamento comune previsti dalla LPSU e li concretizza come obiettivi vincolanti di Confederazione e Cantoni (art. 1) e *istituisce* gli organi comuni previsti dalla LPSU, ossia la Conferenza svizzera delle scuole universitarie (di seguito Conferenza delle scuole universitarie) in veste di Assemblea plenaria e di Consiglio delle scuole universitarie, la Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie (di seguito Conferenza dei rettori delle scuole univer-

³ Messaggio del 29 maggio 2009 concernente la legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero (FF 2009 3925, 3970).

⁴ FF 2009 3925 (messaggio LASU) e FF 2009 4053 (avamprogetto ConSU)

⁵ Parallelamente alla consultazione sulla ConSU indetta dalla Confederazione, la CDPE sottoporrà a consultazione il Concordato sulle scuole universitarie unitamente all'avamprogetto di ConSU.

sitarie) e il Consiglio svizzero di accreditamento (di seguito Consiglio di accreditamento), e delega loro le competenze previste dalla LPSU e dalle pertinenti leggi federali (art. 2). Sul piano legislativo, è stata scelta per la ConSU la forma dei *rimandi* alle pertinenti disposizioni della LPSU.

Fondandosi sulla LPSU, la ConSU *concretizza* inoltre altre competenze organizzative e altri compiti degli organi comuni, per esempio le competenze in materia di preventivo e di conto annuale della Conferenza delle scuole universitarie e la competenza di nominarne il vicepresidente (cfr. art. 2 cpv. 2 lett. a n. 2 secondo trattino). La possibilità prevista dalla LPSU di procedure decisionali semplificate per la Conferenza delle scuole universitarie è stabilita di comune accordo nella ConSU (art. 4). La ConSU contiene inoltre disposizioni organizzative complementari per la Conferenza dei rettori delle scuole universitarie (art. 5) e l'Agenzia svizzera di accreditamento (art. 6). Fondandosi sull'articolo 66 capoverso 3 LPSU, la ConSU concretizza infine le modalità di partecipazione della Conferenza dei rettori delle scuole universitarie alla conclusione di accordi internazionali (art. 8).

Il Consiglio federale è abilitato a concludere la ConSU per la Confederazione (art. 6 cpv. 6 LPSU) e la conferenza dei Cantoni firmatari del Concordato sulle scuole universitarie per i Cantoni (art. 9 cpv. 1 ConSU). L'attuale avamprogetto del Concordato sulle scuole universitarie prevede che il Concordato sulle scuole universitarie – che costituisce la base per la firma da parte dei Cantoni – può essere posto in vigore soltanto se *almeno quattordici Cantoni* vi hanno aderito, di cui almeno sette devono essere Cantoni firmatari del Concordato intercantonale del 9 dicembre 1999 sulla coordinazione universitaria.

IV. Commento alle singole disposizioni

Articolo 1 Obiettivi comuni

Con il rinvio all'articolo 3 LPSU, gli obiettivi fissati per la Confederazione per la sua collaborazione con i Cantoni diventano *obiettivi comuni vincolanti* di Confederazione e Cantoni. Uno spazio universitario comune è possibile soltanto se Confederazione e Cantoni si accordano su obiettivi comuni. Toccherà agli organi comuni interpretare e concretizzare questi obiettivi nel quadro delle loro competenze. Secondo l'articolo 63a capoverso 5 Cost. il successo del coordinamento di Confederazione e Cantoni sarà valutato in base al *raggiungimento degli obiettivi comuni*.

Articolo 2 Istituzione degli organi comuni e delega delle competenze

Il *capoverso 2* delega le singole competenze previste nella LPSU e nell'avamprogetto di Concordato sulle scuole universitarie alla Conferenza delle scuole universitarie, alla Conferenza dei rettori delle scuole universitarie e al Consiglio di accreditamento (cfr. allegato). A complemento delle competenze definite esplicitamente nella LPSU, il ConSU concretizza competenze *implicite* di ordine organizzativo (p.es. elezione del vicepresidente, nomina del direttore dell'Agenzia di accreditamento) o competenze iscritte in altre leggi federali.

Articolo 3 Collaborazione nella gestione degli affari

In virtù dell'articolo 14 capoverso 4 LPSU, il Consiglio federale incarica un dipartimento di gestire gli affari della Conferenza delle scuole universitarie. I dettagli organizzativi della gestione degli affari sono disciplinati in un'ordinanza federale.

L'articolo 3 definisce l'obbligo generale della Confederazione di collaborare con i Cantoni nella gestione degli affari. Questa collaborazione è particolarmente importante per assicurare una preparazione coordinata degli affari della Conferenza delle scuole universitarie. Il Consiglio delle scuole universitarie può, in virtù dell'articolo 10 capoverso 4 LPSU, disciplinare i dettagli di questa collaborazione nel regolamento di organizzazione della Conferenza delle scuole universitarie.

Articolo 5 Compiti e competenze della Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie

Gli articoli 19 e 20 LPSU contengono soltanto poche disposizioni sull'organizzazione della Conferenza dei rettori delle scuole universitarie. La ConSU concretizza pertanto, ai sensi dell'articolo 6 capoverso 4

lettera b LPSU – dove necessario – *i suoi compiti di coordinamento e di cooperazione e aspetti organizzativi*: i *capoversi 1 e 3* precisano che la Conferenza dei rettori delle scuole universitarie partecipa alla preparazione degli affari della Conferenza delle scuole universitarie e si adopera affinché le decisioni di quest'ultima siano attuate nelle scuole universitarie. Di ordine organizzativo sono anche gli obblighi definiti nei *capoversi 4 e 5*, relativi al coinvolgimento delle organizzazioni nazionali dei membri delle scuole universitarie, ma anche degli ambiente della ricerca e dell'innovazione nell'adempimento dei loro compiti nel quadro della LPSU. Di ordine organizzativo è infine anche l'obbligo di gestire – come finora – un centro di informazione per gli studenti, le scuole universitarie e altri ambienti interessati sul riconoscimento dell'equivalenza degli attestati di studio universitari svizzeri ed esteri (cfr. l'attuale centro di informazione Swiss ENIC-NARIC). La valutazione dell'equivalenza dei diplomi esteri con i diplomi delle scuole universitarie professionali svizzere nell'ottica di un loro impiego sul *mercato del lavoro* (cfr. art. 70 LPSU) continua a competere alla Confederazione. L'autorità di riconoscimento dei diplomi per l'insegnamento è, in virtù dell'Accordo intercantonale del 18 febbraio 1993⁶ sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali, la CDPE.

Articolo 6 Compiti e competenze dell'Agenzia svizzera di accreditamento

In virtù del *capoverso 2* l'Agenzia svizzera di accreditamento può svolgere compiti per terzi. La restrizione «nei limiti delle proprie risorse» serve a sottolineare che il suo mandato principale è quello di gestire i processi di accreditamento ai sensi della LPSU. L'articolo 35 capoverso 1 LPSU dispone che devono essere riscossi emolumenti destinati in linea di principio a coprire i costi delle prestazioni fornite.

Articolo 7 Principi dell'assunzione dei costi della Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie, del Consiglio svizzero di accreditamento e dell'Agenzia svizzera di accreditamento

L'articolo 7 definisce il principio secondo cui la Confederazione e i Cantoni partecipano per metà ciascuno ai costi della Conferenza dei rettori delle scuole universitarie, del Consiglio di accreditamento e dell'Agenzia di accreditamento secondo le modalità previste dal Concordato sulle scuole universitarie. Confederazione e Cantoni assumono soltanto i costi cagionati direttamente dall'adempimento dei compiti previsti dalla LPSU: nei costi della Conferenza dei rettori delle scuole universitarie rientrano in particolare quelli necessari per preparare il coordinamento della politica universitaria a livello nazionale e la ripartizione dei compiti nei settori con costi particolarmente onerosi secondo l'articolo 36 e seguenti LPSU, la partecipazione alla preparazione di accordi internazionali secondo l'articolo 66 capoverso 3 LPSU, la gestione di Swiss ENIC⁷ (art. 5 cpv. 6) e lo svolgimento dei compiti definiti di volta in volta dalla Conferenza delle scuole universitarie. Confederazione e Cantoni non assumono invece i costi dovuti allo svolgimento di compiti definiti dalle scuole universitarie stesse nel quadro della loro autonomia o a mandati conferiti unilateralmente dalla Confederazione o dai Cantoni stessi. La Confederazione e i Cantoni assumono infine per metà ciascuno i costi del Consiglio di accreditamento e dell'Agenzia di accreditamento non coperti dagli emolumenti di cui all'articolo 35 capoverso 1 LPSU. Conformemente al *capoverso 3*, l'Assemblea plenaria definisce i dettagli, segnatamente i costi imputabili.

Dalla concentrazione dei compiti di coordinamento e di garanzia della qualità su soltanto tre organi comuni di Confederazione e Cantoni e sull'Agenzia di accreditamento dovrebbe risultare un incremento dell'efficienza rispetto alla situazione attuale. I nuovi organi comuni e l'Agenzia di accreditamento saranno tuttavia responsabili del coordinamento e della garanzia della qualità dell'intero settore universitario (politecnici federali, università cantonali, scuole universitarie professionali e alte scuole pedagogiche). In definitiva, si stima che i futuri contributi di Confederazione e Cantoni, di cui all'articolo 9 capoversi 2 e 3 LPSU, ai costi assunti in comune della Conferenza delle scuole universitarie, della Conferenza dei rettori delle scuole universitarie, del Consiglio di accreditamento e dell'Agenzia di accreditamento, non supereranno i contributi versati attualmente da Confederazione e Cantoni alla Conferenza universitaria svizzera, alla Conferenza dei rettori delle università svizzere e all'Organo di accreditamento e di garanzia della qualità delle istituzioni universitarie svizzere.

⁶ http://edudoc.ch/record/38060/files/Vereinb_it.pdf

⁷ Attualmente la gestione di Swiss ENIC è delegata alla Conferenza dei rettori delle università svizzere e finanziata integralmente dalla Confederazione.

Articolo 8 Conclusione di accordi internazionali

L'*articolo 8* accorda al Consiglio delle scuole universitarie e alla Conferenza dei rettori delle scuole universitarie diversi diritti che riguardano la conclusione di accordi internazionali: *il diritto di essere informato, il diritto di essere consultati e il diritto di partecipare alla loro preparazione*. Già oggi questi ambienti sono debitamente associati alla conclusione di accordi internazionali. La disposizione riprende le disposizioni della legge federale del 22 dicembre 1999⁸ concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione (LFPC).

⁸ RS 138.1

Allegato

Nella tabella seguente sono indicati gli obiettivi della LPSU definiti obiettivi comuni e le competenze delegate agli organi comuni secondo la LPSU.

Obiettivi secondo l'articolo 3 LPSU		
a. creare condizioni quadro favorevoli a un insegnamento e a una ricerca di elevata qualità; b. creare uno spazio universitario comprendente scuole universitarie dello stesso livello, ma di tipo diverso; c. promuovere lo sviluppo dei profili delle scuole universitarie e la concorrenza, in particolare nel campo della ricerca; d. elaborare una politica universitaria nazionale coerente e in armonia con la politica federale di promozione della ricerca e dell'innovazione; e. garantire la permeabilità e la mobilità tra le scuole universitarie f. unificare le strutture, i livelli di studio e i passaggi da un livello all'altro, nonché garantire il riconoscimento reciproco dei diplomi; g. finanziare le scuole universitarie secondo principi unitari e orientati alle prestazioni; h. provvedere al coordinamento della politica universitaria a livello nazionale e alla ripartizione dei compiti nei settori con costi particolarmente onerosi; i. prevenire le distorsioni della concorrenza tra gli istituti accademici e gli operatori della formazione professionale superiore per quanto riguarda i servizi e le offerte di formazione continua.		
Organo	LPSU	Che cosa
Conferenza svizzera delle scuole universitarie → in veste di Assemblea plenaria	Art. 9 cpv. 3	Assunzione dei costi degli altri organi comuni e dell'Agenzia di accreditamento
	Art. 11 cpv. 2 lett. a	Definizione delle condizioni quadro finanziarie per il coordinamento della politica universitaria a livello nazionale
	Art. 11 cpv. 2 lett. b	Definizione dei costi di riferimento e delle categorie di sussidio
	Art. 11 cpv. 2 lett. c	Formulazione di raccomandazioni sull'assegnazione di borse di studio e prestiti da parte dei Cantoni
	Art. 43	Definizione delle condizioni quadro finanziarie
	Art. 44 cpv. 4	Definizione e verifica dei costi di riferimento
	Art. 46 cpv. 2	Formulazione di pareri sul diritto ai sussidi delle scuole universitarie
	Art. 51 cpv. 5 lett. a	Definizione dei gruppi di discipline e di settori di studio, della loro ponderazione e della durata massima degli studi
	Art. 51 cpv. 8	Formulazione di pareri sui principi di calcolo
Conferenza svizzera delle scuole universitarie → in veste di Consiglio delle scuole universitarie	Art. 4 cpv. 4	Formulazione di pareri sull'assunzione di istituti accademici da parte della Confederazione
	Art. 8 cpv. 1	Definizione di deroghe al diritto in materia di personale federale per gli organi comuni e l'Agenzia di accreditamento
	Art. 10 cpv. 4	Emanazione di un regolamento di organizzazione per la Conferenza delle scuole universitarie

Art. 12 cpv. 3 lett. a	Emanazione di prescrizioni: - sui livelli di studio, sui passaggi da un livello all'altro, sulla denominazione dei titoli di studio, sulla permeabilità e mobilità; - sulla garanzia della qualità e sugli accreditamenti; - sul riconoscimento dei diplomi e sulle procedure di riconoscimento di prestazioni di formazione; - sulla formazione continua, in forma di prescrizioni quadro unitarie
Art. 12 cpv. 3 lett. b	Definizione delle caratteristiche dei diversi tipi di scuola universitaria
Art. 12 cpv. 3 lett. c	Formulazione di raccomandazioni sui diritti di partecipazione dei membri delle scuole universitarie e sulla riscossione di tasse universitarie
Art. 12 cpv. 3 lett. d	Formulazione di raccomandazioni in materia di denominazioni secondo l'art. 29
Art. 12 cpv. 3 lett. e	Adozione del coordinamento della politica universitaria a livello nazionale e della ripartizione dei compiti nei settori con costi particolarmente onerosi
Art. 12 cpv. 3 lett. f	Decisione in merito alla concessione di sussidi federali vincolati a progetti
Art. 12 cpv. 3 lett. g	Coordinamento delle restrizioni eventualmente necessarie per l'accesso a determinati cicli di studio
Art. 12 cpv. 3 lett. h	Esercizio dell'alta vigilanza sugli organi che elegge
Art. 19 cpv. 2	Approvazione del regolamento di organizzazione della Conferenza dei rettori delle scuole universitarie
Art. 21 cpv. 2	Elezione dei membri del Consiglio di accreditamento
Art. 21 cpv. 5	Approvazione del regolamento di organizzazione del Consiglio di accreditamento
Art. 21 cpv. 8	Approvazione del regolamento di organizzazione dell'Agenzia di accreditamento
Art. 23 cpv. 2	Emanazione di direttive sull'equivalenza delle formazioni precedenti per l'ammissione alle università cantonali e ai PF
Art. 24 cpv. 2	Definizione delle condizioni per l'ammissione alle alte scuole pedagogiche
Art. 24 cpv. 3	Emanazione di direttive sull'equivalenza delle formazioni precedenti per l'ammissione alle alte scuole pedagogiche

	Art. 25 cpv. 2	Definizione delle condizioni d'ammissione alle scuole universitarie professionali
	Art. 30 cpv. 2	Emanazione di direttive di accreditamento
	Art. 35 cpv. 2	Approvazione del regolamento sugli emolumenti del Consiglio di accreditamento e dell'Agenzia di accreditamento
	Art. 39	Definizione del coordinamento della politica universitaria a livello nazionale e della ripartizione dei compiti nei settori con costi particolarmente onerosi e stima dei fondi necessari.
	Art. 40 cpv. 1	Definizione dei settori con costi particolarmente onerosi
	Art. 53 cpv. 3	Emanazione di principi sulla concessione di sussidi fissi a istituti accademici
	Art. 57 cpv. 1	Formulazione di Pareri sul calcolo delle spese computabili
	Art. 61 cpv. 1	Decisione sull'erogazione di sussidi vincolati a progetti
	Art. 66 cpv. 3	Partecipazione alla preparazione di accordi internazionali
	Art. 69 cpv. 2	Parere sul rapporto di valutazione del Consiglio federale
Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie	Art. 19 cpv. 2	Costituzione ed emanazione di un regolamento di organizzazione
	Art. 19 cpv. 3	Gestione di un proprio preventivo e di una contabilità propria
	Art. 37 cpv. 2	Formulazione di raccomandazioni sul coordinamento della politica universitaria a livello nazionale e sulla ripartizione dei compiti nei settori con costi particolarmente onerosi
	Art. 38	Formulazione di proposte per il coordinamento della politica universitaria a livello nazionale e la ripartizione dei compiti nei settori con costi particolarmente onerosi
	Art. 43	Formulazione di pareri sulle condizioni quadro finanziarie
	Art. 66 cpv. 3	Partecipazione alla preparazione di tali accordi internazionali
Consiglio svizzero di accreditamento	Art. 12 cpv. 3 lett. a n. 2	Formulazione di proposte per le direttive di accreditamento
	Art. 21 cpv. 3 e art. 33	Decisione sugli accreditamenti
	Art. 21 cpv. 5	Emanazione di un regolamento di organizzazione
	Art. 21 cpv. 6	Preventivi e conti distinti per sé e per l'Agenzia di accreditamento
	Art. 21 cpv. 7	Riconoscimento di altre agenzie di accreditamento

	Art. 21 cpv. 8	Emanazione del regolamento di organizzazione per l'Agenzia di accreditamento
	Art. 35 cpv. 2	Emanazione del regolamento in materia di emolumenti