

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Segreteria di Stato per l'educazione
e la ricerca SER
Signora Margrit Meier
Vicedirettrice
Capo del settore Educazione
Hallwylstrasse 4
3003 Berne

Legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore svizzero universitario (LASU). Consultazione del 12 settembre 2007: presa di posizione del Cantone Ticino

Gentile Signora Vicedirettrice,

Il Dipartimento federale dell'interno e il Dipartimento federale dell'economia ci hanno consultato per lettera il 13 settembre scorso sul progetto di Legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario (LASU). Desideriamo ringraziare per averci trasmesso la consultazione in esame. L'avamprogetto di Legge è completo, così come lo sono i rapporti esplicativi allegati. Il principio di mantenere un equilibrio tra le rispettive competenze dei Cantoni e della Confederazione, pur nell'obiettivo di coordinare congiuntamente l'intero settore universitario svizzero, sembra essere stato raggiunto, anche se vanno fatte delle precisazioni importanti.

Nel medesimo tempo, alle Università e alle Scuole universitarie professionali è garantita l'autonomia che loro compete. Il Cantone Ticino svolge la funzione di *Traeger* sia per l'Università che per la Scuola universitaria professionale che hanno sede in Ticino, conseguentemente il progetto di nuova LASU ci riguarda molto da vicino. Di seguito trovate le nostre considerazioni in merito.

1. Approvate l'indirizzo generale dell'avamprogetto di legge?

Il Cantone Ticino è favorevole all'impostazione generale dell'avamprogetto di Legge messo in consultazione. La nuova LASU riprende le nuove disposizioni costituzionali sulla formazione, in particolare l'articolo costituzionale 63a sulle scuole universitarie accettate in votazione popolare il 20 maggio 2006 da tutti i Cantoni tra cui anche il Cantone Ticino. La genesi del progetto di Legge, che ha coinvolto i due Consiglieri Federali dei Dipartimenti DFI e DFE, il gruppo di progetto "paysage des hautes écoles", la SER, l'UFFT e la CDPE e la CUS rappresenta bene i vari interessi in gioco, equilibrandoli in modo ponderato.

Dell'indirizzo generale si apprezza in particolare la decisione di strutturare l'intero settore universitario svizzero anche appoggiandosi su strumenti specifici quali la Convenzione di cooperazione (livello istituzionale Confederazione/Cantoni), e il Concordato (livello istituzionale inter-cantonale). In effetti, una legge che si vuole "di coordinamento comune", deve disporre per funzionare in modo appropriato di organi comuni definiti in modo chiaro. Allo stesso modo per avere una direzione strategica unitaria va nel giusto senso la proposta di avere quattro organi comuni con rispettive competenze specifiche (art. 6). Nondimeno segnaliamo che il coordinamento del settore universitario sarà però diretto dalla Confederazione (art. 6); questo tema è ripreso nei commenti che seguono.

2. Approvate l'istituzione degli organi comuni previsti e le loro rispettive competenze?

Il Cantone Ticino approva l'istituzione degli organi comuni previsti. Si tratta della condizione essenziale visto che la Legge (vedi domanda precedente) prevede una fattiva collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni per il coordinamento dell'intero settore universitario. Il fatto che i Cantoni, con lo strumento previsto del Concordato potranno poi stipulare la Convenzione di cooperazione in comune con la Confederazione rafforza l'aspetto di coordinamento. Si saluta in modo particolare la proposta di strutturare la CUS in una doppia veste di Assemblea plenaria con la presenza di un membro del Governo di ogni Cantone, e in veste di Consiglio delle scuole universitarie con la presenza di un membro del Governo di ogni Cantone universitario. In questo modo è garantita una giusta rappresentanza tra cantoni universitari e non, ma allo stesso tempo si riconosce la funzione e le responsabilità dei cantoni universitari, in particolare nella pianificazione strategica nazionale dell'intero settore universitario. E' molto positivo che l'avamprogetto di Legge preveda solo quattro organi comuni istituiti mediante la Convenzione di cooperazione, evitando così doppioni istituzionali e di organi dettati dall'impianto legislativo oggi esistente.

Un discorso diverso merita invece la questione attinente alle rispettive competenze degli organi previsti. E' evidente che il ruolo della Confederazione appare piuttosto sovra-rappresentato: difatti la procedura decisionale sia in seno all' Assemblea plenaria che nel Consiglio delle scuole universitarie dipende in ultima istanza dal voto della Confederazione. In pratica si tratta di una sorta di *droit de véto*. Lo stesso Art3, cpv 1 del progetto di Legge definisce infatti che la Confederazione *dirige* il coordinamento. Il ruolo della Confederazione va quindi rivisto, specialmente nei casi in cui i problemi trattati siano di esclusiva competenza dei cantoni *Traeger* come anche dei cantoni non universitari in genere.

3. Approvate il sistema di accreditamento proposto?

Devono anzitutto essere fatte due premesse. La "cultura della qualità" e le buone pratiche devono essere parte integrante di ogni scuola universitaria svizzera, indipendentemente dalla scelta del sistema di accreditamento. Secondariamente va garantita la libertà e l'indipendenza delle scuole universitarie nella scelta delle modalità di implementazione degli strumenti qualitativi. Il Cantone Ticino valuta positivamente il sistema di accreditamento proposto, rilasciato da un organo comune come il Consiglio svizzero dell'accREDITAMENTO. La proposta di suddividere gli accreditamenti fra le scuole in quanto tali (accreditamento istituzionale) e l'accREDITAMENTO dei programmi di studio (accreditamento di programmi), permette alla Svizzera di profilarsi come innovativa in materia a livello internazionale.

4. A quale delle due varianti previste per l'organizzazione del Consiglio dell'accREDITAMENTO e dell'Agenzia dell'accREDITAMENTO nazionale (art. 6 cpv. 1 lett. d e e; art. 21 cpv. 7 e 8; art. 22 cpv. 1 e 5) date la preferenza?

Il Cantone Ticino opta per la prima variante. Nell'ottica di un coordinamento dell'intero sistema universitario svizzero anche nell'ambito della qualità, è importante che le procedure siano condotte in modo coerente e uniforme per tutti gli atenei. Inoltre bisogna evitare il replicarsi di organi istituzionali. L'Agenzia svizzera dell'accREDITAMENTO e dell'assicurazione della qualità deve quindi essere un organo dipendente dal Consiglio svizzero dell'accREDITAMENTO e non un'entità separata.

Considerato poi che molto probabilmente all'Agenzia svizzera dell'accREDITAMENTO sarà demandato il compito di svolgere l'accREDITAMENTO istituzionale, e che parimenti la Confederazione riconoscerà i diritti ai sussidi (art. 42, cpv1, lett. a) alle scuole universitarie che hanno appunto ottenuto un accREDITAMENTO istituzionale, risulta ancora più importante la scelta di cui sopra.

5. Come giudicate la pianificazione strategica comune e la ripartizione dei compiti soprattutto nei settori particolarmente costosi?

Le motivazioni della pianificazione comune sono state dettate principalmente da due fattori. Fattori esterni dovuti alla crescente concorrenza internazionale anche nel campo dell'educazione, e fattori interni dovuti alle limitazioni finanziarie dell'ente pubblico sia a livello federale che cantonale. In quest'ottica il Cantone Ticino è favorevole alla struttura di pianificazione proposta nel progetto di Legge. Va comunque ribadita l'indipendenza delle scuole universitarie e il ruolo della CRUS con le stesse, considerato che la LASU prevede che sia la CRUS a elaborare la pianificazione strategica nazionale, anche nei settori definiti particolarmente costosi.

Nel progetto di Legge è evidente una tensione istituzionale fra gli obiettivi che potrebbero essere quelli delle scuole (autonomia di cui sopra) e dei Cantoni *Traeger*, e il fatto per esempio che alcuni settori vadano potenziati in modo mirato e le forze disponibili concentrate (art. 33, cpv2). Si tratta di un possibile conflitto di obiettivi che non va sottovalutato. Anche in questo caso il ruolo della Confederazione risulta particolarmente importante. Ci preme quindi sottolineare, anche in senso cautelativo, la necessità di evitare l'accanimento sul concetto di concentrazione utilizzando argomenti poco efficaci, quali il numero minimo di studenti. Si arrischierebbe in questo modo di limitare il margine di manovra alle università cantonali, che si vedrebbero negare gli strumenti necessari per garantire la trasversalità e la complementarità dell'offerta di studi.

6. Come giudicate il sistema di finanziamento proposto, in particolare i principi che reggono la determinazione comune del fabbisogno finanziario, l'introduzione di costi di riferimento e il versamento dei sussidi federali?

6.1 Determinazione comune del fabbisogno finanziario

In qualità di *Traeger*, il Cantone Ticino ritiene che il nuovo sistema di finanziamento unitario meriti alcune precisazioni importanti, al fine di evitare delle situazioni preoccupanti a livello finanziario per l'intero sistema. In particolare si sottolinea con forza che la parte relativa ai sussidi di base deve restare centrale nel meccanismo di finanziamento. Infatti è sul principio dei sussidi di base che le scuole universitarie finanziano le loro spese d'esercizio. Il binomio insegnamento e ricerca deve quindi rimanere il parametro di riferimento principale dei sussidi di base (art. 48). È in gioco la qualità dell'intero settore universitario svizzero. L'avamprogetto di legge prevede anche dei sussidi vincolati a progetti, quando legati a compiti di importanza strategica (centri di competenza di valore nazionale, ecc.). Il Cantone Ticino ritiene che questi sussidi devono essere considerati in subordine rispetto ai sussidi di base di cui sopra.

Sempre per quanto attiene ai sussidi di base, l'avamprogetto propone delle aliquote fisse stabilite in base ai costi di riferimento. Le aliquote differenziate per Università e

SUP rispondono alle diverse missioni e compiti delle due scuole. Il sistema di aliquote fisse per i sussidi di base, assieme ai previsti sussidi versati dai Cantoni in base al concordato in modo simmetrico, dovrebbero rafforzare la pianificazione finanziaria dell'intero sistema. Nondimeno, i Cantoni devono essere certi che quanto proposto dalla Confederazione venga poi effettivamente erogato. Infatti non sempre questi impegni sono stati rispettati in passato, con anche notevoli ridimensionamenti dei contributi federali promessi.

Il Cantone Ticino è d'accordo sul principio della pianificazione finanziaria comune così come impostata nell'avamprogetto di Legge, ma ritiene che possa essere efficace solo con l'assicurazione da parte della Confederazione dei sussidi previsti. Inoltre vanno considerati i due punti che seguono.

6.2 Introduzione di costi di riferimento

Se da un lato si può accettare il principio dei costi di riferimento, dall'altro ad oggi non è possibile per i Cantoni determinare con precisione quali saranno le conseguenze finanziarie dell'introduzione dei costi di riferimento per studente. Nel modello si propone che ai costi medi dell'insegnamento, vengano applicati dei fattori di normalizzazione per determinare i costi medi. Il modello proposto deve essere precisato, per dare la possibilità ai Cantoni di esprimersi con a disposizione tutti gli elementi del caso.

6.3 Versamento dei sussidi federali

Coerentemente con quanto affermato nei due paragrafi precedenti si ribadisce che, considerato che l'importo complessivo annuo verrà ripartito tra gli aventi diritto, è importante per i Cantoni disporre di basi di calcolo certe. Mancano quindi alcuni presupposti contabili definitivi per definire una posizione precisa anche da parte dei Cantoni Traeger. Sulla base di questa esigenza di chiarezza e di prevedibilità del modello, l'introduzione di ulteriori elementi rilevanti delle prestazioni (di insegnamento e di ricerca) va invece in senso contrario. Inoltre, non sono precisati quali sono questi ulteriori elementi, lasciando al Consiglio federale il compito di ponderare i criteri di calcolo che ne derivano. Conseguentemente va ridimensionato l'art. 48 nella sua parte relativa a "ulteriori ...prestazioni". L'art. 48 della Legge deve essere quanto più preciso possibile ed evitare capoversi che possano dare adito a interpretazioni che complicano, invece di chiarire, il meccanismo di ripartizione finanziaria tra gli aventi diritto.

L'art. 48 introduce un nuovo criterio (cpv2, lett. b) di valutazione per determinare l'importo complessivo annuo a disposizione delle scuole universitarie per quanto attiene alla quota relativa all'insegnamento: il numero di diplomi. Evidentemente si tratta più di un criterio quantitativo che qualitativo. Si tratta di un criterio che deve essere preso con qualche riserva, in quanto gli atenei potrebbero essere tentati di aumentare la

permissività degli esami al fine di incrementare il numero di diplomi erogati ed avere accesso ai sussidi, mentre il criterio di base deve essere la qualità dei diplomi che vengono rilasciati.

L'art. 48 prevede che venga uniformato sia per le Università che per le SUP l'importo massimo del 10% per la quota relativa agli studenti esteri. Si tratta di una novità positiva, in quanto anche le SUP potranno beneficiare di questi finanziamenti da parte dell'autorità federale. Una Legge che ambisce a coordinare in modo congiunto l'intero settore universitario svizzero non potrebbe essere asimmetrica su questo punto. Inoltre, considerato che tutto il settore vuole figurare ad alti livelli anche nel raffronto internazionale, e che la presenza di studenti in provenienza dall'estero è uno dei criteri dell'internazionalizzazione, anche le SUP devono poter beneficiare di questi contributi.

Il Cantone Ticino saluta in modo particolare questa opzione, in quanto se le SUP analogamente alle università, possono essere indennizzate separatamente per gli studenti stranieri, questo è particolarmente importante per i Cantoni *Traeger* che si sono assunti questo compito, tanto più che i Cantoni di confine registrano una percentuale più elevata di studenti stranieri.

6.4 Modelli di finanziamento

Nel Rapporto sui principi finanziari vengono proposti vari modelli di ripartizione dei sussidi di base. Nella vigente ordinanza relativa alla LAU vige per esempio il sistema 70% per prestazioni in materia di insegnamento, e 30% per prestazioni in materia di ricerca. La filosofia che sta alla base dell'attuale LAU va mantenuta anche nella nuova LASU: si tratta di una Legge che va a sostegno principalmente dell'insegnamento.

Conseguentemente il Cantone Ticino ritiene che sia importante mantenere l'attuale ripartizione che vede l'insegnamento come parte preponderante dei sussidi di base (70%), ripartito poi secondo la provenienza degli studenti (60% svizzeri e 10% esteri). La parte destinata alla ricerca è comunque importante e la proposta di erogare il 30% dei sussidi per le prestazioni di ricerca risponde bene alle caratteristiche del sistema formativo del nostro paese. In particolare per quanto attiene alle Università andrebbe mantenuto il criterio di calcolo che prevede almeno il 50% dei fondi allocati sulla base dei montanti e il restante 50% sulle attività espresse in mesi/progetto per professore (esclusi i fondi terzi), anche se il criterio del 100% espresso in mesi/progetto sarebbe ancora più idoneo.

Anche per le SUP il modello 70/30 risulta il più indicato. Come mostrano i modelli di calcolo proposti, ponderazioni diverse da quella elencata rivelano uno squilibrio o verso le prestazioni dell'insegnamento, o rispettivamente verso quelle della ricerca. Il modello 70/30 risulta il più equilibrato, anche perché non va dimenticato che il settore della ricerca beneficerà dei contributi relativi agli overheads legati ai finanziamenti del FNRS.

Considerato che in futuro i sussidi di base saranno allocati in base agli stessi principi per le Università e le SUP, riveste una particolare importanza l'Art. 48 cpv. 6 che prevede comunque di tenere conto nella definizione dei criteri di calcolo le particolarità sia delle Università che delle Scuole universitarie professionali.

7. Avete ulteriori osservazioni sull'oggetto posto in consultazione?

Nei punti seguenti vengono affrontati aspetti puntuali, ma non meno importanti, che il Cantone Ticino ritiene debbano essere presi in considerazione nell'elaborazione finale della Legge.

7.1 Art 11, cpv. 2 Relativo alla CUS

Per quanto sia interessante una Presidenza continuativa da parte della Confederazione, l'esperienza della CUS attuale ha dimostrato che un'alternanza di Presidenza tra Cantoni e Confederazione porta a decisioni più equilibrate e maggiormente condivise. Andrebbe mantenuto il principio dell'alternanza.

7.2 Art 12, cpv. 1 Relativo alla CUS

Conseguentemente a quanto indicato per l'art. 11 sarebbe auspicabile che il Segretariato della CUS fosse un organo dei Cantoni.

7.3 Art 14 e 15 Voto della Confederazione

Anche se già segnalato nel testo al punto 2, va ribadito che la posizione della Confederazione risulta eccessivamente dominante per una Legge che, come indicato nel nome, vuole essere di coordinamento e quindi comune a più Istituzioni messe sullo stesso piede.

7.4 Art 26 Condizioni per l'accREDITAMENTO istituzionale

L'attuale Legge sulle scuole universitarie professionali (L-SUP), prevede all'art. 5, cpv1, lett. b che l'ammissione senza esame in una scuola universitaria professionale a livello di bachelor presuppone un'esperienza lavorativa di *almeno un anno*. Nella LASU in consultazione l'art. 26, cpv1, lett. b prevede che "...le scuole universitarie professionali esigono segnatamente anche *adeguate esperienze* nel mondo del lavoro". Si tratta di una formulazione troppo aperta che rischia di inficiare le specifiche competenze di coloro che vengono dal mondo professionale (tirocinio e maturità professionale). Il criterio "adeguate competenze" è un criterio troppo soggettivo, e va quindi definita una formulazione con lo stesso contenuto della L-SUP attuale.

7.5 Articoli 59, 60, 61 e 62

Protezione delle denominazioni e dei titoli, sanzioni e protezione giuridica

Il Cantone Ticino sottolinea l'importanza degli articoli in questione. Nell'ambito della nuova LASU, che prevede l'eccellenza del settore universitario svizzero, non è ammissibile che esistano in Svizzera delle istituzioni che si fregiano del titolo di "Università" senza adempiere a dei requisiti qualitativi, quantitativi e di ricerca scientifica degni di questo nome. Fortunatamente in futuro, gli istituti di formazione privati che non hanno ottenuto l'accreditamento istituzionale non potranno definirsi quali università o scuola universitaria professionale. Il fatto che la *violazione della protezione delle denominazioni sarà perseguibile penalmente* sarà molto salutare per tutto il settore.

7.6 Modalità di finanziamento sulla base degli ECTS

Concordiamo sulla validità del principio secondo cui le modalità del finanziamento di base vengano calcolate sugli ECTS piuttosto che sulla durata di immatricolazione. Ciò nonostante, questa prassi potrebbe indurre gli atenei ad incoraggiare l'iscrizione a corsi supplementari ai 30 ECTS normalmente previsti per semestre, al fine di aumentare i corrispondenti ricavi. In questo modo, la valenza del calcolo degli studi in ECTS sconfesserebbe l'intenzione iniziale di distinguere gli studenti a tempo pieno, dagli studenti a tempo parziale.

Partendo da questa eventualità, si potrebbe preconizzare una remunerazione solo per gli ECTS acquisiti. Questo sarebbe però penalizzante per i casi di studenti che non passano gli esami e che comportano comunque costi per l'ateneo. Per equilibrare il sistema di calcolo si auspica un modello che tenga conto in modo ponderato di entrambe le situazioni.

In conclusione ribadiamo il sostegno di principio al progetto di Legge messo in consultazione, ritenendo che le precisazioni, proposte e commenti formulati dal Cantone Ticino possano essere state utili e augurandoci che siano tenute nella dovuta considerazione al momento della stesura finale del testo di Legge.

Voglia gradire l'espressione della nostra alta stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

La Presidente:

P. Pesenti

Il Cancelliere:

G. Gianella