

## Paesaggio universitario svizzero

*La Svizzera è un paese ricco e complicato.*

*La Svizzera era un paese ricco, ma resta complicato.*

Sono due premesse semplici per fare da sfondo al processo in atto: trovare per la formazione e la ricerca universitaria una soluzione più semplice per una Svizzera meno ricca.

*La situazione attuale.*

Un modello duale (formazione liceale e professionale), mantenuto anche a livello universitario.

Sono convinto che offrire un modello differenziato e non obbligare tutti a fare liceo e università per esercitare professioni anche complesse, sia una ricchezza del modello svizzero. Tuttavia spezzettare le competenze tra due Dipartimenti federali, 26 cantoni, commissioni, consigli comitati o altro è uno spreco e un modo poco razionale di preparare l'avvenire. Mi ero messo a fare il censimento degli organi che si impegnano - appunto si impegnano - a coordinare 17 Alte scuole pedagogiche, 7 Scuole universitarie professionali, 10 Università cantonali, 2 Politecnici federali: ho rinunciato per non deprimermi e magari deprimermi.

*Le ipotesi di evoluzione.*

Si è evitato pudicamente di parlare di sistema universitario: troppo impegnativo e fuori portata.

Si è scelto il termine più poetico di paesaggio, dove ci sono valli e cime, laghetti e prati verdi: per lo meno tutto in un quadro solo, non su tanti quadri in stanze diverse.

Nel 2008 avremo un'unica legge che definirà i rapporti tra la Confederazione e i diversi tipi di formazione universitaria: Politecnici, Università, Scuole universitarie pro-

fessionali, Alte scuole pedagogiche e magari altri enti: procedure di finanziamento trasparenti, autonomia delle università, profili precisi di formazione, collaborazione e concorrenza. Si mantiene una pluralità di attori (confederazione, cantoni, consorzi, fondazioni), ma chi vuole far parte della rete rinuncia a una parte della sua autonomia a favore della qualità e della trasparenza.

Entro il 2015 il paesaggio dovrebbe assumere contorni più morbidi: nuova distribuzione di competenze, creazione di poli di eccellenza, concorrenza, eliminazione dei doppioni tenuti in vita artificialmente.

*Come procede il cantiere?*

Per la prima volta si assiste a uno sforzo congiunto di tutte le forze in gioco per trovare soluzioni concordate e coerenti. Un ostacolo non ancora superato è rappresentato dalle competenze federali distribuite su due Dipartimenti, complicando tutte le trafilie decisionali degli attori sul terreno. Avere un solo organo federale di riferimento è una premessa fondamentale. Non si auspica nessun centralismo, le autonomie cantonali e delle università sono una ricchezza troppo grande per essere sacrificate a un'efficienza fine a se stessa. Ma la ricerca di nuove soluzioni non può essere rinviata: bisogna rendersi conto dell'importanza della conoscenza per lo sviluppo del paese. Senza scomodare la Cina è sufficiente ricordare che la sola Milano ha il doppio di studenti di tutta la Svizzera: il fatto che i nostri studenti costino il doppio non basta a tranquillizzarci.

Mauro Martinoni  
Capo dell'Ufficio degli Studi  
Universitari del Cantone Ticino

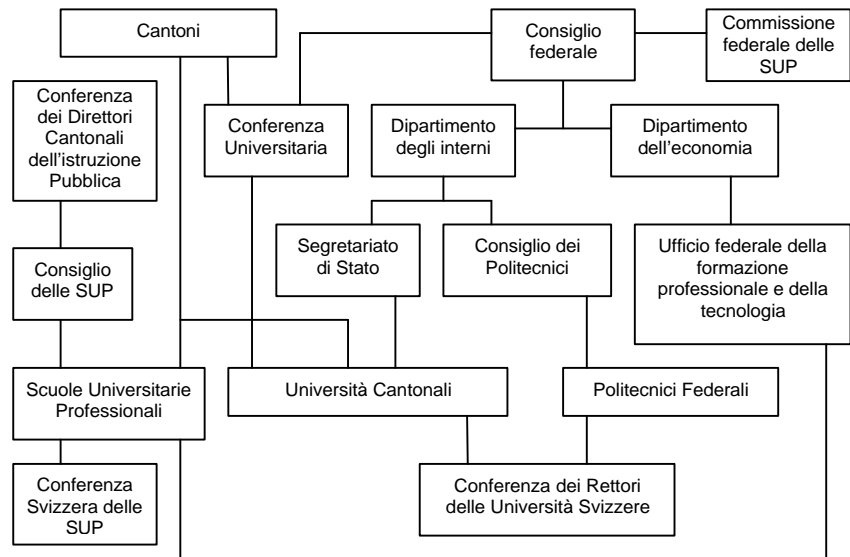
### In questo numero

*I progetti di riforma del sistema universitario sono l'argomento di questo numero di ticinoricerca.*

*Dapprima si analizzano le strutture ed i nodi principali per una riforma dell'intero sistema. Poi viene presentato in dettaglio il rapporto del gruppo di lavoro presieduto dal Segretario di Stato per l'Educazione e la Ricerca nell'autunno 2004 e le tappe previste per la futura nuova legge sulle scuole universitarie.*

# Progetti di riforma del sistema universitario svizzero

A fine ottobre 2004, il Segretariato di Stato per l'educazione e la ricerca ha pubblicato il rapporto del gruppo di lavoro sulla riforma del sistema universitario svizzero. Il documento propone una riforma del sistema universitario - politecnici federali, università cantonali, scuole universitarie professionali (SUP) - in alcuni aspetti centrali: la gestione politica del sistema, le modalità e criteri di finanziamento, l'offerta educativa. Su questa base il Consiglio federale ha incaricato i Dipartimenti dell'interno e dell'economia di elaborare un progetto di legge sulle scuole universitarie, che dovrebbe entrare in vigore nel 2008.



Organizzazione del sistema universitario svizzero

## Il contesto della riforma

La riforma nasce da una serie di problemi del sistema universitario.

1) *La complessità nella ripartizione delle competenze.* I singoli cantoni sono competenti per le università cantonali, mentre i Politecnici federali sono gestiti dalla Confederazione; per le SUP, la Confederazione ha un potere di coordinamento e di sorveglianza, mentre i cantoni sono responsabili delle scuole. La Conferenza Universitaria Svizzera ha un mandato di coordinamento e di emanare direttive su questioni come la gestione della qualità, il riconoscimento e la durata dei curricula, ma la sua competenza è essenzialmente limitata alle università cantonali. Anche a livello federale, le competenze sono frammentate: Università e Politecnici federali dipendono dal Dipartimento dell'interno, mentre le SUP dall'economia. Agli interni, il Segretario di stato è responsabile della politica universitaria e della ricerca, ma il settore dei Politecnici è gestito in modo autonomo dal Consiglio dei Politecnici. In sostanza manca un organo politico in grado di assumere decisioni di sull'organizzazione ed il futuro sviluppo del sistema nel suo insieme.

2) *La diversità degli strumenti di finanziamento* è la conseguenza della frammentazione del potere. Non solo diverse scuole sono finanziate da autorità diverse, ma anche

i criteri di calcolo dei finanziamenti variano di caso in caso:

- i Politecnici sono finanziati dalla Confederazione attraverso un mandato di prestazioni;
- le università sono finanziate dal loro cantone di appartenenza; ricevono inoltre dei sussidi federali (calcolati sul numero di studenti ed i fondi di ricerca competitivi) ed un contributo per gli studenti da altri cantoni;
- le SUP sono finanziate in modo simile alle università cantonali, ma su budget e con regole diversi.

Questa situazione si traduce in livelli di finanziamento diversi a seconda del tipo di scuola (i politecnici ricevono circa il triplo di risorse per studente rispetto alle università cantonali), ma anche in meccanismi di allocazione che distorcono il funzionamento: ad esempio, il costo di uno studente ticinese in fisica in un Politecnico federale è interamente sopportato dalla Confederazione, mentre nelle università il Cantone Ticino deve versare 23'000.- all'anno al cantone universitario.

3) Infine, *l'offerta formativa* è scarsamente coordinata e adattata alla domanda. Nelle scienze umane spesso dei curricula in discipline nelle quali il numero di studenti giustifi-

cherebbe una concentrazione dell'offerta, mentre nelle scienze sociali il numero di studenti per professore è di oltre 100, un livello che non permette di mantenere la qualità dell'insegnamento. Lo stesso vale per alcune discipline delle scienze naturali dove solo i Politecnici raggiungono un numero di studenti sufficiente. Le statistiche mostrano anche differenze molto grandi nel numero di studenti per professore e nel costo della formazione. La Conferenza Universitaria Svizzera ha promosso alcuni progetti di cooperazione, come il progetto *arc lémanique* fra Università di Losanna, EPFL e Università di Ginevra e la collaborazione fra le facoltà di veterinaria di Berna e Zurigo, ma una riorganizzazione complessiva dell'offerta è necessaria. Infine, la ripartizione dei compiti fra università e SUP non è sempre chiara: soprattutto a livello di master la distinzione fra curricula universitari e curricula professionali è difficile da tracciare con il rischio di doppioni.

## I modelli studiati

Questa situazione, unita alla difficoltà finanziarie dei poteri pubblici che sottopongono le scuole universitarie a tensioni crescenti, motivano la necessità di una riorganizzazione complessiva delle competenze e dei

### Nel segno del federalismo: lo sviluppo del sistema universitario svizzero

Le strutture attuali del sistema universitario sono il risultato di un'evoluzione storica, a partire dalla creazione dello stato federale nel 1848, in cui le diverse parti del sistema si sono sviluppate in maniera largamente separata.

La componente più antica è rappresentata dalle università cantonali: Basilea, Berna, Ginevra, Losanna, Neuchâtel e Zurigo sono state create prima del 1848, Friburgo e San Gallo prima del 1900 e l'Università della Svizzera italiana nel 1996. Con la costituzione del 1848 il nuovo stato federale ottiene il diritto di creare e gestire delle scuole politecniche: il politecnico federale di Zurigo è fondato nel 1854.

Questa configurazione è rimasta stabile fino agli anni '60, quando l'aumento del numero di studenti spinge ad un intervento più attivo della Confederazione; nel 1967 la Confederazione inizia a sussidiare le università cantonali, mentre nel 1969 la scuola politecnica dell'Università di Losanna viene trasformata nell'EPFL. Tuttavia, il tentativo di attribuire maggiori competenze alla Confederazione fallisce con il rifiuto in votazione popolare dell'articolo costituzionale sull'educazione nel 1973. Il dualismo fra Confederazione - che si concentra sul supporto alle Scuole Politecniche - e Cantoni si rafforza in questo periodo; nel 1981 i Cantoni negoziano un accordo per il cofinanziamento delle università cantonali, senza la partecipazione della Confederazione. Solo alla fine degli anni '90 la situazione evolve: la nuova legge sull'aiuto all'università e un concordato fra Confederazione e Cantoni attribuiscono maggiori competenze alla Conferenza Universitaria Svizzera.

Nello stesso tempo, il Dipartimento dell'economia intraprende la riforma della formazione professionale e la trasformazione delle scuole tecniche superiori in scuole universitarie professionali; le competenze più ampie permettono alla Confederazione di intervenire maggiormente in questo campo, ma si crea un nuovo dualismo fra scuole universitarie da un lato, scuole universitarie professionali dall'altra. I due ambiti sono gestiti da dipartimenti e con regole largamente diversi e possiedono ciascuno i propri organi di coordinamento.

	Anno fondazione	Studenti	Diplomi di dottorato	Sc. umane e sociali	Sc. naturali	Sc. Medicina tecniche
Università di Basilea	1460	5776	345	X	X	X
Università di Berna	1528	9376	409	X	X	X
Università di Friburgo	1889	8354	85	X	X	
Università di Ginevra	1559	9442	252	X	X	X
Università di Losanna	1537	7517	154	X	X	X
Università della Svizzera italiana	1996	1477	5	X		X
Università di Lucerna	1574	536	2	X		
Università di Neuchâtel	1838	2654	68	X	X	
Università di San Gallo	1898	3984	128	X		
Università di Zurigo	1833	17995	643	X	X	X
Politecnico Federale di Zurigo	1854	5006	463		X	X
Politecnico Federale di Losanna	1968	2269	189		X	X
Fachhochschule Nordwestschweiz	1995	4159	-	X		X
Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale	1995	7441	-	X		X
Berner Fachhochschule	1995	3609	-	X		X
FH Zentralschweiz	1995	2337	-	X		X
FH Ostschweiz	1995	2403	-	X		X
Zürcher FH	1995	7305	-	X		X
SUPSI	1995	1084	-	X		X

Anno 2002. Le SUP sono state create nel 1995 dal raggruppamento e riorganizzazione di scuole di formazione professionale superiori esistenti.

meccanismi di finanziamento. La limitazione principale per la riforma è la ripartizione costituzionale delle competenze fra Confederazione e Cantoni, che è sottoposta obbligatoriamente al voto popolare. Il gruppo di lavoro ha esaminato tre modelli possibili. Il primo prevede la concentrazione delle competenze sulle scuole universitarie a livello federale, con un contributo finanziario dei cantoni in rapporto al numero di studenti. Il secondo prevede una separazione dei compiti fra la Confederazione che finanzierebbe la ricerca attraverso il Fondo Nazionale e la CTI, ed i Cantoni, che finanzierebbero l'educazione. Il terzo prevede un rafforzamento della cooperazione attraverso la creazione di nuove strutture e un riordino delle competenze. Il primo modello non è praticabile poiché i Cantoni non sono disposti a

rinunciare alle loro competenze pur pagando parte della formazione universitaria. Il secondo solleva dei problemi sul funzionamento delle università, rispettivamente l'equilibrio fra le diverse discipline scientifiche. Il terzo è quindi, pragmaticamente, il solo praticabile nel contesto politico svizzero.

#### Gli elementi principali

La riforma prevede tre elementi principali: la creazione di nuove strutture di coordinamento; una revisione dei meccanismi di finanziamento; la riorganizzazione dei curricula.

1) A livello istituzionale, si propone la creazione di una *conferenza dei poteri pubblici responsabili delle scuole universitarie*, dove saranno rappresentati i Cantoni e la Confederazione. Questo organo politico stabilirà le condizioni di finanziamento.

Immagine PostScript  
(sw\_colori.eps)

## News

Swisscast è un servizio di informazione online sul mondo della ricerca scientifica. Informazioni e iscrizione gratuita su [www.ticinoricerca.ch/ricerca\\_attualita/swisscast.htm](http://www.ticinoricerca.ch/ricerca_attualita/swisscast.htm)

### Nuovo sito web

Il nuovo sito web del Servizio ricerca USI-SUPSI sarà attivato a inizio aprile 2005. Oltre a una grafica ed una struttura di navigazione rivisti, i contenuti sono stati ampliati e aggiornati. Il sito comprende una presentazione completa degli strumenti di finanziamento della ricerca e un'introduzione alla ricerca nella Svizzera italiana. Prevede inoltre sezioni dedicate ai programmi europei e agli strumenti per le piccole e medie imprese. [www.ticinoricerca.ch](http://www.ticinoricerca.ch)

### Campus Virtuale Svizzero

Il campus virtuale svizzero - il programma della Confederazione per l'introduzione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle scuole universitarie - ha lanciato la sua quarta messa a concorso. I progetti avranno per obiettivo la progettazione o ristrutturazione di corsi universitari con l'utilizzo delle nuove tecnologie, ad esempio con la produzione di materiali on-line, di strumenti per lo studio e la sperimentazione e di strumenti di comunicazione e per lo studio a distanza.

I progetti dovranno essere realizzati da consorzi di almeno tre scuole universitarie svizzere; i criteri principali di selezione sono il grado di innovazione dal punto di vista didattico ed il numero di potenziali utilizzatori. La riduzione del numero di ore in classe e la possibilità di auto-apprendimento sono pure importanti, come le possibilità di utilizzo nella formazione continua. La realizzazione tecnica dei progetti sarà affidata ai centri di supporto e-learning dell'università capofila, per USI e SUPSI il laboratorio comune elab. La data per presentare le proposte è fissata al 17 maggio 2005. I progetti inizieranno a inizio 2006. [www.virtualcampus.ch](http://www.virtualcampus.ch)

to del sistema, le direttive sulla durata degli studi, il riconoscimento e la valutazione della qualità e si incaricherà della pianificazione in settori ad alto costo come la medicina e la tecnologia. La Conferenza sarà consigliata da un *Consiglio delle scuole universitarie svizzere*, sotto la presidenza del Segretario di Stato.

La *Conferenza dei rettori e dei presidenti* riunirebbe i rettori di tutte le scuole universitarie (incluse le alte scuole pedagogiche) e si incaricherebbe della coordinazione dei cicli di studio e della cooperazione universitaria. Il modello prevede perciò una separazione fra il livello politico ed il coordinamento fra le scuole, che vedrebbero rafforzata la loro autonomia.

2) *Modalità di finanziamento*. I canali attuali continuano ad esistere, ma il calcolo dei contributi cantonali e federali sarà basato su *costi standard* per numero di studenti e di diplomi, basati su cicli con un numero adeguato di studenti. Queste regole si applicheranno anche ai Politecnici federali. Inoltre la Confederazione verserà un contributo del 20% sui sussidi del FNS e della CTI per coprire i costi generali delle università.

3) *La riorganizzazione dell'offerta formativa* è demandata alle scuole, rispettivamente alla Conferenza dei rettori che è responsabile di coordinare il processo e di emanare direttive generali, ad esempio sul numero minimo di studenti ed il numero di studenti per professore. Tuttavia nei settori a costo elevato la Conferenza delle collettività potrebbe emanare delle direttive obbligatorie, rispettivamente intervenire utilizzando la leva finanziaria.

### Le prospettive

Nel novembre 2004, il Consiglio federale ha incaricato i dipartimenti

dell'interno e dell'economia di preparare un progetto di legge sulle scuole universitarie che sostituirebbe le tre leggi attuali; esso dovrebbe essere sottoposto alla procedura di consultazione nella seconda metà del 2005. A questo punto si vedrà se i diversi attori, dai Cantoni alla Conferenza dei Rettori delle Università al Consiglio dei Politecnici sono disposti ad accettare una riforma che ne modificherebbe le competenze e rafforzerebbe il ruolo del Segretario di Stato. La discussione di principio si intersecherà quindi con questioni di potere e finanziarie. La nuova legge potrebbe entrare in vigore fra il 2008 ed il 2010. Parallelamente la Commissione scienza, educazione e cultura del Consiglio Nazionale ha lanciato la consultazione per la revisione degli articoli costituzionali sull'educazione, ancorando nella costituzione il principio della responsabilità comune di Confederazione e Cantoni; i risultati mostrano che non c'è un consenso su questa riforma, che a lungo termine appare indispensabile.

### Bibliografia

Groupe de projet "Paysage des Hautes Ecoles 2008" (2004), Rapport sur la refondation du paysage suisse des hautes écoles, Berna.

Lepori B. (2004), La politique de la recherche en Suisse. Acteurs, institutions et dynamique historique, Tesi di dottorato, Lugano.

OECD (2003), L'enseignement tertiaire en Suisse, Paris.

### Siti web

Segretariato di Stato: [www.sbf.admin.ch](http://www.sbf.admin.ch)  
Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia: [www.bbt.admin.ch](http://www.bbt.admin.ch)  
Conferenza Universitaria Svizzera [www.cus.ch](http://www.cus.ch)