

# Foglio Federale

Berna, 16 dicembre 1965      Anno XLVIII      Volume III

N° 50

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 12, con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. (già Tipo-litografia Cantonale) Bellinzona — Telefono 092/5 18 71 — Ccp 65-690

---

9373

## **Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale per un disciplinamento provvisorio del sussidiamento delle spese cantonali in favore delle università**

(Del 29 novembre 1965)

**Onorevoli signori, Presidente e Consiglieri,**

Ci pregiamo di proporvi, con il presente messaggio, un disegno di decreto inteso ad istituire un ordinamento provvisorio per il sovvenzionamento degli sforzi sostenuti dai Cantoni a favore delle università.

L'aiuto federale alle università cantonali si pone ormai come compito indispensabile ed urgente. Il disegno di decreto prevede l'attribuzione di sussidi per un ammontare totale di 200 milioni di franchi, scalati su un periodo di 3 anni (dal 1966 al 1968). Trattasi d'una soluzione transitoria, unicamente destinata a possibilizzare o ad agevolare ai Cantoni l'approntamento tempestivo dei provvedimenti che oggi s'impongono in vista dello sviluppo delle università. Non abbiamo invero ancora, di tutta questa complessa problematica, una veduta sufficientemente chiara, tale da consentire l'impostazione di un disciplinamento definitivo dell'aiuto federale, nonchè la soluzione delle gravi questioni che esso implica, fra cui spicca quella del reperimento dei mezzi finanziari. La Confederazione ed i Cantoni universitari dovranno, del resto, già fare sforzi ingenti per progettare, nel breve spazio di tre anni, un disciplinamento legislativo, il quale possa assicurare un aiuto funzionale dello Stato centrale alle università, per un periodo assai lungo.

## A. NOTE GENERALI SULLE UNIVERSITÀ SVIZZERE

Il nostro Paese conta nove università e scuole superiori. Sono esse: la scuola politecnica federale, in Zurigo, le università di Basilea, Berna, Friburgo, Ginevra, Losanna, Neuchâtel e Zurigo e la scuola superiore di studi economici e sociali di San Gallo. V'è dunque da noi, un istituto d'insegnamento superiore ogni 650 000 abitanti circa, proporzione, questa, che pone la Svizzera fra le nazioni di maggior densità universitaria.

Non ci è malauguratamente possibile, nei limiti del presente messaggio, addentrarci in un'analisi particolareggiata della storia, dell'organizzazione e della struttura di ognuna delle nostre università; dobbiamo proprio limitarci a poche note fondamentali sul nostro mondo universitario considerato nel suo insieme.

La più vecchia università svizzera è, di gran lunga, quella di Basilea. Frutto tardivo del concilio di Basilea, essa fu fondata nel 1460 da Pio II. Le altre università risalgono soltanto al XIX ed all'inizio del XX secolo. Nel clima delle idee liberali che permeavano il periodo della Rigenerazione, furono fondate le università di Zurigo (1833) e di Berna (1834). La seconda metà del secolo scorso vide nascere le università di Ginevra (1873), Friburgo (1889) e Losanna (1890). La scuola superiore di studi economici e sociali di San Gallo fu creata nel 1898. L'ultima nata, fra le nostre università, quella di Neuchâtel, risale al 1909. Il politecnico federale è stato fondato nel 1854.

Le nostre università si riallacciano, per la maggior parte, ad istituti preesistenti: l'università di Berna si è innestata sulla scuola di teologia, ivi attiva a contare dal 1528 e trasformatasi poi in accademia nel XVIII secolo; l'università di Ginevra è succeduta all'accademia fondata da Calvino nel 1559; le origini dell'università di Losanna si ritrovano in uno studio di teologia istituito nel XVI secolo e trasformatosi poi anch'esso in accademia; radice dell'università di Zurigo è la scuola fondata da Zwingli nel 1523, denominata, qualche anno più tardi «Carolinum» e presto assurta a centro della vita spirituale zurigana, funzione da essa tenuta poi per ben 300 anni; la facoltà di diritto dell'università di Friburgo è stata attuata in continuazione di un'accademia di diritto, attiva in detta città già nella seconda metà del XVIII secolo; infine l'università di Neuchâtel derivò dall'accademia ivi fondata nel 1838.

Le nostre università dipendono dai Cantoni; non abbiamo nè università private nè università prettamente comunali. Una sola scuola superiore, quella di studi economici e sociali di San Gallo, è sottoposta a due autorità, e cioè sia al Cantone sia alla città. Ovunque l'organizzazione universitaria è stabilita dai testi legislativi, i quali pongono però somma cura a garantire pienamente l'autonomia universitaria. Questa consiste nella competenza di prendere le decisioni in modo autonomo su tutti i punti che toccano gli interessi della scienza.

Tutte le università elvetiche si articolano in diverse facoltà. Quelle di lettere e scienze esistono in tutte le università. È dato pure in ciascuna di esse l'insegnamento nelle discipline giuridiche, economiche e sociali, ma queste discipline non formano ovunque una facoltà. L'insegnamento della medicina è impartito nelle università di Basilea, Berna, Ginevra, Losanna e Zurigo; in questo settore le università di Friburgo e Neuchâtel impartiscono solo l'insegnamento propedeutico, la prima, fino al secondo esame, la seconda soltanto fino al primo esame. Le scuole superiori di Berna e di Zurigo posseggono una facoltà di medicina veterinaria. Quanto alla teologia, l'insegnamento è assai caratterizzato: Friburgo possiede una facoltà di teologia cattolica romana, Berna una di teologia protestante ed una di teologia vecchio-cattolica, e ciascuna delle altre 5 università, una facoltà di teologia protestante.

La scuola superiore di San Gallo si è specializzata nelle scienze economiche amministrative e sociali, articolandosi nelle sezioni d'economia commerciale ed industriale, d'economia generale e geografia economica, di diritto, di scienze e tecnica e di lettere. Il politecnico federale si suddivide pure in sezioni, attualmente dodici.

Verso ogni università gravita un numero vieppiù crescente d'istituti adibiti soprattutto alla ricerca.

Spetta all'università conferire i gradi accademici, alla fine degli studi: sono essi, ordinariamente, la licenza, la laurea ed i diplomi speciali.

Nonostante le diversità organizzative e strutturali, le università elvetiche presentano tutte alcuni tratti comuni fondamentali. Tutte, infatti, sono impregnate di quella concezione di Guglielmo di Humboldt, rampollata da un sostrato idealistico, che trovò una sua prima attuazione, nel 1809, nell'istituzione dell'università di Berlino.

Fra i connotati delle nostre scuole superiori dobbiamo elencare al primo posto quello dell'*unità di ricerca ed insegnamento*. Questo principio unitario è radicato nell'idea che il compito più elevato svolto dall'università, e cioè l'avviamento al metodo scientifico, non possa essere affidato se non a professori che arricchiscono ed integrano le loro conoscenze teoriche mediante una propria attività creatrice nel settore della ricerca. Il principio dell'unità si traduce, per lo studente, in un vantaggio considerevole. Di fatto non v'è migliore introduzione al lavoro scientifico, se non quella dell'incontro con un docente che, come ricercatore, partecipa attivamente, con opera teorica e pratica, al crescere della scienza stessa.

Il secondo connotato fondamentale delle nostre università è quello della *libertà di ricerca e d'insegnamento*. Certo spetta allo Stato fondare le università e dotarle dei mezzi necessari per svolgere la propria funzione, ma lo Stato deve, per principio, astenersi da ogni coercizione politica o filosofica sulle finalità dell'insegnamento e della ricerca. Per lo studente,

questo principio di libertà è concretamente attuato nelle nostre università. È lasciata allo studente la cura d'organizzare, da se stesso, nella misura del possibile, i propri studi ed i propri esami. Bisogna riconoscere tuttavia che la crescente regolamentazione degli uni e degli altri viene sempre più di frequente a restringere quella libertà, pur senza inficiare la norma della responsabilità dello studente per l'attuazione dei propri studi.

All'inizio del XIX secolo si considerava ancora che il compito precipuo dell'università fosse quello di dare una formazione generale. Era, ovviamente, una finalità ideale, che non poteva mai essere pienamente raggiunta, anche se, a quel tempo, le condizioni erano più favorevoli d' adesso. Ma, da allora, l'evoluzione s'è fatta costantemente nel senso di una progressiva specializzazione e le università sono divenute delle scuole di preparazione a professioni ben determinate. Nel contempo la specializzazione della ricerca e la sua estensione in profondità è venuta accentuandosi in proporzioni considerevoli ed, oggi, segue questa direzione con ritmo più che mai intenso. Delle professioni sempre più numerose, moltissime affatto nuove, richiedono attualmente una formazione universitaria, nè le nostre scuole superiori possono rifiutarsi di fornirla; esse si vedono quindi costrette ad inserire continuamente nuove discipline nei loro programmi di insegnamento e di ricerca. Siamo dunque giunti al punto in cui appare logico chiedersi seriamente se le università potranno, in avvenire, mantenere, a lato di questo loro nuovo carattere di istituti di formazione specializzata, quello tradizionale di «universitas litterarum» che, a parlar propriamente, sembrerebbe il solo idoneo a conferire lo spirito universitario.

Attualmente s'elevano voci numerosissime invitanti ad un riesame dell'organizzazione e della strutturazione delle università, nell'intento di adattare l'istituto alle mutate condizioni. Allorchè si preparava la creazione della nuova università della Ruhr, a Bochum, questo problema s'era chiaramente posto e la soluzione ne era stata ritrovata nell'adottare concezioni nuove, scostantesi recisamente dalla divisione tradizionale in facoltà e includenti come propriamente universitarie anche le scienze tecniche. Nemmeno le nostre università potranno sottrarsi, in questi prossimi anni, alla necessità di condurre uno studio approfondito per definire le necessarie riforme strutturali. È molto importante, anche ai fini di un disciplinamento definitivo dell'aiuto federale, che la struttura e l'organizzazione delle università siano rese pienamente atte a rispondere alle esigenze del presente.

In quest'ordine d'idee ci si può chiedere infine quali risultati siano stati conseguiti col rinunciare a fondare un'università federale. Già la costituzione del 1848 conferiva alla Confederazione, com'è noto, il diritto di creare un'università svizzera ed una scuola politecnica. La seconda fu istituita nel 1854, per contro tutti gli sforzi sinora fatti per fondare un'università federale sono risultati vani. Nessuno oggigiorno se ne rammarica, chè l'istituzione decentrata appare rispondere molto meglio

alle caratteristiche del nostro Paese. L'università, grazie a questa forma d'impianto, riesce a prendere nella dovuta considerazione i bisogni culturali particolari alla regione e può conseguentemente formare con essa un'unità dialetticamente feconda. Le particolarità regionali non hanno invece un'importanza comparabile per una scuola politecnica, le scienze tecniche non postulando alcun nesso organico particolare con l'ambiente culturale regionale. Ciò spiega perchè la Confederazione abbia creato un politecnico federale ed abbia invece abbandonato ai Cantoni la cura d'istituire le università.

Sino agli anni cinquanta, i Cantoni sono riusciti ad adeguare via via, usando unicamente dei mezzi di cui disponevano, le loro università alle esigenze crescenti e a far sì che si sviluppassero e si aggiornassero. Da allora però le condizioni son profondamente mutate. Torneremo nel prossimo capitolo sui motivi che obbligano ormai i Cantoni ad affidarsi all'aiuto dello Stato centrale; vogliamo qui soltanto precisare che è d'un'importanza capitale che l'attrezzatura delle nostre scuole superiori possa sempre rispondere agli ingenti bisogni della scienza moderna ed alle giustificate pretese che i nuovi quadri di tutte le categorie scientifiche logicamente avanzano. Il mantenimento d'una elevata potenzialità di ricerca è poi, per tutti gli Stati progrediti, l'irrinunciabile premessa della prosperità economica. L'asserto vale in modo particolare per un Paese esportatore, come la Svizzera, il quale deve poter contare su una produzione d'alta qualità, che resti concorrenziale sul piano sempre più difficile della competizione internazionale e che possa quindi garantire un alto livello di vita.

## B. NECESSITA' D'UN AIUTO FEDERALE ALLE UNIVERSITA' CANTONALI

### 1. Note storiche

Il 23 giugno 1960, il consigliere nazionale Weibel (Laufon/BE), appoggiato da 19 confirmatari appartenenti a tutti i principali gruppi parlamentari, presentava una mozione per l'aiuto federale alle università cantonali. Data l'ingente portata politico-culturale e politico-finanziaria della mozione, parve indicato, prima di passare a trattarla, di consultare i capi dell'istruzione pubblica dei Cantoni universitari, nonchè il presidente del Consiglio del Politecnico federale e il presidente del Consiglio nazionale delle ricerche. Tutte queste autorità si dichiararono favorevoli al concetto fondamentale della mozione ma tutte nel contempo espressero opinioni molto divergenti quanto agli aspetti particolari del problema. Le divergenze insorsero principalmente sulle questioni seguenti: la Confederazione deve sostenere le università come un tutto oppure limitarsi a

sussidiarne solo talune facoltà particolarmente costose? Quali condizioni converrebbe porre nell'attribuire dei sussidi a favore delle università? Come risolvere i problemi della coordinazione interuniversitaria?

Tuttavia, gli oneri universitari crescendo in modo impressionante, il Consiglio federale si persuase che non si potesse affatto opporsi all'idea fondamentale espressa dalla mozione. La situazione però, nell'insieme, non risultava ancora sufficientemente chiara perchè l'esecutivo accettasse senz'altro una proposta obbligatoria, chè tale sarebbe stata quella avanzata nella forma della mozione, onde pregò l'autore della medesima di trasformare la mozione in postulato. Quest'ultimo, accettato il 21 dicembre 1960 dal Consiglio nazionale, aveva il tenore seguente:

«Il felice e fausto aumento del numero degli studenti, nonchè l'enorme sviluppo delle scienze (segnatamente di quelle naturali) postulano un nuovo ampliamento delle nostre università cantonali. Questo compito, vieppiù gravoso, è prossimo a superare le possibilità dei Cantoni. L'interesse culturale ed economico del Paese richiede tuttavia che lo sviluppo delle università sia favorito. Conseguentemente il Consiglio federale è invitato ad esaminare se non convenga proporre al Parlamento un progetto inteso ad assegnare dei sussidi federali per le spese d'ampliamento delle università cantonali».

Il postulato fu accettato senza discussione nè opposizione, il che prova che s'era ormai operato un mutamento fondamentale nel modo d'abbordare la questione dell'aiuto federale alle università cantonali e che s'era abbandonata la posizione, tanto frequente prima, sia entro sia fuori del parlamento, avversa a quell'intervento.

La competenza d'istituire un'università federale, conferita allo Stato centrale dalla costituzione del 1848, non era stata in nulla ristretta dal testo costituzionale del 1874; il quale anzi l'estendeva addirittura, accordandogli espressamente anche il diritto di sostenere le università esistenti e qualsiasi altro istituto d'istruzione superiore. Ma mentre la primitiva idea dell'università federale era ormai condannata a perdere attualità e forza, quest'altra dell'aiuto alle università cantonali esistenti guadagnava terreno e generava anche alcuni tentativi concreti in vista d'un aiuto generale e durevole. In questo contesto, il 28 aprile 1888, i Cantoni universitari indirizzarono al Consiglio federale una petizione in favore di un programma di sussidiamento annuale delle università per un ammontare provvisorio di 350 000 a 400 000 franchi. Già questa petizione allegava il fatto del massiccio progresso scientifico che acuiva il bisogno di attrezzature più ingenti e perfezionate, cui non si poteva rispondere se non con sforzi finanziari onerosissimi.

Questa petizione dei Cantoni universitari non sortì alcun effetto pratico e pure vana rimase una petizione della conferenza svizzera dei direttori cantonali dell'educazione pubblica, rivolta al Consiglio federale il 14 novembre

1906 e richiedente anch'essa un aiuto federale per le università, giustificato con argomentazioni analoghe a quelle inserite nella petizione dei Cantoni.

Il problema restò quindi in sospeso fino al secondo dopoguerra. Esso fu ripreso solo nel 1946, allorchè, discutendosi il credito di 27 milioni di franchi per lo sviluppo del politecnico federale, il consigliere nazionale Adrien Lachenal e il consigliere agli Stati Albert Malche, ambedue ginevrini, presentano alle Camere, il 18 marzo, dei postulati paralleli sollecitanti il sovvenzionamento federale delle università cantonali, al fine d'impedire che il politecnico federale facesse loro una concorrenza, a lungo andare intollerabile, favorito com'era dall'ingenza dei mezzi di cui veniva a disporre. I postulanti sottolineavano che la limitata potenzialità finanziaria dei Cantoni si sarebbe vieppiù rivelata insufficiente a rispondere alle esigenze del progresso scientifico e ad assicurare in pieno il fiorire dell'istituto universitario. Orbene, argomentavano essi, l'organicità e la forza del nostro Paese riposano sulla molteplicità delle sue tradizioni culturali: per questo la Confederazione dovrebbe aiutare anche le diverse università cantonali a raggiungere una loro fase di completo sviluppo.

Oggigiorno appare manifesto che i due deputati ginevrini avevano previsto esattamente l'evoluzione delle cose; allora, invece, i tempi erano immaturi perchè quella loro concezione potesse imporsi. I due postulati furono quindi respinti a forte maggioranza durante la sessione del giugno 1947. E non solo per motivi finanziari, ma proprio per motivi di politica culturale, come quelli sottolineati nella risposta del rappresentante del Consiglio federale, on. Filippo Etter, il quale, come capo del Dipartimento dell'interno si riallacciò alla decisione del 1854 d'istituire solo il politecnico federale e non anche un'università federale. La sua argomentazione può essere riassunta come segue: alla Confederazione il politecnico federale, ai Cantoni le università, secondo la ripartizione ormai ammessa quasi come diritto costituzionale non scritto. Sinora i Cantoni universitari, a giusta ragione, sono sempre stati fieri della loro autonomia in materia universitaria. La sovranità scolastica è del resto un elemento determinante, ed una garanzia essenziale, della struttura culturale, politica e federalista del nostro Paese. Il rappresentante del Consiglio federale aggiungeva che, in una conferenza espressamente convocata per l'esame dei due postulati, i capi dell'istruzione pubblica dei Cantoni universitari erano rimasti sensibili all'argomento si da respingere, a maggioranza, il principio d'un aiuto federale alle università cantonali o comunque da esprimere la loro intenzione di rinunciare ad un tale sussidio.

Ma la reiezione dei postulati Lachenal e Malche urtava contro il corso fatale delle cose, il quale segnava frattanto un nuovo potentissimo sviluppo della scienza e della tecnica e, parallelamente, un aumento massiccio degli oneri universitari. E se le ragioni opposte all'istituzione d'un'università federale mantenevano il loro pieno valore, appariva però anche, in modo sempre più netto, che il decentramento costringeva ciascuna università su una base finanziaria relativamente ristretta, destinata ad apparire sempre più angusta col progredire delle scienze.

L'evoluzione che siamo venuti tratteggiando spiega perchè il postulato Weibel, nel 1960, non abbia più trovato, come l'abbiamo detto sopra, alcuna opposizione.

## 2. Disposizioni sinora attuate per l'aiuto universitario

Sarebbe totalmente errato supporre che, in difetto di un regime generale di sovvenzionamento, la Confederazione non abbia sinora fatto nulla per aiutare le università cantonali.

Da sempre la legislazione sulla formazione professionale (A VIII A 3) ha servito di fondamento a dei sussidi accordati alle università per alleviarle delle spese loro cagionate dalla formazione dei professori delle scuole di commercio. Va detto però che questi sussidi hanno avuto un'importanza finanziaria unicamente per la scuola superiore di San Gallo, la quale, nel corso dell'ultimo quinquennio (1959/1963) per il quale vi sono conteggi completi, ha ricevuto in tutto 900 000 franchi di sussidio.

Verso la fine della seconda guerra mondiale, l'ingente potenziamento delle ricerche, messo in atto dai belligeranti, obbligò anche il nostro Paese a porre in cantiere un'azione analoga: trattavasi innanzi tutto di prevenire il pericolo che avrebbe potuto minacciare la nostra esportazione, qualora noi non fossimo riusciti a mantenere all'avanguardia la nostra industria, mercè un non intermesso perfezionamento dei metodi e dei procedimenti produttivi. Orbene, già allora, era chiaro che all'uopo occorreva porre la massima cura nello sviluppare segnatamente la ricerca fondamentale.

Per questo, nel 1944, la Confederazione pose mano all'allestimento di un regime d'incremento della ricerca. I mezzi finanziari furono all'inizio reperiti nei crediti per la creazione delle occasioni di lavoro; oggigiorno ci si riallaccia alla legge federale del 30 settembre 1954 sulle misure preparatorie intese a combattere la crisi e a procurare lavoro (A XV C 1). L'articolo 4 di detta legge dispone infatti che la Confederazione può assegnare dei sussidi alle università per nuove ricerche tecniche e scientifiche, purchè queste ricerche collimino con le finalità evidenziate dal titolo stesso della legge. In questo modo, a contare dal 1946, si sono potuti versare alle università cantonali 10 milioni di franchi. Va riconosciuto, ovviamente, che da una veduta generale questi sussidi appaiono costituire pur sempre un aiuto ben modesto.

Per colmare il ritardo particolare in cui era venuta a trovarsi la ricerca nucleare, il Consiglio federale istituì, nel 1945, un'apposita commissione di studio. Questa commissione attribuì, sino a tutto il 1957, 10 milioni di franchi circa a programmi scientifici di ricerca nel settore della fisica nucleare nonchè per l'acquisto di elementi fissili. I lavori sussidiati furono condotti in massima parte nell'ambito degli istituti universitari. A contare

dal 1958, è il Fondo nazionale della ricerca scientifica l'ente abilitato ad allargare i crediti necessari per sostenere la ricerca nucleare.

Attualmente i maggiori sussidi federali alle università passano per una via indiretta, cioè attraverso il Fondo nazionale citato qui innanzi. Il Fondo esiste dal 1952 come fondazione privata per l'incremento della ricerca fondamentale nei diversi settori ed è sostenuto dalla Confederazione pressoché interamente per quanto riguarda i mezzi finanziari necessari alla sua gestione. Dall'inizio della sua attività sino a tutto il 1965, le spese totali sostenute dal Fondo nazionale per la ricerca e la formazione dei nuovi quadri scientifici sono assommate a 200 milioni di franchi in cifra tonda. Gran parte di questi 200 milioni è andata a favore delle università, che sono proprio i principali centri della ricerca, ed ha consentito loro d'impostare e di realizzare numerosi progetti nonchè d'acquistare attrezzature costose. Un'altra voce importante è stata quella dei sussidi detti personali, intesi a creare dei posti d'insegnamento e di ricerca nelle università stesse; quest'azione dei sussidi personali ha contribuito assai ad aumentare il numero degli scienziati. Negli ultimi 7 anni (dal 1958 al 1964) gli assegnamenti del Fondo nazionale alle università e alle altre scuole superiori hanno toccato i 110,2 mio di franchi, di cui 91 milioni circa sono andati alle università cantonali. Va però precisato che il Fondo non ha facoltà di assegnare dei sussidi nè per l'opera edilizia nè per la gestione ordinaria delle università.

Mediante decreto federale del 9 marzo 1961 (FF 1961, 403), sono stati concessi 3,7 milioni di franchi, a titolo di sussidio unico, al Cantone di Vaud, per consentirgli d'ampliare la scuola politecnica dell'università di Losanna. L'aiuto si giustificava a cagione degli oneri particolarmente gravosi d'un Cantone che mantiene una scuola politecnica a lato d'un'università completa, e costituiva inoltre un contributo all'opera urgente d'incremento della formazione di nuovi ingegneri.

Oltre ai provvedimenti or ora descritti, a beneficio diretto o indiretto delle università cantonali, la Confederazione mantiene, mediante sussidi annuali regolari, a contare dal 1952, l'istituto universitario di studi internazionali superiori di Ginevra, il quale, ancorchè strettamente connesso con l'università, è nondimeno eretto come fondazione autonoma. L'istituto si dedica specialmente all'insegnamento e alla ricerca nel campo delle relazioni internazionali ed è accessibile solo agli studenti già titolari d'un grado universitario. La legittimità dell'aiuto federale a questo istituto non è stata mai revocata in dubbio, sia per quel suo carattere spiccatamente internazionale, puntualmente riflesso nell'organizzazione, nei programmi e nella composizione del corpo insegnante, sia per quel suo manifesto esorbitare dall'ambito cantonale. È certo che l'istituto riveste notevole importanza per le nostre relazioni esterne nonchè per la formazione degli aspiranti del Dipartimento politico, cui provvede mediante un particolare programma adeguatamente articolato.

Quest'istituto, in virtù del vigente decreto federale del 29 settembre 1961 (FF 1961, 1289), riceve un sussidio annuo di 300 000 franchi; inoltre in considerazione dei compiti da esso assunti nel settore dell'aiuto ai Paesi sottosviluppati, esso riceve altri 100 mila franchi all'anno, attinti dai crediti dell'assistenza tecnica.

### **3. Istituzione, compito e rapporto della commissione federale dei periti per lo studio di un aiuto alle università**

(Commissione Labhardt)

Allo scopo di esaminare il postulato del Consiglio nazionale del 21 dicembre 1960 (postulato Weibel), il Dipartimento dell'interno convocò, già il 24 gennaio 1961, una conferenza, cui presero parte i capi dei dipartimenti dell'istruzione pubblica dei Cantoni universitari, il presidente del Consiglio della scuola politecnica federale, i rettori delle università e i rappresentanti del Fondo nazionale.

Fondandosi su quanto in essa fu discusso, il Dipartimento si rivolse quindi, per mezzo di una circolare, ai dipartimenti dell'istruzione pubblica dei Cantoni universitari, invitandoli a informarlo sui progetti di ampliamento di ogni singola università per i prossimi 5 anni e sulle prevedibili spese. Esso chiedeva loro, nel contempo, se reputassero necessario un sussidio federale per la realizzazione di questi progetti. Nell'autunno del 1961, il Dipartimento era in possesso di tutte le risposte, le quali, però, non consentivano un giudizio chiaro e concludente. I partecipanti alla conferenza del mese di gennaio 1961 furono quindi convocati a una nuova seduta il 26 ottobre 1961. Considerati i risultati poco soddisfacenti dell'inchiesta, questa conferenza suggeriva di costituire una commissione di periti incaricati di esaminare a fondo la situazione e i bisogni delle università svizzere e di elaborare proposte per un eventuale aiuto da parte della Confederazione. Tenendo conto di queste raccomandazioni, il dipartimento nominò, l'8 febbraio 1962, la «Commissione federale dei periti per lo studio dell'aiuto alle università» (denominata qui di seguito Commissione Labhardt o Commissione), la quale — conformemente all'auspicio della conferenza — si componeva esclusivamente di membri del corpo insegnante di ogni singola università, essendovi rappresentate, in tal modo, tutte le facoltà più importanti. Per garantire all'inchiesta la maggior oggettività possibile, i membri della commissione non furono nominati in qualità di rappresentanti delle loro rispettive università, bensì come periti del Dipartimento dell'interno. Il professor André Labhardt, che in seguito assurse alla carica di rettore dell'università di Neuchâtel, accettò la presidenza della Commissione. Il compito assegnato alla Commissione dal Dipartimento dell'interno era di studiare le necessità e, dandosene il caso, le modalità per le

sovvenzioni federali alle università cantonali. Alla Commissione si lasciò piena libertà quanto ai metodi di lavoro. Essa aveva, segnatamente, anche il diritto di consultare dei periti per chiarire casi speciali, diritto di cui usufruì più volte.

La Commissione ultimò i lavori il 29 giugno 1964. Il rapporto finale, approvato all'unanimità, poté essere pubblicato nel corso di una conferenza stampa il 17 settembre dello stesso anno. Grazie a ricerche approfondite e fondate su un'inchiesta a largo respiro (questa volta coronata da successo), la Commissione fu in grado di stabilire, in un quadro generale, la situazione attuale e i bisogni delle università svizzere, il che permise l'elaborazione di proposte sostanziali per il futuro aiuto da parte della Confederazione. Il rapporto della Commissione è stato distribuito a tutti i membri dell'Assemblea federale, onde, considerandolo già noto, ci limitiamo a rilevarne i punti essenziali per la valutazione del problema di un futuro aiuto federale alle università cantonali.

La Commissione Labhardt insiste sull'opinione — documentata con specifici dati numerici, di cui riparleremo — che è giunto il momento di modificare fundamentalmente il finanziamento delle università cantonali e che questa modificazione non può consistere se non nella concessione regolare di importanti sovvenzioni federali. La necessità attuale di ricupero e, soprattutto, le nuove esigenze dell'insegnamento e della ricerca scientifica, come anche il forte aumento del numero degli studenti, causano ai Cantoni, per di più costretti proprio ora ad ampliare le loro università, spese di una portata tale da far apparire indispensabile un aiuto federale.

Quanto alle nuove esigenze dell'insegnamento, le nostre università si vedono obbligate per poter seguire l'evoluzione della scienza, — e già v'accennammo — a inserire continuamente nuove discipline nei loro programmi d'insegnamento. In questi ultimi tempi è risultato necessario, tanto per citare solo alcuni esempi, di programmare o incrementare l'insegnamento delle seguenti discipline universitarie: econometria, sociologia, radiologia, radiobiologia, fisica nucleare e medicina nucleare, microbiologia generale e biologia molecolare, genetica generale, genetica umana. Con l'evoluzione, globalmente considerata, aumentano anche le esigenze cui deve far fronte l'insegnamento nel settore delle scienze per così dire classiche. Si prevede, inoltre, che l'insegnamento avrà bisogno in misura sempre maggiore, di nuovi mezzi ausiliari tecnici. Il rapporto della Commissione fa notare, inoltre, che l'introduzione di metodi didattici più efficaci nelle nostre università è desiderata; si raccomanda, a tale riguardo, di ridurre il numero degli studenti che seguono corsi eccessivamente frequentati, scindendoli in gruppi più ristretti, così da ottenere maggiori possibilità di contatto. Ciò presuppone, indipendentemente dall'aumento numerico degli studenti, l'assunzione di nuovi professori e assistenti.

Nel settore delle ricerche si dovrà contare con esigenze ancor più spiccate che non nell'insegnamento, segnatamente per quanto riguarda le scienze naturali, la medicina e le scienze tecniche. In vasti settori di queste discipline, il lavoro scientifico dipende direttamente dalla dotazione, sempre costosa, di complessi macchinari, di apparecchiature e installazioni speciali, nonchè dall'organizzazione di gruppi di collaboratori specializzati. Ma anche nel ramo delle scienze umanistiche le ricerche moderne devono affrontare esigenze sempre maggiori, in quanto pure qui i metodi scientifici sono in fase di continuo perfezionamento.

Per l'avvenire si deve inoltre mettere in conto un aumento di studenti molto considerevole. L'Ufficio federale di statistica calcola che la popolazione svizzera in età universitaria (20 a 27 anni) aumenterà da 479.000 nel 1960 a circa 650.000 nel 1970. Del resto indipendentemente da questa evoluzione demografica, la situazione va di per sè criticizzandosi a cagione dell'evoluzione della domanda, già oggi d'importanza determinante. In numerose professioni si constata sin d'ora un'estrema carenza di personale con formazione universitaria, come è stato rivelato in due pubblicazioni dettate cioè nel rapporto pubblicato nel 1959 da una Commissione istituita dal signor F. Hummler, allora delegato alle occasioni di lavoro (Commissione Hummler) e in quello pubblicato nel 1963, della «Commissione federale per lo studio dei problemi della formazione dei nuovi quadri nelle discipline umanistiche e mediche nonchè nel settore dell'insegnamento medio», costituita dal Dipartimento dell'interno e presieduta dal professore H. Schultz dell'università di Berna (Commissione Schultz). Questi due rapporti concludono che le richieste di laureati aumenteranno considerevolmente nei prossimi anni a causa dei cambiamenti fondamentali delle strutture economiche e professionali della società moderna.

I due rapporti non sono rimasti senza effetto. In questi ultimi anni i Cantoni e la Confederazione hanno preso misure atte ad aumentare la disponibilità di laureati. In questo contesto vanno ricordati i progetti e la fondazione di nuove scuole secondarie e di nuovi ginnasi, soprattutto in regioni rurali, allo scopo di estendere il più possibile le zone di reclutamento studentesco. Nè va taciuta l'estensione dell'ordinamento delle borse di studio che, attraverso la legge federale del 19 marzo 1965 sul sussidiamento delle spese per le borse di studio, entrata in vigore il 1° luglio di quest'anno (RU 1965; 475), ha ricevuto un impulso determinante. Ai Cantoni è stata così data la possibilità di adattare il loro regime borsistico alle necessità odierne. Le maggiori possibilità per l'ottenimento di una borsa di studio, dovrebbero indubbiamente incrementare l'afflusso di studenti alle università.

L'aumento del numero di studenti è determinato anche dal fatto che le donne che si dedicano allo studio sono sempre più numerose. L'evoluzione degli ultimi anni segue in ogni caso questa direzione. La proporzione delle

studentesse svizzere, considerata in rapporto con il numero totale degli studenti, è infatti passata dall'11,6 per cento nel 1952 al 19 per cento nel 1964.

Gli sforzi in atto per condurre alle università quei giovani capaci, già inseriti nella vita attiva, che decidono tardivamente di dedicarsi agli studi, contribuiranno pure ad aumentare l'effettivo degli studenti.

La Commissione Labhard ha valutato fino al 1975 le conseguenze, quanto alle nostre università, delle tendenze evolventesi nel senso tracciato sopra, e le ha motivate, per quanto possibile, in modo specifico.

A proposito dell'evoluzione numerica degli studenti svizzeri, la Commissione constata che i fattori d'aumento massiccio hanno già esplicitato i loro effetti in questi ultimi anni, sicchè la loro incidenza rimarrà ormai probabilmente invariata fino al 1975, rendendo così quasi lineare l'aumento del numero degli studenti, che passerà dalle 19 426 unità del semestre invernale 1963/64 alle circa 35 900 unità del 1975. Per gli studenti stranieri la Commissione reputa che la loro proporzione del 32 per cento, del resto notevolissima se confrontata con quella di altri Paesi, si manterrà pressapoco invariata durante tutto il periodo di stima. Ne consegue che circa 17 000 studenti stranieri sarebbero immatricolati nelle nostre università nel 1975 (semestre invernale 1963/64: 8 357 studenti).

Secondo i calcoli della Commissione, l'effettivo totale degli studenti delle nostre università ascenderebbe dunque a circa 53 000 nel 1975. Tale cifra corrisponde approssimativamente al doppio di quella del semestre invernale 1963/64 (27 783 studenti). Di questi 53 000 studenti, circa 25 000 si dedicheranno alle discipline umanistiche e 28 000 all'incirca, alle scienze naturali, mediche e tecniche.

La necessità di ricupero attuale, il prevedibile aumento numerico degli studenti e le nuove esigenze dell'insegnamento e della ricerca scientifica, determinano un forte bisogno di docenti e di loro collaboratori. Grazie a indagini approfondite, il rapporto dei periti giunge alla conclusione che nel 1975, circa 9 600 professori e collaboratori dovranno essere in funzione nelle nostre università, contro i 5 000, in cifra tonda, dell'anno universitario 1962/63. Per rispondere a questo incremento numerico di discenti e docenti le nostre università dovranno quindi — stando ai calcoli della Commissione — eseguire delle costruzioni per un volume totale da 10 a 11,5 milioni di metri cubi, fino al 1975.

I necessari ampliamenti delle nostre università avranno ovviamente conseguenze finanziarie di vasta portata. Nel 1962, le spese totali per tutte le università e gli istituti superiori, ammontarono a 212 milioni di franchi (135 milioni nel 1958), dei quali, 166 milioni concernono le università cantonali. Fondandosi su queste indagini e apprezzamenti, la Commissione arriva alla conclusione che, entro il 1975, i mezzi finanziari annualmente messi a disposizione delle università e degli istituti superiori per renderli atti a far

fronte a tutte le esigenze, dovrebbero crescere tanto da toccare la cifra di 1 miliardo di franchi. Di queste spese, circa 800 milioni di franchi concernono le università cantonali. Le uscite per le università cantonali subirebbero quindi un aumento approssimativo pari a 600 milioni di franchi.

La Commissione fa osservare che i Cantoni non sono in grado di sopportare da soli i costi di ampliamento delle università. Essa non considera neppure giusto che spese di tali proporzioni debbano essere assunte interamente dai Cantoni universitari, argomentando che le scuole superiori sono di vantaggio per l'intero Paese e vengono postulate dall'interesse nazionale. La Commissione Labhardt ritiene quindi indispensabile e urgente che la Confederazione assuma una parte dei futuri oneri universitari ora esclusivamente gravanti sui Cantoni interessati. Essa propone, nelle sue raccomandazioni, sovvenzioni federali sia per le spese d'esercizio delle università, sia per le spese di costruzione e attrezzatura. In base alle norme di ripartizione delle sovvenzioni, previste dalla Commissione, la Confederazione dovrebbe, in linea di massima, assumersi circa la metà delle spese, ossia 300 milioni di franchi per il 1970 e circa 400 milioni per il 1975, secondo i suddetti calcoli preventivi.

Non ci è sembrato necessario, in questo messaggio, di pronunciarci in merito all'ordinamento finale delle sovvenzioni proposto dalla Commissione Labhardt, atteso che esso non serve comunque di fondamento alla soluzione provvisoria che vi sottoponiamo. Le raccomandazioni della Commissione dovranno formare l'oggetto d'un esame approfondito nel corso dei lavori preliminari concernenti l'ordinamento definitivo delle sovvenzioni federali alle spese dei Cantoni per le loro università.

La Commissione Labhardt non è stata dissolta, dopo aver eseguito l'incarico ricevuto, ma è stata invitata dal Dipartimento dell'interno a riesaminare ogni anno, tenendo conto della situazione effettiva, le proprie valutazioni circa il numero degli studenti e le spese per le università. Si è potuto constatare che le previsioni della Commissione, considerate nel loro insieme, si sono finora rivelate in larga misura corrispondenti alla realtà. Il numero degli studenti per il semestre d'inverno 1964/65, calcolato in base ai dati del 1962/63, fu stimato a circa 30 300, mentre in realtà ascese a 30 441 unità (21 835 Svizzeri, 8 606 stranieri). Il numero degli studenti svizzeri è stato pronosticato un po' troppo basso, mentre quello degli stranieri risultò un po' troppo alto. Per quanto concerne le spese per le università, il 1963 è il primo anno di cui si tiene conto nelle stime della Commissione. Orbene quest'ultima calcolò, per l'intera Svizzera, che le spese sarebbero aumentate da 212 milioni di franchi nel 1962, a 249-254 milioni nel 1963. E, di fatto, le uscite per il 1963 ammontarono a 252 milioni di franchi: 205 milioni per l'esercizio e 47 milioni per gli investimenti, ossia per le nuove costruzioni, ampliamenti, acquisto di terreni e acquisti straordinari. Per le sole università cantonali le uscite ammontarono a circa 197 milioni di franchi (166 milioni

nel 1962). Da poco tempo si conosce anche il risultato dell'inchiesta per le spese del 1964. Queste raggiungono un totale approssimativo di 294 milioni di franchi: la Commissione le aveva calcolate tra i 291 e i 296 milioni di franchi. Di questi 294 milioni, 230 milioni circa concernono l'esercizio e 64 milioni gli investimenti. Le uscite per le sole università cantonali ammontarono a circa 217 milioni di franchi nel 1964 (197 milioni nel 1963).

#### 4. Valorizzazione del rapporto Labhardt

Per discutere sul modo di procedere in merito al rapporto della Commissione Labhardt, il Dipartimento dell'interno, onde sveltire i lavori, convocò, già il 9 novembre 1964, a una terza conferenza i partecipanti a quelle del 24 gennaio e del 26 ottobre 1961. La conferenza, apprezzando l'importanza del lavoro svolto dalla Commissione, lo considerò valida base per l'esame del problema dell'aiuto federale alle università, formulò tuttavia il desiderio che ai Cantoni universitari fosse data la possibilità di esprimersi per scritto sul rapporto dei periti. Entro l'aprile del 1965, tutti i Cantoni consultati resero nota la loro opinione.

Dall'inchiesta emerse che i calcoli della Commissione erano da considerarsi esatti, in linea generale. Tuttavia, quanto allo sviluppo dei costi di costruzione, furono tutti dell'opinione che detti costi non dovrebbero raggiungere le quote previste, non essendo possibile, già per ragioni di ordine tecnico, realizzare le costruzioni nelle proporzioni considerate necessarie dalla Commissione. Per contro, i Cantoni si attendono un aumento delle spese d'esercizio più rapido di quello previsto dalla Commissione.

La necessità d'un aiuto finanziario della Confederazione alle università cantonali è stata ribadita da tutti i Cantoni. Un solo Cantone esprime in un primo tempo l'opinione che si dovesse esaminare la possibilità di finanziare le spese per le università mediante concordato intercantonale, ma anche questo Cantone approvò, in seguito, la soluzione di un aiuto diretto della Confederazione.

Invece, quanto all'ordinamento delle sovvenzioni, le opinioni tra Cantone e Cantone si rivelarono particolarmente divergenti. Furono presentate numerose proposte favorevoli a una maggiore considerazione dei bisogni specifici di talune università.

Secondo l'opinione di molti Cantoni, la situazione circa un ordinamento definitivo dell'aiuto, che la Confederazione dovrebbe accordare alle università, non sarebbe stata sufficientemente chiarita. Essi propongono una soluzione transitoria limitata a un certo periodo di tempo.

Al Dipartimento dell'interno giunse, oltre alle proposte dei Cantoni universitari, anche un parere della conferenza dei rettori delle università sviz-

zere, riunitisi in seduta straordinaria, il 13 febbraio 1965, per discutere sul rapporto della Commissione Labhardt. La conferenza confermava all'unanimità la necessità di un aiuto federale e approvava, di massima, anche le raccomandazioni della Commissione. Tenuto conto, tuttavia, che la realizzazione di quest'ultime avrebbe probabilmente richiesto un prolungato periodo di tempo, la conferenza si pronunciava, dal canto suo, per l'elaborazione sollecita d'una soluzione transitoria, da porre in vigore a partire dal 1966. La Confederazione dovrebbe mettere a disposizione, a tale scopo, un importo annuo minimo di 100 milioni di franchi. Per la ripartizione di questa somma, la conferenza dei rettori delle università presentò una proposta concreta, la cui concezione fondamentale fu ripresa, in seguito, dal Consiglio svizzero della scienza.

Fondandosi su un'inchiesta esperita dalle sue sezioni particolarmente interessate al problema, l'Unione svizzera del commercio e dell'industria esprimeva la sua opinione, in una lettera del 14 giugno 1965 inviata al capo del Dipartimento dell'interno, a riguardo dell'aiuto federale alle università. Essa constatava esplicitamente che a questo problema dovrebbe esser riconosciuta una certa urgenza. L'Unione svizzera del commercio e dell'industria era dell'avviso che gli studi della Commissione Labhardt dovessero essere ulteriormente approfonditi, per quanto concerne i principî fondamentali di sovvenzionamento. La questione della coordinazione fra le università, in modo particolare, non le sembrava ancora per nulla chiarita. L'Unione insisteva sul fatto che bisognerebbe anzitutto intraprendere i lavori necessari per trovare una soluzione transitoria, la quale dovrebbe, tuttavia, limitare l'aiuto federale alle sovvenzioni per i costi di costruzione e per le spese derivanti dalle installazioni tecniche particolarmente costose.

L'idea di una soluzione transitoria sta altresì alla base di una mozione inoltrata il 17 dicembre 1964 dall'onorevole Consigliere nazionale Weibel. Così dicasi per un postulato presentato il 2 marzo 1965 dall'on. Consigliere nazionale Tschumi. Nei due casi si sottolinea l'urgenza di un aiuto della Confederazione alle università cantonali e si invita il Consiglio federale a elaborare senza ritardo un progetto che consenta un immediato appoggio ai Cantoni universitari. Mozione e postulato furono accettati senza opposizione il 29 settembre 1965 dal Consiglio nazionale. Il capo del Dipartimento dell'interno fu già allora in grado di dichiarare che un ordinamento transitorio era in preparazione.

Si è ritenuto opportuno di sottoporre dapprima il problema del sovvenzionamento delle università cantonali da parte della Confederazione al Consiglio svizzero della scienza, da noi istituito il 23 marzo 1965 come organo consultivo supremo per le questioni di politica scientifica, e presieduto dal professore Imboden, Consigliere nazionale. Il Dipartimento dell'interno invitò in seguito il Consiglio svizzero della scienza a comunicargli la sua opinione — fondata sui rapporti ricevuti — in relazione a un ordinamento del-

l'aiuto federale ai Cantoni universitari. Già nel corso della seduta costitutiva del 6 maggio 1965, il Consiglio della scienza decise di accordare la priorità a questo affare. Di conseguenza, il 6 luglio 1965 il Consiglio fu in grado di sottoporre le sue raccomandazioni al Dipartimento.

Il Consiglio della scienza giudica che un aiuto federale alle università non soltanto è indispensabile ma anche molto urgente in complesso. Cionondimeno, reputa che un aiuto immediato non possa essere accordato se non sotto forma di una soluzione transitoria. Il Consiglio della scienza è del parere che l'elemento determinante per l'elaborazione, quanto più rapida, di un ordinamento provvisorio, sia costituito dalle molteplici difficoltà nel fissare basi di sovvenzionamento che tengano possibilmente conto di tutti i bisogni. Le sovvenzioni federali che, secondo le proposte della Commissione Labhardt, raggiungerebbero, in media, la metà delle spese universitarie cantonali, dovrebbero essere legate alla condizione che le università facciano concordare, in misura maggiore che nel passato, i loro progetti di estensione e di ampliamento. Per realizzare una coordinazione spontanea tra le università, ci vorrà tuttavia ancora del tempo. Una soluzione transitoria permetterebbe di risolvere, più tardi, questo punto nei suoi aspetti essenziali, e di riesaminarlo a fondo.

Il Consiglio della scienza raccomanda di limitare la soluzione transitoria a 4 anni contando dal 1966. Durante questo periodo la Confederazione dovrebbe mettere a disposizione, per l'aiuto alle università, un importo totale di 370 milioni di fr., cioè 60 milioni per il 1966, 80 milioni per il 1967, 100 milioni per il 1968 e 130 milioni per il 1969.

Il Consiglio della scienza ritiene inidonea una disposizione che preveda soltanto sussidi per spese di costruzione e altri investimenti. Simile modo di procedere non terrebbe in considerazione le gravi spese supplementari che i Cantoni dovranno assumersi in un prossimo avvenire, soprattutto in seguito al rapido aumento delle spese d'esercizio delle università.

Per la ripartizione delle sovvenzioni annue, il Consiglio della scienza propone, in sostanza, di distribuire i tre quarti della somma sotto forma di sussidi di base, calcolati secondo il numero delle discipline insegnate nelle singole università e il numero medio di studenti immatricolati durante i semestri invernale 1964/65 ed estivo 1965. Il rimanente quarto della somma, denominato «quota disponibile», dovrebbe rimanere di riserva per sovvenzionare, caso per caso, le costruzioni e le nuove installazioni.

Le proposte del Consiglio della scienza, che contengono anche una serie di disposizioni particolari circa l'ordinamento delle sovvenzioni (qui trascurate) formarono oggetto di discussione in una conferenza convocata il 19 agosto 1965 dal Dipartimento dell'interno. A questa conferenza presero parte i capi dei Dipartimenti dell'istruzione pubblica dei Cantoni universitari e dei Cantoni di Lucerna e Argovia, interessati al problema della fondazione di una università. Furono invitati anche i presidenti del Consiglio della

Scuola politecnica federale, del Consiglio della scienza e del Consiglio nazionale delle ricerche scientifiche.

La conferenza approvò all'unanimità il principio d'una soluzione transitoria per l'aiuto alle università da parte della Confederazione. Invece, per quanto concerne le modalità applicative, le opinioni risultarono dapprima assai divergenti e un accordo completo fu raggiunto solo dopo due ulteriori conferenze, che ebbero luogo il 23 settembre e il 29 ottobre 1965. A queste si fece rappresentare anche la conferenza dei capi dei Dipartimenti cantonali delle finanze. Il disegno di decreto che vi sottoponiamo rispecchia il risultato di queste discussioni. I capi dei Dipartimenti dell'istruzione pubblica dei Cantoni universitari l'hanno approvato. Nel capitolo seguente daremo spiegazioni più dettagliate sul disegno proposto.

## C. ORDINAMENTO PROVVISORIO DELL'AIUTO FEDERALE AI CANTONI UNIVERSITARI (Disegno di decreto)

### 1. Necessità d'una soluzione transitoria

Il disegno di decreto che proponiamo alla vostra accettazione ci consentirà di offrire ai Cantoni universitari quell'aiuto immediato ch'è ormai da tutti considerato urgente. Proprio queste ultime settimane hanno fornito la riprova di come le difficoltà, davanti alle quali si trovano poste le università, possano crescere d'improvviso: l'università di Ginevra all'inizio di questo semestre invernale si è vista costretta ad adottare drastici provvedimenti per restringere l'afflusso degli studenti stranieri, nella sua facoltà di medicina le condizioni si sono deteriorate ad un punto tale che è difficile rispondere addirittura ai bisogni degli studenti svizzeri, per mancanza di posto nei laboratori; l'università di Berna tocca quest'anno per la prima volta il numero di 4000 studenti, cioè il doppio di 7 anni fa, nè potrà far fronte a questo straordinario afflusso se non improvvisando una soluzione di fortuna, segnatamente trasferendo alcuni corsi in locali fuori dell'università; nella facoltà di medicina e in quella di scienze l'80% degli stranieri sono stati rifiutati nonostante che rispondessero alle condizioni volute; alcuni corsi sono stati quintuplicati; Friburgo e Neuchâtel si sono viste pur esse poste di fronte all'impellente necessità di costruire nuovi padiglioni assumendo oneri finanziari estremamente gravosi.

Ma non solo dalla parte delle università, bensì anche da quella della Confederazione, il ricorso alla soluzione transitoria appare imprescindibile. Infatti un disciplinamento a lungo periodo esigerebbe che lo Stato centrale riuscisse a reperire quei mezzi finanziari di cui attualmente non dispone affatto e ciò anche qualora le cifre avanzate dal rapporto Labhardt non do-

vessero ancora essere necessarie a cagione dei ritardi presumibili nell'opera d'ingrandimento edilizio delle università. Tutte le cerchie s'aspettano, a ragione, che il regime definitivo d'aiuto federale venga ad inserirsi su un sistema di coordinamento interuniversitario adeguatamente impostato. Nel postulato presentato il 13 marzo 1963 dall'on. Kurzmeyer, consigliere nazionale (Lucerna), e accettato il 21 giugno 1963 (n. 8731), si esprime l'auspicio che si possa raggiungere un adeguato coordinamento fra le università. Ma proprio questo problema del coordinamento interuniversitario richiede tempo, in quanto non è nè agevole nè semplice. Abbiamo visto d'altro canto che le circostanze attuali non consentono più alcun differimento dell'aiuto federale. È chiaro quindi che esso dev'essere attuato in forma transitoria, nell'attesa che si possa dare adeguata soluzione a tutti i problemi il cui superamento si pone come il necessario presupposto dell'ordinamento definitivo.

## 2. L'ammontare dei sussidi

Il disegno di decreto prevede che per tutta la durata della sua validità, che corre dal 1966 al 1968, siano erogate delle sovvenzioni per un totale di 200 milioni di franchi (art. 3). Le somme da versare si articolano come segue: 45 milioni di franchi per il 1966, 65 milioni per il 1967 e 90 milioni per il 1968. La progressione è pienamente giustificata in quanto l'ampliamento delle università s'estenderà su un periodo assai lungo e richiederà somme crescenti. Quest'aiuto federale si giustifica solo in chiave di soluzione transitoria e rappresenta il massimo ammissibile nel quadro attuale delle finanze federali. Dato che questa spesa suppletiva non è registrata nel preventivo, già nettamente deficitario, del 1966, la sua entità induce a molte riflessioni. Secondo i rilevamenti finanziari più recenti, non sarà possibile, nemmeno gli anni prossimi, coprire le nuove spese d'aiuto universitario mediante le attuali fonti d'introiti.

La situazione finanziaria è, come si vede, poco promettente; ciononostante il Consiglio federale ha deciso di presentarvi comunque il presente progetto di decreto nella convinzione che l'aiuto alle università s'inscriva ormai fra i compiti di massimo momento per l'avvenire del Paese. L'Esecutivo è però consapevole, già ora, che un aiuto maggiore alle università cantonali non potrà essere attuato, al termine del regime transitorio, qualora non si riesca ad aprire delle fonti finanziarie nuove e abbondanti. Nell'attuale situazione finanziaria sarà in ogni modo impossibile pensare d'andare oltre le cifre ora proposte. Ma anche limitato ad esse (e sono pur cifre assai consistenti), l'aiuto avrà favorevoli conseguenze per le università, in quanto potrà essere immediato. Grazie a questa tempestività d'intervento, le università non avranno bisogno nè d'intermettere nè di rallentare la loro opera d'ampliamento, iniziata questi ultimi anni a spese dei rispettivi Cantoni. Aggiungasi che quest'aiuto federale sarà indirettamente rafforzato dai mezzi finan-

ziari, pure essi aumentati di molto, accordati questi prossimi anni al Fondo nazionale.

### 3. Il regime dei sussidi

L'ordinamento transitorio disegnato prevede soltanto l'attribuzione di sussidi annuali e fissi. L'ammontare di ciascun sussidio va calcolato secondo il numero dei gruppi di discipline insegnati in ciascuna università nonchè secondo il numero degli studenti immatricolati (art. 3 e art. 4, cpv. 1). Costituiscono dei gruppi, le scienze umanistiche nel loro insieme, le scienze naturali, la medicina e le scienze tecniche (art. 4, cpv. 2). Per calcolare il numero degli studenti ci si dovrà riferire, durante tutto il periodo di validità del decreto, alla media degli studenti immatricolati durante i semestri d'inverno 1964/65 e d'estate 1965 — gli studenti di scienze, medicina e tecnologia contando due volte (art. 4, cpv. 3).

L'articolo 5, primo capoverso, stabilisce l'ammontare dei sussidi per ciascun gruppo di discipline. Questi ammontari sono maggiorati per i Cantoni di Vaud, Neuchâtel e Friburgo (art. 5, cpv. 2). Le ragioni della maggiorazione sono, per il Cantone di Vaud la considerazione degli oneri particolarmente gravi provenienti dal fatto ch'esso possiede anche una scuola politecnica; per i Cantoni di Neuchâtel e Friburgo l'imminenza di progetti edilizi importanti e costosi, inattuabili senza un aiuto federale particolare. L'ammontare ancora disponibile alla fine di ogni anno, dopo la deduzione dei sussidi giusta i gruppi di discipline — e di quello particolare all'istituto ginevrino di studi internazionali superiori, cui accenneremo più sotto — dovrà essere ripartito fra i Cantoni universitari secondo il numero degli studenti ai sensi dell'articolo 4, capoverso 3 (art. 7).

Il sussidio federale, così calcolato Cantone per Cantone non dovrà superare, ogni anno, l'incremento delle spese di costruzione e d'esercizio risultante, per le autorità che provvedono all'università, relativamente alla media delle spese degli anni dal 1962 al 1964. Il disposto è inteso ad evitare che un Cantone abbia a scaricarsi dei propri oneri universitari accollandoli alla Confederazione. Un sussidio non integralmente versato può, sin tanto che il decreto permane valido, essere rivendicato per l'anno successivo purchè il Cantone dia la prova del corrispondente incremento delle spese relativamente alla media degli anni 1962/64 (art. 8, cpv. 1).

Qualora nel triennio 1962/1964 fossero state attuate delle spese straordinarie uniche — pensiamo segnatamente alle ingenti spese di costruzione — i loro ammontari non dovranno essere conteggiati ai fini della determinazione dell'incremento delle spese (art. 8, cpv. 2).

I Cantoni universitari, per il rimanente, sono liberi quanto al modo di utilizzare il sussidio (art. 8, cpv. 3).

#### 4. Del coordinamento interuniversitario

Il Consiglio scientifico aveva già raccomandato d'assegnare una parte dei sussidi federali come sussidi fissi e di riservare il resto, denominato «quota disponibile» come sussidi per spese d'investimento di giustificazione particolare e d'attuazione indifferibile. Il Dipartimento dell'interno, in un suo primo avamprogetto di decreto, aveva adottato questa dicotomia aumentando anzi la somma disponibile per le spese d'investimento. La ragione di questa divisione in due categorie dei previsti sussidi era stata scorta dal Consiglio scientifico, e dal Dipartimento, nell'opportunità di predisporre un mezzo per avviare a soluzione, già nella fase transitoria, l'ingente problema del coordinamento. La quota disponibile avrebbe infatti egregiamente potuto servire in quanto, trattando le differenti domande di sussidio, essa offriva l'occasione di esaminare i progetti sussidiabili anche dal punto di vista del coordinamento.

Questa bipartizione dei sussidi, segnatamente stante le finalità cui rispondeva, suscitò viva opposizione fra i capi dei dicasteri cantonali dell'educazione i quali sostennero unanimi che lo studio e l'attuazione del coordinamento interuniversitario dovevano restare nell'esclusiva competenza dei Cantoni. Essi si dichiararono prontissimi ad istituire anche subito un organo intercantonale di coordinamento, pur di evitare che la Confederazione ricorresse alla quota disponibile come a un mezzo per orientare i progetti edilizi o gli altri progetti d'investimento universitario e per interferire, come essi asserivano, in modo intollerabile negli affari cantonali. A loro avviso, i Cantoni sono in grado di provvedere da sé ad un'utilizzazione razionale dei danari federali e vi sono anche sommamente disposti.

Ci è costato molto aderire ad un disciplinamento contemplante esclusivamente dei sussidi liberamente disponibili e privo di ogni addentellato che consenta alla Confederazione di esercitare un suo influsso sull'impiego dei medesimi. Abbiamo cionondimeno aderito al punto di vista cantonale soprattutto a cagione delle assicurazioni ferme date dai Cantoni nel senso che essi sarebbero riusciti da sé ed entro un termine ragionevole a dare al problema del coordinamento una soluzione adeguata. Per confermare i Cantoni in questi loro buoni propositi abbiamo recepito nel primo capoverso dell'articolo 9 la norma che fa obbligo ai Cantoni universitari di comunicarsi reciprocamente i piani d'ampliamento delle proprie scuole superiori. La comunicazione va fatta anche al Dipartimento dell'interno che a sua volta la trasmette al Consiglio della scienza.

Comunque un buon coordinamento si pone come condizione prima per l'efficacia sia delle ricerche sia dei mezzi finanziari impegnati. Nel nostro piccolo Paese, i fondi a disposizione della ricerca e della scienza sono ovviamente limitati; pure limitato è il numero degli scienziati eminenti. Tanto più importante appare la funzione dell'opera coordinativa e proprio

uno dei motivi principali che ci hanno spinto ad istituire il Consiglio scientifico fu quello di creare un organo che potesse potenziare detta opera. Nè pensiamo qui soltanto al coordinamento fra le università, bensì anche alla più vasta ed altrettanto indispensabile collaborazione fra le ricerche universitarie e le ricerche industriali. Certo il Consiglio scientifico si dedica già a quest'opera in modo intenso ma essendo esso d'istituzione recente, non è ancora riuscito a conseguire la soluzione di questo arduo problema. La durata di validità del regime transitorio gli offre ora l'occasione di maturare una propria concezione in merito cosicchè quando si tratterà d'impostare l'ordinamento definitivo d'aiuto alle università, esso, e per suo tramite lo Stato centrale, disporrà d'una documentazione esaustiva, potrà esaminare i risultati ottenuti dai Cantoni e potrà ove occorra provvedere a mettere in atto ulteriori misure. Quello che è certo sin d'ora è che in difetto d'una soluzione soddisfacente del problema del coordinamento non si può assicurare che l'azione di sostegno della Confederazione alle autorità cantonali possa essere continuata e tampoco estesa.

Ma non sarebbe giusto dar l'impressione che sinora nulla sia stato fatto per il coordinamento interuniversitario. Nel settore della ricerca il Fondo nazionale ha sempre badato a spingere verso una collaborazione più stretta, segnatamente collo stabilire dei contatti fra i ricercatori e fra i gruppi di ricerca operanti in settori affini. Va sottolineato in particolare il coordinamento già raggiunto nel settore delle ricerche sul cancro e in altri settori di richiamo. Va infine ricordata l'iniziativa di Basilea, Berna e Losanna per la creazione d'un istituto intercantonale di diritto comparato. L'università di Ginevra e la scuola superiore di studi economici e sociali di San Gallo hanno stabilito un accordo di collaborazione fra il centro di studi giuridici europei (Ginevra) e lo « Institut für europäisches und internationales Wirtschafts- und Sozialrecht », (San Gallo).

Il coordinamento e la formazione di centri di richiamo sono di minor momento nell'insegnamento, tuttavia anche qui sono stati posti in atto sforzi notevoli per una collaborazione più stretta: sono in corso, ad esempio, dei negoziati fra le università di Berna, Friburgo, Ginevra e Losanna per l'organizzazione di corsi comuni di perfezionamento nel settore della fisiologia. Grazie a negoziati fra diverse facoltà di lettere l'assiriologia è stata attribuita all'università di Basilea, l'indologia a quella di Berna e la sinologia a quella di Zurigo. I Cantoni di Vaud, Neuchâtel e Ginevra hanno concluso nel 1964 una convenzione concernente l'insegnamento del terzo ciclo della fisica nella Svizzera romanda, posta in vigore col semestre d'inverno 1964/65.

Contatti sempre più stretti si vanno annodando fra la scuola politecnica federale e l'università di Zurigo, segnatamente la facoltà di scienze di quest'ultima. In questo contesto appare particolarmente notevole l'istituzione di cattedre doppie. Anche i colloqui e i seminari, per esempio nel settore della fisica, sono sovente organizzati in comune.

L'articolo 9, capoverso 2, fa obbligo ai Cantoni interessati d'informare adeguatamente la Confederazione affinché possa condurre una statistica universitaria analitica. Una tale statistica manca tuttavia ma s'avvera vieppiù indispensabile affinché si possa definire una politica universitaria funzionale. Il Consiglio scientifico ha già condotto qualche lavoro preliminare in merito in collaborazione con l'Ufficio federale di statistica.

L'abbandono della quota disponibile oltre a privarci di un mezzo per spingere al coordinamento interuniversitario, ha inserito anche nell'ordinamento transitorio una tal quale rigidità. Per attenuarla abbiamo disegnato di aumentare i sussidi per i gruppi di discipline, come l'abbiamo detto sopra, in favore di quei Cantoni che si trovano in una situazione particolarmente difficile o che stanno per attuare delle opere particolarmente importanti. L'abbandono della quota disponibile fa sì che ci verranno a mancare delle esperienze che sarebbero state utili per la soluzione definitiva. Non va però taciuto che il disciplinamento transitorio prevede delle modalità di sussidio sufficientemente articolate e che si tratta innanzi tutto di fornire ai Cantoni quelle somme di cui essi hanno urgente bisogno, non foss'altro per colmare i ritardi in cui le loro università già ora si trovano.

#### **5. Sussidi all'Istituto universitario di studi internazionali superiori**

C'è parso indicato di regolare anche la questione dei sussidi attribuiti all'Istituto ginevrino di studi internazionali superiori. L'abbiamo fatto nell'articolo 6 del disegno che prevede dei sussidi di 500 mila franchi per ciascuno degli anni 1966 e 1967; per il 1968 il Consiglio federale potrà aumentare il sussidio sino a 800 mila franchi. L'aiuto federale resta in ogni caso condizionato da un aiuto equivalente fornito dal Cantone. Ne viene, relativamente al regime attuale, un miglioramento annuo di 100 mila franchi per i prossimi due anni. Detto aumento trova la sua giustificazione nelle spese suppletive che l'istituto dovrà affrontare per adeguare gli onorari dei professori ai compiti più estesi relativi ai Paesi in via di sviluppo. Dopo il 1968 inoltre non si potrà più contare in modo sicuro sui sussidi delle fondazioni americane (Ford e Rockefeller) le quali sinora mettevano considerevoli fondi a disposizione dell'istituto. Ma non possiamo assumerci la responsabilità di lasciar diminuire un'attività tanto importante sia come insegnamento sia come ricerca, quale quella svolta dall'istituto.

#### **6. Conclusioni**

La tavola qui appresso ricapitola le somme che saranno pagate ai Cantoni universitari e all'istituto ginevrino negli anni dal 1966 al 1968, supposto che l'istituto riceva 800 mila franchi nel 1968 e che i Cantoni possano bene-

ficiare della totalità dei sussidi. La tabella non reca cifre definitive soprattutto in quanto il numero degli studenti non è ancora precisamente conosciuto; le correzioni dovrebbero comunque risultare insignificanti.

Cantone risp. istituto universitario	Sussidi annuali in franchi		
	1966	1967	1968
Basilea .....	6 461 000	9 337 000	12 955 000
Berna .....	6 306 000	9 115 500	12 642 500
Firburgo .....	4 715 000	6 896 000	9 446 000
Ginevra .....	6 615 000	9 555 000	13 263 000
Neuchâtel .....	2 926 000	4 302 500	5 858 500
Vaud .....	7 335 000	10 671 000	14 698 000
Zurigo .....	8 508 000	12 251 000	17 062 500
San Gallo .....	1 634 000	2 372 000	3 274 500
Istituto universitario di studi internazionali, Ginevra .....	500 000	500 000	800 000
<b>Totali .....</b>	<b>45 000 000</b>	<b>65 000 000</b>	<b>90 000 000</b>

Bisognerà completare il decreto con un'ordinanza esecutiva che compileremo, con l'aiuto dei Cantoni interessati e con quello del Consiglio scientifico, assai per tempo, onde permettere la pubblicazione contemporanea dei due atti legislativi. L'articolo 8 è quello che richiede i disposti applicativi più dettagliati affinché sia chiara la distinzione fra le voci di spese registrabili sotto il capitolo dell'esercizio e quelle registrabili sotto il capitolo delle costruzioni. Bisognerà pure distinguere quali spese possano valere come straordinarie, giusta il capoverso 2 di detto articolo, e siano conseguentemente da escludere dal calcolo dell'incremento delle spese descritto dal capoverso 1 di quell'articolo. Infine l'ordinanza dovrà recare adeguate prescrizioni specialmente sulle modalità di conteggio da parte dei Cantoni.

Per l'attuazione del regime definitivo d'aiuto alle università occorrerà una legge federale, per contro, in virtù della legge del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli, la risoluzione transitoria richiede un decreto federale d'obbligatorietà generale.

Il disegno allegato risponde ai postulati del Consiglio nazionale numero 8017, del 21 dicembre 1960 e 9193, del 29 settembre 1965, nonché alla mozione numero 9159, accettata dal Consiglio nazionale il 29 settembre 1965 e tuttora pendente davanti al Consiglio degli Stati. Vi proponiamo dunque di classificare questi interventi.

Il decreto federale trova una sua precisa base costituzionale nell'articolo 27, capoverso 1 Cost. A mo' di conclusione vogliamo segnalare ancora quanto segue. Le difficoltà delle nostre università non sono un fenomeno

che sia particolare ad esse; quasi tutti gli Stati si trovano oggi ad affrontare gravi problemi di finanziamento dell'insegnamento e della ricerca universitari ed ovunque le spese delle università si trovano in rapido crescendo. L'opera di sostegno finanziario destinato a conservare alle nostre scuole superiori il rango che è loro attualmente riconosciuto è diventata una questione d'importanza nazionale. La sua soluzione non può essere trovata se non nel quadro d'una quanto mai stretta collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni. Collaborazione che non dovrà affissarsi soltanto sulle preoccupazioni quantitative ed utilitarie! Il rapporto Labhardt esprime una profonda verità laddove dice: « Lo sviluppo delle università è tributario avantutto dei valori etici che permeano l'opera scientifica dei professori, dei loro collaboratori e degli studenti. Ma esso dipende forse in ugual misura dalla consapevolezza raggiunta dalle autorità e dai cittadini dell'importanza dell'insegnamento universitario per il cui tramite un popolo è chiamato a partecipare alla grande opera umana di ricerca della verità e di trasmissione della cultura e del sapere ».

Fondandoci su quanto siamo venuti esponendo vi raccomandiamo di approvare l'allegato disegno di decreto.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'assicurazione della nostra alta stima.

Berna, 29 novembre 1965.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

**Tschudi**

Il Cancelliere della Confederazione:

**Ch. Oser**

**Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale per un disciplinamento provvisorio del sussidiamento delle spese cantonali in favore delle università (Del 29 novembre 1965)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1965
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9373
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.12.1965
Date	
Data	
Seite	353-377
Page	
Pagina	
Ref. No	10 155 319

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.