

Foglio Federale

Berna, 28 dicembre 1967

Anno L

Volume II

N° 52

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 18, 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

9811

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale sull'aiuto della Confederazione alle Università cantionali

(Del 28 novembre 1967)

Onorevoli signori, Presidente e Consiglieri,

Ci pregiamo di sottoporvi, col presente messaggio, un disegno di legge concernente il promovimento delle scuole superiori ed inteso a sostituire un ordinamento definitivo a quello provvisorio, istituito dal decreto federale del 16 giugno 1966 (RU 1966, 1387 - A VIII A 8) sul sovvenzionamento delle spese cantionali per le Università, il quale, com'è noto, prevede, per il triennio 1966/1968, dei sussidi assommanti a 200 milioni di franchi, così distribuiti: 45 mio, per il 1966; 65 mio, per il 1967 e 90 mio, per il 1968.

L'ordinamento definitivo si pone come provvedimento di gran momento e di vaste implicazioni sia dal profilo finanziario sia da quello della politica universitaria. Alla considerazione storica, questa nostra epoca apparirà come caratterizzata proprio dall'incalzante progresso scientifico; nè può, il nostro Paese, straniarsi da tale linea di sviluppo, la cui attuazione incombe precipuamente alle scuole superiori, in quanto centri di ricerca scientifica e di formazione dei nuovi quadri accademici e specialistici. Orbene, l'adeguamento di detti istituti alle necessità del tempo travalica ormai le possibilità dei Cantoni universitari, onde occorre che la Confederazione presti il proprio aiuto, affinchè il mondo universitario elvetico non abbia a scadere dal suo rango attuale.

A. SVILUPPO DELLE UNIVERSITÀ IN SVIZZERA

1. Cenno storico

L'Università, nel suo impianto e nel suo spirito, è una creazione dell'alto Medio Evo: in connessione coll'esplicarsi, nel dodicesimo secolo, della vita economica, sociale e comunitaria, sorsero infatti, e vennero a sostituirsi alle scuole ecclesiastiche, feudali e conservatrici, quelle scuole di città che furono l'origine immediata delle Università. L'«*Universitas magistrorum et scholarium*», come corporazione autonoma, abilitata ad organizzare liberamente la propria attività, venne ad offrire un terreno favorevole per il fiorire della dottrina e della scienza.

Il primo rigoglio dell'Università, coi due fulcri di Parigi e Bologna, appare connesso al diffondersi dell'aristotelismo, alla scoperta del diritto romano e al dischiudersi della cultura araba.

Una nuova fase s'aprì, nel Quattro e Cinquecento, coll'avvento dell'Umanesimo. E proprio in questo periodo s'incontra la prima Università svizzera, quella di *Basilea*: frutto tardivo del concilio basilese, essa fu fondata, nel 1460, da Papa Pio II, che rispondeva così allo slancio dei cittadini «nach Vergrößerung des christlichen Glaubens Unterweisung der Einfältigen und der Erleuterung des Geistes». Il primo capitolo della sua lunga storia fu dominato dall'irrompere del pensiero e della sensibilità dell'Umanesimo, che progressivamente s'imposero alle rigide forme medievali di vita, ancora usuali nella città renana. L'Umanesimo aveva, giusto allora, trovato un suo veicolo nell'arte della stampa, venuta presto in fiore a Basilea, ov'era stata portata dalla schiera di dotti illustrata dal gran nome d'Erasmo da Rotterdam. La Riforma condusse poi ad un'ampia riorganizzazione della vita universitaria, rinnovandola nello spirito dell'Umanesimo protestante e conferendole così nuovo impulso. Il periodo 1550-1620 è considerato il periodo aureo dell'Università basilese: celebri maestri, come Bonifacio Amerbach, Celio Secondo Curione e Sebastiano Castellio (colui che instaurò «für alle Zukunft das grosse Gesetz der Toleranz») valsero a Basilea la rinomanza di città aperta a tutti gli umanisti del mondo, mentre la facoltà di medicina, sulla spinta di Paracelso e del Vesalio, veniva aprendo vie nuove. Ma, con gli inizi della guerra di trent'anni, incominciò anche per Basilea, come per la maggioranza delle altre Università, un periodo di continua involuzione e decadenza. E occorrerà attendere l'Ottocento per trovar dei fermenti di una nuova fondamentale evoluzione. Ma con ciò si giunge all'epoca che ha visto il nascere della maggior parte delle altre Università elvetiche.

A dir vero gl'impulsi ad un'ampia reimpostazione dell'insegnamento superiore nel nostro Paese risalgono oltre l'Ottocento: già nel 1744, Franz Urs von Balthasar scriveva infatti i suoi «patriotischen Träume eines Eidgenossen» in cui si parlava di un mezzo per ringiovanire l'invecchiata Confederazione e lo si indicava nella fondazione di una «scuola federale» che

educasse uomini «atti ad illuminare l'intero Paese con la fiaccola del loro sapere e del loro ingegno, ed a farne giungere la luce anche oltre i confini». L'idea di un'università federale, che aveva trovato in questa frase una sua formulazione aurorale, fu poi ripresa in un messaggio, citatissimo, del ministro elvetico per le arti e la scienza, Filippo Alberto Stapfer; e ancora fu essa riproposta, nell'epoca della Rigenerazione, dalla Società elvetica, per venire infine concretata nella proposta del Canton Vaud, alla sessione della Dieta in Lucerna, nel 1832, di istituire un'università federale comune mediante concordato.

Ma i piani federali furono superati dall'evoluzione attuata nei Cantoni. Già nel 1833, infatti, il *Canton Zurigo* erigeva la propria Università, nella quale quel profondo miglioramento dell'istruzione, che la Rigenerazione s'era prefisso, veniva a trovare un suo primo esito. La nuova Università si collocava in continuità col «*Carolinum*», già rinnovato da Zwingli nel periodo della Riforma, rimasto sino allora la spina dorsale dell'impianto educativo zurighese e, in quei tempi, illustrato dall'insegnamento del grande promotore e mentore della nuova scuola, Gaspere Orelli. L'anno dopo, 1834, il *Canton Berna* seguiva l'esempio di Zurigo e si dotava d'una propria Università. Anche qui la nuova scuola superiore poté riallacciarsi ad un'istituzione preesistente, e cioè allo Studio di teologia, attivo a contare dal 1528, poi ampliato in Accademia nel Settecento. Il *Canton Ginevra*, nel 1835, procedette pur esso a riorganizzare la propria Accademia. Essa risaliva ad un istituto eretto da Calvino, la «*Schola genevensis*», la quale, originariamente adibita a seminario teologico e pedagogico, era cresciuta, col diffondersi del calvinismo, a vero centro spirituale, d'importanza europea e rinomanza mondiale. Tale sviluppo postulò un ampliamento dell'istituto, il che si fece successivamente coll'aggiargli una cattedra di giurisprudenza ed una di filosofia. L'epoca dell'illuminismo vide poi la vecchia Schola promossa al rango d'Accademia ed ampliata mediante le Sezioni di matematica, fisica ed astronomia. La nuova legge del 1835 venne infine a porla definitivamente sotto l'autorità civile, ma la sua ristrutturazione in vera Università, sul modello svizzero-tedesco, s'ebbe solo nel 1873. Tre anni dopo essa veniva completata d'una facoltà di medicina. Analogamente procedette *Losanna*, ove, nel 1890, l'Accademia succeduta alla Scuola di teologia, risalente al Cinquecento, fu tramutata in Università all'atto dell'istituzione della facoltà di medicina. L'Accademia losannese aveva conosciuto l'insegnamento di celebri maestri, quali il grande naturalista Conrad Gessner, il riformatore vodese Pierre Viret o l'umanista Teodoro di Beza. L'anno innanzi, il 1889, s'era avuta la fondazione dell'Università di *Friburgo*. Qui, la facoltà di giurisprudenza aveva trovato radice in una settecentesca scuola di diritto; la facoltà di filosofia fu creata invece allora mentre solo alcuni anni dopo si aggiunsero quella di teologia (nel 1890) e quella di scienze naturali (1896). L'attuale scuola superiore di *San Gallo* per le scienze economiche e sociali è del 1898; essa nacque con il nome di «scuola superiore di commercio», che

dovette tuttavia abbandonare dopo il 1962, come inadeguato all'estensione ormai raggiunta dall'insegnamento e dalla ricerca, per assumere la denominazione odierna, meglio rispondente. L'Università più giovane è quella di *Neuchâtel*, che è del 1909; si riallaccia però all'Accademia creata nel 1838, la quale fu illustrata da dotti di grande nome, i geologi Agassiz e Guyot. Concludendo, appare giustificato di definire le nostre scuole superiori come frutto dell'Ottocento, posto che proprio quel secolo ha visto una loro decisiva reimpostazione sia sul piano organizzativo sia su quello ideale.

Archetipo del nuovo indirizzo universitario svizzero, dalla riorganizzazione della scuola superiore di Basilea, nel 1818, sino alla fondazione di quelle di Friburgo e Neuchâtel, è stato il concetto dell'università che Guglielmo di Humboldt aveva derivato dalla filosofia idealistica e che aveva visto concretato, la prima volta, nell'Ateneo di Berlino, del 1809, mediante il quale la Prussia, dopo lo sfacelo, « intese recuperare come forza spirituale quanto aveva perduto come forza fisica » (Federico Guglielmo III). La nuova università umanistica tedesca si articolava in quattro facoltà equiparate, il che comportò la rivalutazione dei corsi propedeutici di filosofia, promossi a facoltà autonoma (e con ciò la fine della preminenza della teologia), l'ampliamento dell'insegnamento del diritto e la creazione di una facoltà di medicina. Dalla nuova concezione della funzione universitaria, Humboldt dedusse il principio basilare dell'unità d'insegnamento e ricerca nonché quello della libertà d'ambedue. La libertà d'insegnamento significò, per la nuova università, la liberazione dai ceppi della formazione scolastica, com'era praticata nelle vecchie accademie, e l'uscita dalla tutela della teologia. La libertà d'insegnamento, oltre che ai docenti, tornò provvida ai discenti, per i quali si tradusse in libertà di studiare. L'autonomia amministrativa dell'Università garantiva infine l'indipendenza dell'istituto dallo Stato. Erano poste così, con la libertà d'insegnamento, la tolleranza e l'autonomia, tutte le necessarie premesse per il fiorire dello spirito scientifico, che da allora poté liberamente espandersi anche nelle nostre scuole superiori.

Tale concezione humboltiana dell'università, se poté fornire adeguato fondamento all'istituzione delle scuole superiori cantonali, non offriva invece spazio alcuno alle scienze tecniche, orientate precipuamente verso la prassi. Per questo, il nostro Paese, nel fondare la Scuola politecnica federale (unica scuola superiore istituita dalla Confederazione), dovette richiamarsi ad altre concezioni e modelli; e finì per ispirarsi anche qui ad un modello tedesco, la Scuola tecnica superiore di Karlsruhe, dopo che, in una prima fase dei lavori preparatori, aveva rivolto lo sguardo verso istituti analoghi francesi. Già sin dalla fondazione il Politecnico fu impostato come istituto articolato in diverse sezioni.

Coi lavori intesi alla creazione del Politecnico ripresero arie gli sforzi per l'istituzione di un'Università federale, rimasti però, com'è noto, vani: il Consiglio nazionale aveva bensì approvato, nel 1854, la pertinente legge,

ma questa era poi caduta in Consiglio degli Stati. Il disegno di un'Università federale fu nondimeno ripreso con l'occasione della revisione totale della Costituzione; ma di nuovo invano, anzi quest'ultimo insuccesso venne a porsi come atto finale di tutta quella lunga serie di sforzi volti alla creazione dell'Università federale che da ormai un secolo e mezzo periodicamente si rinnovavano.

Frattanto le neoistituite Università cantionali si trovavano ad affrontare difficoltà molteplici: le basi finanziarie della maggior parte di esse si rivelavano estremamente fragili; il conferimento della cattedra zurighese di dogmatica a Friedrich Strauss, la cui recente «Vita di Cristo» aveva scandalizzato non solo i teologi, scaricava una tempesta che da un pezzo s'andava accumulando e che minacciò seriamente di travolgere l'Università; un'imbricazione troppo stretta di politica e insegnamento superiore arrischiava di riuscir fatale anche all'Ateneo di Berna, la cui azione scientifica risultava inficiata dalle spurie controversie politiche dibattute nel suo ambito, ed il pericolo cessò solo nel 1854, allorchè, dopo un quadriennio d'interregno conservatore, i radicali ed i conservatori formarono insieme il Governo; la separazione della campagna dalla città, in quel di Basilea, rendeva pericolante persino la più antica delle Università svizzere e solo la larga generosità dei cittadini basilesi valse a salvarla, traendola dalla stretta economica in cui era caduta; a Neuchâtel, le vicende politiche del 1848 provocavano addirittura la chiusura dell'Accademia, riaperta poi solo nel 1866; a Ginevra, infine, i rivolgimenti politici succeduti al 1846 si ripercuotevano dannosamente sullo sviluppo dell'Accademia, pure avviato in modo promettente grazie alla riorganizzazione del 1835, e solo nel 1873 Antoine Carteret riusciva, assieme a Carl Vogt (dal 1853 docente di geologia in Ginevra), a ristrutturare l'Accademia sul modello svizzero-tedesco e a tramutarla in una Università.

I Cantoni alemannici e Friburgo sciolsero l'arduo problema della costituzione di un sufficiente corpo insegnante d'alta qualificazione col far capo al mondo scientifico estero, specie germanico: nel 1835 provenivano dalla Germania, il 40% dei professori nell'Università di Basilea, quasi il 50% in quella di Berna, e, per qualche tempo, addirittura il 100%, in Zurigo. La chiamata di professori stranieri ad opera dei liberali della Rigenerazione avveniva agli inizi, invero, non sempre al di fuori dell'intento politico, chè quei docenti, succeduti ai maestri tanto conservatori delle vecchie Accademie, agivano, nell'ambito cantonale, come protagonisti del movimento liberale, non senza provocare talora qualche attrito, come accadde appunto in Berna (vedi qui sopra). Comunque il nostro Paese non era in grado di mettere a disposizione delle neoistituite Università un numero sufficiente di docenti ben preparati; l'immigrazione di scienziati stranieri, del resto, non solo avviava a tale carenza ma consentiva al mondo culturale svizzero uno stretto contatto col mondo culturale straniero.

Dopo il 1850 le Università svizzero-tedesche appaiono sicuramente affermate. Per esse s'inizia allora un periodo di consolidamento interno accompagnato da un processo continuo, se anche non regolare, di crescita esterna che dura, all'incirca, sino alla prima guerra mondiale: mentre, nel 1841, gli studenti dell'Università di Basilea erano 37, già erano 603 al cader del secolo; in Berna la progressione fu da 235, nel 1865, a 962, nel 1900, sino a 1859 nel 1914. Il passo col progresso scientifico fu tenuto mediante il rinnovo del corpo insegnante, l'istituzione di nuove cattedre e i lavori d'ampliamento edilizio ed attrezzatura; nel 1903, ad esempio, l'Università di Berna si trasferisce nel nuovo palazzo e poco innanzi lo scoppio della prima guerra mondiale anche l'Università di Zurigo riceve nuovi edifici. Tra le funzionali innovazioni che distinguevano quest'ultima Università dai suoi modelli germanici per conferirle una sua caratteristica elvetica, il rettore H. Steiner elencava, nel discorso celebrativo del cinquantesimo, l'ammissione dei «Lehramtskandidaten» e quella delle donne, e se la prima valeva come una concessione democratica a quei ceti cui era quasi precluso l'accesso all'Università attraverso la via, sino allora esclusiva, del liceo umanistico, la seconda valeva come espressione dell'orientamento spiccatamente liberale che distingueva le Università svizzere.

La prima guerra mondiale apportò ai nostri Atenei non solo delle angustie materiali, bensì anche delle difficoltà d'esercizio, legate alle frequenti assenze di professori e studenti, senza contare le ripercussioni della tempesta morale e spirituale che scuoteva l'Europa. Conseguenza immediata della guerra fu una talora netta recessione del numero degli studenti, dovuta principalmente al fatto che molti giovani stranieri più non potevano entrare. La falcidia è osservabile segnatamente a Ginevra ove, alla vigilia della guerra, studiavano 1638 giovani, ridotti a 1068, nel 1920, e a meno di 800 nel 1923. Aggiungasi che, nell'immediato dopoguerra, il marasma economico in taluni Cantoni universitari provocò una drastica riduzione delle spese per l'Università, tradottasi persino in fusioni o in annullamenti di cattedre.

Mentre gli anni fra le due guerre mondiali videro, grosso modo, solo un'opera di mantenimento e completamento condotta entro i limiti già raggiunti dall'istituto universitario, quelli successivi alla fine della seconda guerra mondiale videro invece l'avvio di una inattesa espansione.

L'andamento degli effettivi studenteschi nelle nove università svizzere, a contare dal 1900, risulta dalla seguente tavola:

Anno	Totale	Svizzeri	Stranieri	Donne
1900/01	5230	2787	2443	855
1913/14	9650	4989	4661	1342
1920/21	9116	7060	2056	891
1930/31	8624	6148	2476	1058
1938/39	11515	9023	2492	1605

1946/47	16601	14058	2543	2082
1950/51	16501	12324	4177	2100
1955/56	15952	11650	4302	2343
1960/61	21281	14303	6978	3586
1966/67	33920	25682	8238	6897

2. Situazione attuale

Nove sono i centri di studi superiori in Svizzera: la Scuola politecnica federale, le università di Basilea, Berna, Friburgo, Ginevra, Losanna, Neuchâtel e Zurigo, come anche la Scuola di studi economici e sociali superiori di San Gallo. Il nostro Paese conta dunque un ateneo per circa 650 000 abitanti e, conseguentemente, rientra nella categoria degli Stati ad insegnamento superiore maggiormente sviluppato in rapporto alla popolazione.

Questa abbondanza di istituti universitari trova la sua radice nella storia stessa della Svizzera. L'addentellato politico della nascita dell'università risulta invero più marcato in Romandia ove, eccetto il Vallese, tutti i Cantoni possiedono la loro scuola superiore, la quale traduce così, in certo modo, la coscienza di una vita cantonale autonoma. Un'origine talmente caratterizzata ha poi una sua ripercussione sull'impianto stesso dell'Università, in quanto la ristrettezza del quadro entro il quale essa è chiamata ad operare, le conferisce un carattere particolare, facendone non solo un centro di formazione superiore bensì anche un focolaio attivo di cultura per tutta la regione che gravita attorno ad essa.

a. Situazione giuridica

Tutte le scuole superiori, tranne ovviamente la Scuola politecnica federale, sono mantenute dai Cantoni. Una situazione particolare distingue la Scuola di studi economici e sociali superiori di San Gallo, la quale beneficia di un doppio sostegno, del Cantone e della città. L'organizzazione universitaria è stabilita mediante una legge cantonale, pienamente rispettosa comunque dell'autonomia accademica, la quale consiste essenzialmente nella facoltà di decidere in modo indipendente tutte le questioni che cadono nei settori propri all'attività scientifica.

b. Vigilanza e amministrazione

Spetta all'Esecutivo cantonale assicurare l'alta vigilanza sull'università, mentre tocca al Legislativo pronunciarsi sulle domande di stanziamento di crediti.

A parte questo tratto comune, l'amministrazione delle università risulta ordinata in modo molto differente. Mentre nei Cantoni di Berna, Ginevra e

Vaud, le università non sottostanno a nessun'altra autorità, negli altri Cantoni sono stati inseriti degli organi speciali che fungono da intermediari fra l'Esecutivo e l'università: così Basilea Città e Zurigo hanno istituito gli organi denominati «Erziehungsrat» e «Kuratel», nel primo, e «Erziehungsrat» e «Hochschulkommission», nel secondo; a Friburgo v'è un consiglio d'università con funzione consultiva; a Neuchâtel c'è il sistema della commissione consultiva per l'insegnamento universitario, aggiunta al Dipartimento dell'educazione pubblica.

Le università hanno il diritto di amministrarsi da sé, nel quadro della Costituzione e delle leggi, ma questa autonomia è attuata in maniere ben diverse. L'organismo superiore, incaricato di risolvere le questioni che interessano l'insieme dell'Ateneo, è formato dei professori di tutte le facoltà ed è detto «Regenz», a Basilea, «Plenum», a Friburgo, e «Senato» nelle altre università (quest'ultimo termine designando invece a Friburgo solo il consiglio dei decani e dei loro supplenti). Il rettore tiene il rettorato uno o due anni, secondo le università, ed è assistito da un rettore designato (il quale accede al rettorato nel periodo successivo) e da un prorettore (colui, cioè, che esercitava il rettorato nel periodo precedente). Un secondo organo dell'amministrazione universitaria è il consiglio di facoltà. Le facoltà, componenti cardinali di ogni università, svolgono funzioni estremamente importanti, come l'organizzazione dell'insegnamento degli esami, la preparazione delle proposte concernenti la nomina dei professori, il conferimento del titolo di dottore. Il Consiglio di facoltà è presieduto dal decano.

L'articolazione delle facoltà è la seguente: una facoltà di lettere (usualmente detta, in tedesco, Phil. I) ed una facoltà di scienze (Phil. II), che esistono in tutte le università; una facoltà di diritto, scienze economiche e scienze sociali (discipline studiate in tutte le scuole superiori, ma raggruppate in una sola facoltà non in tutte le università); una facoltà di medicina (a Basilea, Berna e Ginevra, Losanna e Zurigo, mentre Friburgo dà solo l'insegnamento propedeutico fino al secondo esame e Neuchâtel fino al primo); una facoltà di medicina veterinaria (ma solo a Berna e Zurigo). Quanto alla teologia, le condizioni appaiono estremamente varie: Friburgo ha una facoltà di teologia cattolico-romana, Berna una facoltà protestante ed una cattolico-cristiana, le altre università hanno tutte una facoltà di teologia protestante. Una posizione particolare ha la Scuola superiore di San Gallo, la quale si è specializzata nel settore delle scienze economiche, amministrative e sociali, e comprende quindi delle sezioni d'organizzazione e di gestione aziendale, d'economia politica e di geografia economica, di diritto, scienze naturali e tecnologia, una però anche di lettere. Pure su un terreno specializzato opera la Scuola politecnica federale, parimente divisa in sezioni, attualmente dodici. Oltre alle facoltà, le università contano un certo numero di istituti e stabilimenti sottoposti con vincolo gerarchico più o meno stretto all'ateneo stesso.

c. Corpo insegnante

La struttura del corpo insegnante è stata determinata largamente dalla concezione classica dell'università che risale a Wilhelm von Humboldt. Il corpo professorale si compone essenzialmente delle seguenti categorie: ordinari, straordinari, onorari, assistenti, liberi docenti, incaricati e lettori.

I professori ordinari costituiscono, quanto all'entità numerica, un po' meno del terzo dell'insieme del corpo insegnante; spetta a loro una funzione importante dato che, in massima parte, essi occupano una cattedra legalmente istituita e che proprio sull'ossatura costituita dalle cattedre si foggia tutta la struttura dell'insegnamento universitario. Quasi tutti gli ordinari svolgono l'insegnamento a tempo pieno.

Molto meno omogenea è la situazione dei professori straordinari, vincolati all'insegnamento universitario da legami assai vari; solo i tre quinti dei professori straordinari esercitano le loro funzioni professorali come attività principale. Quanto ai professori onorari, trattasi o di membri emeriti del corpo insegnante, onorati con questo titolo allorchè vanno in pensione, oppure di scienziati cui si è voluto, con questo titolo, significare un particolare riconoscimento per l'opera svolta. L'istituzione dell'assistentato ha permesso di accordare una cattedra agli universitari prescelti per assicurare l'avvicendamento nell'insegnamento o nella ricerca. La qualità di libero docente rappresenta, quasi ovunque, il primo gradino della carriera universitaria; per essere ammesso come libero docente, occorre dimostrare d'aver fatto importanti lavori scientifici oppure presentare una tesi di libera docenza. Quanto agli incaricati di corso e ai lettori, trattasi in genere di professori per i quali l'insegnamento universitario non è se non un'attività accessoria.

Durante il semestre invernale 1966-67, il corpo insegnante delle scuole superiori svizzere risultava composto di 2304 professori, di cui 1163 tra ordinari e straordinari.

d. Corpo discente

Per essere immatricolato in una università od altra scuola superiore svizzera, occorre possedere un certificato di maturità riconosciuto dallo Stato, gli studenti stranieri non potendo essere ammessi senza esami se non possiedono un titolo equivalente. Su proposta della conferenza dei rettori di università, sono stati introdotti, nell'autunno del 1966, degli esami obbligatori d'ammissione per tutte le altre categorie di candidati. Questi esami hanno luogo due volte all'anno a Friburgo per l'insieme dei nostri istituti d'insegnamento superiore, con l'unica eccezione della Scuola politecnica federale.

Durante il semestre invernale 1966-67, il numero totale degli studenti immatricolati si elevava a 33 920, di cui 8 238 (vale a dire il 24,3%) stranieri;

si contavano poi 6 897 studentesse. La forte percentuale di stranieri, superiore a quanto si riscontra all'estero, non è se non la traduzione numerica di una costante della nostra politica dell'insegnamento; essa è particolarmente spiccata a Friburgo (35%), Ginevra (42%) e Losanna (40%).

Alla fine del curriculum di studio, le scuole superiori conferiscono i gradi universitari, generalmente così articolati: licenza, dottorato e diplomi speciali. Giusta i regolamenti, la durata totale degli studi è di 6-8 semestri o addirittura di 13 semestri per le scienze mediche; nondimeno l'esperienza insegna che la durata effettiva è sovente maggiore.

B. NATURA E SCOPI DELL'UNIVERSITÀ

Nel capitolo A, abbiamo tratteggiato l'evoluzione dell'istituto universitario dallo scolastico Medioevo, all'Umanesimo, all'epoca humboltiana ed, infine, ai tempi moderni, volti alle scienze naturali, le quali hanno assunto valore preponderante sia nell'insegnamento sia nella ricerca. Lungo assai è stato dunque il cammino percorso dall'Università, dai tempi dei clerici vagantes a quelli degli studenti d'oggi, dall'iniziazione in breve cerchia di discepoli stretti attorno al maestro, all'istruzione attuale impartita a vasti auditorii.

Ma ancorchè l'università europea abbia subito, sull'arco di ben otto secoli, profonde trasformazioni, immutata è pur sempre rimasta la sua missione essenziale: quella, cioè, di servire la scienza e l'erudizione, di tendere a svelare il senso del reale, di armare l'uomo con le conoscenze strappate alla natura, di sviluppare in esso il senso della giustizia. L'«universitas» medievale, forma originaria dei nostri atenei, era già concepita come collettivo di discenti e docenti impegnati nella libera ricerca della verità, all'infuori d'ogni considerazione utilitaria. Ne veniva una netta consapevolezza di sovranazionalismo che caratterizzava l'università come istituzione al servizio d'una missione prettamente umanistica. Tale la profonda radice dell'autonomia accademica, salvaguardata attraverso le molte e frequenti mutazioni vissute dall'istituto: l'università non è riducibile nè al piano della Nazione nè a quello della Chiesa ma resta, giusta un'icastica formula medievale, un vero terzo stato. Invero questa autonomia ha patito, via via, sensibili limitazioni, già per il fatto che mentre nel Medioevo l'università si sosteneva con mezzi propri, oggi essa è pensabile solo sulla base delle risorse materiali fornite dallo Stato.

Mentre l'autonomia universitaria risale al periodo medievale, lo «spiritus rector» dell'unità d'insegnamento e ricerca, implicante il principio funzionale di libertà accademica, deriva dalla concezione humboltiana, più esattamente dalla sua convinzione che «il progresso scientifico è più rapido laddove le idee sono continuamente confrontate dallo spirito acuto

di giovani, numerosi ed ardenti. La scienza non può, insomma, essere validamente trasmessa senza venir, di volta in volta, assimilata fattivamente dal discente; tornerebbe poi incomprensibile che un processo così vitale non conducesse, magari anche con una certa frequenza, a scoperte originali». Questo concetto significa che lo studente compie il proprio dovere verso la scienza solo allorchè riesce a pensarla in modo indipendente, con spirito critico e prendendo personalmente parte al processo di ricerca. Unicamente tale intima partecipazione assicura la formazione del discente, intesa dunque non tanto come una somma di conoscenze, quanto piuttosto come una condizione di completa dedizione, in comunanza con i professori, allo sforzo della ricerca oggettiva. Si ritrova qui, in Humboldt, l'idea platonica della scienza che foggia l'uomo. È poi ovvio che una tale concezione implichi, come accennammo, il principio della libertà accademica, dal momento che la dedizione sincera alla ricerca, condizione essenziale della formazione del discente, può nascere solo in quel terreno e solo su di esso può maturare il suo frutto supremo, quello di « acquisire, mediante la scienza, le regole fondamentali atte ad armonizzare le attività umane ». La formazione specialistico-pratica dell'universitario doveva sottostare anch'essa a questi imperativi superiori.

Ovviamente la realtà non poté mai, in passato, collimare con questi ideali humboldtiani, ma è proprio in questi nostri tempi che lo scarto appare maggiore: i regolamenti degli studi e degli esami imbrigliano vieppiù la libertà accademica; la ricerca e l'insegnamento non si trovano più in intimo nesso formativo; gli « istituti senza vita » (così Humboldt definiva i laboratori delle scienze naturali) sono divenuti i poli essenziali dell'attività negli atenei. Tuttavia anche se la realtà universitaria si è molto scostata dagli ideali umanistici, i principi dell'unità di ricerca ed insegnamento e quello della libertà accademica, sono rimasti sufficientemente forti da impedire che l'università scadesse a semplice istituto d'insegnamento o a scuola specializzata di rango superiore. I compiti di ricerca, che distinguono l'università, ove tengono un ruolo capitale, dagli altri istituti d'istruzione, le conferiscono nel contempo un dinamismo interno atto a mantenerla in immediato contatto con la vita. L'insegnamento impartito dagli incaricati di corsi speciali continua nell'università l'opera degli istituti d'educazione, consentendo agli studenti di completare la formazione intellettuale e pratica e avviandoli, muniti del necessario corredo di conoscenze, verso l'esercizio della professione scelta. I diplomi ed i titoli conferiti dalle scuole superiori, continuano a segnare, come in passato, il felice compimento del curriculum universitario.

Attualmente le scuole superiori tendono ad assicurare una formazione più strettamente ordinata all'esercizio dell'attività professionale, ma questa tendenza non è se non il riflesso, sul piano formativo, del carattere altamente industrializzato della nostra società. Per contro, l'impatto delle scienze ha provocato una vera mutazione nelle strutture universitarie tradizionali, necessitandole a recepire l'organizzazione ampia e la concezione

tecnicistica dell'insegnamento e della ricerca. Ciò ha provocato un netto distacco dall'ideale humboldtiano, sul quale le nostre scuole superiori si erano forgiate, in quanto il primeggiare, fra le finalità dell'istituto, dell'indagine delle forze della natura e del loro dominio tecnologico, cagiona un notevole restringimento del margine che separa l'università in senso proprio dalla scuola superiore di studi tecnici. Questo mutamento di finalità si è innestato peraltro su una struttura rimasta ordinata al concetto classico del lavoro intellettuale esercitantesi su un insieme organico di discipline, retto internamente da una preminente concezione filosofica, donde una certa contraddizione nelle nostre università attuali. Questa tensione fra scopo e struttura e la circostanza che lo sviluppo delle scienze ha comportato un'exasperarsi progressivo della specializzazione, richiedono ormai che il problema dell'università sia ripreso ed avviato ad una soluzione consona al tempo presente. E ci si può sin d'ora chiedere seriamente se e come le università potranno, in avvenire, continuare a rappresentare, oltre la minuta specializzazione, quell'«universitas litterarum» su cui esse tanto immediatamente si basavano da averne tratto persino il nome.

Già allorchè si fondò l'università della Ruhr, a Bochum, si dovettero abbandonare talune concezioni obsolete, come l'articolazione in facoltà, per assumerne di meglio adeguate al presente, le quali, segnatamente, consentissero una piena integrazione delle scienze tecnologiche. Le nostre Università dovranno forzatamente anch'esse battere la strada delle riforme strutturali; l'aiuto federale è destinato anche ad agevolare loro questa conversione.

Nel contesto della natura e della finalità dell'istituto accademico, torna opportuno menzionare pure gli obblighi che l'Università assume sul piano generale della cultura, in quanto centro intellettuale della regione ove opera nonchè, come tale, polo della vita spirituale e, se pur mediamente, della vita politica. Nè le università dovranno mai tralasciare quest'attività generale, risultata sempre benefica, in ogni epoca, ma specialmente in quei fervidi anni in cui si gettarono le fondamenta istituzionali del nostro Stato, opera cui non pochi membri del corpo insegnante universitario diedero una collaborazione preminente.

Tocca poi all'università, ed è questo un secondo aspetto di quel suo compito generale, la funzione capitale, per la vita statuale, economica ed intellettuale, di preparare una gioventù pienamente atta ad inserirsi, con naturale avvicendamento, nei quadri professionali, scientifici e tecnici. La stabilità politica, il livello economico, l'assetto sociale dipendono in gran misura dalle prestazioni scientifiche delle scuole superiori del Paese. Citiamo, in proposito, l'importanza dello sforzo che va fatto per colmare le note lacune nel settore delle professioni mediche. La pressione delle contingenze esterne non dovrà comunque mai condurre ad un allentamento del rigore degli studi o ad una svalutazione della ricerca pura o della formazione ar-

monica dell'uomo. Dipende infatti dalla permanenza di queste alte finalità, il mantenimento del concetto classico della funzione universitaria, com'è ben detto in questo passo del discorso tenuto da Karl Jaspers in occasione della celebrazione del cinquecentesimo anniversario dell'Università di Basilea:

« Der Universität ist, vom Staat geschützt, eine wunderbare Ruhe gegeben. Wissenschaftliche Forschung, technische Dienstleistung, Erinnerung an die Vergangenheit, die bildende Teilnahme am Überlieferten, all das ist vortrefflich, aber genügt nicht. Denn die der Universität vergönnte Windstille ist dazu da, dass wir den Sturm des Weltgeschehens in unseren Herzen und Gedanken erfahren, um ihn zu erkennen. Die Universität soll die Stätte des hellsten Bewusstseins des Zeitalters sein, wo das Äussere zur Klarheit kommt, sei es, dass wenigstens an einer Stelle völlig bewusst wird, was geschieht, sei es, dass die Klarheit, in die Welt wirkend, hilfreich wird ».

C. NECESSITÀ DELL'AIUTO FEDERALE ALLE UNIVERSITÀ

1. Sguardo storico

Giusta l'articolo 27, 1 Cost., la Confederazione ha la facoltà d'istituire, oltre la scuola politecnica, un'università federale e altri centri d'istruzione superiore, oppure di sovvenzionare istituzioni del genere. La Costituzione del 1848 restringeva invero le attribuzioni dello Stato centrale alla creazione di una scuola politecnica e di un'università federale, ma già durante i lavori del 1873 e 74, relativi alla revisione del testo costituzionale, s'incominciò ad accennare all'aiuto federale alle università. L'idea s'impose al punto da concretarsi in una precisa proposta, attorno alla quale s'accesero vive discussioni nelle due Camere: gli avversari allegavano che l'aiuto alle università cantonali avrebbe favorito l'abbandono del progetto, pur sempre valido, dell'istituzione d'un'università federale; nessun avversario, comunque, ebbe a mettere avanti l'argomento che l'aiuto federale sarebbe stato lesivo della sovranità scolastica cantonale.

Successivamente il progetto d'istituire un'università federale venne rivelandosi irrealistico e, per converso, presero ardire i fautori dell'aiuto federale alle università cantonali, tanto che s'ebbero diversi interventi in questo senso. S'inscrive su questa linea la petizione, rivolta dai direttori della pubblica istruzione dei Cantoni di Basilea-Città, Berna, Zurigo, Ginevra, Neuchâtel e Vaud, al Consiglio federale, il 28 aprile 1888, affinché impostasse un sistema di sussidiamento delle università cantonali, sulla base dell'articolo 27 Cost. Già quella domanda allegava l'argomento dei gran progressi attuati nel settore delle scienze naturali, richiedenti un miglioramento ed uno sviluppo sostanziale dell'attrezzatura scientifica, e postulante quindi ingenti spese suppletive. E si parlava di sussidi annuali il cui ammontare globale, inclusa la disegnata partecipazione federale, avrebbe

dovuto toccare il 25% delle spese universitarie, in cifre assolute i 350 000-400 000 franchi. La petizione fu commentata abbondantemente, e sovente con favore, nella stampa e nel pubblico: vennero messe avanti argomentazioni valide oggi ancora, la ristrettezza dei mezzi finanziari cantonali, le spese crescenti delle facoltà di scienze, la forte proporzione degli studenti provenienti da altri Cantoni o addirittura dall'estero, la necessità del coordinamento interuniversitario. Non si ritrova traccia, invece, dell'argomento contrario, tanto agitato oggi, d'un'indebita intrusione federale in un ambito posto sotto sovranità cantonale. Comunque, fatta esaminare la petizione da una commissione peritale, il Consiglio federale decise di respingerla arguendo che l'articolo 27,1 Cost. disponeva, essenzialmente, l'istituzione di centri federali d'istruzione superiore e non già l'aiuto, per il quale, del resto, la situazione delle finanze federali non dava spazio alcuno.

Identica sorte toccò alla domanda del 14 novembre 1906, indirizzata all'Esecutivo centrale dalla conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione ed intesa ad ottenere un aiuto federale con le stesse motivazioni usate nel 1888.

La questione dell'aiuto federale alle università cantonali subì un'eclissi quarantennale, quasi inesplicabile ove si ponga mente che i sacrifici assunti dai Cantoni universitari, già nel 1888 considerati troppo gravosi, erano venuti, da allora, notevolmente crescendo. Come che sia, la discussione in merito si riaprì solo nel 1946, in ambedue i Consigli legislativi, nel quadro delle deliberazioni concernenti la domanda d'un credito di 27 milioni di franchi per l'ampliamento del Politecnico federale. Il 18 marzo 1946, gli onorevoli Lachenal, Ginevra (in Consiglio nazionale) e Malche, pure di Ginevra, (in Consiglio degli Stati) presentavano dei postulati intesi al sussidiamento delle università cantonali e incentrati sull'argomento del crescente squilibrio tra il Politecnico federale, sostenuto dalle riserve finanziarie della Confederazione, e le Università, affidate ai mezzi esigui dei Cantoni rispettivi, squilibrio che si traduceva — asserivano i postulanti — in una troppo facile concorrenza del primo alle seconde, ora solo incipiente ma, alla lunga certamente gravosa; i parlamentari aggiungevano che le massicce esigenze attuali della ricerca scientifica impedivano ai Cantoni di assicurare il pieno sviluppo dalle loro scuole superiori.

Ambedue i postulati furono respinti, a forte maggioranza, nel corso della sessione del giugno 1947 e non solo per motivi finanziari, bensì anche per ragioni di politica culturale, sottolineate dal portavoce del Consiglio federale, on. Filippo Etter. Il capo del Dipartimento dell'interno, nella sua risposta, insistette infatti soprattutto sulla decisione del 1854, riassumibile nell'icastica contrapposizione: «il politecnico alla Confederazione, le Università ai Cantoni», dicotomia che risultava del resto, disse l'on. Etter, assai confacente al diritto costituzionale non scritto. Il portavoce dell'Esecutivo ritenne inoltre di doversi distanziare dall'opinione dei postulanti secondo la

quale il sussidiamento federale non avrebbe punto leso la sovranità scolastica cantonale. Occorre aggiungere, però, che i postulati furono tanto recisamente respinti anche perchè la conferenza dei direttori cantionali della pubblica educazione già s'era pronunciata, a maggioranza, contro il principio del sussidiamento federale.

Di fatto la situazione non era ancora matura; essa andò nondimeno evolvendo, da allora, a ritmo sostenuto, per effetto dell'enorme sviluppo scientifico-tecnico, il quale venne a porre esigenze tali da superare manifestamente la potenzialità finanziaria dei singoli Cantoni.

La mozione sul sovvenimento universitario, deposta il 23 marzo 1960 dal consigliere nazionale on. Weibel e 19 cofirmatari, trovò, di conseguenza, un ambiente più comprensivo. I direttori cantionali della pubblica educazione, il presidente del Politecnico federale e il direttore del Consiglio della ricerca del Fondo nazionale, consultati nel quadro della procedura abituale si espressero in merito in modo generalmente favorevole, pur dissentendo su taluni particolari, quali l'entità dell'aiuto federale, le condizioni di concessione, il coordinamento interuniversitario. Il Consiglio federale, a sua volta, pur cessando d'opporvi all'idea stessa dell'aiuto, concretata nella nuova mozione, non poté tuttavia aderire senz'altro alla medesima, stante talune imprecisioni di formulazione, e chiese ch'essa venisse mutata in postulato; il che fu fatto. Il postulato, accettato dal Consiglio nazionale il 21 dicembre 1960, ha 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 cantionali. Questo compito, viepiù 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 cantionali ».

Il postulato venne accettato senza opposizione, a riprova di quanto l'ambiente fosse ormai mutato da quello del 1947.

Per l'esame del postulato, il Dipartimento federale dell'interno convocò ad una conferenza, da tenere già il 24 gennaio 1961, i direttori dei dicasteri della pubblica educazione dei Cantoni universitari, il presidente del Consiglio della Scuola politecnica federale, i rettori delle Università ed alcuni rappresentanti del Fondo Nazionale. Poscia, fondandosi sui risultati della conferenza, il Dipartimento invitò i dicasteri della pubblica educazione dei Cantoni interessati a fornire precise indicazioni concernenti i progetti di ampliamento d'ogni università per i prossimi cinque anni, nonchè un prospetto delle relative spese presunte; simultaneamente esso li sollecitò a di-

chiarare se ritenessero l'aiuto federale indispensabile all'attuazione dei progetti medesimi.

Le risposte non consentirono una chiara veduta della situazione, onde occorre riconvocare, per il 26 ottobre 1961, la conferenza del gennaio 1961. In questa tornata, la Conferenza suggerì di comporre una commissione peritale e d'incaricarla di chiarire le condizioni fattuali ed i bisogni delle Università nonchè d'elaborare delle proposte circa la forma più funzionale di un eventuale aiuto federale. Il Dipartimento provvide in tal senso e nominò, l'8 febbraio 1962, la detta commissione, chiamando a formarla professori di ogni università, scelti in modo da coprire l'arco di tutte le facoltà, e ponendola sotto la presidenza del professor André Labhardt, dell'ateneo di Neuchâtel.

La Commissione, cui era lasciata facoltà d'organizzare liberamente la propria attività, concluse i lavori nel giugno del 1964 e ne consegnò i risultati nel ponderoso rapporto finale, pubblicato poi il 14 settembre dello stesso anno.

Nel capitolo C, numero 3; qui sotto, torneremo sulle conclusioni formulate da questa commissione.

2. Misure finora applicate dalla Confederazione

In un certo limite, la Confederazione sussidiava le università cantonali già innanzi l'emanazione del decreto federale del 16 giugno 1966¹ istitutivo d'un ordinamento provvisorio di sovvenzionamento delle spese cantonali per le università.

In virtù della legge federale sulla formazione professionale, alle università erano infatti versati sussidi per l'istruzione di docenti di scienze commerciali; tuttavia, tali sussidi ebbero una certa importanza soltanto nel caso della Scuola superiore di San Gallo, alla quale, nel periodo dal 1960 al 1965, furono complessivamente versati 1 255 000 franchi. Dette prestazioni sono state abrogate a contare dal 1966, ovvero con l'entrata in vigore del decreto suindicato.

La Confederazione, per incrementare la capacità d'esportazione della nostra industria, pose mano nel 1944, attingendo inizialmente ai crediti intesi a procurare occasioni di lavoro, ad un'azione indipendente per il movimento della ricerca. Presentemente, ci si riallaccia alla legge federale del 30 settembre 1954² sulle misure preparatorie intese a combattere le crisi e a procurare lavoro. Giusta l'articolo 4 di detta legge, la Confederazione

¹ RU 1966, 1387 (A VIII A 8).

² RU 1954, 1359 (A XV C I).

può concedere alle università sussidi destinati a promuovere ricerche scientifiche e tecniche suppletive, nella misura in cui esse possono contribuire al perseguimento dello scopo definito nel titolo stesso della legge. Dal 1946 in poi, alle università cantonali sono così stati assegnati più di 12 milioni di franchi.

La commissione di studi per l'energia nucleare, istituita dal Consiglio federale nel 1945, impiegò per la ricerca circa 10 milioni di franchi sino al 1957 e attribuì la maggior parte dei lavori sussidiati alle università cantonali. Dal 1958 in poi, il Fondo nazionale dispone parimente dei crediti necessari al promovimento della ricerca nucleare.

Alle università cantonali la Confederazione accordò i sussidi più importanti, ancorchè indiretti, mediante il sovvenzionamento del Fondo nazionale, cui spetta dal 1952 in poi, come fondazione di diritto privato, il promovimento dei principi fondamentali della ricerca in qualsiasi campo; lo dimostra infatti l'eloquente accrescimento dei contributi federali che nel 1953, ovvero nel primo anno completo d'esistenza della fondazione, ammontavano ancora a 3 milioni di franchi per poi raggiungere, in virtù del vigente decreto federale del 22 giugno 1965, 50 milioni di franchi nel 1967, cui saranno aggiunti annualmente, nel 1968 e 1969, altri 5 milioni. La parte preponderante dei mezzi finanziari è attribuita alle università, assumendo esse un'importanza promordiale nella ricerca fondamentale. Mediante la concessione di «sussidi personali», e cioè l'istituzione di nuovi posti d'insegnamento e di ricerca nelle università stesse, divenne parimente possibile aumentare il numero degli scienziati.

Direttamente, la Confederazione ha sussidiato le università cantonali in due casi: il contributo unico di 3,7 milioni di franchi concesso, in virtù del decreto federale del 9 marzo 1961, al Cantone di Vaud per la sistemazione della scuola politecnica dell'università di Losanna e i sovvenzionamenti annui, ammontanti presentemente a 500 000 franchi, accordati dalla Confederazione a contare dal 1952 all'«Istituto universitario di studi internazionali superiori» a Ginevra, strettamente connesso con l'università locale.

3. Rapporto della commissione peritale per le questioni concernenti il promovimento delle università

Il rapporto, fondandosi su indagini approfondite, offre un quadro completo su le condizioni e le esigenze delle nostre università. Grazie alle rilevazioni svolte, la commissione peritale è stata in grado di presentare proposte concrete sulla forma del sussidio federale.

La commissione è decisamente del parere che è giunto il momento di modificare fundamentalmente il finanziamento delle università cantonali e

che questa modificazione possa unicamente consistere nella concessione regolare di consistenti sussidi federali. La necessità attuale di ricupero e, soprattutto, le nuove esigenze dell'insegnamento e della ricerca scientifica come anche il considerevole aumento del numero degli studenti cagionano ai Cantoni, per l'ampliamento delle università, spese di un'importanza tale da far apparire indispensabile l'aiuto federale.

Quanto alle nuove esigenze dell'insegnamento, le nostre università si vedono costrette, per seguire l'evoluzione della scienza, a inserire continuamente nuove discipline nei loro programmi. Nel settore della ricerca si dovrà contare con esigenze ancor più spiccate, segnatamente per quanto riguarda le scienze naturali, la medicina e le scienze tecniche.

L'aumento del numero degli studenti non è unicamente determinato dall'evoluzione demografica, ma anche dall'evoluzione della domanda. La carenza di personale con formazione universitaria è esaurientemente illustrata in tre pubblicazioni e cioè nel rapporto pubblicato nel 1959 della «Commissione per il promovimento dei nuovi quadri nei settori scientifico e tecnico», istituita dal signor F. Hummler, allora delegato alle occasioni di lavoro, in quello pubblicato nel 1963 dalla «Commissione federale per lo studio dei problemi della formazione dei nuovi quadri nelle discipline umanistiche e mediche, nonché nel settore dell'insegnamento medio», costituita dal Dipartimento dell'interno e presieduta dal professore H. Schultz dell'università di Berna e nel rapporto pubblicato nel 1967 dalla «Commissione peritale per le questioni concernenti l'ampliamento e il coordinamento della formazione medica», presieduta dal professore O. Gsell dell'università di Basilea. Altri fattori d'aumento dell'effettivo degli studenti sono l'istituzione di nuove scuole medie, lo sviluppo delle borse di studio, il numero sempre maggiore delle donne che si dedicano agli studi e dei giovani del «secondo ciclo».

La commissione s'incaricò di esaminare parimente le ripercussioni numeriche delle tendenze evolutive, valutando come segue il numero degli studenti e l'ammontare delle spese sino al 1975:

- Fino al 1975, le università svizzere, a cagione della necessità di ricupero attuale, del probabile raddoppiamento, a quella data, del numero degli studenti [semestre invernale 1963/64: 27 783 studenti (di cui 19 426 svizzeri); 1975: complessivamente circa 53 000 studenti (di cui circa 35 900 svizzeri)] e delle nuove esigenze dell'insegnamento e della ricerca, dovranno aumentare il numero dei docenti e collaboratori (ora 5 000) a 9 600 ed eseguire lavori per un volume variante tra 10 e 11,5 milioni di m³.
- Entro il 1975 le spese annue complessive per le università devono essere accresciute, per soddisfare ogni esigenza, da 212 milioni di franchi nel 1962 a circa 1 miliardo di franchi, di cui 800 milioni saranno attribuiti alle università cantonali.

- La Confederazione deve accordare ai Cantoni per i costi suppletivi delle loro università, sussidi regolari e considerevoli, tanto per le costruzioni e le attrezzature, quanto per l'esercizio.
- Conformemente al sistema di contribuzione suggerito dalla commissione, la Confederazione dovrebbe assumere circa la metà delle spese cantonali, ossia, secondo calcoli preventivi, 300 milioni di franchi per il 1970 e 400 milioni per il 1975.

Dopo aver eseguito l'incarico ricevuto, la commissione è stata invitata a riesaminare ogni anno le proprie valutazioni, tenendo conto ogni volta degli ultimi dati disponibili. Si è così potuto accertare che le previsioni della commissione, per il periodo dal 1963 al 1966, si sono rivelate in larga misura corrispondenti ai valori numerici effettivi; nondimeno, le spese d'esercizio s'accrebbero in modo più considerevole del previsto, mentre gli investimenti risultarono inferiori alle valutazioni; il numero degli studenti svizzeri, a sua volta, s'elevò più celermente e quello degli stranieri, per contro, fu inferiore alle cifre valutate.

D. CONDIZIONI IN ALTRI STATI

Per apprezzare convenientemente la situazione delle nostre università, ci sembra opportuno procedere ad alcune comparazioni con la situazione delle università estere, ancorchè, data la frequente diversità strutturale delle università nei singoli paesi, tali confronti possano essere svolti in modo assai limitato. Il concetto d'università non è ovunque definito uniformemente. In taluni Stati, ad esempio, la formazione di professore avviene integralmente all'università, mentre in altri Stati soltanto la istruzione normale superiore è curata dagli istituti accademici. Difficoltà analoghe s'incontrano parimente nella classificazione delle accademie artistiche e musicali, dei seminari, delle scuole tecniche superiori, ecc. Si riscontrano infine importanti discrepanze nel finanziamento delle università. Le maggiori analogie si riscontrano con la Repubblica federale di Germania, grazie alla sua struttura federativa. Anche in questo paese infatti, le università appartengono agli Stati membri, ovvero ai «Länder». Non entrano avantutto in considerazione i confronti con gli SUA e l'URSS — paesi nei quali è maggiormente promossa la ricerca — poichè i loro sistemi d'istruzione divergono in modo troppo considerevole dal nostro.

Nonostante la diversità d'organizzazione e di struttura, tutte le università dei paesi progrediti devono attualmente far fronte ad una sequela di problemi comuni: aumento straordinario del numero degli studenti, esigenze più elevate dell'insegnamento e della ricerca, mancanza di nuovi quadri accademici, questioni strutturali, ecc. S'aggiunge poi il problema della istituzione di nuove università.

Illustreremo in seguito brevemente la situazione in alcuni Stati europei:

1. Repubblica federale di Germania

Anche nella RFG, è conferita la priorità allo sviluppo delle università scientifiche e all'incremento della ricerca. Le autorità sono persuase che l'evoluzione economica è strettamente connessa con il livello degli studi superiori e della ricerca. Il bisogno di ricupero si rivelò particolarmente forte dopo l'ultima guerra mondiale. Le due voluminose pubblicazioni del Deutschen Wissenschaftsrates: «Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der wissenschaftlichen Einrichtungen, parte I Wissenschaftliche Hochschulen» (1960) e «Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der wissenschaftlichen Hochschulen bis 1970» (1967) illustrano esaurientemente la situazione e le esigenze delle università.

Il numero degli studenti delle università scientifiche è evoluto come segue dal 1950/51:

Anno di studio	Totale	Germanici	Stranieri
1950/51	107 935	105 962	1 973
1953/54	114 709	110 497	4 212
1957/58	157 794	144 924	12 870
1960/61	203 404	183 797	19 607
1962/63	230 596	208 989	21 607
1966/67	262 630	240 768	21 862

Il numero complessivo degli studenti si è quindi accresciuto dal 1950/51 al 1966/67 di circa 154 700; per i prossimi anni invece il numero degli studenti dovrebbe essere piuttosto costante.

Paragonata alla Svizzera, la Repubblica federale di Germania conta relativamente meno studenti. Il quadro muta tuttavia ove si consideri che la quota degli studenti stranieri ammonta in Svizzera al 24 e in Germania solo all'8,5 per cento.

Le raccomandazioni del 1960 si fondavano avantutto sulla considerazione secondo cui, oltre all'ampliamento delle università esistenti, dovevano essere create delle possibilità suppletive di studio per circa 40 000 studenti, mediante l'istituzione di nuove università. Da quel momento, i seguenti istituti sono stati inaugurati oppure si trovano in fase avanzata d'attuazione. Bochum (apertura 1965, ogni settore universitario ed inoltre i rami dell'ingegneria), Hannover (università di medicina, aperta dal 1965), Costanza (apertura 1966, scienze naturali, sociali e filosofiche) Lubecca (università di medicina, aperta nel 1966), Regensburg (apertura 1967 o 1968), Dortmund (probabile apertura 1968/69), Ulm (apertura 1969), Brema (probabile apertura nel 1971). Di pari passo con le nuove università, furono sviluppate, in diversi istituti accademici già esistenti, nuove facoltà o parti di esse.

Per sopperire alla carenza di locali, è necessario, secondo il parere del Consiglio scientifico, di proseguire nell'ampliamento degli edifici. I lavori già avviati esigono una somma complessiva di 4,5 miliardi di marchi mentre l'attuazione dei progetti definitivi richiederà un ammontare di 2,9 miliardi.

Il Governo centrale ha finora partecipato, di principio, con il 50% ai costi delle nuove costruzioni e alle attrezzature iniziali (escluso l'acquisto del terreno). Esso prevede per gli anni 1968 e 1969 un aumento considerevole delle prestazioni finanziarie federali, destinate all'ampliamento delle università esistenti; infatti, i sussidi previsti sono stati stabiliti a 630 milioni di marchi nel 1968 e a 730 per il 1969. Il Governo centrale conta però, per gli stessi anni, con una prestazione complessiva dei «Länder», equivalente a quella federale.

I costi delle università scientifiche, di 1025 milioni di marchi nel 1960, passarono a 1521 milioni nel 1961 per poi raggiungere i 3662 milioni nel 1966.

2. Austria

L'Austria conta undici istituti universitari scientifici e cioè le università di Vienna, Graz, Innsbruck, Salisburgo, i politecnici di Vienna e Graz, la scuola superiore mineraria di Leoben, la scuola superiore d'agricoltura di Vienna, l'alta scuola veterinaria di Vienna, l'istituto di studi commerciali superiori pure a Vienna e quello di scienze socio-economiche di Linz. Il maggiore di questi istituti è di gran lunga l'università di Vienna, la quale nel semestre invernale 1965/1966 contava 17 271 studenti, di cui 2 510 stranieri; essa è inoltre la più vecchia università, ancora esistente, di lingua tedesca. Il numero complessivo degli studenti alle università scientifiche ammontava nel semestre 1965/66, a 48 895, di cui 9 438, ovvero il 19 per cento, erano stranieri.

L'effettivo degli studenti, a contare dal 1953/54, si è accresciuto come segue:

	Totale	Austriaci	Stranieri
1953/54	18 015	15 000	3 015
1957/58	25 083	17 065	8 017
1960/61	38 530	28 159	10 371
1963/64	47 270	37 629	9 641
1965/66	48 895	39 457	9 438

Ne risulta che nell'ultimo decennio il numero degli studenti è aumentato considerevolmente anche nelle università scientifiche austriache (più del 150%). Tuttavia, l'effettivo dei professori e l'ampliamento delle attrezzature non ebbero un'evoluzione confacente a questo rapido sviluppo. La esigenza più imperiosa è senza dubbio alcuno la mancanza di spazio, ancorchè siano stati attuati nuovi impianti ed ogni università abbia previsto

nuove costruzioni. Considerata questa evoluzione, anche in Austria il desiderio per una pianificazione della politica universitaria, non unicamente limitata alla riforma degli studi, ma soprattutto volta ad un miglioramento della situazione dei quadri insegnanti e ad una modificazione strutturale dell'intera organizzazione.

3. Belgio

Il Belgio conta quattro università — due statali (Gand e Liegi) e due libere (Bruxelles e Lovanio) — sei istituti di grado universitario annessi alle stesse e talune altre scuole superiori, con un sistema d'insegnamento analogo a quello universitario.

Nel 1962, 33 000 studenti erano iscritti nelle 4 università; nel 1970 l'effettivo dovrebbe aumentare a 49 000.

Tale considerevole accrescimento necessita le autorità belghe ad ampliare le università e gli istituti universitari nel quadro di una pianificazione nazionale. Sussistono pertanto progetti per la fondazione di nuove università ad Anversa e Mons.

Nel 1959, gli assegnamenti statali alle università ammontarono a 437 milioni di franchi belgi e nel 1963 a 866 milioni. Dei mezzi finanziari complessivamente stanziati, le quattro università possono disporre liberamente.

4. Gran Bretagna

La politica scientifica è stata oggetto di nuove tendenze grazie alle raccomandazioni del «Trend-Report» e del «Roblins-Report». Quest'ultimo propugna, entro il 1980, l'attuazione di un piano d'ampliamento delle università inglesi e prevede, tra altro, di aumentare il numero delle università, mediante nuove istituzioni o modificazioni strutturali di quelle già esistenti, da 32 a 60 entro l'anno suddetto. Si ritiene infatti che entro il 1980 l'effettivo degli studenti s'accrescerà di due volte e mezzo. Il rapporto prevede inoltre, per i nuovi istituti, lo stanziamento di 1,4 miliardi di lire sterline e un aumento delle spese annuali da 206 a 742 milioni. Il Governo inglese si è dichiarato d'accordo di includere nel programma governativo l'attuazione degli scopi perseguiti dalle nuove esigenze ed ha pertanto risolto di accrescere, per il prossimo decennio, le spese annue a favore delle università in una misura pari a più del doppio.

5. Altri Stati

Anche negli altri Stati europei, il numero degli studenti è spiccatamente aumentato negli ultimi dieci anni. In *Francia*, ad esempio, il loro effettivo è salito da 132 393 nel 1953/54 a circa 247 000 nel 1963/64 e dovrà aumen-

tare, secondo una valutazione della commissione per le scuole, le università e gli stadi, a 500 000 unità entro il 1970.

In *Olanda* si conta con un aumento dell'effettivo da 48 200 nel 1962/63 a 70 000 nel 1970. In *Svezia* il numero degli studenti s'accrescerà, secondo valutazioni della regia commissione per l'ampliamento delle università, da 43 000 nel 1963 a circa 85 000 nel 1975.

Per far fronte a questo ingente sviluppo, in ogni paese sorgono gli stessi problemi: ampliamento delle costruzioni esistenti, istituzione di nuovi atenei, promovimento dei nuovi quadri d'insegnamento e modificazioni strutturali.

E. DISCIPLINAMENTO PROVVISORIO DELL'AIUTO FEDERALE ALLE UNIVERSITÀ

1. Origine

Come già accennammo, il rapporto della « Commissione federale dei periti per lo studio dell'aiuto alle università » è stato pubblicato il 14 settembre 1964. Successivamente, il Dipartimento federale dell'interno invitò le cerchie interessate ad una discussione del problema e ad esprimere in seguito il loro parere per iscritto. Nella procedura di consultazione, i Cantoni universitari manifestarono unanimemente il desiderio di fruire di una contribuzione federale. Tuttavia, riguardo alla scelta del sistema di sussidiamento, i pareri divergevano assai. Diversi Cantoni espressero l'opinione che la situazione delle università cantonali non fosse ancora sufficientemente decantata per l'istituzione di un ordinamento definitivo; esigendo però le loro condizioni finanziarie un rapido intervento federale, essi opinavano nondimeno per l'elaborazione di un ordinamento transitorio. L'idea di un tale disciplinamento della contribuzione federale era stata parimente propugnata dal Consigliere nazionale R. Weibel, nella seconda mozione del 17 dicembre 1964 e dal Consigliere nazionale H. Tschumi, nel postulato del 2 marzo 1965. Nella successiva discussione al Nazionale su la mozione e il postulato, il Capo del Dipartimento dell'interno poté comunicare che la preparazione dell'ordinamento transitorio auspicato era già assai progredita.

Mediante il decreto del 23 marzo 1965, abbiamo istituito il Consiglio della scienza, ovvero il nostro maggiore organo di consulenza per le questioni di politica scientifica. Immediatamente dopo il suo insediamento, il Dipartimento dell'interno gli affidò lo studio del problema riguardante l'aiuto federale alle università cantonali incaricandolo parimente di elaborare pareri e raccomandazioni. Nelle sue conclusioni, presentate già nel mese di giugno 1965 al Dipartimento suddetto, il Consiglio della scienza, considerato l'aspetto urgente della situazione, giudicava necessario di accor-

dare un aiuto immediato, mediante l'emanazione di un atto legislativo avente validità limitata, l'Esecutivo era tuttavia del parere che il sussidio dovesse venir vincolato alla condizione che le università abbiano, in futuro, a tener maggiormente conto della necessità della coordinazione, ponendo in consonanza i loro rispettivi progetti di costruzione. Il Consiglio della scienza raccomandò lo stanziamento di un credito complessivo di 370 milioni di franchi, per un periodo quadriennale, da ripartire in quote annue progressive, di cui tre quarti pagabili ai Cantoni universitari, secondo una chiave semplice ed in forma di contributo fisso, ed un quarto da riservare come «quota disponibile» per gli investimenti edilizi e di attrezzatura.

Le proposte del Consiglio della scienza costituirono il tema di una conferenza dei direttori dei dicasteri dell'educazione dei Cantoni universitari, convocata dal Dipartimento dell'interno, il 19 agosto 1965.

In quella seduta sorsero divergenze d'opinione riguardo alla struttura del futuro ordinamento e segnatamente circa il problema della coordinazione. I predetti direttori si opposero a qualsiasi possibilità d'interferenza federale mediante la «quota disponibile», allegando che l'organizzazione della cooperazione interuniversitaria soggiace all'autorità scolastica dei Cantoni. Per provare che la loro futura politica universitaria terrà conto dei desideri espressi dall'ente sussidiante, essi si dichiararono nondimeno d'accordo d'istituire un organo intercantonale volto ad intensificare la coordinazione.

Grazie ai risultati conseguiti in due successivi colloqui allo stesso livello, tenuti il 23 settembre e il 29 ottobre 1965, fu quindi possibile trovare un'intesa sulla politica da seguire.

L'ordinamento sulla contribuzione federale, così approvato anche dai direttori dei dicasteri cantonali dell'educazione, vi è stato presentato con il messaggio del 29 novembre 1965. Il «decreto federale istitutivo d'un ordinamento provvisorio di sovvenzionamento delle spese cantonali per le università», allegato al suddetto messaggio, non è stato essenzialmente modificato dal Legislativo. L'unico emendamento importante concerne l'articolo 9, capoverso 1, nel quale, oltre all'obbligo d'informarsi reciprocamente riguardo ai progetti d'ampliamento, è stata parimente inserita l'istituzione dell'organo di coordinamento dei Cantoni universitari.

2. Decreto federale del 16 giugno 1966 istitutivo d'un ordinamento provvisorio di sovvenzionamento delle spese cantonali per le università

a: In generale

L'urgenza del sussidio federale, la mancanza di tempo per chiarire le singole questioni prima di disciplinarle definitivamente e la necessità di raccogliere esperienze nell'ambito del promovimento delle università, rile-

varono l'opportunità d'istituire un ordinamento interinale. A tale riguardo, va osservato che, a cagione del suo carattere provvisorio, l'atto legislativo prevedeva scientemente solo un semplice sistema di contribuzione.

b. Entità del sussidio federale

Il decreto federale prevede, per il suo triennio di validità ovvero per il 1966, 1967 e 1968, un sovvenzionamento complessivo delle università pari a 200 milioni di franchi. Le quote per i singoli anni ammontano a 45 milioni nel 1966, a 65 milioni nel 1967 e a 90 milioni nel 1968.

c. Sistema di sussidiamento

È rilevante, nell'ordinamento transitorio, la disposizione che accorda anticipatamente contributi ai Cantoni universitari. La determinazione dei singoli sussidi, stabiliti nell'ordinanza d'esecuzione del 14 ottobre 1966, è fondata su una semplice chiave di ripartizione, composta di tre elementi:

- *Numero dei gruppi di discipline:* il decreto federale designa 4 gruppi, e cioè le discipline umanistiche nel loro insieme, le scienze naturali, la medicina e le scienze tecniche. Per ciascun gruppo di discipline, insegnato in un'università, il Cantone riceve un sussidio fisso, ovvero 600 000 franchi nel 1966, 900 000 franchi nel 1967 e 1 200 000 franchi nel 1968.
- *Numero degli studenti:* per la determinazione di questo elemento, la base è fornita dalla media degli immatricolati nei semestri invernale 1964/65 e estivo 1965. Quanto al computo, il numero degli studenti non è determinante di per se stesso, bensì in relazione al gruppo di discipline cui essi appartengono: infatti, quelli delle discipline umanistiche contano una sola volta mentre gl'immatricolati negli altri tre gruppi di studi contano due volte, a cagione delle spese d'istruzione considerevolmente maggiori.
- *Oneri finanziari più elevati in singoli Cantoni universitari:* Nell'ordinamento transitorio, si è tenuto conto del fatto che taluni Cantoni devono sopportare ingenti spese per l'ampliamento e l'esercizio della loro università (ad esempio, il Cantone di Vaud, per la scuola tecnica superiore e i Cantoni di Friburgo e Neuchâtel, per i nuovi e costosi fabbricati delle loro rispettive facoltà di scienze naturali). Anche questi oneri sono stati conseguentemente presi in considerazione; infatti, un sussidio maggiorato è stato concesso ai Cantoni di Neuchâtel, Vaud e Friburgo (doppio ai primi due e triplo al terzo). Un contributo particolare di 500 000 franchi annui per il 1966 e il 1967 e di 800 000 per il 1968 è stato parimente concesso, al fine di alleggerire l'onere finanziario cantonale, all'istituto universitario di studi internazionali superiore di Ginevra; trattavasi qui invero solo di continuare l'aiuto già concesso in virtù del decreto federale del 29 settembre 1961 ¹.

¹ FF 1961, 1289.

Per determinare la quota dei Cantoni occorre poscia dedurre le spese di attrezzatura ed i sussidi speciali dalla somma annualmente assegnabile e ripartire in seguito la somma residua, secondo il numero degli studenti, diversamente calcolato per le singole università.

Conformemente al calcolo suddetto, per gli otto Cantoni universitari si ottengono i sussidi seguenti:

Cantoni universitari	1966 fr.	1967 fr.	1968 fr.
Basilea	6 474 161	9 354 737	12 980 010
Berna	6 317 965	9 132 358	12 666 561
Friburgo	4 721 210	6 904 774	9 458 157
Ginevra *	7 047 664	9 959 386	13 927 516
Neuchâtel	2 930 118	4 308 981	5 867 897
Vaud	7 345 900	10 687 383	14 721 264
Zurigo	8 526 414	12 276 590	17 098 432
San Gallo	1 636 568	2 375 791	3 280 163
Totale	45 000 000	65 000 000	90 000 000

* Incluso il sussidio all'istituto universitario di studi internazionali superiori.

Del rimanente, il pagamento dei sussidi federali è unicamente vincolato alla condizione che l'aiuto della Confederazione non debba condurre ad un alleggerimento degli oneri dei Cantoni universitari. Per assicurare il mantenimento delle prestazioni cantonali, la Confederazione si è riservata la facoltà di ridurre la propria contribuzione.

d. Elaborazione del problema concernente il coordinamento

Col termine di coordinamento interuniversitario s'intendono le iniziative dei Cantoni volte ad uniformare l'ampliamento e l'attività delle università, mediante accordi sui progetti comuni, sulla ripartizione dei compiti (formazione dei centri di richiamo) e sui reciproci adeguamenti strutturali. L'ordinamento transitorio conferisce detti compiti ai Cantoni, rinunciando pertanto alla pretesa di qualsiasi pressione federale, tranne quella di obbligare i Cantoni universitari ad istituire, d'intesa con la scuola politecnica federale, un organo di coordinamento, per il cui tramite siano reciprocamente scambiate le informazioni sui progetti d'ampliamento e studiate le singole norme di cooperazione universitaria. I Cantoni universitari sono inoltre tenuti a dare tutte le necessarie informazioni per una esauriente statistica universitaria, tenendo conto che un'analisi possibilmente particolareggiata costituisce una delle basi indispensabili per un'oggettiva concezione della politica universitaria sul piano nazionale.

e. Ordinanza d'esecuzione

Per l'esecuzione del decreto federale è stata emanata, il 14 ottobre 1966, la pertinente ordinanza.

3. Gli effetti dell'ordinamento transitorio

Poichè soltanto alla fine di quest'anno saranno stati intieramente pagati i contributi del 1966, è attualmente impossibile prevedere e giudicare, se non parzialmente, l'efficacia che l'ordinamento transitorio per il promovimento universitario avrà sull'ampliamento e l'esercizio delle università cantonali. Il Dipartimento dell'interno ha invitato i Cantoni universitari a fare rapporto sull'impiego attuale e quello previsto delle prestazioni federali. Pubblichiamo qui di seguito alcuni cenni concernenti gli scopi e i compiti cui sono stati devoluti i sussidi.

Il Cantone di Basilea Città devolve i sussidi federali unicamente ad investimenti concernenti, preferenzialmente, la costruzione di edifici per la biblioteca universitaria, gl'istituti di botanica e di fisica come anche per la prima tappa dei lavori (che inizieranno presumibilmente nella primavera 1968) del centro biologico e degli edifici per le scienze umanistiche sull'area del Rosshof.

Anche la maggior parte dei sussidi federali al Cantone di Berna sono investiti o impiegati in spese uniche, segnatamente, per l'acquisto di terreni al «Viererfeld», per l'ampliamento degli edifici adibiti alla facoltà di medicina teorica e clinica e per l'istituzione di nuove cattedre.

Il Cantone di Friburgo, grazie ai sussidi federali, può finanziare parte dei 20 mio stanziati per nuovi edifici della facoltà di scienze naturali: parte dei sussidi è pure devoluta a importanti lavori di riattamento e all'istituzione di nuove cattedre.

I sussidi federali per il Cantone di Ginevra sono quasi interamente investiti in edilizia. Citiamo fra i progetti più importanti: l'ampliamento dell'«Ecole de physique», l'erezione dell'osservatorio astronomico di Sauverny (che sarà tenuto in funzione di comune intesa con il Cantone di Vaud), la costruzione di un nuovo edificio per le scienze esatte come anche di alcuni padiglioni per le scienze naturali e la medicina.

Il Cantone di Neuchâtel prevede d'impiegare la metà dei sussidi per acquisti necessari all'esercizio, per lavori di manutenzione e per il riadeguamento degli onorari d'alcuni docenti; il rimanente è impiegato nella realizzazione del programma di costruzioni che prevede fra l'altro un nuovo padiglione di chimica, la prima tappa della «Cité universitaire» e importanti modificazioni nel vecchio edificio universitario.

Nel Cantone di San Gallo si prevedono diversi impieghi dei sussidi federali. Fra i più importanti citiamo l'acquisto della parte superiore del Girtannerberg per poter ampliare gli edifici universitari. È pure stato stanziato un credito per la progettazione dell'ampliamento. Inoltre è stata operata una riforma dei salari e sono state istituite nuove cattedre. Si prevede anche di potenziare l'assistenza ai lavori di ricerca negli istituti.

Il Cantone di Vaud dispone di ripartire equamente il sussidio tra l'ampliamento dell'università e della scuola politecnica. Nell'ambito del progettato trasferimento dell'Università nella zona di Dornigen è stata disposta come prima tappa la costruzione d'un istituto propedeutico di scienze naturali e d'un istituto di fisica. Quanto alla Scuola politecnica vanno citate, tra le opere più costose, il completamento dell'istituto d'elettrotecnica, l'allestimento degli impianti sperimentali d'idraulica e l'ampliamento dei laboratori per la prova dei materiali.

Il Cantone di Zurigo ha previsto numerose costruzioni per la sua università fra cui menzioniamo l'ampliamento e la dotazione della clinica e del policlinico di radiologia, la costruzione d'un istituto alla Freiestrasse, la realizzazione d'una mensa studentesca contigua al complesso principale e l'adeguamento a scopi universitari di diversi edifici.

Inoltre è in sede di progettazione la costruzione, sull'aerea dello Strickhof, di un interessante gruppo d'edifici e impianti destinati alle facoltà di scienze naturali e di medicina teorica.

Considerati tutti questi progetti, la cui realizzazione se non è stata resa possibile dall'ordinamento transitorio ne è stata almeno favorita, si impone già oggi la convinzione che, grazie agli impulsi dell'aiuto immediato, le università svizzere riusciranno a soddisfare le aspettative in esse riposte.

F. ORDINAMENTO PERMANENTE DEL PROMOVIMENTO UNIVERSITARIO DA PARTE DELLA CONFEDERAZIONE

I. La necessità d'un ordinamento permanente

L'ordinamento transitorio è stato scientemente istituito per l'urgenza d'un aiuto immediato. Dato il carattere temporaneo si è potuto scegliere un sistema di contribuzione fondato su pochi criteri formali. Tuttavia, sin dal momento della sua istituzione si era del parere che i principi dell'ordinamento transitorio non costituivano un precedente che potesse poi pregiudicare l'ordinamento definitivo, da impostare in modo ben più differenziato e duttile, nonchè da rivestire con la forma maggiore di legge federale.

Dopo l'entrata in vigore dell'ordinamento transitorio, la prospettazione delle condizioni nelle università cantonali è andata migliorando e anche il delineamento dei problemi risolvibili con l'aiuto della Confederazione è divenuto sempre più chiaro. Se, da una parte, col progredire del tempo, diminuirà sempre più il numero dei Cantoni in grado di disporre di mezzi sufficienti per mantenere da sé le proprie università al livello dell'incessante evoluzione scientifica (senza contare che l'insufficiente ricettività universitaria già postula il ricorso ad aiuti federali più massicci) dall'altra parte gli sforzi intesi a conseguire una collaborazione interuniversitaria dimostrano la volontà dei Cantoni universitari di risolvere da sé il problema del coordinamento. Orbene, è in considerazione di tale polarità che la Confederazione deve istituire un durevole fondamento giuridico per il promuovimento universitario.

1. L'allestimento del disegno di legge

I lavori preliminari per l'elaborazione dell'ordinamento definitivo sono incominciati subito dopo la promulgazione dell'ordinamento transitorio. Già nell'estate del 1966, il prof. Dr. Max Imboden, presidente del Consiglio della scienza, aveva preparato un primo disegno. Esso è stato poi ripetutamente discusso e rielaborato sia da un gruppo di lavoro sia dal Consiglio stesso. La documentazione principale era costituita dai dati dell'amministrazione federale delle contribuzioni concernenti le spese del 1965 per le università nonché da quelli concernenti il fabbisogno finanziario per le università cantonali negli anni dal 1969 al 1974, forniti dall'organo di coordinazione dei Cantoni universitari. Già a fine gennaio 1967 il Consiglio della scienza poteva presentare un disegno di legge che il Dipartimento federale dell'interno accettava con alcune modificazioni insignificanti. Il 7 marzo 1967 tale disegno è stato oggetto di discussione con i direttori di dicasteri della pubblica educazione dei Cantoni universitari nonché dei Cantoni Argovia e Lucerna che lo hanno fondamentalmente approvato. In seguito il disegno è stato sottoposto al parere dei Governi dei Cantoni interessati, del Consiglio della Scuola politecnica federale, dei partiti politici, delle cerchie economiche e delle altre organizzazioni interessate ai problemi universitari. La maggioranza degli interpellati si è espressa in modo positivo.

Nella stesura di un secondo disegno si è potuto tener conto di alcuni desideri di modificazioni e completamenti conciliabili con la concezione fondamentale della legge. Infine, il 28 agosto 1967 i direttori dei dicasteri della pubblica educazione dei Cantoni universitari nonché di quelli interessati ad istituire un'università si sono unanimemente pronunciati in modo favorevole per questo secondo disegno.

Il testo che vi presentiamo ora è quello corretto secondo gli esiti della procedura di consultazione e di un'ultima discussione in seno al Consiglio della scienza.

2. Sviluppo delle università svizzere dal 1964

a. Andamento del numero degli studenti

Durante i semestri invernali degli anni 1963/64 fino al 1966/67 l'evoluzione della popolazione studentesca è stata la seguente:

	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67
Svizzeri	19 426	21 835	24 229	25 682
Stranieri	8 357	8 606	8 642	8 238
Totale	27 783	30 441	32 871	33 920

così ripartiti nelle 8 università cantionali

	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67
Svizzeri	15 506	17 608	19 633	20 655
Stranieri	7 424	7 679	7 689	7 150
Totale	22 930	25 287	27 322	27 805

Nel decennio fra i semestri invernali 1955/56 e 1966/67, il numero degli studenti delle università cantionali è aumentato del 106 per cento. Come accertabile nella tavola precedente, l'aumento della popolazione studentesca e la conseguente pressione sulle attrezzature universitarie persistono. Il leggero calo delle cifre complessive è dovuto al fatto che le facoltà di scienze naturali e mediche di alcuni istituti universitari hanno dovuto introdurre efficaci limitazioni nell'ammissione di studenti stranieri.

Tale provvedimento ha ridotto la percentuale degli studenti stranieri rispetto alla popolazione universitaria globale dal 31%, nel semestre invernale 1963/64, al 24,3%, nel semestre invernale 1966/67. Il numero degli studenti svizzeri è per contro aumentato negli ultimi anni con ritmo maggiore di quello previsto nel rapporto della commissione federale per il movimento universitario. Tale evoluzione non è soltanto una conseguenza dell'espansione demografica ma probabilmente anche il felice risultato di taluni provvedimenti, come l'apertura di nuove scuole medie e l'estensione del sistema delle borse di studio.

Tuttavia il pur rallegrante aumento della popolazione universitaria svizzera non è ancora sufficiente per sopperire alla sempre più acuta carenza di personale con formazione accademica. Rinviamo in proposito ai

rapporti ufficiali menzionati nel numero 3 del capitolo C. Inoltre, nel 1967 è stato pubblicato dal Direttorio dell'associazione svizzera del commercio e dell'industria un rapporto sulla sua inchiesta concernente la situazione della ricerca e dello sviluppo industriale in Svizzera; secondo tale indagine, fondata sulle cifre del 1966, il numero degli universitari impiegati nell'industria svizzera dovrebbe aumentare, per coprire l'accresciuto bisogno, del 21,1% entro il 1969.

b. Andamento delle spese universitarie

Negli ultimi anni le spese per le università hanno segnato l'evoluzione seguente:

Anni	<i>Università cantionali</i>		
	Spese complessive Fr.	Di cui investiti Fr.	Aliquota d'investimento * in percento
Media 1958/64	152 900 000	22 400 000	14,73
1964	217 303 000	32 657 000	15,03
1965	242 419 000	26 250 000	10,83
1966	303 806 000	56 305 000	18,5

<i>Scuola politecnica federale</i>			
Media 1958/64	48 600 000	16 600 000	34,1
1964	76 235 000	30 862 000	40,5
1965	69 629 000	18 965 000	27,4
1966	97 246 000	39 975 000	41,1

Lo specchio precedente dimostra che negli ultimi tre anni le prestazioni in favore delle università sono aumentate in modo ragguardevole. La maggiore spesa del 1965 è stata completamente assorbita dalle spese d'esercizio poichè la quota d'investimento ha regredito sia in valore relativo sia in quello assoluto. Nel 1966 notiamo che le maggiori spese rispetto all'anno precedente si ripartiscono quasi equamente fra le spese d'esercizio e gli investimenti.

Orbene, anche se è rallegrante che i Cantoni interessati abbiano finalmente compreso l'importanza degli investimenti e li abbiano accresciuti, dobbiamo pur dire che per colmare il ritardo occorre incrementare maggiormente tale sforzo.

Il ritardo delle università cantionali nel settore degli investimenti risulta ancor più evidente ove si consideri che il Politecnico vi ha invece concentrato, in questi ultimi tempi, addirittura un terzo delle spese (proporzione questa che si ritrova nelle università germaniche).

Singole università cantonali hanno pure attribuito alle spese d'esercizio un'importanza pari a quelle d'investimento per sopperire alle disparità di trattamento del personale e alla mancanza di docenti nonché al bisogno di assumere nuove funzioni formative (corsi per graduati). Daltronde la maggior parte dei nuovi investimenti comportano già di per sé spese d'esercizio accresciute.

Preventivo dei Cantoni universitari per gli anni 1969/74

Nella tavola che segue, tratta dalle raccomandazioni del Consiglio scientifico per l'allestimento d'un disciplinamento permanente, si confrontano tre preventivi per le spese degli anni 1969/74, secondo il rapporto della Commissione federale per il promovimento universitario, i risultati dell'indagine presso i Cantoni universitari e le valutazioni del Consiglio scientifico.

	Rapporto della commissione	Indagine presso i Cantoni in milioni di franchi	Valutazione del Consiglio scientifico
— Spese d'esercizio 1969	287	297	330
— Spese d'esercizio 1974	387	462	515
— Spese d'esercizio complessive 1969-74	2 040	2 248	2 500
Investimenti 1969-74 (indice dei prezzi 1966)	2 010	1 290	1 000-1 500
— Spese complessive 1969-74	4 050	3 538	3 500-4 000

Secondo la valutazione del Consiglio scientifico le università cantonali dovrebbero poter almeno recuperare il ritardo nelle spese d'esercizio. Per quanto concerne gli investimenti, invece, sembra che il periodo fino al 1974 non sia sufficiente per prendere tutti i provvedimenti necessari. Infatti, il programma d'investimento proposto dalla Commissione federale, secondo cui solamente per il 1974 è previsto uno stanziamento di 330 milioni di franchi, non potrà essere realizzato (nonostante la sua attitudine ad accrescere l'efficacia dell'insegnamento e della ricerca), soprattutto per motivi imperativi di natura tecnica e di politica finanziaria che costringono i Cantoni a una piafinicazione limitata degli investimenti, imperniandola sul criterio di volumi annui ridotti, ripartiti su periodi più lunghi. Tuttavia, anche la esecuzione di questo stringato programma d'investimento per il periodo 1969-74 è possibile ai Cantoni soltanto con l'aiuto della Confederazione. Pertanto, nell'allestimento del disegno di legge e, segnatamente, nella designazione della quota dei contributi agli investimenti per il primo periodo si è particolarmente tenuto conto della necessità di dare un maggiore aiuto agli investimenti universitari cantonali.

II. Il disegno di legge

1. Considerazioni generali

Le spese totali dei Cantoni universitari per il periodo 1969-74 erano presunte superiori, se anche di poco, ai 3,5 miliardi di franchi e già l'entità stessa di questa somma dimostrava ampiamente l'imprescindibilità d'un aiuto federale maggiore di quello stabilito dal vigente ordinamento provvisorio.

Tuttavia, affinché un tale aiuto accresciuto risultasse anche funzionale, occorreva impostare un sistema di ripartizione molto duttile, idoneo a coprire un ampio ventaglio di circostanze locali: i bisogni concreti, ad esempio, apparivano tanto diversi da postulare un sistema di calcolo basato sugli sforzi effettivi dei Cantoni; d'altro canto, bisognava pur fare anche in modo che una parte almeno dei sussidi federali rimanesse vincolabile a finalità ben specificate.

Essenzialmente, la nuova legge è stata concepita come strumento per lo sviluppo oltre che per il sussidiamento dell'università. Il testo proposto rispetta la sovranità scolastica cantonale, nè poteva farsi più incisivo stante l'ambito normativo dell'articolo 27,1 Cost., giusta il quale la Confederazione, ove non crei istituti propri, ha il diritto unicamente di sussidiare le università esistenti e gli altri stabilimenti superiori d'istruzione. Comunque il rispetto dell'autonomia cantonale non precludeva punto che il testo, ponendo le necessarie condizioni, recepisce i disposti intesi a garantire taluni interessi nazionali, come quello, categorico, del coordinamento interuniversitario o quello dell'impiego razionale dei sussidi federali.

La possibilità di prevedere con sicurezza il fabbisogno finanziario solo entro un ristretto lasso di tempo, pur nel quadro generale di bisogni, anno per anno, continuamente crescenti, si rispecchia nella proposta periodizzazione pluriannuale del sussidiamento, in virtù della quale i mezzi federali sono assegnati all'inizio di ciascun periodo come somma globale massima (art. 14 segg.).

Un ulteriore cardine del disegno di legge è il concetto che le scuole superiori, ai fini dell'aiuto federale, vanno considerate nel loro insieme, come formanti un'unità organica; questo concetto informa di sè specialmente il modo di pagamento dei sussidi di base. Per questa sua strutturazione, il sistema di sussidiamento diverge nettamente dalle tendenze a concentrare l'aiuto federale su taluni campi disciplinari (le scienze naturali, ad esempio) oppure su taluni gradi della formazione universitaria (ad esempio i corsi superiori per laureati).

Il disegno di legge pone l'accento su due punti essenziali dell'aiuto e, cioè, sull'agevolazione dei programmi cantionali d'investimento e sulla partecipazione alle spese d'esercizio: solo così si consente davvero ai Cantoni di

sviluppare l'insegnamento e la ricerca, nonchè d'ingrandire le sedi universitarie, di completarne gli impianti e di adeguatamente mantenere quanto si è realizzato. Conseguentemente, il testo proposto ha dovuto predisporre due specie di sussidio: il sussidio base, da assegnare ogni anno come contributo alle spese di gestione dell'Università, ed il sussidio speciale per gli investimenti, da assegnare caso per caso ed inteso a contribuire al finanziamento di determinati progetti di sviluppo.

2. Sistema di sovvenzione

a. Categorie di sussidi e stabilimento dei massimi

Nell'impianto d'ogni sistema sovvenitivo si presenta, innanzitutto, una precisa alternativa: o l'assegnazione di sussidi a un tasso definito oppure la fissazione d'una somma globale massima per un periodo determinato. Il sistema da noi proposto è composito, in quanto, e già l'abbiamo accennato, comporta sia la fissazione d'un massimo sia l'assegnazione di due specie di sussidi d'impostazione diversa, di cui una appunto secondo il principio del tasso percentuale. Da ciò è derivato immediatamente il problema dell'armonizzazione di tali disparati elementi. La soluzione data a questo problema contempla la determinazione, per ogni periodo di sovvenzione, d'una somma globale massima, suddivisa, conformemente allo scopo, in due quote parziali, la prima destinata al sussidio base, la seconda al sussidio d'investimento. Detta prima quota va ripartita in rate annue e versata ai beneficiari giusta una definita chiave di riparto; la seconda quota parziale è invece concepita come stanziamento-quadro, entro il quale la Confederazione assegna poi di fatto i suoi contributi percentuali, ma solo nella misura in cui siano effettivamente stati fatti degli investimenti che il Consiglio federale possa riconoscere sussidiabili.

Se, come base ultima, ci siamo decisi per il metodo della somma globale massima, è perchè proprio questo metodo consente d'integrare l'aiuto alle università nella pianificazione finanziaria federale a lungo periodo, contemporaneamente offrendo ai sussidiati la possibilità di prevedere approssimativamente l'entità dei mezzi su cui fare affidamento.

Quanto al modo di stanziamento, abbiamo concluso che convenisse definire la somma globale per il primo periodo di sovvenzione nella legge stessa, lasciando invece quel compito, per i periodi successivi, a decreti federali semplici (art. 23 e 14, 1). La somma stanziata nel disegno di legge — e contemporaneamente registrata nel piano finanziario — è stata determinata, sulle spese previste per il primo periodo dai sussidiandi stessi (art. 14, 2), mediante una procedura speciale nella quale interviene anche la Conferenza universitaria nazionale (art. 15). Spetta al Consiglio federale di bipartire tale somma fra le due distinte quote parziali e, poscia, di suddividere

quella per il sussidio base nelle rate annuali, cui s'è accennato innanzi (art. 16, 1).

Un ultimo punto del meccanismo di sovvenzionamento richiede una precisazione, nel senso che il «periodo», di cui è parola nel disegno di legge, designa sempre il lasso di tempo durante il quale le spese sussidiande sono effettivamente fatte; ne viene che, siccome i sussidi non possono essere versati se non dopo, quel «periodo», ancorchè detto «di sovvenzione», è di fatto un «periodo di calcolo» e non include l'atto del versamento, il quale avviene soltanto l'anno successivo.

b. Sussidio base (art. 4 - 9)

Nel quadro della procedura di consultazione è stato espresso anche il parere che l'aiuto federale dovesse limitarsi ai sussidi per gli investimenti. Non ci è stato possibile seguire quest'orientamento esclusivo, in quanto ovviamente lo sviluppo d'una scuola superiore non si traduce sempre e solo in nuovi investimenti bensì anche in un ampliamento del campo d'attività, senza contare che la buona funzionalità d'un investimento postula sovente un durevole aumento degli oneri di gestione i quali, comunque, già rappresentano, da soli, la maggior parte delle spese dell'Università. Per queste ragioni ci siamo deliberati ad includere fra i sussidiabili gli oneri d'esercizio ed abbiamo previsto all'uopo il «sussidio base». Per il calcolo di questo sussidio, il disegno di legge non assume semplicemente l'insieme degli oneri d'esercizio, molteplici ragioni pratiche sconsigliandolo, bensì un complesso più differenziato di fattori, il quale consente di fondarsi, con la maggiore approssimazione possibile, sulle spese di gestione effettivamente sostenute.

All'uopo, il Consiglio della scienza ha consigliato di sceverare talune voci di spesa, non evidenziate come tali nella contabilità, le quali sole valgono a dare un'immagine fedele della situazione dell'università e, rispettivamente, del bisogno reale d'aiuto avvertito dal Cantone universitario. Dette voci sono poi state precisate mediante l'analisi delle spese d'esercizio (anno 1964) e sono:

Onorari	in cifre assolute in cifre relative	
	(mio di fr.)	(%)
Corpo insegnante	34,3	19
Assistenti ed ausiliari	56,6	30
<i>Totale onorari</i>	<i>90,9</i>	<i>49</i>
Cliniche universitarie	62,5	34
Altre spese	31,4	17
<i>Totale generale</i>	<i>184,8</i>	<i>100</i>

Gli onorari costituiscono quindi la voce principale delle spese d'esercizio, per di più possono essere agevolmente enucleati dall'insieme degli oneri; tornava quindi naturale assumerli come principale base di calcolo. Del resto, già il rapporto della commissione peritale raccomandava di far capo ad essi per stabilire i contributi alle spese d'esercizio, badando tuttavia a considerare soltanto gli aumenti salariali inferibili per comparazione col livello salariale medio del periodo di riferimento 1958/62. Nondimeno, ad uno studio più ampio della questione, la voce «onorari» senza alcun correttivo e da sola, ha finito per apparire inadeguata a consentire di trarre conclusioni valide circa la natura e la fase dello sviluppo d'ogni singola scuola superiore.

Perciò, il testo del disegno recepisce un sistema di calcolo fondato sì sul totale delle spese sostenute annualmente per gli onorari ma computate solo sino ad un limite massimo, da determinare (art. 5, 2, b) dal Consiglio federale. Coll'escludere in tal modo dal sovvenzionamento tutti gli onorari eccessivamente elevati, ci si prefigge inoltre d'impedire che talune università s'appoggino sull'aiuto federale per togliere, col richiamo retributivo, dei professori ad altre università.

Giusta la tavola riprodotta qui sopra, circa la metà, in media, delle spese d'esercizio attiene agli onorari; la proporzione varia tuttavia assai da scuola a scuola: nel 1964 era del 40% a Basilea, del 48% a Zurigo, del 78% a Friburgo e Neuchâtel. Questa constatazione ha indotto il Consiglio della scienza ad affiancare alla voce «onorari», per il calcolo dei sussidi, anche altre voci delle spese d'esercizio.

Le rilevazioni condotte dal Consiglio della scienza hanno mostrato che le spese fatte per le cinque cliniche universitarie (Basilea, Berna, Ginevra, Losanna e Zurigo) rappresentano circa il terzo del totale delle spese per l'insieme delle Università cantonali e che altre spese, raggruppabili nella voce generica di «spese di materiale», rappresentano circa un sesto di quello stesso totale (cfr. tabella). Conseguentemente s'impondeva di fondare il computo dei sussidi oltre che sulla voce «onorari», corretta com'è detto qui sopra, anche sulle voci «cliniche» e «spese di materiale».

Secondo i calcoli usati nel rapporto della commissione peritale, il 30% delle spese per le cliniche concerne l'insegnamento e la ricerca, vale a dire delle attività specificamente universitarie (sussumibili sotto l'ambito proprio delle facoltà di medicina), mentre il 70% dev'essere sicuramente ascritto all'ambito più generale dell'igiene pubblica. Una distinzione così schematica cagiona forzatamente delle discriminazioni sensibili, dacchè, ad esempio, i Cantoni a ristretto territorio urbano, dotati di un grande ospedale, possono includere fra le spese universitarie, per il tramite della voce «spese di clinica», delle somme ben più elevate di quelle giustificabili dai Cantoni a territorio molto ampio, attrezzati quindi con molti ospedali regionali.

Stante queste considerazioni, il disegno di legge evita di far capo semplicemente ad un'aliquota delle spese annue di clinica, per ricorrere invece a una soluzione incentrata su un particolare indice di calcolo: la spesa annua (valutata come media nazionale) richiesta dalla formazione clinica d'uno studente; tale indice viene poscia moltiplicato per il numero degli studenti di medicina immatricolati nell'università (art. 6, cpv. 1).

Infine, come «spese di materiale», s'intendono le spese d'esercizio che non rientrano nè sotto la voce «onorari» nè sotto quella «insegnamento e ricerca clinica». Tuttavia, anche qui, invece di far capo all'insieme delle «spese di materiale», si è preferito ricorrere ad un indice rapportato al singolo discente (art. 7,1). Mentre l'indice dell'articolo 6, qui innanzi, può concernere solo gli studenti di medicina, questo secondo indice, riferito a spese che per definizione non sono di clinica, può concernere unicamente l'insieme degli studenti di tutte le altre facoltà.

Ne discende un delicato problema di riparto secondo le discipline singole, dato che non si può affatto prescindere dalla differenza d'onerosità, assai notevole, invero, tra le scienze naturali, ad esempio, e quelle umanistiche. Il problema non poté essere risolto se non scalando equamente l'indice secondo le discipline. Il calcolo delle «spese di materiale» per università deve quindi esser fatto moltiplicando i singoli indici disciplinari per il relativo numero di studenti e poi sommando i prodotti.

Questo sistema degli indici, riferiti allo studente singolo, presuppone che ogni indice sia calcolato nel modo meglio adeguato. In merito si stanno ancora facendo riscontri approfonditi onde giungere ad un buon metodo di calcolo. Va poi tenuta presente l'opportunità di stabilire anticipatamente l'ammontare dell'aiuto federale, la qual cosa implica che gli indici dovrebbero, per quanto possibile, essere fissati una sol volta per ogni periodo di sovvenzionamento, assumendo come moltiplicatore il numero di studenti dell'ultimo anno (media dei due semestri) del periodo precedente. È ovvio che un tale metodo di calcolo degli indici presuppone una statistica universitaria completa, particolareggiata ed omogenea.

Le tre specie di spese d'esercizio computabili (onorari dell'art. 5, formazione clinica dell'art. 6 e materiale dell'art. 7), stabilite che siano per ogni singola Università, vengono sommate (art. 4, 2), Università per Università; le somme rappresentano valori comparabili, traducibili pertanto in valori proporzionali esprimenti la misura in cui ciascuna Università è legittimata a beneficiare del contributo federale alle spese d'esercizio (sussidio base). Nè il calcolo è, con ciò, terminato, i suddetti valori non potendo essere usati tal quali ma richiedendo d'essere previamente ponderati in rapporto alla potenzialità finanziaria del Cantone universitario, vale a dire maggiorati di un quarto, se questo è catalogato fra i finanziariamente medi, e d'una metà, se è catalogato fra i finanziariamente deboli (art. 4, 3).

c. Sussidi per investimenti (art. 10 - 13)

L'apprestamento d'un metodo di calcolo dei sussidi per investimenti risultava ovviamente più semplice, ancorchè esso pure dovesse tener conto della necessità di combinare le percentuali (art. 12) e la quota massima (art. 16, 1 e 13, 2). L'articolo 10, 2 enuncia il principio della sovvenibilità di tutti gli investimenti fatti dalla collettività per rispondere ai bisogni del suo Ateneo, ovviamente valutati in funzione del grado di sviluppo dell'insegnamento e della ricerca nella scuola stessa. Le costruzioni e le installazioni destinate al benessere degli studenti sono espressamente da includere nel novero degli investimenti sussidiati.

Esulano, invece, le spese per l'acquisto dei terreni (art. 10, 1), e noi abbiamo tenuto fermo su questo punto nonostante l'opposizione dei Cantoni urbani poichè abbiamo ritenuto, in concordanza con la commissione peritale ed il Consiglio della scienza, doversi affermare anche qui il principio dell'esclusione, in quanto principio di portata veramente generale nella pratica dei sussidiamenti, applicato anche in settori in cui gli acquisti di terreno sono di grande momento, come la protezione civile, le bonifiche fondiari e l'edilizia agricola. Del resto se tali spese d'acquisto fossero incluse, si avrebbero immediatamente difficoltà e ingiustizie. La valutazione del valore sussidiabile del fondo tornerebbe poi ardua assai nei casi in cui il terreno fosse, già da lungo, in possesso del beneficiario del sussidio, poichè, qualora la Confederazione sussidiasse in base al pieno valore venale, essa discriminerebbe ipso facto i Cantoni costretti invece ad acquistare il terreno; molte complicazioni si avrebbero anche nei casi in cui, per calcolare l'ammontare del sussidio, occorresse dedurre effettivamente dalle spese d'acquisto le eventuali tasse cantonali per il trasferimento della proprietà immobiliare (tasse di voltura e imposta sui benefici).

Esulano pure le spese di manutenzione degli edifici, anch'esse in virtù di un principio ormai assodato e recepito nel disegno di legge (art. 10, 2 a) il quale si spinge sino a precisare che nemmeno le spese d'impianti (lett. c) possono venir computate quando anzichè essere spese veramente straordinarie si configurano piuttosto come spese correnti di manutenzione.

I tassi applicabili al calcolo di questi sussidi, debitamente scalati secondo la potenzialità finanziaria dei singoli Cantoni universitari, vanno dal 50%, per quelli deboli, al 45%, per quelli medi, ed al 40% per quelli finanziariamente forti. La modicità delle percentuali risponde puntualmente al carattere dell'aiuto federale, chiaramente impostato come sforzo integrativo che non deve prevalere sull'azione autonoma del Cantone.

L'articolo 12, 3 incontra i desideri di coloro che hanno propugnato la massima duttilità nella strutturazione dei sussidi per investimenti. In questo quadro è stata prevista la facoltà di maggiorare i sussidi sino a un quinto allorchè l'investimento soddisfa uno speciale interesse nazionale; questa

facoltà consente alla Confederazione di ovviare a taluni possibili effetti negativi della perequazione finanziaria e, nel contempo, di disporre d'uno strumento funzionale di politica universitaria, in quanto le dà il modo di favorire la formazione razionale di determinati centri di richiamo o la creazione d'istituti i quali, pur dipendendo da una scuola superiore, si dedicano a settori scientifici ritenuti d'importanza basilare.

d. Considerazione della perequazione finanziaria

Nei lavori preparatori s'era ritenuto pacifico d'applicare la norma della abituale perequazione finanziaria. Tuttavia la procedura di consultazione preparlamentare rivelò in merito una grande diversità d'opinioni, taluni pareri domandando di prescindere addirittura dalla perequazione ed altri, per contro, d'adottare una perequazione rafforzata. Una contrapposizione così drastica c'indusse a proseguire lungo la via mediana della perequazione normale, già tracciata nei lavori preparatori, in ciò confortati dal fatto ch'essa aveva pur incontrato l'approvazione della maggioranza degli enti così consultati. La norma della perequazione è recepita, nel disegno, sia per i sussidi basi sia per i sussidi d'investimento, per i primi nella forma d'una maggiorazione delle spese d'esercizio computabili (art. 4, 3) e, per i secondi, in quella dello scalamento dei tassi (40, 45, 50%, art. 12, 1).

Invero un'altra norma di perequazione era stata proposta: quella, contenuta nel rapporto della commissione peritale, d'una perequazione fondata sul calcolo della capacità finanziaria non già dei Cantoni bensì delle università stesse (taluni pareri emessi nella procedura di consultazione sono venuti a suffragare questa concezione). Noi abbiamo nondimeno deciso di attenerci alla perequazione normale fondata sull'indice abituale della potenzialità finanziaria dei Cantoni, giusta la pertinente legge del 19 giugno 1959. Del resto, il sistema caldeggiato implicava un'aporia, in quanto, nel calcolo dell'indice della potenzialità finanziaria delle singole università, era inclusa la fase della moltiplicazione dell'indice generale per il numero degli abitanti del Cantone; orbene il numero degli abitanti entra già nel calcolo dell'indice generale, cosicchè esso sarebbe stato contato due volte col nuovo sistema. Avverandosi impossibile di impostare un calcolo della potenzialità finanziaria delle università il quale evitasse quella stretta, venne logica la conseguenza di restare fedeli alla perequazione intercantonale abituale. Su questa conclusione convenne anche il Consiglio della scienza.

Una vera perequazione si avrebbe, è chiaro, solo qualora tutti i Cantoni fossero sussidiabili nell'ambito dell'aiuto alle Università, il che non è il caso. Ciononostante anche una compensazione così mutila permane giustificata, dacchè il sussidiamento è essenzialmente inteso a far sì che tutte le università si sviluppino in pieno, siano esse di Cantoni finanziariamente forti o finanziariamente deboli. Questi ultimi, tuttavia, non abbisognano

d'un aiuto federale troppo accentuato, i dati di fatto dimostrando che essi non sono relativamente più gravati di spese universitarie dei Cantoni ricchi.

e. Diritto ai sussidi

Università

In virtù del primo capoverso dell'articolo 2, tutti i Cantoni universitari hanno diritto al sussidio, e il capoverso successivo li elenca addirittura nominativamente. Va subito avvertito che l'elenco non è da considerare chiuso, il capoverso 3 conferendo allo Stato centrale la facoltà di riconoscere come sussidiabile ogni nuova scuola superiore e conseguentemente d'includere nel novero dei Cantoni universitari l'ente che la sostiene.

Nella procedura di consultazione è stata avanzata la proposta di sottoporre l'assegnazione dei sussidi, per le nuove università, ad un disciplinamento speciale, prevedente dei contributi superiori durante uno speciale interinato. Dopo attenta valutazione del problema abbiamo deciso di scartare la proposta e di trattare le nuove università alla stessa stregua delle vecchie. La parità di trattamento trova infatti ampia giustificazione nelle considerazioni seguenti:

Gli investimenti ingenti, da attuare a breve periodo per la creazione delle nuove università, fruiranno comunque in pieno dei pertinenti sussidi, mentre i vecchi Cantoni universitari hanno dovuto far fronte da soli a quelle spese poi a quelle successive d'ampliamento: orbene se è impossibile sanare a posteriori questa disparità di trattamento, sarebbe iniquo accentuarla accordando, per le nuove università, un trattamento ancor più favorevole.

Inoltre, allorchè una collettività intende dotarsi di una sua scuola superiore, essa deve pur contribuire al relativo sforzo finanziario in misura tale da far apparire la nuova scuola, anche sotto questo aspetto, come una istituzione autonoma.

Istituti sussidiabili

Il disegno doveva poi tener conto della possibilità che una nuova scuola superiore non si configurasse come onnidisciplinare, specie in un'epoca come la nostra, in cui va imponendosi la tendenza a fondare istituti di livello universitario, specializzati su problematiche più ristrette o su determinate fasi della formazione, come ben si vede nei settori della medicina, della didattica, della specializzazione dei laureati mediante il loro inserimento nei lavori di ricerca.

Logicamente, dunque, l'articolo 3 dispone che gli istituti atti a rendere servizi speciali all'insieme delle università o ad assumere una parte determinata dei loro compiti, possono essere riconosciuti come sussidiabili. Sotto questo titolo, appunto, è riconosciuto, già nel disegno di legge, l'istituto superiore di studi internazionali, in Ginevra; il Consiglio federale potrà

riconoscerne altri purchè soddisfino le condizioni precisate nel capoverso 2, vale a dire:

- siano istituti d'insegnamento o ricerca bensì privi, a cagione della limitatezza del campo d'attività, d'un pieno carattere universitario, ma ciononostante analoghi, per funzione, ad un'università in quanto assicurano una formazione scientifica specialistica di grado superiore o curano il perfezionamento dei laureati; oppure
- siano istituti centrali di documentazione o d'informazione ordinati al servizio delle università, pur senza essere, essi stessi, necessariamente degli istituti universitari.

Affinchè tali istituzioni possano essere dichiarate sussidiabili occorre ch'esse risultino indipendenti dal profilo organizzativo e contabile; per contro è indifferente che l'ente titolare sia di diritto pubblico o di diritto privato. Il loro sussidiamento avviene giusta le norme definite per le Università cantonali, la stretta analogia essendo rotta solo da alcune poche disposizioni speciali (art. 4, 4 oppure 12, 2) imposte dalla circostanza che gli enti titolari di tali istituzioni non saranno solo Cantoni o gruppi di Cantoni. Quanto al sussidio base, dette istituzioni concorrono ogni anno in proporzione alle loro spese d'esercizio computabili, il Consiglio federale essendo libero (art. 16, 2) di dar loro l'assicurazione che tale loro quota toccherà un ammontare annuo determinato o rappresenterà una percentuale costante delle loro spese computabili. Donde discende che le prestazioni federali dovranno essere assegnate sulla rata annua di sussidio, prima d'ogni altra attribuzione

3. Il coordinamento

a. Problema

Nel nostro Paese, l'insegnamento superiore, da un lato, è estremamente diversificato e, dall'altro, s'appoggia su una base, di mezzi materiali e di personale qualificato, assai esigua. Ne viene che occorre procedere con estrema oculatezza. Pur salvaguardando l'autonomia accademica e la libertà d'insegnamento e ricerca, bisogna evitare di vanificare i mezzi disponibili disperdendoli su un troppo ampio arco di compiti e progetti, tra loro privi d'organiche correlazioni. Dato poi che un piccolo Stato non può restare all'avanguardia della ricerca in tutti i settori, giova vegliare attentamente ad ottenere il massimo frutto razionalizzando quanto possibile l'impiego dei mezzi disponibili.

Orbenè, le preoccupazioni sollevate dalla situazione attuale dell'attività di ricerca, nonchè il desiderio di conservare la reputazione scientifica elvetica, inducono a pensare in chiave di coordinamento e di cooperazione. È ammesso ormai che nessuna università singola è in grado, coi suoi

soli mezzi, di lavorare taluni campi della ricerca estremamente onerosi e che molti compiti, come quello, vieppiù importante, del perfezionamento dei laureati, postulano soluzioni di coordinamento interuniversitario o addirittura nazionale. Trattasi, in concreto, di quanto segue: due o più università, o istituti di ricerche, od anche le collettività che ne sono titolari, provvedono ad armonizzare i rispettivi progetti di sviluppo scientifico, autolimitando i singoli ambiti d'attività e stabilendo delle priorità (centri di richiamo) e, poscia, su tale base organica allestiscono i propri programmi d'insegnamento e di ricerca.

Ovviamente un tale coordinamento non si configura come un problema da risolvere una volta per tutte, bensì come una direttiva generale dalle successive varie applicazioni. Esso, comunque, non solo arrecherà vantaggi cospicui ai singoli atenei, ma servirà anche egregiamente gli interessi nazionali. Giustamente, quindi, è stato sempre fermamente posto l'accento su questa questione.

Quanto ai gradi del coordinamento se ne possono distinguere tre:

Nell'accezione più stretta, s'intende per coordinamento l'accordo, tra due o più università, di esplicitare talune attività sotto una direzione comune e con assunzione collettiva degli oneri (es. creare ed esercire un istituto o una biblioteca; acquistare un'apparecchiatura costosissima ecc.);

In una seconda accezione, il coordinamento appare piuttosto come divisione del lavoro, intesa a delegare ad un solo ateneo taluni compiti (una disciplina, un settore disciplinare, un'intera facoltà), abbandonati invece, dalle altre università. Rientra nel quadro della divisione del lavoro anche il metodo della formazione dei «centri di gravità», il quale consiste, il più sovente, nell'autolimitazione dell'insieme delle Università alla semplice formazione di base in una disciplina determinata, la quale, per contro, è lavorata in profondità, con tanta maggiore dovizia di mezzi e di tempo, in un solo ateneo, ove costituisce appunto un «centro di gravità», o «di richiamo»

Un terzo grado del coordinamento è l'unificazione, che va dalla semplice normalizzazione dei programmi di corsi e di esami, estesa a tutta la scuola o a singole facoltà od istituti, sino alla complessa normalizzazione delle condizioni di lavoro, delle tasse d'iscrizione e di tanti altri elementi della vita universitaria.

Tutto ciò palesemente presuppone lo stabilimento di «stretti durevoli contatti fra coloro che sono chiamati a porre in atto e ad istituzionalizzare il coordinamento. Benchè la meta appaia ardua, solo un disciplinamento radicato nel diritto di libera decisione ed orientato verso uno sviluppo spontaneo, non coartato, della collaborazione va comunque ritenuto compatibile con la struttura federalista del Paese.

b. Affermarsi del coordinamento

Sin dagli inizi l'importanza capitale del coordinamento è apparsa ben chiara per il mondo accademico elvetico. Già il 21 giugno del 1963, nell'accettare il postulato n. 8731, presentato il 13 marzo 1963 dall'onorevole Kurzmeyer (Lucerna), il Consiglio nazionale si era pronunciato in favore di provvedimenti volti ad assicurare una migliore collaborazione fra i diversi atenei. Le opinioni divergevano solo circa i mezzi per raggiungere una così chiara finalità: la proposta del consiglio della scienza di riservare una «quota disponibile», come massa di manovra per pilotare gli investimenti, incontrò l'opposizione dei direttori dei dicasteri cantonali della pubblica istruzione, onde decidemmo di lasciarla cadere per il breve regime transitorio, a ciò indotti anche dalle promesse dei Cantoni universitari di fare il possibile per avviare su una buona strada questo gran problema del coordinamento. Le promesse si concretarono nella decisione dei direttori cantonali dell'istruzione pubblica, presa il 16 marzo 1966, d'istituire un apposito organo di coordinamento, composto di essi direttori, d'un rappresentante del Consiglio della Scuola politecnica federale, d'un delegato del Consiglio della scienza e d'un delegato del Fondo nazionale della ricerca scientifica e presieduto dal direttore dell'istruzione pubblica del Canton Berna.

Già nel messaggio del 29 novembre 1965 introduttivo al regime provvisorio d'aiuto alle Università, riconoscevamo che taluni risultati erano pur stati conseguiti nel settore del coordinamento e segnalavamo, in particolare, gli sforzi comuni per incrementare le ricerche sulle neoplasie, nonché la creazione di diversi «centri di richiamo» della ricerca, favorita da opportune misure del Fondo nazionale. Quanto all'insegnamento, quel nostro messaggio evidenziava gli sforzi romandi per disciplinare collettivamente il «terzo ciclo di fisica» e quelli intrapresi per ridurre i doppioni (30 posti doppi d'insegnamento tra il Politecnico e l'Università di Zurigo, ad esempio). Nei suoi 18 mesi d'attività, l'organo di coordinamento ha saputo portare la collaborazione interuniversitaria da una fase embrionale ad uno stato di incipiente sviluppo. Per accrescere ulteriormente la propria efficacia, esso ha formato due gruppi di lavoro, composti dei capi dell'educazione pubblica dei Cantoni universitari, uno per la Svizzera romanda, l'altro per la Svizzera tedesca e li ha coronati d'un comitato tecnico per il coordinamento in cui seggono i rappresentanti dei rettori.

I due rapporti dell'organo di coordinamento (del 30 dicembre 1966 e del 12 luglio 1967) espongono come si sia dovuto, innanzi tutto, compilare un inventario di tutte le strutture già impostate e dei provvedimenti presi in tema di cooperazione, divisione del lavoro ed unificazione. È stato inoltre compilato un elenco dei professori che insegnano in più d'una scuola superiore ed è stata allestita una sinossi dei contatti permanenti tra i diversi atenei ed istituti. L'organo di coordinamento ha proceduto in questo modo

poichè reputa che soltanto un inventario generale dei risultati ottenuti e delle esperienze fatte può consentire di estrapolare i bisogni futuri in materia di coordinamento e di pretracciare le linee risolutive appropriate. Oltre all'approntamento dell'inventario, esso ha abordato una gran parte della complessa problematica del coordinamento; ne ricapitoliamo qui solo i temi principali:

- ha assegnato, alle facoltà degli atenei svizzero-tedeschi e romandi il compito di unificare i programmi di insegnamento e i regolamenti d'esame, in vista del raggiungimento d'una piena equivalenza degli studi e, conseguentemente, del reciproco riconoscimento dei certificati (il che implica automaticamente il libero passaggio);
- s'è occupato della normalizzazione degli studi di medicina sino al secondo propedeutico;
- ha studiato il problema d'un ciclo indipendente di formazione, per i ricercatori di biologia medica, da creare nel quadro delle facoltà di scienze naturali onde alleggerire i programmi in clinica;
- ha atteso all'avvio della cooperazione nel settore dell'ulteriore formazione dei laureati (le facoltà di lettere delle Università di Ginevra, Friburgo e Neuchâtel prevedono, ad esempio, di organizzare, a contare dal semestre invernale 1967/68, dei seminari collettivi a livello del terzo ciclo);
- ha esaminato il tema dell'unificazione, sul piano nazionale, dell'inizio degli studi universitari e dell'ordinamento delle tasse d'iscrizione ai corsi.

Questo filone principale d'attività dell'organo di coordinamento s'intreccia con le altre numerose linee d'attività, indirizzate tutte a favorire la collaborazione, seguite direttamente dalle università, dalle facoltà, dagli istituti e dai singoli professori. Ancorchè già non si possa, per la brevità del periodo sinora trascorso, valutare appieno il lavoro dell'organo di coordinamento, l'impressione che si trae dai suoi primi risultati è certo favorevole. È stato quindi tanto più agevole scegliere, anche per il regime definitivo, una soluzione che continuasse a lasciare agli enti titolari e alle Università la responsabilità preponderante nella ricognizione e nella realizzazione del coordinamento, pur addossando a detti enti taluni obblighi verso la Confederazione, non priva, per parte sua, di talune competenze in merito.

c. Norme sul coordinamento nel disegno di legge

Tenendo conto di quanto precede si comprende perchè le disposizioni assunte nel disegno di legge siano state configurate in modo da salvaguardare, innanzitutto, la piena sovranità scolastica cantonale nonchè l'autonomia accademica e, in secondo luogo, da indurre gli assegnatari dei sussidi ad una collaborazione alcun poco forzabile, grazie ad alcune basilari competenze federali, verso approdi adeguati. Questi due principali indirizzi pote-

vano venir armonizzati solo mediante un insieme normativo assai finemente strutturato. Esso, quale appare nel disegno, s'articola in tre gruppi di prescrizioni:

aa. Obblighi dei beneficiari dell'aiuto

L'articolo 1, 1 pone come suprema finalità della legge quella di fomentare la crescita delle università cantonali, aggiungendo, in stretta connessione, il compito di provvedere ad intensificare la collaborazione interuniversitaria sul piano nazionale. Tale connessione evidenzia il fatto che il coordinamento è riconosciuto come una premessa strumentale d'un adeguato sviluppo dell'insegnamento superiore. La facoltà, conferita dal testo alla Confederazione, d'intervenire per assicurare il necessario progresso del coordinamento comporta reciprocamente l'obbligo degli enti titolari delle università e degli istituti parificati di subordinare i loro sforzi alle esigenze di quel progresso.

L'articolo 13, 1 dispone a sua volta che chi domanda un sussidio è tenuto ad allestire i propri progetti, eseguire le costruzioni e realizzare gli impianti con l'occhio fisso alla meta d'una collaborazione interuniversitaria quanto più razionale.

Gli articoli 15, 1 e 20, 1 e 2 definiscono l'obbligo dei Cantoni universitari e delle organizzazioni sussidiabili di informare la Conferenza universitaria e, per suo tramite, le autorità federali onde agevolare il coordinamento e, conseguentemente, l'applicazione della legge. Il primo dei disposti citati concerne l'acclaramento dei bisogni finanziari globali per il successivo periodo di sovvenzione; il secondo e il terzo impongono ai beneficiari dei sussidi di presentare ogni anno, alla predetta Conferenza, un rapporto particolareggiato, consuntivo e presuntivo, concernente la loro attività in materia universitaria, l'impiego dei mezzi forniti dalla Confederazione e l'attuazione dei differenti piani di sviluppo.

L'articolo 20, 3 appresta il fondamento legale per avviare una statistica universitaria nazionale uniforme; tale statistica appare presupposto irrinunciabile sia per l'applicazione della legge sia per l'adeguata impostazione di una politica elvetica della ricerca scientifica.

L'articolo 22 impone ai Cantoni universitari l'obbligo d'emanare precise disposizioni applicative della legge, il che soddisfa, quanto possibile, il desiderio iteratamente formulato nella procedura preparlamentare d'impedire che nella fase applicativa si possa magari rendere inoperante il coordinamento. Dette disposizioni esecutive, da comunicare al Dipartimento federale dell'interno, dovranno essenzialmente risolvere i problemi organizzativi fondamentali, stabilire le attribuzioni (pianificazione dello sviluppo, rappresentanza nella conferenza universitaria, statistica), delimitare

l'ambito di competenza degli organi cantonali (settore dell'orientamento professionale a livello universitario e della consulenza agli studenti, ecc.) e regolarne l'attività (ad esempio, procedura per la pianificazione o per la redazione dei rapporti annuali). Grazie a questo quadro imposto alla legislazione applicativa, i Cantoni saranno condotti, nell'interesse della funzionalità della legge, a realizzare al più presto la necessaria base organizzativa e procedurale, la quale possa consentire di soddisfare le esigenze implicite nell'aiuto federale.

bb. Competenza della Confederazione

Riconoscimento di nuove scuole superiori ed istituti sussidiabili

L'articolo 2, 3 e l'articolo 3, 2 indicano chiaramente che gli enti titolari d'una nuova scuola superiore non hanno immediatamente diritto al sussidio, anzi essi prescrivono che il riconoscimento di quel diritto presuppone un esame da condurre caso per caso e da incentrare, specialmente, da un lato, sulla questione del bisogno d'un aiuto federale e, dall'altro, sul tema dell'integrazione nel sistema universitario nazionale. La legge lascia agli organi federali, e principalmente alle Camere, ampio spazio per esperire quell'esame, nell'intento di offrir loro il modo d'influire favorevolmente sul coordinamento.

Giova rilevare in merito che i Cantoni d'Argovia e Lucerna stanno attualmente determinando quale apporto essi potrebbero dare allo sviluppo del sistema universitario svizzero. Le commissioni cantonali, incaricate di studiare la relativa problematica, hanno deciso di affrontarla unicamente dall'ampio profilo delle esigenze nazionali e al lume delle condizioni proprie all'insieme del Paese.

Il gruppo di lavoro incaricato dal Governo d'Argovia di chiarire la questione della creazione d'un ateneo argoviese, raccomanda, nel suo rapporto conclusivo di recente pubblicazione, d'istituire una scuola superiore per un ristretto gruppo disciplinare soltanto e, siccome si danno da noi gravi lacune nei settori della medicina clinica e delle scienze didattiche, prospetta di limitare quel gruppo proprio a tali due temi e di strutturare pertanto il nuovo ateneo attorno ad una sezione medica (appoggiata all'ospedale cantonale di Aarau) e ad una sezione pedagogica (pedagogia, psicologia e sociologia), tra loro correlate da tutt'una serie di centri di ricerca interdisciplinare.

I piani per l'ateneo lucernese s'informano ad una concezione diversa. Accanto allo scopo di alleggerire le restanti università è infatti qui di grande momento l'idea di formare un centro culturale d'ampio respiro per tutta la Svizzera centrale, quasi come prima radice di una vera università, nell'acce-

zione piena del termine, da realizzare comunque solo in fasi successive. Per ora si pensa ad una scuola con tre facoltà: teologia (già esistente), lettere e scienze naturali; alle due ultime verrebbe deferito il compito, urgente, di formare un adeguato corpo d'insegnanti medi. L'ospedale cantonale di Lucerna potrebbe poi servir da nucleo d'una futura facoltà di medicina.

È specialmente tramite il Consiglio della scienza che le autorità federali mantengono i contatti coi due gruppi cantionali incaricati di studiare la creazione di questi nuovi atenei. Le autorità politiche non hanno preso sinora nessuna decisione in merito.

Trattamento delle domande di sussidio per investimenti

Le disposizioni recate nell'articolo 13, 1 rivestono un'importanza capitale ai fini del coordinamento, dacchè prescrivono che il sussidio va rifiutato allorchè l'investimento appare irrazionale e, segnatamente, allorchè appare in urto con le esigenze di una buona collaborazione interuniversitaria. Questo disposto verrà senz'altro ad indurre i responsabili ad allestire dei piani d'investimento facilmente integrabili in un tutto organico.

L'articolo 12, 3, a sua volta, varrà ad incitare i Cantoni e gli altri enti a contribuire al miglioramento della collaborazione e della divisione del lavoro mediante investimenti rispecchianti sempre anche un interesse nazionale; esso, infatti, offre la possibilità di favorire tali investimenti mediante sussidi suppletivi. Vien posto così un nuovo valido mezzo legale al servizio della formazione organica di centri di richiamo o, più generalmente, al servizio d'una politica razionale di perfezionamento del nostro impianto universitario.

cc. Norme concernenti l'organizzazione dell'aiuto

Fu evidente sin dall'inizio l'impossibilità di affidare esclusivamente alle autorità e alla burocrazia federale la cura di porre in atto l'aiuto, onde si provvide a tener conto, nel disegno di legge, della costatazione che, in un campo tanto vasto e diversificato, ogni decisione implicava un lavoro di preparazione oculato e minuzioso. Per assicurare il buon svolgimento di quel lavoro è stata prevista la collaborazione di due organi ai quali esso tornava congeniale: la Conferenza universitaria (art. 19) e il Consiglio della scienza.

La *Conferenza universitaria* traduce sul piano dell'organizzazione la preoccupazione di attuare un buon equilibrio, consono ai tempi, tra la sovranità cantonale e l'autonomia accademica, da un lato, e il coordinamento interuniversitario, dall'altro. Com'è detto qui sopra, noi reputiamo che il coordinamento sia ampiamente realizzabile mediante libere intese fra le

università o gli enti che ne sono titolari, a chiara riprova della vitalità del nostro federalismo cooperativo. Inizialmente s'era pensato che sarebbe bastato, come strumento di tali intese, l'organo di coordinamento; tuttavia, dalla procedura di consultazione ci sono venute numerose sollecitazioni a potenziare quell'organo onde dotarlo di maggiore efficacia. Per questo nella redazione definitiva del disegno l'organo di coordinamento appare più saldo, nonchè battezzato col nome di «*Conferenza universitaria svizzera*».

La *Conferenza* riunisce i rappresentanti di tutte le collettività titolari d'una scuola superiore, Confederazione compresa, secondo le modalità definite nell'articolo 19, 2.

Il suo compito principale è di concretare la collaborazione interuniversitaria (19, 1) il che la pone, quindi, sulla linea continuativa dell'attuale organo di coordinamento. Nondimeno la funzione della Conferenza di dar concretezza al coordinamento e di dar voce ai Cantoni universitari nel loro colloquio con la Confederazione, costituisce solo una parte della sua attività; altri compiti le spettano, specie d'ordine consultivo per l'applicazione della legge. Giusta l'elencazione data nell'articolo 19, 3 *d-h*, la Conferenza deve: far rapporto sull'attività degli assegnatari dei sussidi nonchè sui loro bisogni per il successivo periodo di sovvenzionamento; vagliare le domande di sussidi per investimenti e fare le relative proposte; dare il proprio parere alle autorità federali, e agli organi competenti, in merito alla politica scientifica e alla problematica generale dell'istruzione superiore.

L'ambito d'attività del *Consiglio nazionale della scienza*, istituito con decreto 23 marzo 1965 come organo consultivo supremo della Confederazione nel settore scientifico, è ancora più esteso, tanto che i compiti attribuiti all'impostazione d'un'adeguata politica universitaria nazionale ne costituiscono solo una ben piccola parte. Il Consiglio è nondimeno espressamente menzionato nell'articolo 18 del disegno in virtù di tre considerazioni: innanzi tutto si coglie l'occasione di sancirne l'esistenza in una legge, in secondo luogo si conferma espressamente una parte, pur sempre essenziale, del suo ampio mandato e, in terzo luogo, si definiscono in modo generale i suoi compiti nuovi concernenti l'aiuto alle università.

Dal momento ch'è sembrato opportuno far partecipare anche il Consiglio della scienza all'applicazione dei provvedimenti d'aiuto alle università, occorre assicurare organicamente i contatti tra di esso e la precitata Conferenza; il problema è stato risolto ricorrendo al metodo della doppia rappresentanza.

I due organi hanno lo stesso rango. Opereranno comunque non già come doppioni, bensì in modo complementare, dato che hanno composizione e funzione diverse: il Consiglio si pone sul piano delle problematiche generali e primarie, la Conferenza s'attiene invece a quello della semplice

realizzazione d'un ordinamento particolare; il Consiglio disegna le linee maestre della politica svizzera della ricerca scientifica e dell'insegnamento universitario e ne deduce le norme appropriate, la Conferenza, invece, costituisce puramente il luogo d'incontro dei Cantoni «universitari», nonchè di risoluzione collettiva dei problemi posti dal coordinamento, di esame degli affari comuni e degli obblighi imposti dalla legge.

Bastino questi brevi accenni a dare almeno un'idea generale dei compiti assunti dai due importanti organi.

4. Problemi strutturali

Sino alla seconda guerra mondiale, le Università europee avevano saputo tenersi all'altezza del loro compito sia dal profilo organizzativo che da quello strutturale; col dopoguerra, però, il balzo avanti compiuto dalle scienze naturali e l'improvviso rafforzarsi delle istituzioni universitarie (fenomeni costatati nella maggioranza degli Stati evoluti) hanno delineato una situazione del tutto nuova, fertile, anche per le università elvetiche, d'inaspettati problemi, i quali impellentemente le forzarono a chiedersi fino a che punto potessero attenersi ai principi tradizionali e in quali parti, invece, dovessero mutare sistema. Ne venne un fervore di critiche approfondite, giustificate dall'intento di ben preparare l'avvenire del Paese. Tali critiche, precipuamente, provenivano dai giovani e, in molti casi, dopo la parte distruttiva, culminante nell'affermata obsolescenza del nostro sistema universitario, recavano anche una parte costruttiva, in cui si veniva progettando la creazione di nuovi istituti e la riforma delle strutture e dei metodi.

Temi critici

La gerarchia professorale e il sistema delle cattedre. Le critiche rilevavano segnatamente che i professori ordinari erano sovraccaricati di lavoro amministrativo, che gli ordinari e gli assistenti erano troppo rigidamente sottoposti ai titolari di cattedre, che la situazione dei liberi docenti era insoddisfacente, che il rapporto numerico professori/studenti era insufficiente. Le riforme proposte consistevano nell'accrescimento del numero dei ricercatori incaricati di corsi, nella liberazione dei professori dai lavori amministrativi, nell'approntamento di migliori condizioni per l'assunzione di giovani scienziati attratti dall'insegnamento universitario.

I metodi didattici e la condizione studentesca. È stato espresso il desiderio che i corsi cattedratici ed i seminari sovraffollati fossero sostituiti con forme d'insegnamento più individuali e più efficaci. È stato additato il grosso problema della incapacità degli studenti ad organizzare razionalmente lo studio ed a questa carenza di specifica preparazione è stato ricon-

dotto l'altissimo indice d'insuccessi (30% delle immatricolazioni). Se ne è tratto il suggerimento di sviluppare l'orientamento professionale nel settore universitario nonchè il servizio di consulenza, unici mezzi per ovviare alla situazione.

L'autonomia amministrativa delle università. È stato posto in dubbio, con ragione, che le attuali istituzioni del rettorato e del decanato, funzioni brevi ed onorifiche appoggiate ad un apparato per lo più embrionale, consentano di presumere un'autonomia amministrativa efficace e razionale. Per rafforzare gli organi universitari dirigenti occorrerebbe — così si è suggerito — creare la funzione permanente di preside, cui affiancare, come organi deliberativi, i consigli universitari.

La Divisione in facoltà. L'adeguatezza della struttura tradizionale è stata posta in dubbio sovente a cagione del carattere eterogeneo di talune facoltà. Si è consigliato, per adeguare le strutture alle necessità dei tempi, di procedere ad una ripartizione delle discipline che consenta la formazione di gruppi ben più omogenei. Il propugnato sistema delle «sezioni», dovrebbe garantire una maggior duttilità e, conseguentemente, facilitare il coordinamento all'interno dell'università, nonchè i lavori di ricerca interdisciplinare.

Tali critiche, proposte, obiezioni si sono poi allargate in una corale discussione che ha investito tutti gli ambienti universitari del Paese e che, in taluni, ha portato alla formazione di commissioni di studio e pianificazione della riforma. È, per ora, impossibile prevedere qual frutto concreto si trarrà da tanti sforzi, si può, tuttavia, già accertare che esso consisterà piuttosto nell'avviare la necessaria evoluzione che non nel sovvertire radicalmente la situazione attuale. Del resto, la discussione stessa è prova della vitalità dell'istituto universitario, onde è prevedibile che, qualora la propugnata evoluzione lo possa adeguatamente sviluppare sui tre piani dell'attrezzatura, dell'organizzazione e della didattica, esso tornerà pienamente idoneo alla sua alta funzione. Comunque è essenziale che la responsabilità di dirigere tale evoluzione sia lasciata alle università stesse ed alle autorità cantonali da cui dipendono; dal profilo costituzionale sarebbe pertanto inammissibile dare allo Stato centrale degli strumenti legislativi per interferire in tale opera. L'aiuto federale dovrebbe bastare da solo a facilitare alle Università il riadattamento delle loro strutture, secondo la linea implicita nell'elencazione dei compiti proposti, dall'articolo 22, alle legislazioni applicative dei Cantoni.

5. Considerazioni finanziarie

Per un primo periodo di sovvenzione, esteso a sei anni, la legge prevede una spesa di 1150 milioni di franchi, di cui 550 milioni per i sussidi di base, pagabili a contare dal 1970, iniziando con una rata annua di 60 milioni

di franchi. Una quota di 600 milioni è riservata ai sussidi per gli investimenti, pagabili dal 1969 al 1974, giusta le assicurazioni di pagamento date.

Secondo le valutazioni del Consiglio della scienza, i sussidi di base consentono di coprire, durante i prossimi anni, dal 20 al 30 per cento delle spese d'esercizio delle università esistenti. È inoltre previsto di accrescere le annualità in modo che le università possano fruire di un aumento reale dei sussidi di base. Un'indagine svolta presso i Cantoni universitari ha dimostrato che, per il primo periodo di sussidiamento, occorre prevedere una somma d'investimenti pari a 1300 milioni di franchi. Per attuare questo programma, la quota di 600 milioni, destinata ai sussidi per gli investimenti, verrà impiegata, tenuto conto di un tasso medio di sussidiamento del 42 per cento, nella proporzione del 90 per cento. Il rimanente 10 per cento dovrebbe essere sufficiente ad assicurare il versamento di contribuzioni a taluni istituti speciali e il pagamento di sussidi più consistenti, qualora gli investimenti presentino un particolare interesse nazionale (art. 12, cpv. 3). Essendo attualmente ancora impossibile stabilire se il programma di sviluppo, approntato dai Cantoni universitari, possa essere attuato entro il termine previsto, non è dato di conoscere, contrariamente a quanto concerne i sussidi di base, in che misura sarà utilizzata la somma destinata ai sussidi per gli investimenti.

Dei 1150 milioni di franchi previsti per il primo periodo di sovvenzione, una somma di 750 a 1000 milioni verrà stanziata durante il periodo di pianificazione finanziaria 1970/1974. Gli importi annualmente concessi aumenteranno da circa 100 milioni a 200 milioni di franchi. Con il perfezionarsi dei metodi di pianificazione finanziaria, occorrerà far possibilmente coincidere i periodi di sovvenzione con quelli di pianificazione finanziaria.

Esaminando le valutazioni del fabbisogno cantonale, illustranti l'ammontare delle spese che i Cantoni dovranno assumere per lo sviluppo delle loro università, si ricava l'impressione che l'importo dei sussidi previsti per i primi sei anni possa essere considerato pressapoco uguale al minimo necessario. Tuttavia, la somma di 1150 milioni si presenta sotto ben altro aspetto, ove la si consideri nel quadro degli sforzi avviati per conservare l'equilibrio del bilancio federale. Non va inoltre taciuto che la Confederazione dovrà assumere, oltre all'aiuto per le università, ancora altre spese nel campo della scienza, della ricerca e della formazione. Contrariamente alla speranza nutrita, quando furono avviati i primi lavori preparatori, di poter compensare, almeno in parte, tali oneri suppletivi mediante nuovi introiti, è presentemente impossibile prevedere quando e in quale misura potrà essere assicurata siffatta copertura finanziaria.

Degli oneri suppletivi, cui abbiamo accennato, menzioneremo unicamente l'assunzione, da parte della Confederazione, della scuola politecnica dell'università di Losanna (EPUL). La domanda presentata, a tale riguardo, dal Cantone di Vaud, è vigorosamente sostenuta dal Consiglio della scienza.

Presentemente, tra una delegazione federale e i rappresentanti del Cantone di Vaud sono in corso trattative intese allo studio dei problemi finanziari, giuridici e di politica universitaria che sorgerebbero con l'istituzione a Losanna di una seconda scuola politecnica federale. Le trattative progrediscono celermente, onde speriamo potervi presentare tempestivamente un rapporto e le pertinenti proposte in modo d'informarvi sulla situazione dell'EPUL già nel momento in cui entrerà in vigore la legge sull'aiuto alle università, di cui vi alleghiamo il disegno.

Non è risultato facile di attenerci alla somma di 1150 milioni di franchi, a cagione dell'incertezza sorta quanto alla copertura di tali oneri finanziari. Abbiamo rinunciato a ridurre l'importo suddetto dopo il fallimento del programma finanziario immediato, in particolare perchè occorreva assolutamente sostituire l'ordinamento provvisorio, destinato a scadere alla fine del 1968. Bisognava inoltre stabilire chiaramente la politica da seguire per un periodo assai lungo e permettere di approntare, su solide basi, il programma necessario per lo svolgimento di compiti così importanti. I gravi ritardi, il bisogno di ricupero delle università svizzere e la forte richiesta di personale altamente qualificato, per la nostra economia richiedono la sussunzione di questo compito sotto la categoria delle spese cui occorre concedere un'assoluta priorità; tali spese sono infatti indispensabili per lo sviluppo infrastrutturale collettivo, idoneo ad assicurare l'incremento della nostra industria.

Tutte queste considerazioni non devono però indurci a trascurare un elemento fondamentale: la Confederazione sarà costretta dalle circostanze ad assumere un onere considerevole e certamente destinato ad aumentare ancora ulteriormente, finchè non sarà risolto il problema della copertura delle spese e si disporrà così degli indispensabili introiti suppletivi. Per questo motivo, dobbiamo insistere sul fatto che la Confederazione potrà addossarsi in futuro oneri equivalenti a quelli previsti nel disegno soltanto nella misura in cui saremo disposti a fornirle i mezzi finanziari occorrenti.

6. Disposizioni varie

Ci siamo sforzati, qui innanzi, di spiegare il funzionamento del sistema di sussidio e d'aiuto, assunto nel disegno di legge, e, ciò facendo, abbiamo colto l'occasione per commentarne la maggior parte dei disposti. Non ci resta quindi ora se non da commentare le norme rimaste fuori di questo quadro.

L'articolo 1, capoversi 2 e 3, designa i mezzi di cui la Confederazione potrà disporre per attuare la finalità della legge, e cioè l'aiuto alle università cantonali nella prospettiva di una loro piena cooperazione. Il fatto che i disposti indicati enuncino, oltre al sussidiamento, anche la partecipazione dello Stato centrale alle imprese collettive del mondo universitario, indica

chiaramente che il disegno non s'incardina esclusivamente sugli aspetti finanziari. Questa maggiore ampiezza di concezione risultava del resto chiara già dal primo capoverso di questo articolo 1, laddove è assegnata alla Confederazione la cura di fomentare il coordinamento interuniversitario sul piano nazionale. L'ampiezza del disegno appare anche dal suo costante mirare all'insieme dei bisogni del Paese, il che, di nuovo, si evidenzia in modo particolarmente perspicuo in tema di coordinamento.

D'altro canto, la funzione così assunta dalla Confederazione le conferisce, reciprocamente, il diritto di interessarsi fattivamente all'oggetto di questa sua ampia azione d'aiuto: per esempio, la partecipazione, di cui s'è detto, alle imprese collettive non implica solo il loro sussidiamento ma ritiene anche la facoltà di orientarne, assieme ai Cantoni universitari, l'impostazione, l'esercizio e l'attività.

L'inserimento dell'articolo 8 nel disegno trova la sua giustificazione già nel fatto che lo sviluppo universitario non può costituire uno scopo a sé stante, ma deve servire ad una miglior formazione di giovani, atti ad assicurare al Paese un buon avvicendamento di personale qualificato in tutti i settori scientifici, così da soddisfare le esigenze dei tempi. Orbene nessun altro Paese, come il nostro, conta una così forte percentuale di stranieri nella sua popolazione universitaria. La circostanza si spiega innanzitutto con la nostra tradizione d'ospitalità, la nostra disponibilità alle influenze estere e la nostra prontezza ad assumere i doveri della solidarietà internazionale; aggiungasi la consapevolezza che la presenza di numerosi stranieri vale a tener alto il nostro buon nome all'estero e ad agevolarci i contatti politici e gli scambi economici. Ciononostante non può essere taciuta la riflessione secondo la quale l'inserimento di eccessivi stranieri, in talune branche dell'insegnamento e della ricerca, arrischierebbe di vanificare la finalità, eminentemente nazionale, dell'incremento universitario. Le branche in questione sono segnatamente le scienze naturali e tecniche e le scienze mediche, proprio quelle, per di più, per le quali le Università mostrano una ricettività già insufficiente e comunque assai rigida.

Stante questa considerazione, tornava logico inserire nel disegno un disposto giusta il quale, ove la carenza di posti o di personale detti una particolare protezione degli studenti indigeni, il Consiglio federale fosse facultato a limitare ad un sesto degli immatricolati il numero degli studenti stranieri di scienze, tecnologia e medicina, computabili per il sussidio. La esclusione dal computo resterà limitata alla procedura di definizione dei due diversi ammontari concreti di sussidio, essa non è punto destinata a ripercuotersi sulla prassi d'immatricolazione delle singole università.

L'articolo 16, 2 trova radice nel comprensibile desiderio dei beneficiari, specie allorché trattasi di istituzioni e non di Cantoni, di sapere in anticipo su quali somme precise possono contare. Le spese d'esercizio degli istituti,

piuttosto ridotte rispetto a quelle delle università cantonali, comportano del resto un sussidio proporzionalmente più limitato; è parso dunque di poter offrire loro l'assicurazione di versamenti annui determinati, espressi in cifre assolute o in percentuale delle spese computabili. Quando una tale assicurazione fosse stata data, la prestazione relativa andrebbe ovviamente prelevata dalla rata annuale del sussidio fondamentale, innanzi ogni altra assegnazione. Siccome poi l'assicurazione dev'essere data per un intero periodo di sovvenzione, la ripartizione della somma globale, da fare giusta il capoverso 1, va modificata nel senso che una determinata aliquota della rata annuale del sussidio base resta riservata e, conseguentemente, esclusa dal riparto previsto negli articoli da 4 ad 8.

G. CONSIDERAZIONI FINALI

Il disegno di legge è di livello normativo generale, onde richiede una sua ordinanza d'esecuzione, che noi cureremo di allestire, consultando gli interessati, così tempestivamente da poterla mettere in vigore contemporaneamente alla legge.

Il disegno sottopostovi dà seguito al postulato n. 8731, del 21 giugno 1963, che può dunque essere tolto di ruolo.

Il testo si fonda sull'articolo 27, 1 Cost.; ha cioè una sua sufficiente base costituzionale.

Chiudendo questo nostro messaggio teniamo a fare qualche considerazione finale.

Le nostre università sono alla vigilia d'importanti decisioni: da un lato, hanno il dovere di far fronte, ampliando gli edifici e l'esercizio, all'aumento della popolazione studentesca e delle esigenze scientifiche, incominciando anzi col recuperare in merito taluni grossi ritardi; dall'altro lato hanno il compito di determinare già oggi le forme organizzative ed i metodi coi quali intendono affrontare il futuro. Ma questa prospettiva di ampliamento edilizio, perfezionamento strumentale, integrazione progressiva e sviluppo didattico pone, ai Cantoni o agli enti che hanno il carico d'un'università, onerosissime esigenze finanziarie, superiori alle loro possibilità; i Cantoni universitari, poi, già da lungo tempo generosi di sforzi per le loro università, meritano che la Confederazione venga ora ad aiutarli per assicurare l'ampio, necessario sviluppo ulteriore. Lo Stato centrale, da parte sua, è spinto ad intervenire dalla consapevolezza che un alto grado d'istruzione è — l'esperienza lo mostra — di massimo momento per lo sviluppo nazionale. In virtù della nuova legge d'aiuto alle università, la Confederazione assume in parte la responsabilità dell'insegnamento e della ricerca nelle università cantonali, proprio perchè queste svolgono una funzione di evidente interesse

nazionale. Così interferendo, la Confederazione dà corpo ed efficacia alla idea che tutte le istituite ed istituende scuole superiori del Paese devono, nonostante le loro particolarità naturali, venire ad integrarsi in un tutto organico formante l'«università svizzera».

Richiamandoci a tutto quanto siamo venuti esponendo, abbiamo l'onore d'invitarvi ad approvare l'allegato disegno di legge.

Cogliamo l'occasione per presentarvi, onorevoli signori, Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 28 novembre 1967.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Bonvin

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale sull'aiuto della Confederazione alle Università cantionali (Del 28 novembre 1967)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1967
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	52
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9811
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.12.1967
Date	
Data	
Seite	1021-1075
Page	
Pagina	
Ref. No	10 156 080

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.