

**Messaggio
concernente i crediti per il quarto periodo di sussidiamento
secondo la legge sull'aiuto alle università**

del 23 aprile 1980

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Ci pregiamo di sottoporvi per approvazione col presente messaggio (parte A), un disegno di decreto federale concernente i crediti per il quarto periodo di sussidiamento, secondo la legge sull'aiuto alle università (qui appresso LAU). Vi chiediamo parimente di prendere atto dei dati e delle informazioni esposti nella parte B, che funge da rapporto ai sensi dell'articolo 21 della LAU.

Proponiamo altresì di togliere di ruolo l'intervento parlamentare seguente: 1978 P 78 398 Università, condizioni d'accesso (N 3.10.1978, Hunziker). Il postulato infatti trovasi adempiuto con la perizia giuridica del Professor Yvo Hangartner pubblicata in allegato.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

23 aprile 1980

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Chevallaz
Il cancelliere della Confederazione, Huber

Compendio

La LAU è essenzialmente una normativa di sussidiamento. Essa deve parimente dar modo, ai Cantoni universitari, di offrire prestazioni suppletive atte ad assicurare lo sviluppo delle università e il mantenimento del libero accesso agli studi. Di conseguenza, è apparso indispensabile scegliere un sistema funzionale di sussidi differenziati, miranti a finalità specifiche. Questo sistema prevede due specie di contribuzioni: i sussidi di base, attribuiti annualmente onde sostenere l'esercizio delle università, e i sussidi per gli investimenti, accordati per determinati progetti di costruzione o acquisto (per es. attrezzature, mobilia o nuove installazioni).

I crediti per questi due generi di sussidi sono assegnati per un periodo pluriennale, chiamato periodo di sussidiamento, in virtù di un decreto federale di portata generale, sottoposto a referendum. Vi proponiamo di definire come «quarto periodo di sussidiamento» il triennio 1981-1983; tale drastica limitazione temporale appare giustificata dall'attuale stretta finanziaria, nonché dalla forte probabilità che si debba, già nei prossimi anni, procedere a rivedere talune disposizioni della LAU.

A nostro parere, la somma totale dei sussidi di base per il quarto periodo di sussidiamento dovrebbe ascendere a 655 milioni di franchi. Questa somma si ripartirebbe in rate annue nel modo seguente: 210 milioni di franchi per il 1981, poi 215 milioni di franchi per il 1982 e infine 230 milioni per il 1983.

Vi preghiamo altresì di aprire un credito d'impegno di 260 milioni di franchi per l'attribuzione di sussidi agli investimenti nel quarto periodo, il quale credito risulterà inferiore di 90 milioni di franchi a quello da voi accordato per il terzo periodo di sussidiamento (1978-1980). La riduzione trae motivo dal rallentamento degli investimenti prospettati dai beneficiari, tendenza emersa ormai da qualche tempo che ci consentirà, per alcuni anni, di economizzare in questo campo. Il risparmio, conseguente da quanto detto qui innanzi, ci induce a proporvi di rafforzare il sostegno federale all'esercizio delle università; le raccomandazioni dei nostri due organi consultivi, la Conferenza universitaria svizzera e il Consiglio svizzero della scienza, vanno d'altronde nello stesso senso.

Le prestazioni globali della Confederazione in materia d'aiuto alle università (totale del sussidio di base e dei sussidi per gli investimenti) risulteranno ridotte di 11 milioni di franchi nel corso del quarto periodo di sussidiamento (915 mio.) rispetto al terzo periodo (926 mio.).

Il notevole incremento del numero delle immatricolazioni, previsto per i prossimi anni, richiederà un impegno suppletivo da parte dei Cantoni universitari, principalmente nel settore dell'esercizio; vi proponiamo pertanto di autorizzare il Dipartimento federale dell'interno e il Dipartimento federale delle finanze ad assegnare ai beneficiari di sussidi anche i contributi speciali intesi appunto ad incoraggiare tali sforzi. I mezzi finanziari per

questo aiuto straordinario sono del resto compresi nel credito d'impegno, di 260 milioni di franchi, chiesto per i sussidi d'investimento, e non superano i 60 milioni.

Inoltre, giusta l'articolo 21 della LAU, vi sottoponiamo un rapporto sui provvedimenti presi in virtù della legge, sulle esperienze derivanti dalla sua applicazione, nonché sullo sviluppo delle università svizzere.

Portiamo altresì a vostra conoscenza, in allegato, la perizia giuridica del Professor Yvo Hangartner, della Scuola superiore di studi economici e sociali, di San Gallo, concernente le questioni del numerus clausus nelle università cantonali. Consideriamo che, pubblicando questo studio, adempiamo il postulato del consigliere nazionale Hunziker, in cui si richiedeva appunto simile perizia.

A Messaggio

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

111 Retrospettiva

111.1 Aiuto alle università

Sulle dieci Scuole superiori svizzere, otto sono mantenute dai Cantoni. Ne viene che, fatta eccezione dei due Politecnici federali, otto Cantoni assumono la responsabilità dell'insegnamento superiore per l'insieme del Paese. Garantendo il finanziamento dei loro Istituti durante numerosi anni, essi adempiono da soli questo compito nazionale. Il bisogno di adeguare le strutture, ma soprattutto le necessità nuove dell'insegnamento e della ricerca, in una con il forte incremento del numero degli studenti, costrinsero tali Cantoni ad ampliare le loro università, accollandosi ingenti spese, al punto da rendere indispensabile un contributo della Confederazione.

Il concetto di «aiuto alle università» ha due accezioni: in senso stretto, significa l'insieme di provvedimenti finanziari e organizzativi adottati dalla Confederazione a favore dei Cantoni universitari; in senso ampio, esprime il particolare orientamento della politica universitaria, che la Confederazione segue d'intesa con i Cantoni. Anche se, in virtù della Costituzione federale, il ruolo dello Stato centrale è sussidiario e si limita a quello del finanziatore e coordinatore, l'ampiezza delle spese cantonali per le università, e quindi dei sussidi federali, basta nondimeno a fare dell'aiuto alle università un settore particolarmente importante della politica federale della scienza. Vista l'autonomia costituzionale dei Cantoni in materia scolastica e culturale, l'aiuto alle università rappresenta un caso interessante di federalismo cooperativo.

111.2 Legge sull'aiuto alle università del 28 giugno 1968

La Commissione federale peritale per lo studio di un aiuto alle università (Commissione Labhardt), istituita nel 1962 dal Dipartimento federale dell'interno, constatò, nel rapporto finale pubblicato nel 1964, la necessità di modificare il sistema di finanziamento delle università cantonali e dimostrò che, tenuto conto dell'importanza primordiale dell'insegnamento superiore e della ricerca per l'avvenire della Svizzera, la nostra problematica universitaria risultava risolvibile, sul piano nazionale, unicamente tramite un aiuto finanziario della Confederazione.

L'approntamento di una regolamentazione definitiva sull'aiuto alle università richiese molto tempo; un regime provvisorio di tre anni (1966 - 1968) permise l'adozione di provvedimenti d'urgenza (decreto federale del 16 giugno 1966) pur restando entro i limiti di un semplice sistema di sussidiamento non pregiudicante affatto la regolamentazione definitiva. Infatti la legge

sull'aiuto alle università (LAU), da voi votata il 28 giugno 1968, risultò sensibilmente diversa, già per il fatto ch'essa impostava una politica universitaria su scala nazionale. Ciò nonostante anche la LAU resta una legge essenzialmente di sussidiamento, volta a permettere ai Cantoni universitari di fornire le prestazioni suppletive necessarie allo sviluppo e all'esercizio delle università. Essa prevede due tipi di sussidio: i contributi alle *spese di esercizio delle università* da un canto, chiamati *sussidi di base* e pagabili annualmente e, dall'altro, i contributi per gli *investimenti*, assegnati sulla base di *crediti d'impegno* e versati secondo gli investimenti effettuati e i conti sottoposti. Mentre i contributi agli investimenti, varianti dal 40 al 60 per cento, sono relativamente alti, la partecipazione alle spese d'esercizio resta modesta in ragione dei mezzi finanziari assegnati. I crediti per i due tipi di sussidio sono accordati per diversi anni, formanti il «periodo di sussidiamento», mediante decreto federale di obbligatorietà generale sottoposto a referendum. Le spese globali per l'aiuto alle università sono definite, quanto ai sussidi di base, da un quadro finanziario (somma totale per periodo, ripartita in rate annue determinate in anticipo) e, quanto ai sussidi d'investimento, da un credito d'impegno. Hanno diritto ai sussidi gli otto Cantoni universitari e le istituzioni speciali riconosciute secondo l'articolo 3 LAU (vedi B 22).

Siccome uno sviluppo individualistico di ogni singola università sarebbe, allo stato attuale delle cose, una vera jattura, la LAU assegna preminente importanza alla coordinazione (quindi alla cooperazione) delle università. La coordinazione viene in gran parte realizzata mediante accordi stipulati tra i vari compartecipanti del sistema universitario, ma anche, già in radice, mediante quei disposti della legge che la elevano a premessa vincolante del sussidiamento. La coordinazione è fondata sull'informazione prescritta dalla legge (presentazione di rapporti, scambio d'esperienze ed opinioni, segnatamente in tema di pianificazione, sviluppo della statistica universitaria). Per renderla pienamente funzionale vennero creati due organi consultivi, la Conferenza universitaria svizzera e il Consiglio svizzero della scienza: a quest'ultimo è stata affidata l'elaborazione di una concezione generale della politica universitaria e della scienza, mentre alla Conferenza universitaria è stato assegnato il compito di adottare provvedimenti concreti di coordinazione tra le università. Affinché ciascuno di questi organi contribuisca all'applicazione della LAU secondo una propria ottica, la legge prevede che siano composti in modo diverso: mentre il Consiglio della scienza consta di 24 membri, eletti da noi ad personam, la Conferenza universitaria costituisce l'assemblea dei rappresentanti dei Cantoni universitari, delle Scuole superiori, della Confederazione e di altri ambienti interessati (industria, studenti, ecc.).

111.3 Revisione parziale del 17 dicembre 1971

L'iniziale ripartizione dei mezzi finanziari tra i due generi di sussidi, decisa nel 1968, riposava sull'ipotesi che convenisse anzitutto soddisfare i bisogni considerevoli di ricupero nell'ambito degli investimenti universitari. Ma

gli sviluppi imprevisi dell'insegnamento superiore ci incitarono a proporvi una revisione già due anni dopo: infatti l'aumento delle spese d'esercizio risultava considerevole, mentre gli investimenti rimanevano al di sotto del previsto.

In secondo luogo, l'accrescimento del numero degli studenti rischiava di provocare l'introduzione di provvedimenti limitativi.

Il cardine della revisione in parola consistette nel trasferimento di 100 milioni di franchi dai sussidi per gli investimenti (sino allora di 650 milioni di franchi) ai sussidi di base (sino allora di 500 milioni di franchi); inoltre venimmo abilitati ad utilizzare un ammontare sino a 75 milioni di franchi (attinti dal credito per gli investimenti, ridotto a 550 milioni) per accordare un aiuto suppletivo a quei beneficiari di sussidi che adottassero provvedimenti d'urgenza onde evitare l'introduzione del *numerus clausus* (art. 24^{ter} LAU). Altre novità vennero introdotte nella legge con questa revisione: l'inclusione nel calcolo della chiave di riparto per i sussidi di base del «numero di studenti non domiciliati nel Cantone» (ragione: indennizzo delle prestazioni in favore dei Cantoni non universitari); il perfezionamento della coordinazione tramite il rafforzamento della base legale; la pianificazione a livello nazionale, nello spirito del federalismo cooperativo (ruolo della Confederazione: coordinazione e consulenza).

111.4 Avamprogetto del Dipartimento federale dell'interno, del 1973

Benché la LAU segnasse una tappa importante della nostra politica universitaria, la sua portata trovavasi nondimeno limitata dall'esiguità della base costituzionale. La revisione si restrinse perciò ai problemi più urgenti poiché si intendeva rivedere a fondo, entro la fine del primo periodo di sussidiamento (1969-1974), tutta la tematica dell'aiuto federale alle università reimpostandola sui nuovi articoli costituzionali. L'obiettivo principale dell'avamprogetto della nuova legge consisteva nell'aumentare il più possibile gli impegni finanziari della Confederazione in favore delle università cantonali, utilizzando al massimo le possibilità offerte da un sistema di sussidiamento compatibile con la base costituzionale (sempre insufficiente, i nuovi articoli sull'insegnamento essendo stati respinti il 3-4 marzo 1973). Le direttrici dell'avamprogetto erano le seguenti: garantire un'utilizzazione massimamente efficace ed equa dei mezzi disponibili, assicurare un numero di posti atto a soddisfare la domanda, ottenere una migliore applicabilità delle norme, apprestare la possibilità di calcolare anticipatamente i sussidi.

Per soddisfare queste esigenze risultava indispensabile assicurare una migliore coordinazione intercantonale e interuniversitaria, mediante una pianificazione basata su dati comparabili; questa sarebbe derivata da sforzi comuni dei Cantoni e della Confederazione e si sarebbe concretizzata nella forma di piani-quadro nazionali e pluriennali, legati al sistema dei sussidi. Il modello d'organizzazione proposto si fondava sulla distinzione tra i compiti decisionali d'ordine pubblico (Consiglio nazionale delle università, sostitutivo della Conferenza universitaria) e i compiti preparatori d'ordine

scientifico e tecnico (Consiglio svizzero della scienza, in una nuova composizione, spalleggiato da uno stato maggiore di pianificazione).

Il Dipartimento federale dell'interno si vide però costretto a ritirare il suo avamprogetto, alla fine del 1973, al termine d'una procedura di consultazione che aveva dato risultati troppo contraddittori. Taluni ambienti chiedevano che si accordassero più ampie attribuzioni alla Confederazione, altri consideravano esagerate le intromissioni di questa nell'autonomia cantonale. I pareri espressi andavano dall'approvazione, con riserva di alcune modificazioni, al rifiuto della concezione di base stessa e quindi alla reiezione pura e semplice dell'avamprogetto. Tali antinomie ci incitarono a proporvi (messaggio del 21 dicembre 1973) solo l'attribuzione dei crediti per un secondo periodo di sussidiamento di tre anni (1975-1977), così d'aver il tempo di elaborare, ad opera del Dipartimento dell'interno, un avamprogetto di legge affatto nuovo.

111.5 Legge federale sull'aiuto alle università e la ricerca del 7 ottobre 1977

Il 7 ottobre 1977, avete votato la legge federale su l'aiuto alle università e la ricerca (LAUR) fondandovi sul messaggio del 4 ottobre 1976 (FF 1976 III 913). La legge doveva stabilire il quadro giuridico per le attività della Confederazione in materia di politica della scienza.

Nell'ottica di una politica universitaria, essa costituiva sia una legge di sussidiamento sia una legge quadro d'organizzazione. Considerate le strette relazioni esistenti tra l'insegnamento superiore e la ricerca, ritenemmo opportuno riunire in un'unica legge l'aiuto alle università e le disposizioni legali relative alla ricerca, inizialmente oggetto di un altro disegno di legge.

Per quanto attiene all'aiuto alle università, la nuova legge s'ispirava, nelle grandi linee, all'avamprogetto del 1973 (cfr. n. 111.4); nondimeno essa accentuava in modo particolare le seguenti finalità:

- mantenimento del libero accesso all'università e del principio di parità di trattamento tra gli immatricolandi svizzeri e quelli stranieri domiciliati;
- maggiore integrazione dei Politecnici nella politica universitaria comune ai Cantoni e alla Confederazione.
- associazione dei Cantoni non universitari alla responsabilità finanziaria;
- rafforzamento della coordinazione e migliore impiego dei mezzi disponibili.

All'uopo la legge prevedeva gli strumenti seguenti:

- creazione della Conferenza governativa (in sostituzione della Conferenza universitaria) col compito di assicurare la collaborazione fra la Confederazione e i Cantoni nell'ambito dell'insegnamento superiore e della ricerca; essa si sarebbe composta del Capo del Dipartimento federale dell'interno (presidente), di un rappresentante del governo di ciascun Cantone universitario e di tre rappresentanti dei governi degli altri Cantoni.
- pianificazione universitaria comune in tre fasi: la Conferenza governati-

va avrebbe impostato un programma pluriennale, sintetizzando i piani di sviluppo delle università, piani elaborati in considerazione delle finalità della Conferenza governativa, riflettenti le proposte del Consiglio della scienza;

- introduzione di un nuovo sistema di calcolo dei sussidi per l'esercizio (percentuale determinata delle spese effettive d'esercizio computabili);
- provvedimenti speciali della Confederazione in caso di penuria di posti studio (sussidi speciali in favore dei cantoni universitari e aumento del numero di posti studio nei Politecnici federali);
- adesione possibile della Confederazione alle convenzioni intercantionali sulla perequazione degli oneri finanziari in materia universitaria.

Ancorché l'introduzione dell'aumento progressivo dei tassi di sussidiamento per l'esercizio tenesse puntualmente conto della situazione finanziaria della Confederazione, venne chiesto lo stesso il referendum, e proprio per ragioni finanziarie. Nella votazione del 28 maggio 1978, la legge fu respinta con 1 037 020 no contro 792 458 sì.

112 Situazione attuale

Nel corso della campagna che precedette la votazione del 28 maggio, non emersero dubbi sul principio dell'aiuto federale alle università. Ciononostante la volontà d'economia manifestatasi in questa occasione ci dissuase dal proporvi un aumento reale dei sussidi di base nel messaggio del 5 luglio 1978, concernente i crediti per il terzo periodo di sussidiamento (secondo la vigente legge sull'aiuto alle università). Con decreto federale del 6 ottobre 1978, vi siete pronunciati in favore del mantenimento dell'aiuto federale, pur consapevoli che il credito accordato rappresentava l'impegno minimo della Confederazione, se si tiene conto dei bisogni dell'insegnamento superiore. Simultaneamente avete assegnato un credito d'impegno per i sussidi d'investimento di 350 milioni di franchi, giusta la nostra proposta basata sui progetti d'investimento annunciati dai cantoni universitari. Tale somma appare oggi un po' eccessiva e non dovrebbe essere utilizzata interamente visto il rallentamento nella realizzazione degli investimenti.

Nell'attuale situazione, la Confederazione è chiamata ad accordare un sostegno particolare ai Cantoni universitari per i loro impegni nel settore dell'esercizio delle Scuole al fine di mantenere il libero accesso agli studi superiori. Siccome i grandi progetti di costruzione influenzeranno soltanto a lungo termine l'offerta in posti studio, i Cantoni dovranno adottare provvedimenti straordinari relativi al funzionamento delle università onde sopperire all'incremento continuo di studenti previsto per i prossimi anni.

I crediti per il terzo periodo di sussidiamento (sussidi di base: aumento annuo dell'1%) non soddisferanno a questo imperativo della politica universitaria; perciò, nel corso del quarto periodo, si dovrà accentuare maggiormente l'aiuto federale all'esercizio delle università (una prima correzione è stata arrecata in tal senso alla ripartizione dei mezzi finanziari tra i due

generi di sussidi nel 1971, mediante la revisione parziale della LAU, cfr. n. 111.3).

A cagione della compressione dei mezzi finanziari disponibili per l'insegnamento superiore, la coordinazione dei programmi d'attività delle università svizzere riveste viepiù importanza. Ogni Scuola superiore deve perciò attuare la propria pianificazione onde stabilire paragoni a livello nazionale. Fino allo scorso anno, la Conferenza universitaria si è occupata di pianificazione solo nel contesto dell'esame dei grandi progetti di costruzione. Soltanto nel 1979, in occasione della propria riorganizzazione, essa ha istituito una commissione di pianificazione universitaria che s'aggiunge all'Ufficio delle costruzioni universitarie previsto nell'ordinanza d'esecuzione della LAU, esistente dal 1969. La nuova commissione dovrebbe permettere la realizzazione delle finalità di coordinazione della LAU nel campo dell'esercizio delle università nonché una migliore utilizzazione dei mezzi pubblici disponibili.

**12 Decreto federale concernente i crediti
 per il quarto periodo di sussidiamento,
 giusta la legge federale sull'aiuto alle università**

**121 Quarto periodo di sussidiamento, durata e procedura
 di definizione dei bisogni finanziari**

Vi proponiamo di ridurre il quarto periodo di sussidiamento, previsto dalla LAU, a tre anni, al pari degli ultimi due, vale a dire agli anni 1981-1983. Vista l'incertezza nell'evoluzione delle finanze federali, ci sembra inopportuno stabilire una durata maggiore. Sussiste del resto grande incertezza anche circa l'esito politico e le ripercussioni finanziarie dell'accordo intercantonale sulla partecipazione al finanziamento delle università; lo stesso dicasi circa la nuova ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni.

Secondo l'articolo 15 della legge, i Cantoni e le istituzioni sussidiabili sottopongono alla Conferenza universitaria, almeno un anno e mezzo innanzi la scadenza del periodo di sussidiamento, il preventivo di spesa per il periodo successivo. Tale organismo esamina il piano d'insieme sotto l'aspetto della coordinazione interuniversitaria e comunica l'insieme dei bisogni finanziari al Consiglio della scienza, per conto del Dipartimento dell'interno.

Considerata l'imprevedibilità dell'evoluzione delle università nei prossimi anni, e allo scopo di completare gli elementi informativi, la Conferenza universitaria ha ritenuto necessario includere nell'inchiesta sui bisogni finanziari, giusta l'articolo 15 LAU, dei rapporti annui d'attività dei beneficiari di sussidi, secondo l'articolo 20 capoverso 1 LAU. Il nuovo questionario elaborato dalla segreteria della Conferenza universitaria, in collaborazione con quella del Consiglio della scienza e con l'Ufficio federale dell'educazione e della scienza, ha permesso di discernere meglio la situazione delle nostre Scuole superiori.

122.1 Andamento del numero degli studenti

Dalle previsioni dell'Ufficio dell'educazione e della scienza, operante in collaborazione con le università, nonché dall'inchiesta effettuata dalla Conferenza universitaria, risulta che il numero degli studenti dovrebbe toccare le 68 000 unità circa nel 1984/85 (università cantonali circa 57 000), il che si traduce in un aumento annuo di 1700-1800 studenti per l'insieme della Svizzera (evoluzione recente del numero degli studenti vedi B 11).

Con ciò si dovrebbe raggiungere il numero massimo di matricole. Tali previsioni confermano tra l'altro l'andamento già individuato dal Consiglio della scienza nel suo terzo rapporto sullo sviluppo delle alte Scuole (cf. B3) e derivante dall'interazione dell'evoluzione demografica (anni a forte natalità fino al 1965) con la politica cantonale in materia d'insegnamento secondario.

L'incremento degli studenti dovrebbe, come già avvenuto, ripartirsi inegualmente tra le università: mentre Berna, Losanna e Zurigo prospettano, tra il 1978/79 e il 1984/85, un aumento del 20-26 per cento, Friburgo, Neuchâtel, San Gallo e i Politecnici federali prevedono il 10-20 per cento; a Basilea, infine, l'aumento sarà forse inferiore al 10 per cento. Considerate le abituali variazioni registrate nel numero delle nuove immatricolazioni, le università restano assai circospette quanto all'evoluzione nelle differenti branche. Dobbiamo quindi astenerci dal dare più ampie informazioni in merito.

Superato il periodo 1984/85, dovremmo prevedere un regresso dell'affluenza di immatricolandi alle nostre università. Questo non implica tuttavia una diminuzione immediata del numero totale degli studenti; mantenendo analoghe condizioni di studio, la diminuzione dovrebbe apparire solo a decorrere dal 1987. Incontreremo dunque, senza dubbio alcuno, nel corso dei prossimi anni, difficoltà non trascurabili nell'esercizio delle alte Scuole. È probabile che, per talune discipline, la domanda di posti studio supererà l'offerta. Qualora il sovraffollamento colpisse soltanto alcune università, si potrà rimediare mediante provvedimenti di trasferimento nelle Scuole con disponibilità di posti studio, analogamente a quanto avviene già oggi per la medicina. Ma per consentire i trasferimenti occorrerà che le università adottino piani di studio analoghi.

Una tra le principali finalità della politica universitaria in Svizzera consiste nel mantenere il libero accesso all'università e nell'assicurare, entro i limiti del possibile, la libera scelta degli studi. Simultaneamente occorrerà vigilare al mantenimento della qualità dell'insegnamento e della ricerca come anche della competitività delle nostre università. Al fine di evitare che una penuria — inizialmente locale — di posti studio s'estenda progressivamente all'insieme delle università, con la conseguente introduzione di disposizioni limitative, si dovrebbero prevedere provvedimenti puntuali urgenti. Si tratterà segnatamente di mettere a disposizione nuovi posti studio adottando

misure sul piano del personale e dell'organizzazione (anziché su quello edilizio), almeno per quelle discipline in cui la capacità ricettiva può essere sensibilmente aumentata senza grandi trasformazioni.

122.2 Finanziamento delle scuole superiori

Situazione dei Cantoni senza università

Se ci fondiamo sull'ultima statistica finanziaria delle università (1977), le spese totali effettuate per le alte Scuole si ripartiscono in ragione del 46,3 per cento per la Confederazione (28,2% per i due PF e 18% per le otto università cantonali a titolo di aiuto) e del 53,7 per cento per i Cantoni universitari. Durante lunghi anni i Cantoni universitari hanno sopportato, da soli, ingenti spese non soltanto a favore dei propri abitanti, ma anche di quelli degli altri Cantoni, assumendo così un compito nazionale al di sopra delle loro capacità finanziarie. Per tale ragione, negli anni '60, fu introdotto l'aiuto federale alle università. Dieci anni più tardi, apparve necessario prospettare una fonte suppletiva di finanziamento, vale a dire il contributo dei Cantoni senza università. Oggi, nell'attuale contesto, ciò si rivela più che mai giustificato ove si consideri l'accresciuto onere connesso con l'incremento del numero di studenti, previsto per i prossimi anni, derivante, da un canto, dall'evoluzione demografica e, dall'altro, dall'armonioso sviluppo dell'infrastruttura dell'insegnamento secondario in tutti i Cantoni. Taluni passi sono del resto già stati mossi su questa via: ricordiamo la convenzione universitaria di Basilea Campagna e Basilea Città, l'associazione di ospedali non universitari alla formazione clinica, nonché il versamento di contributi alquanto modesti dei Cantoni privi di università in favore di questa stessa formazione (dal 1978, 2 milioni annui).

Essendo ormai certa che già a medio termine i mezzi disponibili risulteranno insufficienti, la Conferenza dei direttori dei Dipartimenti cantonali della pubblica istruzione ha ritenuto indispensabile esaminare, con la conferenza universitaria, l'attuazione del prospettato contributo di tutti i Cantoni.

Essa diede mandato al Prof. Yvo Hangartner (Università di San Gallo) di analizzare l'aspetto giuridico dell'introduzione del *numerus clausus* nei confronti degli studenti non domiciliati nei Cantoni universitari, nonché il ruolo dei Cantoni privi di università nell'ambito dell'insegnamento superiore. Dalla perizia qui allegata risulta che la Costituzione federale non vieta ai Cantoni universitari di introdurre, per serie ed obiettive ragioni, il *numerus clausus* e, conseguentemente, di agevolare i propri abitanti. Inoltre, giusta la Costituzione federale, le competenze cantonali spettano all'insieme dei Cantoni, onde tutti essi sono tenuti ad occuparsi dell'insegnamento superiore e della ricerca universitaria. Per i Cantoni non universitari tale obbligo assume notevole importanza nel momento in cui non sembra più assicurato l'accesso dei loro studenti alle università.

122.3 Nuova fonte di finanziamento: accordo intercantonale sulla partecipazione al finanziamento delle università

I lavori della Conferenza dei direttori dei Dipartimenti cantonali della pubblica istruzione si conclusero con un progetto d'accordo intercantonale sulla partecipazione al finanziamento delle università, sottoposto per esame alla Conferenza dei direttori dei Dipartimenti cantonali delle finanze. A fine autunno 1979, le due conferenze citate hanno approvato l'accordo. Incombe ora ai Cantoni di aderire al concordato. Secondo l'accordo, i Cantoni che vi aderiscono sono tenuti a versare una contribuzione annua per i loro studenti immatricolati nell'università di un altro Cantone firmatario (somma forfettaria per ogni studente: fr. 3000 fino al 1983, fr. 4000 fino al 1985 e fr. 5000 dal 1986). Quale controprestazione, i Cantoni universitari aderenti al concordato si impegnano, nella misura del possibile, ad evitare l'introduzione di limitazioni d'accesso agli studi; essi garantiscono altresì agli studenti provenienti dai Cantoni firmatari diritti analoghi a quelli dei propri cittadini, segnatamente in materia d'immatricolazione. La Commissione mista, composta dei direttori dei Dipartimenti della pubblica istruzione e dei direttori dei Dipartimenti delle finanze dei Cantoni firmatari, è l'organo centrale del concordato. Tale accordo dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 1981, sempreché tre Cantoni universitari almeno e sette Cantoni non universitari vi abbiano aderito.

L'accordo costituisce, a nostro avviso, una svolta decisiva per il finanziamento dell'insegnamento superiore: basti pensare che i contributi, ipotizzando l'adesione di tutti i Cantoni, sarebbero ascesi a circa 36 milioni di franchi per l'anno accademico 1978/79; inoltre esso costituisce la prova, molto soddisfacente, che i Cantoni privi di università sono disposti ormai ad assumere le proprie responsabilità in materia di politica universitaria.

123 Spese universitarie per il quarto periodo di sussidiamento

Sotto 121 vi ricordavamo la procedura vigente per la determinazione dei bisogni finanziari dei beneficiari di sussidi. In appendice al presente messaggio vi presentiamo, sotto forma di tabelle, le cifre globali sottoposte alla Conferenza universitaria dai Cantoni e dalle istituzioni sulla base dei loro piani finanziari.

Secondo i dati dell'inchiesta, il totale delle *spese annue d'esercizio* delle università cantonali dovrebbe passare da 946 milioni di franchi nel 1978 a 1 129 milioni nel 1983, terzo ed ultimo anno del quarto periodo di sussidiamento, segnando dunque un aumento nominale del 19,3 per cento. Se paragoniamo le spese d'esercizio globali per il terzo periodo di sussidiamento (1978-80) (pari a 2 947 milioni di franchi) a quelle previste per il quarto periodo (1981-83) ossia 3 280 milioni, la crescita risulta dell'11,3 per cento. Dal 1978 al 1983, le spese d'esercizio dovrebbero quindi aumentare del 19,3 per cento; tasso appena superiore all'aumento del numero totale degli studenti attesi durante lo stesso lasso di tempo, vale a dire il 15,4 per cento (previsioni stabilite nel quadro dell'inchiesta della Conferenza universitaria).

Quanto alle spese d'esercizio annue delle istituzioni speciali sussidiabili, passeranno presumibilmente dai 10,8 milioni di franchi nel 1978 ai 12,3 milioni nel 1983. A queste spese potrebbero aggiungersi quelle occasionate dalle istituzioni alle quali accordassimo il diritto ai sussidi secondo la LAU durante il prossimo quadriennio (per es. l'Accademia di medicina di San Gallo e il Centro universitario della Svizzera italiana).

Come giustamente lo rileva la Conferenza universitaria, i dati concernenti le spese d'esercizio possono essere considerati realistici, tuttavia non definitivi.

I Cantoni si dichiarano in grado di poter realizzare i propri obiettivi nell'ambito dell'esercizio universitario alla condizione però che la loro situazione finanziaria non si deteriori, che la Confederazione non restringa maggiormente l'aiuto al funzionamento delle università (sussidi base) ed infine che i Cantoni privi di università versino loro dei contributi.

Sono considerati *investimenti*, ai sensi della LAU, le spese per l'acquisto, la costruzione, la locazione e la trasformazione di edifici come anche quelle concernenti l'acquisto di apparecchi e mobilia, la creazione e l'ampliamento straordinario di biblioteche. Dall'inchiesta effettuata dalla Conferenza universitaria si può dedurre che il costo globale dei progetti d'investimento annunciati dai beneficiari di sussidi, per il quarto periodo di sussidiamento, (1 030 milioni di franchi) è praticamente identico a quello del terzo periodo (livello dei prezzi 1978). Eppure si supponeva che appena ultimate le grandi costruzioni le spese d'investimento avrebbero regredito. In realtà, il leggero regresso (— 0,7%) prospettantesi tuttavia tra il 1981 e il 1983 è dovuto essenzialmente alla diminuzione degli investimenti destinati alla costruzione d'ospedali universitari (— 30%); per contro, le costruzioni universitarie propriamente dette (cliniche escluse) sembrano seguire un'evoluzione contraria (+ 25%) (percentuali calcolate dal Consiglio svizzero della scienza).

Concludendo, giusta la Conferenza universitaria, il volume delle spese considerato basterebbe appena a coprire i bisogni più urgenti.

124 Mezzi federali necessari per il quarto periodo di sussidiamento

124.1 Raccomandazioni della Conferenza universitaria

Nelle sue raccomandazioni, la Conferenza universitaria insiste sui sussidi di base. In seguito alla reiezione popolare della nuova legge, nel 1978, i Cantoni universitari dovettero rinunciare, nel corso del terzo periodo di sussidiamento, all'atteso miglioramento dell'aiuto federale alle università. Benché abbiate consentito, il 6 ottobre 1978, un leggero aumento nominale dei crediti per i sussidi di base, la Conferenza succitata costata, sin dal 1978, una diminuzione relativa del sussidio alle spese d'esercizio delle università. Per tale ragione essa è del parere di ovviare a tale evoluzione negativa se la finalità della Confederazione è veramente quella di appoggiare efficacemente lo sviluppo delle Scuole superiori cantonali. Tratterebbesi

almeno di mantenere, in avvenire, il grado di sussidiamento del 17,2 per cento che si dovrebbe raggiungere nel 1980. All'uopo la Conferenza propone di stabilire il credito globale per il quarto periodo di sussidiamento (1981-1983) a 700 milioni di franchi (rate annue di 210 milioni di franchi, per il 1981, di 230 milioni per il 1982, di 260 milioni per il 1983). Per la Confederazione ciò comporterebbe una spesa suppletiva di 124 milioni di franchi rispetto al periodo di sussidiamento in corso. La Conferenza è del parere che, comparativamente agli obiettivi finanziari cantonali, tale aumento resti modesto.

Come evidenziato qui innanzi, la Conferenza universitaria rileva che il totale delle spese d'investimento previsto per il quarto periodo di sussidiamento non dovrebbe variare molto da quello previsto per il terzo periodo, per il quale era disponibile un credito d'impegno di 350 milioni di franchi, non utilizzato tuttavia per intero. Invece di chiedere analoga somma per il quarto periodo, la Conferenza propone di limitarsi a una somma di 250 milioni di franchi. Agendo in tal senso essa prende in considerazione le esperienze acquisite nonché l'incertezza che regna quanto alla realizzazione di progetti edilizi importanti e il deterioramento della situazione prevedibile per i prossimi anni nell'ambito dell'esercizio universitario. Questo stato di fatto dovrebbe incitare ad accentuare maggiormente i sussidi di base. Inoltre, essa propone la creazione, nel quadro del credito, di un fondo speciale (50 milioni di franchi al massimo) ai sensi del vecchio articolo 24^{ter} della LAU, onde accordare sussidi speciali ai Cantoni per i provvedimenti particolari che adottassero ai fini di salvaguardare il libero accesso alle loro università.

124.2 Parere del Consiglio della scienza circa le raccomandazioni della Conferenza universitaria

Per quanto attiene ai sussidi di base, il Consiglio svizzero della scienza sottoscrive, nelle grandi linee, alle conclusioni della Conferenza universitaria e raccomanda l'assegnazione di un credito di 690 milioni di franchi per il quarto periodo di sussidiamento. Oltre al libero accesso all'insieme degli istituti d'insegnamento superiore il Consiglio sottolinea la necessità di migliorare o, almeno, di mantenere il tasso di inquadramento (rapporto studenti/insegnanti) rispetto all'attuale livello. La diminuzione relativa dei sussidi alle spese d'esercizio, constatata dai due organi consultivi, potrebbe, agli occhi del Consiglio della scienza rendere pericolante il settore della ricerca universitaria, la cui situazione è già preoccupante. Quanto all'aiuto agli investimenti, il Consiglio propone l'attribuzione di un credito globale d'impegno di 200 milioni di franchi. Suggerisce altresì di rinunciare ai sussidi suppletivi giusta il vecchio articolo 24^{ter} della LAU, dacché, a suo parere, appaiono inopportuni a cagione dell'attuale situazione. Peraltro, ove il libero accesso alle università nonché la qualità dell'insegnamento e della ricerca, non venissero più assicurati in ragione di crediti inferiori a quelli proposti dal Consiglio, occorrerà prospettare provvedimenti speciali d'aiuto alle università ad opera della Confederazione.

Secondo il Consiglio, la partecipazione dei Cantoni privi di università è imperativa, tanto più che le spese dei Cantoni, per l'insegnamento primario e secondario, dovrebbero logicamente regredire in seguito all'evoluzione demografica. Tuttavia, la contribuzione dei Cantoni non universitari non dovrebbe poi dar adito ad una successiva diminuzione dei sussidi federali.

124.3 Sussidi di base ¹⁾

Per il secondo periodo di sussidiamento (1975-1977) avete accordato, con decreto federale del 28 giugno 1974, un aumento nominale annuo del 12 per cento (1975: 150 milioni di franchi, 1976: 168 milioni di franchi, 1977: 188 milioni di franchi). In seguito alla votazione del 28 maggio 1978, abbiamo tenuto conto della volontà d'economia espressa dal popolo in questa occasione e del debole tasso d'inflazione di allora, proponendovi, per il terzo periodo di sussidiamento (1978-1980), di accettare un aumento nominale annuo dell'uno per cento in base alle somme accordate nel 1977; a tale proposta avete sottoscritto col decreto federale del 6 ottobre 1978 (1978: 190 milioni di franchi, 1979: 192 milioni di franchi, 1980: 194 milioni di franchi). Considerato il notevole incremento delle spese d'esercizio dei Cantoni universitari (vedi cap. 123) previsto per i prossimi anni, riteniamo necessario che la Confederazione accordi loro d'ora in poi un migliore sostegno.

Condividiamo il parere dei nostri due organi consultivi nella misura in cui ci raccomandano di porre l'accento sul sussidio alle spese d'esercizio. Infatti, tali provvedimenti dovrebbero permettere alle università d'accogliere le matricole il cui effettivo aumenterà viepiù nei prossimi anni. Però, per le ragioni enunciate nel numero 21, possiamo seguire solo in parte la loro raccomandazione di aumentare in modo assai netto i sussidi di base.

Concludendo, vi proponiamo di accordare, per il quarto periodo, una somma globale di sussidi di base pari a 655 milioni di franchi (art. 2 cpv. 1 disegno di DF), la quale sarà ripartita in tre rate annue vale a dire, 210 milioni di franchi per il 1981, 215 milioni di franchi per il 1982 e 230 milioni di franchi per il 1983 (art. 2 cpv. 2 disegno di DF). L'ultima somma (230 mio.) vien da noi proposta in previsione dell'incremento particolarmente marcato delle immatricolazioni, previsto per l'anno accademico 1983/1984. Dalla relazione tra i sussidi proposti e le spese cantonali d'esercizio prevedibili (compreso un tasso annuo d'inflazione del 3%) risultano le seguenti percentuali:

Anno	Spese d'esercizio prevedibili (inflazione 3%) (in mio di franchi)	Sussidi proposti (in mio)	Aiuto federale in %
1981	1 169	210	17,96
1982	1 244	215	17,28
1983	1 323	230	17,38

¹⁾ I sussidi di base accordati per un anno sono versati l'anno successivo previa presentazione dei rendiconti e delle statistiche richieste.

L'aumento delle rate annue dei sussidi di base, che sottoponiamo alla vostra decisione, non inverte la tendenza verso una lieve flessione dell'impegno globale della Confederazione per il quarto periodo di sussidiamento rispetto al terzo. Infatti, se addizioniamo i sussidi di base (655 mio, precedentemente 576) ed il credito d'impegno che oggi vi proponiamo per gli investimenti (260 mio, precedentemente 350) otteniamo un impegno globale di soli 915 mio, contro i 926 mio del periodo precedente. Tale credito d'impegno per gli investimenti (art. 16 cpv. 1 LAU), necessario per il nuovo periodo, può essere nettamente inferiore a quello del periodo precedente a cagione del rallentamento, costatato da un certo tempo, nella realizzazione di progetti d'investimento. Nondimeno, rileviamo un aumento delle spese federali (40-50 milioni di franchi circa) addizionando, da un lato, i quadri di pagamento per i sussidi di base del terzo e quarto periodo di sussidiamento e, dall'altro, i crediti di pagamento annui per i sussidi d'investimento registrati nel preventivo o nel piano finanziario, e paragonandone i risultati.

124.4 Sussidi per gli investimenti

Di primo acchito sembrerebbe che il totale degli investimenti, previsti per il quarto periodo di sussidiamento, sia pressapoco analogo a quello dell'attuale periodo. Questa similitudine giustificerebbe l'assegnazione di un credito di pari importanza. La Conferenza universitaria, come già menzionato, ha potuto però accertare che per il terzo periodo di sussidiamento (in ragione del rallentamento degli investimenti dei beneficiari di sussidi) il credito d'impegno non sarà, quasi certamente, utilizzato per intero; tale situazione potrebbe riprodursi per il quarto periodo. Pertanto vi proponiamo di fissare un nuovo credito d'impegno di soli 260 milioni di franchi (art. 3 del disegno di DF); la somma comprende una riserva di 60 milioni al massimo destinata ai sussidi speciali (vedi n. 124.5). Ove, in circostanze imprevedibili, il credito proposto non bastasse per coprire i bisogni, la limitazione della durata del quarto periodo di sussidiamento a tre anni permetterebbe di riportare al quinto periodo l'assegnazione di sussidi concernenti taluni progetti d'investimento a medio termine.

124.5 Sussidi speciali destinati a provvedimenti contro il numerus clausus

In virtù dell'articolo 4 del disegno di decreto federale, derivante da una proposta della Conferenza universitaria, 60 milioni di franchi al massimo, sui sussidi adibiti agli investimenti (vedi n. 124.4) sono destinati a provvedimenti intesi a rimediare rapidamente alle difficoltà incontrate dalle università. Questi provvedimenti urgenti, per i quali è previsto tale aiuto suppletivo, consisterebbero in un miglioramento dell'esercizio universitario, segnatamente in un incremento straordinario del corpo insegnante. Quanto agli investimenti volti ad aumentare la capacità ricettiva, come per esempio la costruzione di edifici provvisori, realizzabili a breve ter-

mine, rammentiamo la possibilità offerta dall'articolo 12 capoverso 3 LAU di assegnare, nel quadro dei sussidi ordinari, supplementi straordinari per gli investimenti di interesse nazionale speciale.

Con questo articolo 4 intendiamo concretizzare l'articolo 19^{bis} capoverso 2 LAU, per la seconda volta, nel senso che il principio dell'articolo 24^{ter} LAU, in vigore dal 1972 al 1977, è ripreso e ampliato a tutte le spese d'esercizio straordinarie; nondimeno abbiamo voluto che l'articolo 4 del DF fosse più preciso dell'articolo 24^{ter}, onde abbiamo introdotto nella nuova disposizione, da un lato, i tassi massimi di sussidio speciali e, dall'altro, una miglior definizione del rapporto esistente tra questo sostegno particolare e l'aiuto ordinario alle università, sotto forma di sussidi di base. Possono altresì beneficiare di sussidi suppletivi soltanto le misure i cui effetti contro il numerus clausus si facciano sentire nel corso del quarto periodo di sussidiamento e, occorrendo, oltre tale periodo. Al fine di mantenere il carattere sussidiario dell'aiuto federale, vi proponiamo di fissare al 50 per cento al massimo il tasso di sussidiamento dei provvedimenti straordinari adottati dai Cantoni nell'ambito del loro esercizio universitario.

La proposta di 60 milioni di franchi (la Conferenza universitaria suggeriva 50 milioni, vedere cap. 124.1) è parimenti giustificata dal fatto che non abbiamo potuto tener esattamente conto, per i sussidi di base, dei desideri espressi dai beneficiari di sussidi.

Se vi proponiamo un ammontare massimo di 60 milioni di franchi per l'attribuzione di sussidi speciali, è per sottolineare l'importanza che riveste la lotta contro l'introduzione del numerus clausus nelle nostre università.

Analogo motivo incita i Cantoni non universitari a prendere in considerazione il versamento dei loro propri contributi per l'adesione alla convenzione intercantonale (vedere cap. 122.3); secondo le valutazioni, verso la fine del quarto periodo di sussidiamento, si dovrebbe così ottenere una somma suppletiva annua di 36 milioni di franchi circa. Tutti questi provvedimenti eviteranno presumibilmente l'introduzione di provvedimenti limitanti l'accesso all'insegnamento superiore.

2 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

21 Conseguenze finanziarie

Si dovrà procedere separatamente all'analisi delle conseguenze finanziarie dei sussidi di base e di quelli d'investimento dacché trattasi, nel primo caso, di crediti di pagamento e, nel secondo, di un credito d'impegno. In ragione dell'impiego solo parziale del credito d'impegno di 350 milioni di franchi, previsto per il terzo periodo di sussidiamento, della stabilizzazione degli investimenti universitari e della contrazione del credito federale, la Confederazione dovrebbe, nel corso dei prossimi anni, risparmiare considerevolmente nel settore investimenti. Ne abbiamo già tenuto conto riducendo i corrispondenti crediti di pagamento nel piano finanziario della Confedera-

zione per gli anni 1981-1983 (89 milioni di franchi nel 1981, 77 milioni nel 1982 e 82 milioni nel 1983).

A titolo di paragone ricordiamo che avevamo dovuto stanziare un credito di pagamento di 107 milioni di franchi nel preventivo 1979, mentre, per il 1980, eravamo già in grado di prevedere soltanto un credito di 88 milioni di franchi, considerata l'evoluzione. A questa flessione delle spese corrisponde però un aumento dei sussidi di base di 80 milioni di franchi circa.

Grazie a questa compensazione nonché ai trasferimenti tra le rubriche «Sussidi di base» e «Sussidi per gli investimenti» figuranti nella pianificazione finanziaria, siamo in grado di sottoporvi le domande di credito. Data l'importanza che riveste per i nostri giovani e per il nostro Paese il mantenimento del libero accesso alle università negli anni a venire, siamo del parere che il sussidiamento proposto è finanziariamente giustificato.

22 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Non risulta nessuna ripercussione sullo stato del personale dell'amministrazione federale.

23 Ripercussioni per i Cantoni

Il decreto federale proposto non cagiona nessuna modificazione nell'esecuzione della LAU, e quindi alcun aumento di lavoro per le amministrazioni cantonali.

24 Linee direttive della politica di governo

Abbiamo tenuto conto del presente disegno di decreto federale nel numero 512 del rapporto sulle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1979-1983.

3 Costituzionalità

Il decreto federale proposto si fonda sull'articolo 14 capoverso 1 LAU. I crediti corrispondenti ai sussidi menzionati devono essere stanziati mediante decreto federale di portata generale sottoposto a referendum.

Spese d'esercizio ¹⁾
(in milioni di franchi)

Appendice I

Università cantonali

(Indice dei prezzi 1978)

	1978	1979	1980	Totale 1978-1980	1981	1982	1983	Totale 1981-1983	di cui per le facoltà di medicina
Basilea ²⁾	151,600	153,510	155,809 ³⁾	460,919	158,106 ³⁾	160,443 ³⁾	162,837 ³⁾	481,386 ³⁾	242,2
Berna ²⁾	181,680	188,538	201,154	571,372	211,965	221,984	230,105	664,054	447,0
Friburgo	35,070	37,010 ³⁾	39,720	111,800	41,400	43,180	44,920	129,500	—
Ginevra ²⁾	198,424	201,788	206,352	606,564	211,508	216,773	222,187	650,468	260,4
Neuchâtel	20,670	22,555	23,540	66,765	24,475	25,475	26,475	76,425	—
San Gallo	21,179	22,525	22,879	66,583	23,700	24,165	24,607	72,472	—
Losanna ²⁾	99,590	103,801	115,772	319,163	125,464	133,722	142,778 ⁴⁾	401,964	190,2
Zurigo ²⁾	238,000	251,200	254,400	743,600	261,400	267,300	275,000	803,700	
Totale	946,213	980,927	1019,626	2946,766	1058,018	1093,042	1128,909	3279,969	

¹⁾ Spese di personale e spese di materiale, senza investimenti e locazioni sussidiabili

²⁾ Compresa la parte dell'insegnamento e della ricerca delle cliniche universitarie

³⁾ In parte, valutazione CUS

⁴⁾ Estrapolazione (CUS)

Parte delle spese di personale ¹⁾
(in milioni di franchi)

Appendice 2

Università cantonali

(Indice dei prezzi 1978)

	1978	1979	1980	Totale 1978-1980	1981	1982	1983	Totale 1981-1983
Basilea ²⁾	110,711	112,151	113,976	336,838	115,773 ³⁾	117,603 ³⁾	119,464 ³⁾	352,840 ³⁾
Berna ²⁾	137,130	143,005	153,209	433,344	160,013	167,025	172,938	499,976
Friburgo	28,590	30,340 ³⁾	32,420	91,350	33,610	34,870	36,030	104,510
Ginevra ²⁾	160,131	162,655	167,055	489,841	170,910	174,836	178,888	524,634
Neuchâtel	16,870	18,205	18,790	53,865	19,375	19,975	20,475	59,825
San Gallo	16,007	17,275	17,417	50,699	18,160	18,548	18,895	55,603
Losanna ²⁾	72,317	75,149	81,962	229,428	87,934	94,512	100,178 ⁴⁾	282,624
Zurigo ²⁾	157,700	165,600	168,400	491,700	171,500	174,600	179,200 ⁴⁾	525,300
Totale	699,456	724,380	753,229	2177,065	777,275	801,969	826,068	2405,312

¹⁾ Comprese le prestazioni sociali

²⁾ Compresa la parte dell'insegnamento e della ricerca delle cliniche universitarie

³⁾ In parte, valutazione CUS

⁴⁾ Estrapolazione (CUS)

Spese d'esercizio adeguate al rincaro
(in milioni di franchi)

Appendice 3

Università cantonali

(Indice dei prezzi 1978)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Basilea	100,0	101,3	102,8 ¹⁾	104,3 ¹⁾	105,8 ¹⁾	107,4 ¹⁾
Berna	100,0	103,8	110,7	116,7	122,2	126,7
Friburgo	100,0	105,5 ¹⁾	113,3	118,1	123,1	128,1
Ginevra	100,0	101,7	104,0	106,6	109,2	112,0
Neuchâtel	100,0	109,1	113,9	118,4	123,2	128,1
San Gallo	100,0	106,4	108,0	111,9	114,1	116,2
Losanna	100,0	104,2	116,2	126,0	134,3	143,4 ²⁾
Zurigo	100,0	105,5	106,9	109,8	112,3	115,5
Totale	100,0	103,7	107,8	111,8	115,6	119,3
¹⁾ In parte, valutazione CUS ²⁾ Estrapolazione (CUS)						

Spese d'esercizio
 (in milioni di franchi)

Appendice 4
Istituzioni speciali con diritto ai sussidi ¹⁾

(Indice dei prezzi 1978)

	1978	1979	1980	Totale 1978-1980	1981	1982	1983	Totale 1981-1983
Istituto universitario di alti studi internazionali, Ginevra .	4,5	4,5	4,7	13,7	4,9	5,0	5,1	15,0
Centro svizzero per il perfezionamento professionale degli insegnanti di scuola secondaria, Lucerna	0,6	0,7	0,7	2,0	0,8	0,8	0,8	2,4
Biblioteca dell'Europa dell'Est, Berna	0,3	0,3	0,3	0,9	0,3	0,3	0,3	0,9
Istituto svizzero dei tropici, Basilea ²⁾	1,9	1,9	2,0	5,8	2,1	2,2	2,0	6,3
Archivi sociali, Zurigo	0,8	0,8	0,8	2,4	0,8	0,8	0,8	2,4
Istituto romando di ricerche e di documentazione pedagogiche, Neuchâtel	1,0	1,3	1,4	3,7	1,4	1,4	1,4	4,2
Facoltà di teologia, Lucerna .	1,7	1,7	1,8	5,2	1,9	1,9	1,9	5,7
Totale	10,8	11,2	11,7	33,7	12,2	12,4	12,3	36,9

¹⁾ Con riserva di conferma del diritto ai sussidi

²⁾ Spese d'esercizio nette

Investimenti ¹⁾
(in milioni di franchi)

Appendice 5

Università cantonali e istituzioni speciali con diritto di sussidi

(Indice dei prezzi 1978)

	1978	1979	1980	Totale 1978-1980	1981	1982	1983	Totale 1981-1983
Basilea	48,590	36,420	52,420	137,430	45,850	25,480	51,480	122,810
Berna	25,067	13,944	28,179	67,190	25,126	24,212	27,733	77,071
Friburgo	8,660	9,057	11,825	29,542	2,825	3,515	4,335	10,675
Ginevra	53,733	62,761	88,678	205,172	104,246	117,142	112,476	333,864
Neuchâtel	0,100	4,500	3,700	8,300	3,400	3,400	3,400	10,200
San Gallo	0,329	0,340	1,500	2,169	1,005	7,860	7,900	16,765
Losanna	98,695	104,973	99,024	302,692	84,124	43,790	38,950	166,864
Zurigo	103,451	93,881	79,351	276,683	112,216	99,010	74,186	285,412
Istituzioni ²⁾	0,200	4,200	0,200	4,600	0,600	1,370	0,900	2,870
Totale	338,825	330,076	364,877	1033,778	379,392	325,779	321,360	1026,531
¹⁾ Costruzioni, locazioni, attrezzature, mobilia e biblioteca, secondo articolo 10 LAU ²⁾ Articolo 3 LAU								

B Rapporto secondo l'articolo 21 della legge sull'aiuto alle università

1 Evoluzione recente delle scuole superiori

11 Andamento del numero degli studenti

Il numero totale degli studenti immatricolati, in tutte le Scuole superiori, nel corso dei semestri invernali dal 1974/75 (effettivo indicato nel nostro messaggio concernente l'aiuto alle università e la ricerca del 4 ottobre 1976) fino al 1978/79 ha subito la seguente evoluzione:

	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79
Svizzeri	40 459	42 510	44 113	45 475	46 934
Stranieri	10 204	10 113	10 085	10 423	10 676
Totale	50 663	52 623	54 198	55 898	57 610
Di cui studentesse . .	13 245	14 088	15 123	16 272	17 254

Di cui, per le 8 università cantionali:

	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79
Svizzeri	33 500	35 464	36 876	38 132	39 428
Stranieri	8 326	8 276	8 309	8 617	8 856
Totale	41 826	43 740	45 185	46 749	48 284
Di cui studentesse . .	12 442	13 276	14 238	15 316	16 225

Nel periodo intercorrente tra il semestre invernale 1974/75 e il semestre invernale 1978/79 il numero totale degli studenti nelle università cantionali s'è accresciuto del 15,5 per cento (contro il 23,5 % del 1970/71 - 1974/75). In quello stesso periodo l'effettivo degli studenti stranieri è un po' regredito, nondimeno, dopo aver toccato il punto minimo nel 1976/77, segna nuovamente una leggera ascesa; la parte degli studenti stranieri nel numero totale degli universitari raggiunge attualmente il 18,5 per cento (1974/75 = 20%). In ragione di una politica più restrittiva nei confronti degli stranieri non stabiliti in Svizzera, la proporzione degli studenti stranieri detentori di certificati esteri d'accesso alle università è regredita nel corso degli ultimi anni).

La tavola seguente evidenzia l'evoluzione della popolazione studentesca a decorrere dal semestre invernale 1954/55:

Anno	Studenti	di cui studentesse
1954/55	12 940	2 109
1958/59	15 133	2 874
1962/63	21 161	4 325
1966/67	27 805	6 634
1970/71	33 947 ¹⁾	8 975 ¹⁾
1974/75	41 826	12 442
1978/79	48 284	16 225

¹⁾ Dopo deduzione degli studenti del PFL, in seguito alla ripresa dell'EPUL, da parte della Confederazione.

Nell'arco degli ultimi 25 anni, il numero totale degli studenti delle università cantonali è praticamente quadruplicato mentre la popolazione è aumentata del 30 per cento. In tale periodo, la proporzione degli studenti nelle università cantonali è passata dal 16 al 34 per cento.

Diamo qui di seguito l'evoluzione del numero degli studenti e delle matricole, nelle università cantonali, per tutti questi ultimi anni:

Anno	Studenti	Indice	Matricole	Indice
1970/71	33 947	100	6 684	100
1971/72	36 141	106	6 999	105
1972/73	38 615	114	7 799	117
1973/74	39 957	118	8 731	131
1974/75	41 826	123	9 777	146
1975/76	43 740	129	9 804	147
1976/77	45 185	133	9 454	142
1977/78	46 749	138	9 669	145
1978/79	48 284	142	9 734	146

L'evoluzione è caratterizzata da una crescita continua sia del numero degli studenti sia di quello delle matricole. Dal 1975/76 l'incremento annuo del totale degli studenti è rimasto sulle 1500 unità.

Come lo rivela la tabella «Evoluzione secondo le discipline del numero degli studenti di tutte le alte Scuole» e il grafico «Evoluzione, secondo le discipline, del numero degli studenti delle università cantonali», il totale nelle principali discipline è caratterizzato da tendenze diverse. Grazie alla campagna d'informazione lanciata dalla Conferenza universitaria, si è potuto rallentare l'aumento delle immatricolazioni a medicina, e quindi stabilizzare il numero degli studenti.

Del pari il numero degli studenti in scienze economiche e sociali resta pressapoco costante. Per contro quelli in giurisprudenza e in scienze umane sono considerevolmente aumentati; conseguentemente la parte degli studenti di queste due discipline rispetto al numero totale risulta aumentata.

Evoluzione secondo le discipline del numero di studenti di tutte le alte Scuole

Semestre invernale	Teologia ¹⁾	Diritto	Scienze economiche e sociali	Lettere	Medicina	Scienze naturali ²⁾	PF	Altri ³⁾	Totale
1974/75	973	5355	6756	10 914	8277	7176	8837	2375	50 663
1975/76	1033	5982	6705	11 630	8405	7577	8883	2408	52 623
1976/77	1089	6431	6596	12 153	8620	7781	9013	2515	54 198
1977/78	1151	6861	6758	12 773	8611	7847	9149	2748	55 898
1978/79	1219	7234	7007	15 973 (13 447)	8727	8124	9326	— (2526)	57 610

¹⁾ Compresi gli studenti della facoltà di teologia di Lucerna

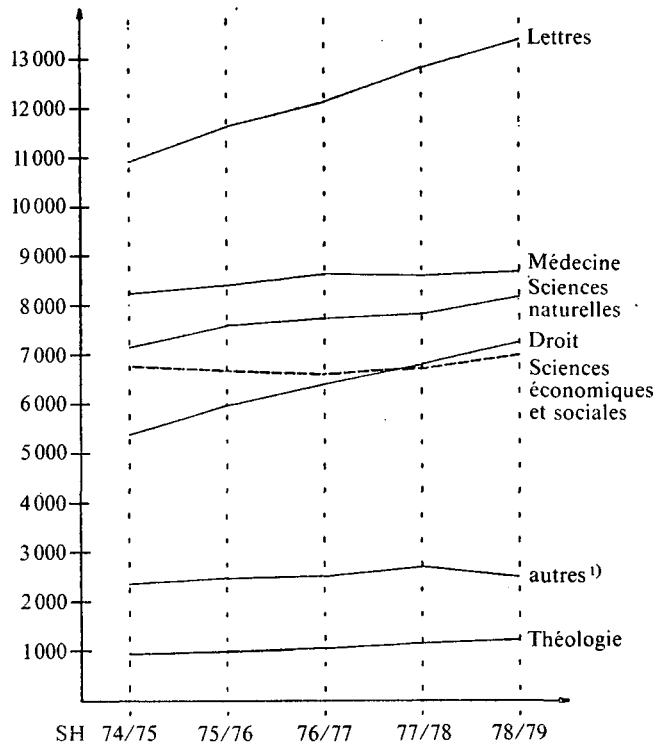
²⁾ Unicamente gli studenti delle università cantonali

³⁾ Formazione degli insegnanti di educazione fisica, Scuole d'interpretazione e di traduzione, Istituto universitario degli alti studi internazionali, Centro di studi industriali, Scuola di lingua e cultura francese, ecc.

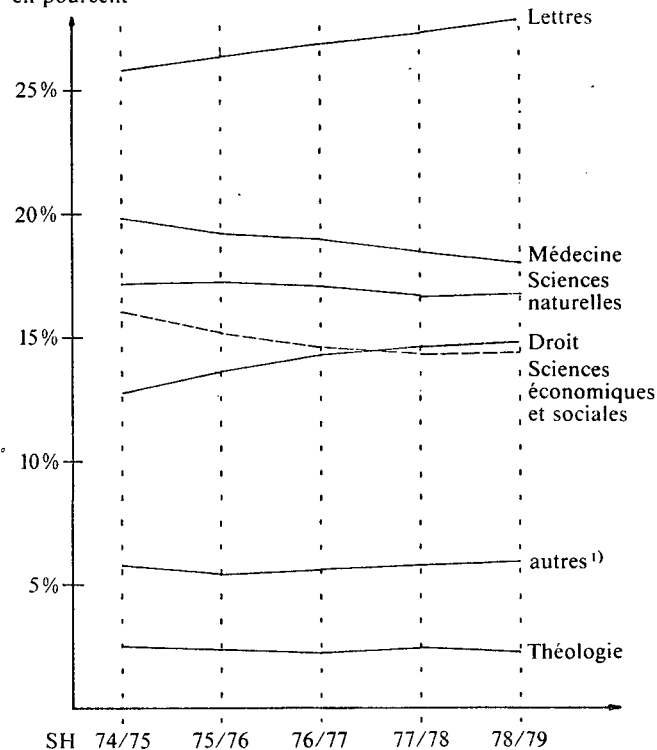
⁴⁾ Dal 1978/79, i dati compresi nella rubrica «Altri» sono attribuiti alla rubrica «Lettere», tenendo conto dell'introduzione del nuovo catalogo delle branche di studio del sistema d'informazione universitaria (SIUS).

Evoluzione secondo le discipline del numero degli studenti delle università cantonali

Etudiants



en pourcent



¹⁾ Vedi nota n. 4 pag. 38

12 Evoluzione dell'effettivo del corpo insegnante

Tra il semestre invernale 1974/75 e il semestre invernale 1978/79 l'effettivo degli insegnanti nelle università cantonali è passato da 4625 a 4710, segnando un aumento del 2 per cento, contro il 20 per cento tra il 1970/71 e il 1974/75. Il numero degli insegnanti a tempo pieno è rimasto pressoché stabile negli ultimi anni: nel 1978/79 ha raggiunto il 38 per cento dell'insieme del corpo insegnante, tra cui il 28 per cento sono professori ordinari e straordinari. Va invero notato che nel 1966/67 essi costituivano il 46,5 per cento del corpo professorale; questa riduzione altro però non è se non il riflesso della sempre più ampia partecipazione dei professori assistenti e degli altri collaboratori scientifici all'insegnamento.

13 Evoluzione delle spese per le università cantonali

La seguente tabella mette in evidenza l'evoluzione delle spese per le università cantonali nel corso dell'ultimo quadriennio:

Anno	Spese totali in 1000 fr.	Di cui spese d'esercizio in 1000 fr.	Parte delle spese d'esercizio delle spese totali in %
1974	1 014 150	851 093	84
1975	1 072 120	948 132	88
1976	1 117 276	995 685	89
1977	1 153 854	1 015 017	88

14 Legislazione sulle università

La rapidità dei progressi scientifici e lo straordinario accrescimento di tutti gli elementi che determinano l'evoluzione delle università obbligano le medesime e i Cantoni, nei quali sono insediate, a riesaminare le strutture esistenti nonché i metodi e gli scopi tradizionali della formazione e, in taluni casi, ad adeguarli alle nuove situazioni.

Gli sforzi tendenti ad istituire un nuovo diritto universitario sfociarono in nuove leggi a San Gallo e nella Svizzera Romanda, mentre ritardi in materia sono da segnalare negli altri Cantoni universitari. Eppure già le vecchie normative concernenti le università di Friburgo (27.11.1970), di Neuchâtel (23.3.1971) e di Ginevra (26.5.1973) raccomandavano di raccogliere ulteriori dati in vista di una nuova regolamentazione legale più approfondita.

A Friburgo da tempo ormai, si progetta un nuovo statuto universitario. Nel Cantone di Vaud la nuova legge universitaria entrerà definitivamente in vigore il 1° settembre 1980; l'ordinamento d'esecuzione è tuttora in elaborazione. A Basilea, una commissione del Gran Consiglio, creata nel 1972, ha espresso il proprio parere circa il disegno di una nuova legge universitaria preparato dal Consiglio di Stato sottoponendo il proprio rapporto finale al Gran Consiglio nel novembre 1979. Quest'ultimo, tuttavia, rifiutò il dise-

gno di legge il 17 aprile di quest'anno. A Berna, i lavori di revisione totale della legge universitaria sono stati sospesi nel luglio 1977; i postulati più urgenti e meno contestati sul piano politico dovranno anzitutto concretizzarsi sotto forma di revisione parziale nel corso del 1980. A Zurigo, gli sforzi intrapresi per la preparazione di una nuova legge universitaria furono vani, il progetto essendo stato rifiutato, nel dicembre del 1976, dal legislativo. Del pari, i lavori della direzione della pubblica istruzione, che miravano a una revisione parziale della legge sull'insegnamento sono stati interrotti dacché un'iniziativa parlamentare concernente la modificazione di questa legge è stata depositata nel maggio 1977 e un'iniziativa popolare favorevole a una nuova legge universitaria è formalmente riuscita.

Le finalità delle riforme legislative consistevano nel delimitare in maniera più chiara l'autogestione delle università rispetto all'amministrazione cantonale, nel rafforzare la direzione delle università ed estendere la partecipazione di tutti i corpi universitari alla formazione dell'opinione, nonché nel migliorare le strutture organizzative in taluni settori. Alcuni di questi obiettivi sono raggiungibili indirettamente tramite nuove regolamentazioni, indipendentemente dalle riforme legislative in corso.

Basilea Città, Ginevra e il Cantone di Vaud, hanno creato basi legali in vista dell'introduzione di misure provvisorie limitanti le ammissioni; a Berna, le basi legali sono in preparazione e le modalità d'accesso alle università sono state parzialmente modificate. A Ginevra, i candidati senza il certificato di maturità possono essere ammessi in alcune discipline, dopo aver superato, però, un esame d'ammissione. L'ammissione diretta dei candidati titolari d'un brevetto d'insegnante è disciplinata differentemente da un'università all'altra (soltanto quella di Friburgo autorizza gli insegnanti del Cantone a proseguire gli studi, ad esclusione di medicina).

Gli sforzi continui di riforma degli obiettivi e dei metodi d'insegnamento hanno favorito un gran numero di nuovi programmi di studio e di regolamenti d'esame. Questo modo di procedere, per tappe e per ciascuna materia, riposa sull'argomentazione secondo cui la riforma degli studi non può essere disciplinata né tantomeno realizzarsi senza essere stata avantutto sperimentata.

Diverse commissioni di riforma degli studi, come anche il Consiglio svizzero della scienza, hanno rammentato espressamente, e a più riprese, l'importanza della formazione continua, del perfezionamento scientifico e della responsabilità dell'università nell'educazione generale degli adulti in un mondo in continua espansione socio-professionale. Successivamente a tali raccomandazioni, il Cantone di Neuchâtel, per esempio, ha emanato, nel 1977, un ordinamento concernente il perfezionamento in diritto e scienze economiche per coloro che esercitano una professione. Tre università, Friburgo, Neuchâtel e Basilea hanno seguito l'esempio ginevrino e posseggono oggi un'università per la terza età.

Considerato l'aumento dei costi universitari e la penuria di mezzi finanziari pubblici, si impone un miglioramento pianificatorio e coordinativo all'interno delle università. Consapevoli di così rilevante problema, quasi tutte

le università hanno impostato, negli ultimi anni, un'organizzazione di pianificazione, sotto diverse forme normative. Inoltre, tutte le università elaborano attualmente programmi pluriennali e di sviluppo oppure rapporti sulla direzione futura delle varie discipline. I documenti non si limitano ad accennare allo sviluppo qualitativo e quantitativo delle università — nel loro insieme e nei loro elementi — bensì contemplan proposte sulle priorità ed evidenziano le conseguenze dei provvedimenti considerati, per quanto attiene all'aspetto finanziario ed organizzativo.

In un altro contesto menzioniamo parimenti gli sforzi intrapresi dalle Conferenze dei direttori cantonali delle finanze e della pubblica istruzione al fine di giungere, sul piano intercantonale, a una nuova ripartizione delle spese universitarie e, in particolare a una partecipazione dei Cantoni privi di università al loro finanziamento. La convenzione intercantonale sui contributi universitari è stata approvata dalle due conferenze a fine autunno 1979; per la sua entrata in vigore, dovrà essere ratificata da tre Cantoni universitari e da sette Cantoni non universitari almeno (cfr. n. 122.3).

2 **Provvedimenti presi in virtù dell'attuale legge sull'aiuto alle università ed esperienze fatte**

21 **Somme assegnate e versate a tutt'oggi**

I *sussidi di base*, versati dalla Confederazione per il decennio trascorso dall'entrata in vigore della legge sull'aiuto alle università (1969-1978), ammontano a 1297 milioni di franchi. La somma è stata ripartita come segue tra i beneficiari, al prorata delle spese annue d'esercizio computabili:

Cantoni	Fr.
Basilea Città	207 559 030
Berna	228 079 937
Friburgo	113 170 819
Ginevra	218 998 767
Neuchâtel	49 116 343
San Gallo	34 935 182
Vaud	148 175 052
Zurigo	263 165 123

Istituzioni sussidiabili

Istituto universitario di studi internazionali, Ginevra (dal 1969)	16 133 067
Centro svizzero per il perfezionamento professionale degli insegnanti di scuola media, Lucerna (dal 1970) . . .	2 284 363

Istituto svizzero di ricerche sperimentali sul cancro, Losanna (1971 a 1974)	2 701 000
Biblioteca dell'Europa dell'Est, Berna (dal 1971)	924 481
Istituto svizzero dei tropici, Basilea (dal 1973)	4 045 307
Facoltà di teologia, Lucerna (dal 1972)	3 025 627
Fase preparatoria di un istituto universitario per le scienze dell'educazione, Cantone d'Argovia (1972 a 1978)	2 042 049
Archivi sociali svizzeri, Zurigo (dal 1973)	1 537 293
Istituto romando di ricerche e di documentazione pedagogiche, Neuchâtel (dal 1973)	1 106 560

Per l'anno 1979 sarà versata una rata annua di 192 milioni di franchi a fine 1980. Per l'anno 1980, giusta il vigente decreto, è prevista una somma di 194 milioni di franchi.

Al 31 dicembre 1979 sono stati assegnati ai Cantoni universitari dei sussidi per investimenti di un totale globale di 954 432 421 franchi, vale a dire:

Cantoni	Fr.
Basilea Città	122 508 863
Berna	136 960 443
Friburgo	50 739 693
Ginevra	168 692 123
Neuchâtel	16 927 644
San Gallo	20 175 402
Vaud	153 525 976
Zurigo	272 906 660
Istituti sussidiabili	11 995 617

Sino a fine dicembre 1979 sono stati versati all'uopo, ai Cantoni, franchi 810 428 658.

22 Diritto ai sussidi

Secondo la LAU, le nuove università, da un lato (riconoscimento con decreto federale semplice, art. 2) gli istituti speciali, dall'altro (riconoscimento con decreto del Consiglio federale, art. 3) possono aver diritto ai sussidi. Sino ad ora è stata messa in atto solo la seconda di queste possibilità. L'elenco delle istituzioni beneficiarie di sussidi figura nel precedente paragrafo; intendiamo mantenere loro il diritto ai sussidi fino al termine del quarto periodo di sussidiamento, indi procederemo a un esame approfondito delle condizioni di mantenimento di tale diritto.

Il 4 ottobre 1976, allorché vi sottoponemmo il messaggio su l'aiuto alle università e la ricerca, eravamo persuasi che alcuni Cantoni non universitari avrebbero contribuito, in un prossimo avvenire, all'insegnamento superiore con la creazione di Università o Istituti superiori. Sfortunatamente, due dei principali progetti non sono giunti in porto; vale a dire il progetto dell'Università della Svizzera centrale a Lucerna e quello della Scuola per le scienze dell'educazione nel Cantone d'Argovia. Il progetto lucernese mirava alla formazione di un'università con cinque facoltà (Scienze umane, Scienze naturali, Scienze dell'educazione, Scienze giuridiche, economiche e politiche, Teologia) nonché con tre centri interdisciplinari d'insegnamento e di ricerca (Compiti pubblici, Formazione degli insegnanti e Ecologia). In essa sarebbero stati disponibili 2500 a 3000 posti studio. Poiché il progetto in questione avrebbe sgravato notevolmente le università della Svizzera tedesca, ritenemmo opportuno accordare sin dal 1970 un aiuto particolare al Cantone di Lucerna, al di fuori della LAU, per i lavori pianificatori (totale dei contributi federali per gli anni 1970 a 1978: 1 283 766 franchi). Conformemente al concordato universitario della Svizzera Centrale, il finanziamento dell'università di Lucerna sarebbe spettato al Cantone di sede e ai cinque altri Cantoni firmatari. Ma il 9 luglio 1978, la popolazione lucernese respingeva la legge sull'università e l'adesione al concordato.

Il progetto dell'Istituto argoviese di scienze dell'educazione non aveva quale scopo precipuo di offrire posti studio nell'ambito dell'insegnamento superiore tradizionale, bensì di sviluppare un nuovo settore dell'insegnamento del 3° ciclo e della ricerca onde arricchire l'attività scientifica del nostro Paese. La «fase preparatoria» del progetto stesso, al quale accordammo il diritto ai sussidi giusta l'articolo 3, aveva lo scopo di elaborare il piano di realizzazione del medesimo nonché di svolgere, già innanzi tale realizzazione, le ricerche nell'ambito dell'educazione. Il progetto però venne ritirato dal Consiglio di Stato in seguito alla sua elezione ad opera del Gran Consiglio nell'ottobre 1976 e la «fase preparatoria» fu parimente liquidata dal Consiglio di Stato a fine 1978.

Nonostante questi due fallimenti, altri progetti rimangono in discussione:

I lavori pianificatori dell'Accademia di medicina di San Gallo risalgono agli anni 60. Già nel 1970, tenuto conto dei preavvisi positivi degli organi consultivi, il Dipartimento federale dell'interno assicurava al Cantone di San Gallo che, non appena fondata l'Accademia, essa avrebbe fruito del diritto di sussidi. Frattanto, l'offerta di posti studio nella medicina clinica peggiorò rapidamente. La Conferenza universitaria invitò il Cantone di San Gallo ad accelerare la procedura di creazione della propria Accademia. Il 15 ottobre 1979 il Governo sangallese presentava al Gran Consiglio un rapporto in merito; la sua realizzazione avrebbe offerto 80 posti studio supplementivi per anno scolastico.

La Svizzera italiana presenta un problema particolare, nel senso che questa regione non possiede nessun Istituto di insegnamento e ricerca di livello universitario. Per questa ragione, l'idea di fondare un proprio centro universitario (Centro universitario della Svizzera italiana) sta maturando da diverso tempo in Ticino. Allo stato attuale della discussione, si tratta di creare un

istituto postuniversitario di studi regionali (comprendente un dipartimento di scienze umane e un dipartimento di formazione permanente). Il 14 marzo 1979 il Gran Consiglio ticinese ha approvato il progetto accordando un credito globale di 400 000 franchi per l'elaborazione dettagliata del medesimo; i nostri organi consultivi preconizzano un aiuto finanziario della Confederazione per le spese pianificatorie.

Nel Cantone dei Grigioni, finalmente, è previsto di creare un Istituto di ricerche retiche. Il compito consisterebbe nel raccogliere, conservare e studiare il ricco patrimonio linguistico, culturale e storico di questa regione. L'attribuzione del diritto ai sussidi secondo l'articolo 3 della LAU è attualmente all'esame.

23 Organizzazione dell'aiuto alle università e procedura

L'attuale organizzazione dell'aiuto alle università è caratterizzata dall'esistenza di due organi consultivi di analogo livello: la Conferenza universitaria e il Consiglio della scienza. Stante la loro struttura e il loro mandato, tali organi devono apportare pareri diversi in materia di politica universitaria. Questo «dualismo» ha suscitato non poche critiche a cagione dei doppioni che il sistema comporta e della ripartizione inopportuna dei compiti che obbligano il Consiglio della scienza a trattare questioni di dettaglio. Consapevoli di queste incongruenze, nel messaggio del 4 ottobre 1976 sull'aiuto alle università e la ricerca, vi proponemmo una nuova concezione relativa all'organizzazione dell'aiuto alle università (per maggiori ragguagli, cfr. lett. A, n. 111.5).

Tale concezione essendo abortita, la Conferenza universitaria procedette a vari adeguamenti, ispirati dalla nuova legge respinta nel 1978 ma compatibili con quella in vigore. La Conferenza si è quindi dotata, il 22 marzo 1979, di un nuovo regolamento che comporta un riordinamento della composizione dell'ufficio, una ristrutturazione delle commissioni e la creazione di una commissione di pianificazione. Il mandato dell'Ufficio delle costruzioni universitarie è stato ridefinito; d'ora innanzi andrà oltre quanto previsto inizialmente nell'articolo 42 capoverso 4 dell'ordinanza della LAU (nuovi compiti: documentazione sulle costruzioni universitarie; rispondenza tra la pianificazione delle costruzioni e la pianificazione dell'educazione a livello universitario). Sono stati invece solo confermati i mandati di consulenza e coordinazione della Commissione per lo studio dei problemi relativi alla medicina (condizioni di avvio alle professioni mediche) e della Commissione per il trattamento elettronico dei dati (valutazione delle informazioni sulle attività dei centri di calcolo). Infine, la nuova commissione di pianificazione universitaria ha il compito generale di elaborare principi comuni per l'approntamento e la coordinazione dei piani di sviluppo delle Scuole superiori e dei Politecnici federali; essa consta di un perito in pianificazione per ogni università e Politecnico e di rappresentanti degli organi federali interessati.

Gli organismi e gli uffici implicati nell'esecuzione della LAU si sono sforza-

ti di migliorare le procedure di rilevamento e d'esame dei dati circa i bisogni finanziari dei beneficiari di sussidi e di razionalizzare la procedura e l'esame delle diverse richieste di sussidi. In questo contesto i preavvisi per gli investimenti, introdotti da alcuni anni — primo passo verso la pianificazione universitaria a livello nazionale — s'è rivelato assai utile sia per l'elaborazione del preventivo dei crediti federali di pagamento, sia per l'integrazione dei sussidi per nuovi investimenti nel credito d'impegno.

I vari problemi d'interpretazione posti dalla LAU e dalla sua ordinanza sono stati oggetto di direttive destinate ai beneficiari di sussidi. Applicando questi regolamenti completivi in materia d'investimento ci si rese conto della necessità di un loro rimaneggiamento, raggruppamento e sviluppo dal punto di vista della tecnica di sussidiamento, tenuto conto delle esperienze acquisite dalla Confederazione in tutti i campi nei quali contribuisce finanziariamente. Se a tutt'oggi ciò non è stato ancora fatto è perché tutta la normativa di base sui sovvenzionamenti federali trovasi in rielaborazione.

24 Informazione universitaria

Una politica universitaria moderna non è concepibile senza uno scambio d'informazioni continuo tra compartecipi; tale scambio assume maggior importanza nel momento in cui i Cantoni non universitari vi si associano. La LAU prevede alcune fonti d'informazione:

L'articolo 20 capoverso 3 obbliga i Cantoni e le istituzioni speciali a fornire alla Confederazione tutti i dati di cui essa abbisogna per l'esecuzione della legge o a fini d'ordine statistico. L'articolo citato costituisce segnatamente la base giuridica del Sistema d'informazione universitaria, volto a sostituire progressivamente la statistica tradizionale, alquanto frammentaria. Il sistema, nel quale saranno incluse le diverse statistiche universitarie, offrirà una veduta d'insieme dei principali elementi quantitativi concernenti l'insegnamento, la ricerca e i servizi scientifici nelle università come anche l'amministrazione di quest'ultime. Trattasi segnatamente di dati sugli studenti e loro esami, sul personale universitario e la composizione del medesimo, sulle finanze (spese e copertura) nonché di informazioni generali sulla ricerca. La statistica degli studenti e quella del personale universitario sono già integrati nel nuovo sistema. I dati relativi alle finanze saranno prossimamente rilevati secondo una nuova concezione.

Nel numero 121 menzionavamo che la Conferenza universitaria ha raccolto, in un unico questionario, e per la prima volta l'anno scorso, i rapporti annui dei beneficiari di sussidi sulla loro attività, l'utilizzazione dei sussidi e sui loro piani di sviluppo (art. 20 cpv. 1 LAU) come anche l'inventario dei bisogni finanziari (art. 15) per il quarto periodo di sussidiamento. Questo modo di procedere ha permesso di accentuare maggiormente gli aspetti d'ordine qualitativo dell'insegnamento superiore, onde fornire una prima documentazione alla Commissione di pianificazione, appena costituita.

Per coordinazione s'intendono tutti gli sforzi intrapresi dalle università, dalle altre istituzioni di grado universitario e dalle collettività che ne hanno l'onere, per armonizzare, mediante accordi, il loro sviluppo e le loro attività, svolgere in comune progetti particolari e adeguare reciprocamente le loro strutture e metodi (nell'intento di favorire la mobilità interuniversitaria degli studenti e degli insegnanti). Trattasi di un'esigenza della politica universitaria che ciascun organo competente deve rispettare. Vanno distinte diverse forme di coordinamento.

Per collaborazione, nel senso stretto del termine, s'intende l'accordo concluso tra due o più università per l'esecuzione di taluni compiti, ricorrendo ad una direzione comune e assumendone gli oneri in comune. Per sistemazione nella ripartizione del lavoro s'intende l'accordo di lasciare ad una università la cura esclusiva di talune discipline specialistiche, alle quali le altre università rinunciano (creazione dei centri di gravità). Una terza forma di coordinamento è l'armonizzazione, che va dal semplice accordo concernente i piani di studio e i regolamenti d'esame sino all'omogeneizzazione delle condizioni di lavoro e delle tasse d'iscrizioni, passando per il riconoscimento reciproco degli esami.

Gli sforzi degli organi cantonali e nazionali sull'arco degli ultimi anni erano volti a due finalità: da un canto trattavasi di evitare l'introduzione del *numerus clausus* e di assicurare i posti studio alle matricole e, dall'altro, di prendere misure di razionalizzazione per un miglior impiego dei mezzi finanziari, materiali e del personale; tali misure avrebbero parimenti migliorato l'efficacia delle università.

Nel quadro degli sforzi onde evitare l'introduzione del *numerus clausus*, gli organi competenti hanno segnatamente dovuto occuparsi dell'offerta, appena sufficiente, di posti studio nella facoltà di medicina. In questo campo, l'incremento dell'effettivo delle matricole s'è fatto sentire per la prima volta nel 1973: non tutti i candidati poterono iniziare l'anno accademico nell'università di loro scelta. Grazie al regime di *prescrizione obbligatoria*, istituito nel 1969 quale misura precauzionale, le matricole delle facoltà di medicina sovraffollate (soprattutto Berna e Zurigo) possono essere collocate nelle università della Svizzera romanda ove sono ancora disponibili posti studio di grado preclinico. Rammentiamo però in questo contesto che la crescita dell'effettivo delle matricole va allentandosi. Per contro, l'affluenza verso altre discipline è in continuo aumento (vedere sotto n. 122.1). Questa evoluzione incita la Conferenza universitaria — organo al quale incombe la realizzazione del coordinamento tra le università e i Politecnici federali (art. 19 cpv. 1) — a studiare uno sviluppo della capacità ricettiva e ad estendere a nuovi settori il Sistema della *prescrizione obbligatoria*. Ben consapevole delle difficoltà e dei pericoli che comporta per il nostro Stato federativo il *numerus clausus*, e pur sperando di poter evitare tale misura, la Conferenza universitaria esamina nondimeno quali metodi selettivi si potrebbero applicare qualora divenissero imprescindibili delle disposizioni limitanti l'accesso alle Scuole superiori. In merito ci si pone la domanda se

l'eventuale selezione — decisiva per l'accesso definitivo all'università — debba essere effettuata innanzi (selezione preuniversitaria) o durante (selezione interuniversitaria) gli studi universitari, per esempio dopo il primo anno di studio. Ciascuno comunque tiene ad affermare che tale selezione suppletiva non dovrebbe cagionare una svalutazione degli attestati di maturità riconosciuti dalla Confederazione.

In connessione con l'evoluzione economica nel nostro Paese, sorge un nuovo problema per i responsabili della politica universitaria: quello dell'interrelazione tra l'insegnamento superiore e il mercato del lavoro. Conformemente al nostro sistema politico, fondato sulla libertà personale e l'autoresponsabilità, ci si dovrebbe attenere allo scopo essenziale della politica universitaria, consistente nel mantenere il libero accesso alle Scuole superiori rispettando, nel limite del possibile, la scelta di studio del candidato. Dovremmo cioè astenerci dal determinare l'offerta di posti studio nelle diverse discipline in funzione dei bisogni attuali o ipotetici del mercato del lavoro. Tuttavia, i Cantoni e la Confederazione non possono trascurare l'evoluzione di tale mercato; benché le autorità non siano tenute a garantire i posti di lavoro ai diplomati, esse devono pur contribuire ad evitare l'unilateralità nella scelta degli studi informando a tempo gli studenti sulla chiusura degli sbocchi di taluni curricula. L'argomento essendo di notevole importanza, sono state istituite all'uopo diverse commissioni peritali.

Onde favorire l'utilizzazione razionale dei mezzi disponibili, la coordinazione necessita dell'approntamento di una pianificazione nazionale. Secondo l'articolo 19^{bis} capoverso 1 LAU, incombe alla Confederazione di concerto con i Cantoni universitari, di assicurare la coordinazione tra i diversi provvedimenti di pianificazione delle università — compresi quelli dei Politecnici federali.

Nel corso del 1979, la Commissione di pianificazione universitaria della Conferenza universitaria, menzionata sotto il numero 23, succedette a un gruppo ad hoc per la preparazione della coordinazione della pianificazione universitaria, costituito dall'Ufficio federale dell'educazione e della scienza e ad una commissione peritale della Conferenza dei rettori delle università.

Sarebbe inopportuno aumentare il numero di posti studio adottando unicamente provvedimenti nell'ambito della costruzione o in materia di personale; l'utilizzazione razionale dei mezzi disponibili si rivela altrettanto efficace. L'esame degli obiettivi dell'insegnamento e il rimaneggiamento dei suoi contenuti e metodi potrebbero contribuire a tale migliore utilizzazione. Nondimeno la Commissione per la riforma degli studi, istituita nel 1971 dalla Conferenza dei rettori delle università e dalla Conferenza universitaria è stata sciolta a fine 1977.

Vista l'importanza, per la politica universitaria, della riforma degli studi, tale decisione non significa che gli sforzi intrapresi sino ad ora devono cessare, al contrario, siamo persuasi che si debba continuare, magari sotto altri aspetti a studiare i problemi posti dalla riforma degli studi almeno a livello locale.

Grazie alla buona volontà reciproca degli ambienti interessati alla politica

universitaria, un clima di collaborazione e di fiducia è andato via via sviluppandosi negli ultimi anni. Con una presa di coscienza comune dei problemi, siamo in grado di trovare più rapidamente soluzioni accettabili a tutti i livelli. Questo concerne sia le relazioni interuniversitarie sia quelle esistenti fra le università cantonali e i Politecnici federali, per i quali la LAU prevede, di massima, gli stessi obblighi in materia d'informazione e di coordinazione. Inoltre, il successo degli sforzi di coordinazione deriva parimenti dal clima di serenità caratterizzante i rapporti tra gli organi consultivi e gli uffici federali dell'aiuto alle università. Pur avendo ancora molto cammino da fare sulla via della coordinazione, constatiamo con soddisfazione di aver realizzato, in questo primo decennio della LAU, progressi considerevoli.

3 Terzo rapporto del Consiglio svizzero della scienza sullo sviluppo delle università svizzere

Il 6 aprile 1978, il Consiglio svizzero della scienza, nostro organo consultivo, pubblicava il suo terzo rapporto. Con ciò intendeva mettere a disposizione delle autorità cantonali e federali una base di riflessione e di decisione. Il rapporto comporta un'analisi delle questioni d'ordine quantitativo che le nostre università dovranno prossimamente affrontare; esso traccia l'evoluzione futura delle università in rapporto con gli altri settori dell'educazione e tenendo conto dei bisogni della società. Il Consiglio della scienza rende particolarmente attenti al fatto che le classi degli anni a forte natalità, le quali stanno per finire il liceo, dovranno fruire di analoghe possibilità di formazione come le leve precedenti. Tale obiettivo cagionerà un aumento considerevole della domanda di posti studio e si farà maggiormente sentire nel presente contesto di stretta finanziaria sia nei Cantoni universitari sia sul piano federale. L'eventuale introduzione del *numerus clausus* si ripercuoterebbe sugli altri settori dell'educazione (rinvio di studenti a settori già sovraffollati, per esempio, alla formazione professionale); agendo in tal modo si corre il rischio di creare discriminazione verso gli studenti provenienti dai Cantoni non universitari. Considerata la situazione, s'impone l'aumento della capacità ricettiva, inattuabile, d'altronde, senza l'apporto di mezzi finanziari. L'accrescimento dell'aiuto federale alle università non sarà sufficiente; è indispensabile che, d'ora in poi, i Cantoni privi di università assumano a loro volta delle responsabilità quanto al finanziamento. Secondo il Consiglio della scienza, questo nuovo contributo appare facilmente attuabile dacché il calo del tasso di natalità, riscontrato dal 1965, permette di procedere a talune economie a livello di scuola primaria e, successivamente, secondaria: i mezzi finanziari così liberati potranno, almeno in parte, essere attribuiti all'insegnamento superiore.

Inoltre, taluni miglioramenti qualitativi della formazione universitaria potrebbero, senza alcun dubbio, contribuire anch'essi a risolvere i problemi posti dall'aumento dell'effettivo degli studenti (limitazione della durata degli studi, diversificazione accresciuta dall'insegnamento ecc.). Infine, per mantenere il livello di qualità della formazione universitaria, l'insegnamento do-

vrebbe avere quale scopo quello di inculcare agli studenti conoscenze metodologiche e pratiche, invece di imporre loro un ingente bagaglio di nozioni. Vista la rapidità dell'evoluzione scientifica, l'università dovrà, in avvenire, occuparsi maggiormente della formazione continua. L'aumento temporaneo degli studenti necessiterà nuove installazioni, da concepirsi in maniera sufficientemente elastica al fine di adeguarle ai nuovi bisogni della formazione continua e della formazione degli adulti, per esempio.

Decreto federale concernente il quarto periodo di sussidiamento, giusta la legge federale sull'aiuto alle università

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 14 capoverso 1 della legge federale del 28 giugno 1968 ¹⁾ sull'aiuto alle università;

visto il messaggio del Consiglio federale del 23 aprile 1980 ²⁾,

decreta:

Art. 1 Durata

Il quarto periodo di sussidiamento s'estende dal 1° gennaio 1981 al 31 dicembre 1983.

Art. 2 Sussidi di base

¹ L'ammontare totale dei sussidi di base accordati nel corso del quarto periodo di sussidiamento ascende a 655 milioni di franchi.

² Le rate annue dei sussidi di base ammontano a 210 milioni di franchi per il 1981, a 215 milioni di franchi per il 1982 e a 230 milioni di franchi per il 1983.

Art. 3 Sussidi d'investimento

È aperto un credito d'impegno di 260 milioni di franchi per l'attribuzione di sussidi d'investimento durante il quarto periodo di sussidiamento.

Art. 4 Sussidi speciali

¹ D'intesa con il Dipartimento federale delle finanze, il Dipartimento federale dell'interno può prelevare 60 milioni di franchi al massimo, dal credito d'impegno per i sussidi d'investimento, onde accordare un sostegno particolare ai Cantoni che adottano provvedimenti straordinari al fine di aumentare la capacità ricettiva nelle loro università, durante il quarto periodo di sussidiamento.

² I sussidi speciali non devono superare il 50 per cento delle spese cantonali. Le spese, oggetto di sussidi speciali, non sono computate per il calcolo dei sussidi di base.

¹⁾ RS 414.20

²⁾ FF 1980 II 733

³ Se necessario ad evitare un sorpasso dei crediti di pagamento e d'impegno, si differiranno le domande di sussidi d'investimento meno urgenti.

Art. 5 Referendum ed entrata in vigore

¹ Il presente decreto è di obbligatorietà generale e sottostà al referendum facoltativo.

² Esso rimarrà in vigore dal 1° gennaio 1981 al 31 dicembre 1983.

Yvo Hangartner
Professore ordinario
Alta Scuola di San Gallo

9202 Gossau, 28 dicembre 1979

Conferenza svizzera dei direttori cantonali
della pubblica istruzione

Perizia giuridica concernente le questioni del *numerus clausus* nelle Università cantonali

Onorevoli presidente e consiglieri,

Mi avete incaricato di chiarire entro la fine del 1978 i tre quesiti giuridici seguenti:

1. Può la Confederazione versare sussidi alle università cantonali quando, in tali scuole, tutti i cittadini svizzeri non siano trattati alla medesima stregua, vale a dire quando, stante il *numerus clausus*, i cittadini vengano a trovarsi favoriti o svantaggiati secondo il luogo di domicilio?
2. Possono i Cantoni «universitari» svantaggiare i propri abitanti a favore di candidati studenti d'altri Cantoni, ad esempio sulla scorta di criteri selettivi d'ordine qualitativo oppure mediante sorteggio nel caso di contingentamento?
3. Possono i Cantoni sprovvisti d'università, e privi pertanto di facoltà di decisione in merito all'accesso alle alte scuole, svantaggiare i propri abitanti, in caso di contingentamento, mediante un meccanismo selettivo?

Per soddisfare all'incarico affidatomi, tratterò anzitutto le questioni di diritto costituzionale, quali risultano, per un verso, dall'ordinamento federalista del Paese, e per altro verso, dai diritti fondamentali dei cittadini (I).

Successivamente esaminerò le questioni giuridiche particolari riguardanti un *numerus clausus* in funzione del domicilio (II). Codeste considerazioni mi permetteranno di rispondere ai Vostri quesiti (III).

Conformemente a quanto mi domandate concentrerò la mia ricerca sulle questioni di principio. Studi particolari dovrebbero invece essere fatti, segnatamente per chiarire quale luogo, in un sistema di *numerus clausus* in funzione del domicilio, vada considerato domicilio del candidato studente e come si debbano trattare gli stranieri e gli Svizzeri dell'estero.

I. Fondamenta di diritto costituzionale

1. Le università, compito dei Cantoni

Secondo la Costituzione federale del 29 maggio 1874 (Cost.) le alte scuole, in quanto sedi d'insegnamento accademico e di ricerca, sono di competenza cantonale. La Confederazione ha pure certe competenze, ma la responsabilità spetta ai Cantoni.

Gli articoli 3, 27 capoverso 1 e 27^{sexies} della Cost. sanciscono il principio della responsabilità principale dei Cantoni nell'ambito della ripartizione delle competenze federali. L'articolo 27 capoverso 1 Cost. legittima la Confederazione a istituire «oltre alla Scuola politecnica esistente», «una Università federale ed altri stabilimenti superiori d'istruzione, o a sussidiare simili istituti».

Giusta l'articolo 27^{sexies} della Cost. la Confederazione promuove la ricerca scientifica. Le prestazioni federali possono tuttavia esser subordinate alla condizione che venga garantito il coordinamento. La Confederazione può inoltre fondare istituti di ricerca o rilevarli in parte, o interamente. Siffatti provvedimenti hanno carattere complementare ed ausiliario onde presuppongono che, nel settore dell'insegnamento superiore e in quello della ricerca fondamentale, tradizionalmente legata alle alte scuole, i Cantoni siano primi a decidere. Le norme dell'articolo 33 Cost. e dell'articolo 5 delle disposizioni transitorie Cost. (certificato di capacità per le professioni scientifiche) nonché l'articolo 34^{ter} capoverso 1 lettera g Cost. (legislazione federale in materia di formazione professionale, professioni accademiche escluse) sono d'impostazione consimile.

Orbene, poiché le competenze spettano anzitutto ai Cantoni, questi ultimi hanno l'obbligo di prendere le decisioni in fatto d'insegnamento superiore. Invero anche i privati possono istituire ed adoperare stabilimenti di grado universitario, in virtù dell'articolo 31 della Cost. (libertà di commercio e d'industria). Tuttavia le alte scuole private non costituiscono affatto una soluzione sostitutiva alle alte scuole ufficiali. Inoltre, l'insegnamento universitario e la ricerca sono d'importanza primordiale, anzi vitale, per la società moderna dalle cui esigenze le costituzioni della Confederazione e dei Cantoni prendono tacitamente norma. Di conseguenza, gli organi competenti dello Stato non sono liberi di agire di propria idea. Questa osservazione vale anche per uno Stato federale. Anche se il diritto scritto contiene soltanto norme che fissano le competenze, e non prescrive formalmente la parte attiva della Confederazione e quella dei Cantoni, Confederazione e Cantoni debbono agire conformemente alle proprie competenze se interessi pubblici importanti lo richiedono (cfr. Y. Hangartner «Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen» Bern/Frankfurt am Main, 1974, p. 220 e ss.). I Cantoni hanno pertanto l'obbligo di provvedere all'insegnamento e alla ricerca nelle alte scuole.

La Costituzione federale non specifica, invero, in qual modo i Cantoni debbano occuparsi delle alte scuole. Parimenti, le costituzioni cantonali sono generalmente mute al riguardo (fa eccezione l'art. 161 della Costituzione cantonale ginevrina del 24 maggio 1874). Sulla scorta dell'evoluzione storica

della Svizzera, alcuni Cantoni mantengono alte scuole, che sono aperte anche agli abitanti di Cantoni non «universitari». Finché questa prassi non pone problemi, i Cantoni sprovvisti d'università non debbono adottare provvedimenti particolari, ma dovranno invece necessariamente prenderne qualora l'accesso alle alte scuole non sembrerà più garantito ai loro studenti. Stante l'esiguità del Paese sarebbe tuttavia sragionevole ed impossibile pretendere che ogni Cantone abbia la propria università.

Nella situazione odierna i Cantoni sprovvisti di alta scuola potranno adempiere i propri obblighi nell'ambito dell'insegnamento universitario e della ricerca soltanto in collegamento con i Cantoni dotati di istituti universitari e con la Confederazione. Poiché i Cantoni sprovvisti d'alta scuola si trovano in una situazione eccezionale, i Cantoni «universitari» si trovano a dover collaborare strettamente con loro. Quest'obbligo, corollario del principio della solidarietà confederale, risulta dall'imperativo giuridico dell'esercizio delle competenze in seno al sistema federale e dunque dall'adempimento dei compiti pubblici. Questo imperativo vale non soltanto nel rapporto Confederazione/Cantoni (cfr. W. Burckhardt, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung* vom 29 Mai 1874, 3^a ed., 1931, p. 17), ma anche, per analogia, nei rapporti tra i Cantoni. Se tale non fosse il caso, la nostra Confederazione non sarebbe in grado di adempiere il suo compito nei settori fondamentali, ipotesi inconcepibile in virtù della Costituzione federale.

2. Contributo della Confederazione

Giusta l'articolo 27 capoverso 1 la Confederazione è legittimata ad istituire alte scuole proprie ed a sussidiare quelle esistenti. Il quesito se la Confederazione, nelle circostanze odierne, sia obbligata a sussidiare le università cantonali può essere trascurato, poiché, di fatto, sostiene finanziariamente i Cantoni universitari (cfr. legge del 28 giugno 1968 sull'aiuto alle università, LAU, RS 414.20).

A tenore dell'articolo 27^{sexies} capoverso 1 della Cost. la Confederazione deve almeno incoraggiare la ricerca scientifica, e quindi — nell'interesse del giusto adempimento di codesto compito e per motivi altresì di equità — anche la ricerca nelle università cantonali.

Nel sussidiare le università cantonali la Confederazione deve badare, in pari tempo, alla tutela degli interessi pubblici nazionali. Orbene è d'interesse generale che i candidati studenti di ogni parte della Svizzera, ove risultino idonei, possano accedere in condizioni identiche alle alte scuole. Si soddisferà in tal modo, da una parte, all'esigenza di un reclutamento ottimale di nuove forze nelle varie discipline accademiche e, d'altra parte, alla parità di trattamento di tutti gli studenti idonei che, per ragioni d'ordine ideale o materiale (art. 31 della Cost.), desiderano compiere studi universitari. La Costituzione federale obbliga la Confederazione ad attuare questi postulati mediante atti legislativi (legge sull'aiuto alle università, ecc.) e provvedimenti amministrativi.

Per conseguire questi scopi la Confederazione potrebbe adottare provvedimenti di vasta portata sulla scorta degli articoli 27 capoverso 1 e 27^{sexies}.

La Costituzione federale non prescrive in qual misura la Confederazione debba aiutare le alte scuole, il che conferisce al legislatore federale ampia libertà di manovra. Ciò non significa tuttavia che la Confederazione sia obbligata a far pieno uso delle proprie competenze, vale a dire ad addossarsi in larga misura l'onere delle alte scuole cantonali qualora alcuni Cantoni non dovessero adempiere i propri obblighi in questo campo. L'obbligo di valersi d'una competenza — allorquando interessi pubblici importanti l'esigano — vige anche per la Confederazione. Tuttavia codesto obbligo s'impone soltanto nell'ambito della ripartizione dei compiti in seno allo Stato federale. La Confederazione può invocare la norma giuridica che discende dalla Costituzione federale, norma a tenore della quale i Cantoni («universitari» o no) debbono assumere e finanziare la gran parte degli oneri dell'insegnamento superiore. È però da chiedersi se codeste considerazioni giuridiche, di per sé valide, siano politicamente opportune, vale a dire se, nell'interesse della questione di cui qui si tratta, non debba la Confederazione fornire un aiuto maggiore di quello a cui l'obbliga il diritto costituzionale.

Convieni allora porre il quesito — non chiarito finora — se la Confederazione sia legittimata, e ove occorra obbligata, a costringere i Cantoni inadempienti nel settore universitario ad eseguire codesto compito pubblico. Potrebbe trattarsi, in particolare, di garantire prestazioni minime di tutti i Cantoni.

I compiti universitari rientrano, primamente, nell'ambito di competenza dei Cantoni, nell'ambito dunque nel quale i Cantoni sono sovrani secondo l'articolo 3 della Cost. La circostanza che l'insegnamento superiore abbia importanza nazionale non modifica nulla a questo stato di cose. È infatti caratteristico dello Stato federale che compiti nazionali vengano assunti, non che dal potere centrale, dagli Stati membri. Il quesito se codesta soluzione possa in un settore concreto considerarsi opportuna, o no, non ha rilevanza giuridica. Il fatto che un compito è stato affidato, originalmente, ai Cantoni esclude preliminarmente una sorveglianza generale da parte della Confederazione (cfr. Y. Hangartner, p. 233 e seguenti); ciò non impedisce, invero, che alcune competenze particolari di sorveglianza della Confederazione, anche nei settori pertinenti anzitutto ai Cantoni, possano essere previste dalla Costituzione federale (cfr. ad es. art. 27 cpv. 4 Cost., in relazione all'art. 27 cpv. 2 e 3). Maggiori competenze generali di sorveglianza, nell'ambito anzidetto, sono invece materia di controversia (cfr. Y. Hangartner, ripartizione delle competenze, p. 234). Tali competenze potrebbero avere per oggetto la questione di chiarire se un Cantone adempia, o no, tutti i suoi compiti pubblici elementari. Questo ragionamento è accettabile solo ove si prenda norma dalla teoria odierna predominante, che pone la Costituzione federale a fondamento di quelle cantonali (cfr. Z. Giacometti, *Schweizerischen Bundesstaatsrecht*, Zurigo 1949, p. 41).

E tale ragionamento regge altresì qualora si riconducano al diritto federale le competenze dei Cantoni e quindi l'obbligo, per gli stessi, di valersene a pro degli interessi pubblici importanti al fine di attuare l'ordinamento generale dello Stato federativo. Secondo la giurisprudenza odierna in materia costituzionale, questa opinione resta tuttavia problematica sotto il duplice

aspetto giuridico e politico, soprattutto poi per il settore qui discusso, ove si consideri che già la sorveglianza sull'istruzione primaria viene esercitata dalla Confederazione con estrema riserva, nonostante il reciso mandato conferitole dall'articolo 27 capoverso 4 Cost.

Tenuto conto delle nostre disposizioni costituzionali e della tradizione, i Cantoni possono trascurare un compito, loro assegnato in virtù dell'articolo 3 della Cost., senza rischiare sanzioni, sempre che la Costituzione federale non stabilisca — come specifica l'articolo 27 capoverso 4 — una particolare competenza della Confederazione in fatto di sorveglianza.

Se intende imporre la propria volontà ai Cantoni nelle questioni universitarie, la Confederazione dovrà anzitutto darsi le competenze necessarie, modificando e completando la Cost., come già il Consiglio federale e il Parlamento tentarono di fare mediante una modificazione — poi respinta dai votanti il 4 marzo 1973 — della Cost. riguardo all'insegnamento. Codesta considerazione vale comunque per i Cantoni sprovvisti d'alta scuola. La Confederazione può invece svolgere, attraverso i sussidi, una certa influenza sui Cantoni «universitari».

3. Ammissione alle università cantonali

Le università cantonali sono istituti di diritto pubblico dei Cantoni che ne hanno la responsabilità. In campo universitario tali Cantoni debbono prendere iniziative. I Cantoni dotati d'università soddisfano a codesto obbligo mantenendo la loro alta scuola. Al riguardo debbono ottemperare al diritto costituzionale e, come beneficiari di sussidi federali, alle prescrizioni della LAU. A prescindere da codeste restrizioni i Cantoni godono d'una libertà d'azione piuttosto ampia quanto ad ordinamento e struttura della loro alta scuola.

In particolare, un Cantone dotato d'università non ha obbligo di soddisfare tutte le domande di posti di studi e può dunque adottare provvedimenti limitativi dell'accesso alla propria università. Codesta possibilità non è vietata dal diritto positivo della Confederazione; e parimenti non v'è alcun diritto costituzionale, particolare ed assoluto, che garantisca da parte dello Stato la formazione universitaria (cfr. ATF 103 Ia 373 seg.; 103 Ia 398; 100 Ia 194). Parimenti, l'articolo 2 (diritto alla formazione) del (primo) protocollo aggiuntivo, del 20 marzo 1952, della Convenzione per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, finora non ratificato dalla Svizzera, non giustificerebbe nessuna rivendicazione. Ciò non significa però che il Cantone dotato d'università sia interamente libero di fissare il modo di sviluppo della sua alta scuola e le condizioni d'accesso alla medesima.

Non ha il diritto di amministrarla in modo arbitrario e di venir meno al principio della parità di trattamento davanti alla legge, nè può, in nessun caso, scegliere soluzioni sragionevoli o ingiuste. Innanzitutto il Cantone veglierà a che il candidato studente abbia diritto, giusta l'articolo 4 della Cost., a un trattamento uguale e non arbitrario allorché accede a un'alta scuola (cfr. ATF 103 Ia 394). Questo principio va applicato rigorosamente. L'arti-

colo 4 della Cost. è da interpretare nel contesto del diritto costituzionale. La formazione universitaria è in stretta relazione con vari diritti fondamentali, segnatamente con la libertà del commercio e dell'industria (art. 31 Cost.) e con quella personale (cfr. A. Grisel, la libertà personale ed i limiti del potere giudiziario, in *Revue internationale de droit comparé*, Agen, 1975, p. 569 e seg.; P. Saladin, das Recht auf Bildung, in *ZSR* 90 (1971) I, p. 137 e seg.). Sono in campo anche qui obiettivi fondamentali dello Stato. Il *numerus clausus* può essere introdotto soltanto per ragioni imperative e dopo matura riflessione. Si avrà inoltre cura che le restrizioni non vadano oltre lo stretto necessario e si eviterà qualsiasi discriminazione.

II. Domicilio e *numerus clausus*

1. Trattamento preferenziale dei propri abitanti da parte dei Cantoni «universitari»

I Cantoni dotati d'università fissano le condizioni di accesso alla medesima. Queste ultime vanno stabilite sia mediante una legge sia mediante un'ordinanza giuridica promulgata da una delegazione legale (cfr. ATF 163 Ia 374; 103 Ia 400 e seg.).

Il *numerus clausus* non va introdotto arbitrariamente, né va regolato in modo contrario all'eguaglianza. Si giudicherà se una regolamentazione contravenga, o no, a questi principi (e dunque all'art. 4) confrontandola con le disposizioni e con i giudizi di valore contenuti nel diritto costituzionale.

Secondo l'articolo 43 capoverso 4 prima frase della Cost., il cittadino svizzero domiciliato gode, nel luogo di domicilio, di tutti i diritti dei cittadini del Cantone e, in pari tempo, anche di tutti i diritti dei cittadini del Comune. Ne consegue che un Cantone dotato d'alta scuola deve applicare le medesime condizioni d'accesso all'università riguardo ai propri cittadini non meno che agli altri confederati là stabilitisi: una cittadinanza cantonale diversa non costituisce un criterio di selezione valido per quanto concerne gli abitanti di un Cantone.

Secondo l'articolo 60 della Cost. tutti i Cantoni hanno l'obbligo di trattare i cittadini degli altri Stati confederati alla medesima stregua di quelli del loro Stato sia in fatto di legislazione sia per quanto concerne la procedura giudiziaria (e dunque, secondo la dottrina e la giurisprudenza costanti, anche quanto ad attività amministrativa). Riguardo agli abitanti di un Cantone, l'articolo 60 Cost. ripete il principio dell'articolo 43 capoverso 4; riguardo ai domiciliati fuori del Cantone, l'articolo 60 aggiunge che la cittadinanza cantonale non può valere, nemmeno per essi, come criterio di trattamento: se un Cantone deve mettere le proprie attrezzature a disposizione dei suoi cittadini domiciliati fuori dal territorio cantonale, ne consegue che deve farlo per tutti i confederati domiciliati fuori Cantone.

L'articolo 60 della Cost. non stipula, invece, che si debbano trattare in modo affatto identico gli Svizzeri domiciliati nel Cantone e quelli domiciliati fuori. Ne consegue che gli abitanti di un Cantone possono essere avvantaggiati se considerazioni oggettive e ragionevoli giustificano un trattamento

differenziato secondo il domicilio. Questo trattamento di parità relativa, oltre ad esser largamente diffuso nell'amministrazione dei servizi pubblici, è conforme all'obbligo usuale e naturale del Cantone, che deve occuparsi primamente dei propri abitanti. In riferimento ad un caso di limitazione dell'accesso e della durata degli studi all'università di Basilea, ricorderemo come il Tribunale federale, richiamandosi a decisioni anteriori consimili, dichiarasse esplicitamente: «Considerando, del resto, non meno l'articolo 4 che gli articoli 43 e 60 della Cost., al Cantone non è vietato, per principio, favorire i cittadini svizzeri domiciliati sul suo territorio, a scapito degli abitanti d'altri Cantoni riguardo la fruizione di un istituto cantonale, a condizione che codesto trattamento differenziato si giustifichi con ragioni serie e oggettive, in rapporto concreto con le questioni da regolare» (ATF 103 Ia 369, trad.).

Nel messaggio del 4 ottobre 1976 riguardante l'aiuto alle alte scuole e alla ricerca, il Consiglio federale dichiarava: «In difetto di una modificazione costituzionale corrispettiva, la Confederazione non può impedire ai Cantoni universitari di dar la preferenza ai propri cittadini in ordine all'ammissione agli studi, segnatamente quando l'offerta di posti è insufficiente. In tal caso potrebbe, al massimo, negare i sussidi» (FF 1976 III 913).

All'opposto, col decreto del 18 luglio 1972 (B. Verf GE 33.303), la Corte costituzionale tedesca (RF), fondandosi sul principio della libera scelta della professione, garantito dalla legge fondamentale, e sul principio correlativo dell'uguaglianza in materia d'ammissione alle alte scuole, dichiarava anti-costituzionale il «Landeskindervorteil» (privilegio accordato ai giovani della Regione) promulgato dallo Stato di Baviera. Il privilegio, scostandosi dall'abituale criterio della capacità, favoriva i candidati studenti domiciliati in Baviera e titolari di certificati conseguiti in Baviera o nella zona limitrofa. La libera scelta della professione è garantita anche dalla Costituzione federale svizzera, segnatamente nel suo articolo 31, e il legame tra libertà di scelta della professione ed accesso ad un'alta scuola è evidente. Tuttavia, se la Costituzione federale, garantendo un certo diritto fondamentale, assegna in merito ai Cantoni una funzione pubblica importante senza disciplinarla in modo preciso, essa deve tollerare, secondo la nostra dottrina (analoga a quella statunitense), che vengano per i cittadini provvedimenti diversi a seconda della loro cittadinanza cantonale. «Il principio espresso nell'ultima frase della prima sentenza pronunciata in materia di *numerus clausus* (Trattandosi dei diritti fondamentali dei cittadini, il legislatore federale ed i legislatori dei Länder, legiferando ciascuno nel proprio ambito, dovrebbero preoccuparsi maggiormente di unificare la loro legislazione) ove fosse applicato a tutti i settori della vita del cittadino suscettivi di protezione giuridica condurrebbe in breve tempo alla fine del federalismo». (J. Salzwedel, *Zur Bedeutung der Numerus Clausus-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für die Grundrechtsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland*). — In ugual senso si esprime anche uno studio sull'armonizzazione in fatto d'accesso alle alte scuole, pubblicato in: *Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung, Beiheft 6, Verfassungsrechtliche Fragen des Hochschulzugangs*, Tübingen 1978 p. 241).

I Cantoni dotati d'università possono favorire i loro abitanti nell'accesso a tale scuola, se ragioni serie ed obiettive lo giustificano (ATF 103 Ia 374), poiché l'insegnamento universitario è compito dei Cantoni e la Costituzione federale lascia agli stessi una libertà notevole nell'adempimento di tale compito. I Cantoni dotati d'alta scuola possono dunque favorire i candidati studenti e gli studenti domiciliati sul loro territorio a condizione che il provvedimento si fondi su motivi concreti e venga applicato in modo oggettivo. A causa, per esempio, di una ristretta capacità ricettiva, il Cantone «universitario» può instaurare il *numerus clausus* e limitare il numero degli studenti domiciliati fuori dal suo territorio, al fine di garantire l'accesso all'università agli studenti del Cantone che adempiano le condizioni d'ammissione all'università.

Il Cantone universitario può anche esigere tasse d'iscrizione più alte dagli studenti domiciliati fuori del suo territorio. È noto che le alte scuole son finanziate per larga parte mediante le imposte degli abitanti del Cantone, sicché risulta conforme ad equità, analogamente a quanto avviene negli ospedali cantonali, favorire i contribuenti. La circostanza che uno studente domiciliato nel Cantone paghi, oltre all'imposta personale quella sulla sostanza e sul reddito non è determinante; basta che egli appartenga alla categoria d'abitanti del Cantone che ne finanziano l'alta scuola (così come, inversamente, ogni abitante di un Cantone è obbligato a finanziarne l'Università mediante le proprie imposte, senza riguardo al fatto ch'egli non possa, o non voglia, per un motivo qualsiasi, usufruire della stessa).

Sarebbe invece arbitrario rifiutare studenti domiciliati fuori del Cantone se vi son posti di studio ancora disponibili, o escludere studenti già ammessi, invocando un *numerus clausus* introdotto nel frattempo per gli studenti provenienti da altro Cantone, o anche seguire nei loro confronti una politica discriminatoria (ad es. esami più severi, provvedimenti disciplinari più rigorosi, o altri criteri distinti per i quali la differenza tra abitanti del Cantone e domiciliati fuori del suo territorio non può fondarsi oggettivamente).

La LAU stessa, del resto, non proibisce ai Cantoni «universitari» a beneficio dei sussidi federali di favorire gli abitanti riguardo a settori nei quali un trattamento differenziato, nel senso della giurisprudenza del Tribunale federale, si fonda su motivi concreti in relazione con le circostanze (cfr. in merito il cap. II/3).

Questione ben diversa è quella di sapere se un Cantone «universitario» si valga di tale possibilità: per principio è libero di decidere in merito. Ha tuttavia l'obbligo, per codesta questione così come per ogni altra, di pesare accuratamente le ragioni che in determinate circostanze, militano pro o contro. Nella valutazione degli interessi in campo, le istanze competenti del Cantone «universitario» debbono tener conto, tra l'altro, dell'evoluzione storica dell'insegnamento superiore in Svizzera, evoluzione che è contraria a un trattamento preferenziale nei confronti degli abitanti del Cantone. Il rapporto di fiducia instauratosi da generazioni tra Cantoni «universitari» e Cantoni non dotati d'alta scuola non consentono, neppure giuridicamente, di cambiare bruscamente il sistema, ossia di optare per l'introduzione imperativa e rapida di provvedimenti a scapito degli abitanti domiciliati fuori del Can-

tone «universitario». Il principio costituzionale, non scritto, della fedeltà confederale, valido anche nei rapporti tra Cantoni, richiede una certa moderazione nella modificazione di vecchie abitudini, pur se il diritto a cambiamenti non è contestato. La circostanza che i piccoli Cantoni non siano in grado di mantenere un'università, e debbano pertanto ricorrere a soluzioni cooperative, e la necessità di garantire uguali possibilità di studio per tutti — obiettivo perseguito dalla politica svizzera — vietano di svantaggiare improvvisamente, e senza motivo, i candidati studenti domiciliati fuori dei Cantoni «universitari».

Tenuto conto delle considerazioni ora esposte, un Cantone «universitario» non dovrebbe abusare dei propri poteri allorché introduce il *numerus clausus* o altri provvedimenti che favoriscono i propri abitanti e svantaggiano, invece, i candidati studenti e gli studenti d'altri Cantoni. Il Cantone dotato d'alta scuola commetterebbe, di fatto, un errore sfruttando le possibilità limitative che gli competono, meglio farebbe adottando sistemi misti che favoriscano soltanto relativamente gli abitanti del Cantone. In determinate circostanze è infatti ammissibile e, anzi, pertinente dar la preferenza, sulla scorta di criteri selettivi, a un ottimo candidato d'altro Cantone, rispetto ad uno indigeno, meno capace; siffatto provvedimento è consono alla struttura federativa integrata. Queste considerazioni inducono ad optare per soluzioni elastiche, rispettose della parità di trattamento degli studenti. Le istanze competenti hanno, di fatto, amplissima libertà d'azione, a patto d'agire entro limiti ragionevoli, proporzionati alle concrete circostanze. Parimenti, il divieto di procedere ad arbitrio fissa soltanto certe proibizioni e certi obblighi elementari che vanno in ogni caso rispettati. Per il resto la libertà di decisione spetta alle istanze legittimate dal diritto costituzionale e può essere soltanto oggetto della critica politica.

I vantaggi accordati da un Cantone ai propri abitanti dovrebbero potersi estendere a quelli di altri Cantoni, ben determinati, se ragioni oggettive lo giustificano e a condizione che tali vantaggi vengano offerti ad altri Cantoni ancora. I Cantoni «universitari» possono, ad esempio, accordarsi la reciprocità. I vantaggi che i Cantoni si riconoscono mutuamente, per via di reciprocità o anche soltanto di fatto, sono usuali in vari settori giuridici (nel diritto fiscale, ad es., o riguardo a talune autorizzazioni di polizia). Siffatto trattamento preferenziale non contravviene agli articoli 4 e 60 della Cost., perché il diritto di reciprocità accordato da un Cantone costituisce un criterio distintivo oggettivo nei confronti di un Cantone che non accorda tale diritto. Parimenti i candidati studenti provenienti da un altro Cantone vanno esenti da un eventuale *numerus clausus*, da maggiori tasse d'iscrizione, o da altri consimili provvedimenti riguardanti i candidati venuti da fuorivia, se il loro Cantone di domicilio contribuisce al finanziamento per l'esercizio dell'università.

2. Cantoni «non universitari» e *numerus clausus*

L'insegnamento universitario è un compito statale anche per i Cantoni non dotati di università, compito che debbono svolgere in virtù della ripartizione

vigente fra Confederazione e Cantoni. Sono dunque chiamati a fornire una certa prestazione anche in questo campo, il che fanno già oggi accordando borse e prestiti di studio agli studenti dei loro Cantoni iscritti ad un'alta scuola.

Quando la formazione universitaria più non sembra garantita per i loro abitanti desiderosi di studiare ed idonei, anche i Cantoni non universitari hanno l'obbligo di adottare provvedimenti che garantiscano la formazione accademica. Venendo meno a questo obbligo — già l'abbiamo spiegato — i Cantoni non adempirebbero la funzione statale fondamentale loro affidata secondo la vigente ripartizione dei compiti.

La Costituzione federale non prescrive però come debbano procedere. Essi possono ideare l'istituzione di alte scuole, come ha fatto, ad esempio, il Cantone di Lucerna; possono anche partecipare al finanziamento dell'esercizio di un'università esistente e garantire in tal modo ai loro abitanti un certo numero di posti di studio, come è stato concordato, ad esempio, tra il Cantone di Basilea campagna e l'Università di Basilea. I Cantoni dotati d'alta scuola non hanno il diritto di rifiutare tale partecipazione finanziaria di altri Cantoni, partecipazione legata a diritti di cogestione. L'esiguità della Svizzera non permette ad ogni Cantone d'avere la propria università. Il rifiuto, non oggettivamente giustificato, di tale partecipazione sarebbe arbitrario e derogherebbe al principio costituzionale, non scritto, della solidarietà confederale.

Quando Cantoni «non universitari» versano contributi ragguardevoli ai Cantoni dotati d'alta scuola, quasi inevitabilmente si giunge a forme di collaborazione. Queste assumerebbero particolare rilevanza segnatamente qualora candidati studenti del Cantone «universitario» e quelli dei Cantoni «non universitari», che versano un contributo, dovessero venir soggetti a un certo *numerus clausus*.

A prescindere dal carattere uniforme della maturità, i Cantoni non dotati d'alta scuola non hanno alcuna competenza a decidere circa l'accesso alle alte scuole. In considerazione di un *numerus clausus* vigente, hanno però la possibilità di esprimere raccomandazioni, di fissare criteri selettivi e, se necessario, di operare scelte tra i titolari di maturità. Ciò presuppone, beninteso, una legge formale. Sono inoltre concepibili contratti tra Cantoni «universitari» e Cantoni «non universitari». In tal caso, importa chiarire quale forma si convenga a tali contratti e quali siano i loro rapporti con la legislazione cantonale, poiché il diritto pubblico cantonale differisce notevolmente da un Cantone all'altro. Si possono anche ideare organi comuni con poteri di decisione autonomi.

3. Confederazione e *numerus clausus*

Secondo l'articolo 27 capoverso 1 della Cost., la Confederazione è autorizzata a sussidiare le università cantonali e, secondo l'articolo 27^{sexies} capoverso 1 Cost., deve incoraggiare la ricerca scientifica che ivi si svolge. L'ampiezza e i modi dell'incoraggiamento sono fissati dalla legislazione fede-

rale. Il legislatore federale dispone di un vasto campo d'azione. Importa tuttavia che tenga conto degli interessi pubblici svizzeri, che osservi la Costituzione federale, le disposizioni particolari, la gerarchia di valori dalla quale prende norma.

Se i Cantoni «universitari» rinunciano a introdurre un *numerus clausus* per gli svizzeri e per gli stranieri domiciliati in Svizzera, la Confederazione può accordare sussidi supplementari (vedi art. 24^{bis} opv. 3 della LAU, disposizione in vigore nel primo periodo di sussidiamento, 1969-1974). Questa regolamentazione è interamente conforme allo scopo cui mirano gli articoli 27 capoverso 1 e 27^{sexies} capoverso 1 della Cost.

La Confederazione è autorizzata a versare sussidi ai Cantoni «universitari», se questi favoriscono i propri candidati-studenti idonei a studi accademici? La risposta è affermativa. Per quanto concerne le proprie alte scuole, la Confederazione non è autorizzata a favorire o a svantaggiare gli studenti a seconda del loro domicilio; diversamente, istituirebbe privilegi di luogo, il che è esplicitamente vietato dall'articolo 4 della Cost. La parità di diritto garantita dalla Costituzione federale è resa tuttavia relativa dall'ordinamento federativo del nostro Stato, ordinamento fissato dalla medesima Costituzione federale. Infatti i Cantoni, a certe condizioni, possono favorire i propri abitanti: è prassi corrente, riconosciuta dalla dottrina e sancita dal Tribunale federale. Se vanno sostenute attività d'interesse nazionale la Confederazione emana assai spesso leggi d'incoraggiamento, semprché ne abbia la competenza. È allora frequente che i sussidi federali dipendano dall'importanza delle prestazioni cantonali, ad esempio, dagli investimenti accordati dall'amministrazione cantonale o dai contributi cantonali forniti a privati. Il legislatore federale accetta dunque che un Cantone, più intraprendente, benefici di maggiori sussidi, ossia che la popolazione di quel Cantone ricavi un più largo aiuto finanziario dallo Stato centrale quanto maggiore è lo sforzo, e che la popolazione di un Cantone meno attivo, o di più ristrette possibilità finanziarie, venga invece avvantaggiata in minor misura. Non v'è dunque uguaglianza assoluta di trattamento dei cittadini da parte dello Stato centrale; ciò nonostante l'eguaglianza di diritto non viene lesa nel suo principio. Il versamento di sussidi federali in funzione dell'attività dei Cantoni è consono alla struttura federativa della Svizzera. Nell'impostazione dei sussidi federali il criterio federalista non deve, invero, essere il solo elemento determinante, ma va comunque tenuto presente.

Per quanto concerne l'aiuto alle università, il problema è un po' più delicato, poiché, a cagione dell'evoluzione storica, questo compito nazionale è svolto soltanto da alcuni Cantoni, ossia da quelli dotati d'università. Considerato il carattere nazionale dell'insegnamento superiore, a mio giudizio, e tenuto conto dell'articolo 4 della Cost., la Confederazione non dovrebbe accordare sussidi al Cantone che amministri la sua università unicamente secondo gli interessi, bisogni e desideri della propria popolazione. Reputo invece ammissibile che la Confederazione aiuti finanziariamente i Cantoni universitari che — sulla scorta di un sistema misto — favoriscono soltanto entro certi limiti moderati i propri candidati-studenti e studenti quanto ad accesso e a tasse d'iscrizione. Lasciando ai Cantoni l'esercizio delle alte scuole, la Confe-

derazione accetta implicitamente la possibilità di trattamenti preferenziali nei confronti degli studenti cittadini del Cantone «universitario» (Landeskinderprivilegien). Il legislatore federale può riallacciarsi a soluzioni di tal genere senza contravvenire alla Costituzione federale. Stante la necessità di una cooperazione intercantonale nel settore universitario, supponiamo che i Cantoni dotati d'alta scuola siano disposti a far partecipare in un modo o nell'altro all'esercizio della propria università i Cantoni vicini e «non universitari». Il trattamento più o meno favorevole dei candidati studenti e degli studenti provenienti da Cantoni senza università dipende, in definitiva, da tali Cantoni medesimi. Nella LAU il legislatore federale è partito dal principio che i Cantoni «universitari» possono favorire i propri abitanti in merito all'accesso alla loro università soltanto entro i limiti in cui un trattamento differenziato risulti fondato su motivi seri ed oggettivi inerenti ai problemi particolari da risolvere, conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale. È quanto risulta da una conclusione a contrario dell'articolo 24^{bis} capoverso 3 della LAU.

La legge federale del 7 ottobre 1977 su l'aiuto alla alte scuole e la ricerca, respinta nella votazione federale del 28 maggio 1978, s'ispirava ad una concezione analoga. L'articolo 6 di tale legge recitava: «La Confederazione e i Cantoni garantiscono, per l'ammissione alle scuole superiori, l'uguaglianza di trattamento per tutti gli svizzeri, i cittadini del Principato del Liechtenstein, gli stranieri domiciliati in Svizzera e i rifugiati». Tuttavia l'articolo 39 capoverso 1 della medesima legge diceva: «Se l'uguaglianza di trattamento, giusta l'articolo 6, e le decisioni della Conferenza governativa, giusta l'articolo 51 capoverso 1 lettere b a d, sono ossequiate, per la formazione di studenti non domiciliati nel Cantone i tassi del sussidio d'esercizio sono aumentati». Secondo gli articoli 51 capoverso 1 lettera c e 16 capoverso 2, la Conferenza governativa avrebbe statuito sulle direttive riguardanti le condizioni d'ammissione ad un'alta scuola; le direttive riguardavano soprattutto gli «altri certificati d'ammissione» (diversi, cioè, dalla maturità federale) e «questioni d'ordine tecnico» (cfr. messaggio del Consiglio federale sull'aiuto alle alte scuole e sulla ricerca, del 4 ottobre 1976, FF 1976 III 913). Queste direttive non avrebbero impedito, per principio, ai Cantoni universitari d'introdurre un *numerus clausus*. Conseguentemente l'articolo 39 capoverso 1 della medesima legge si limitava a disporre che solo il supplemento accordato dalla Confederazione per gli studenti domiciliati in altri Cantoni sarebbe stato soppresso qualora il Cantone universitario più non avesse trattato alla medesima stregua tutti gli Svizzeri, introducendo un *numerus clausus* che favorisse i propri abitanti. Ciò collima col passo del messaggio del Consiglio federale (qui menzionato nel paragrafo II/1) secondo cui, mancando un sufficiente aggancio costituzionale, la Confederazione non può impedire che, per l'ammissione agli studi, i Cantoni universitari diano la preferenza ai propri cittadini (FF 1976 III, 921). Il Consiglio federale specifica tuttavia che «in tali casi la Confederazione potrebbe, al massimo, negare i sussidi» (FF 1976 III, 921). È, questo, un provvedimento giustificato, poiché la Confederazione non è costretta a versare sussidi per l'aiuto universitario, secondo l'articolo 27 capoverso 1 Cost., ad un Cantone che nelle im-

matricolazioni favorisca i propri cittadini. (In tal caso la Confederazione non sarebbe invece autorizzata a negare all'alta scuola in questione i sussidi per la ricerca scientifica secondo l'art. 27^{sexies} cpv. 1 Cost.). La Confederazione potrebbe impiegare interamente i suoi sussidi a prevenire un *numerus clausus* e, in particolare, un *numerus clausus* applicato in funzione del domicilio. Secondo l'articolo 27 capoverso 1 della Cost., potrebbe anche aprire un'università federale ed altri istituti d'insegnamento superiore per venire in aiuto ai candidati studenti dei Cantoni non «universitari», svantaggiati dai «Landeskinderprivilegien». La soluzione migliore sarebbe tuttavia quella che la Confederazione agisse in modo che tutti gli abitanti della Svizzera desiderosi, e capaci, di compiere studi superiori abbiano la possibilità di compiere gli studi di loro scelta nelle università esistenti. I Cantoni, con o senza alte scuole, debbono dare parimenti il loro contributo finanziario a questo settore.

Si potrebbe ammettere che i Cantoni universitari svantaggino provvisoriamente i Cantoni non universitari e non disposti a collaborare, applicando ai cittadini di tali Cantoni condizioni d'ammissione e tasse d'iscrizione meno favorevoli. Se, in seguito, tutti i Cantoni assumono le proprie responsabilità nel settore dell'insegnamento superiore, tenendo conto dei vantaggi che l'università rappresenta per il Cantone che ne è sede, gli interessi della Confederazione si troveranno, a lunga scadenza, tutelati. In accordo con la concezione della vigente LAU, il versamento di sussidi federali ad alte scuole cantonali si giustifica anche se i Cantoni universitari introducessero un *numerus clausus* in funzione del domicilio, a condizione tuttavia di non applicare questo sistema in modo troppo rigido, vale a dire prevedendo in ogni caso contingenti extracantonali per tutti i Cantoni della regione, e favorendo una collaborazione intercantonale, segnatamente con i piccoli Cantoni vicini.

III. Risposta ai quesiti

1. E' la Confederazione autorizzata a versare sussidi alle università cantonali quando, in tali scuole, tutti i cittadini svizzeri non siano trattati alla medesima stregua, vale a dire quando, stante il *numerus clausus*, i cittadini vengano a trovarsi favoriti o svantaggiati secondo il luogo di domicilio?

La Confederazione è autorizzata a versare sussidi a un Cantone universitario anche se quest'ultimo, per ragioni oggettive ed impellenti, introduce un *numerus clausus* e, per ciò stesso, avvantaggia i propri abitanti. Si presuppone, però, che il Cantone universitario non accolga soltanto gli abitanti del suo territorio, e che sia disposto a risolvere con i Cantoni della regione i problemi posti dall'insegnamento superiore; e, inoltre, si presuppone pure che sia disposto a rinunciare ai privilegi accordati ai propri abitanti, non appena i Cantoni anzidetti contribuiranno in modo adeguato al finanziamento dell'alta scuola. La Confederazione è parimenti autorizzata a versare sussidi ad un Cantone universitario allorché tale Cantone impone agli stu-

denti provenienti da fuorivia tasse più elevate, sin tanto che le spese dell'alta scuola — a prescindere dai sussidi federali — siano coperte per la maggior parte dal Cantone stesso.

2. Possono i Cantoni «universitari» svantaggiare i propri abitanti a favore di candidati studenti d'altri Cantoni, ad esempio sulla scorta di criteri selettivi d'ordine qualitativo oppure mediante sorteggio nel caso di contingentamento?

Tenendo in esercizio le loro alte scuole, i Cantoni universitari adempiono un compito nazionale, e contribuiscono al rispetto del principio dell'uguaglianza di possibilità di studio per tutti, principio auspicato — ma non garantito in modo assoluto — dalla Costituzione federale.

Di conseguenza un *numerus clausus* introdotto per ragioni oggettive ed impellenti non dev'esser necessariamente in funzione del domicilio. Si possono dunque accettare procedure d'ammissione stando alle quali tutti i candidati svizzeri hanno possibilità uguali, sicché gli abitanti del Cantone universitario non ne risultano avvantaggiati.

3. Possono i Cantoni sprovvisti d'università, e privi pertanto di facoltà di decisione in merito all'accesso alle alte scuole, svantaggiare i propri abitanti, in caso di contingentamento, mediante un meccanismo selettivo?

Le considerazioni esposte rispondendo al 2º quesito per analogia valgono pure per il 3º. Nel caso di *numerus clausus* non determinato dal domicilio, i Cantoni non universitari possono partecipare, stante la cooperazione intercantonale, alla scelta dei candidati studenti. La questione di sapere se trattisi di semplici raccomandazioni, o di competenze di codecisione, dipende dalle modalità delle convenzioni intercantionali. Occorre inoltre che ogni Cantone disponga a tal fine di un fondamento legale.

Il tema, stante la sua complessità, è stato trattato soltanto per sommi capi. Spero d'aver risposto, ciò non di meno, ai quesiti giuridici posti e d'aver sviluppato le considerazioni fondamentali corrispettive.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della mia alta considerazione.

prof. Y. Hangartner

Messaggio concernente i crediti per il quarto periodo di sussidiamento secondo la legge sull'aiuto alle università del 23 aprile 1980

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1980
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	80.031
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.07.1980
Date	
Data	
Seite	733-786
Page	
Pagina	
Ref. No	10 113 237

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.