

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

del 13 febbraio 1989

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Col presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un progetto di decreto federale sui crediti per il settimo periodo di sovvenzione secondo la legge sull'aiuto alle università (in seguito LAU).

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

13 febbraio 1989

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Delamuraz

Il cancelliere della Confederazione, Buser

---

## Compendio

*La legge sull'aiuto alle università è essenzialmente una legge che disciplina il versamento di sussidi, di cui ne prevede due tipi: da un lato, i sussidi di base destinati ad alleviare la gestione delle università e dall'altro, i sussidi agli investimenti. I crediti necessari sono concessi per un periodo di parecchi anni, definito periodo di sovvenzione, tramite decreto federale d'obbligatorietà generale, sottoposto a referendum.*

*Il 9 ottobre 1987 avete concesso i crediti necessari per il sesto periodo di sovvenzione (1988-1989); in precedenza, il 1° aprile 1987, vi avevamo proposto di limitare tale periodo a due anni, pensando che la LAU, a revisione conclusa, potesse entrare in vigore il 1° gennaio 1990. In realtà, avevamo sottovalutato il tempo necessario per preparare e discutere la legge (trattata nel nostro messaggio del 25 maggio 1988 concernente il secondo pacchetto di misure per una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni), nonché per predisporre le nuove norme esecutive. Queste sono le ragioni che ci inducono a sottoporvi la richiesta di crediti per un settimo periodo di sussidiamento, tale da garantire la transizione fino all'entrata in vigore della nuova LAU. Normalmente, questo periodo dovrebbe comprendere due anni, ovvero 1990 e 1991, tuttavia bisogna considerare l'eventualità di prolungarlo di un anno, qualora l'entrata in vigore della nuova legge fosse ulteriormente dilazionata.*

*L'ammontare totale dei sussidi di base per il settimo periodo di sovvenzione dovrebbe essere di 649 milioni di franchi, ripartiti in due quote annue di 317 milioni di franchi per il 1990 e rispettivamente di 332 milioni di franchi per il 1991.*

*In analogia a quanto avvenne nel sesto periodo di sovvenzione, prevediamo di stanziare un credito di impegno di 155 milioni di franchi destinato a sussidi per gli investimenti.*

*Nell'eventualità che il settimo periodo di sussidiamento comprendesse un terzo anno, vi proponiamo di fissare a 348 milioni di franchi la quota annua dei sussidi di base per il 1992 e di portare il credito di impegno destinato agli investimenti da 155 a 230 milioni di franchi.*

## **1 Parte generale**

### **11 Situazione iniziale**

#### **111 Importanza dell'aiuto alle università**

Gli aiuti federali ai Cantoni universitari permangono essenziali, sebbene a partire dal 1981 siano coinvolti nel finanziamento delle università anche i Cantoni non universitari, in virtù di un accordo intercantonale. Nel 1986, questi ultimi coprivano il 4 per cento circa dei costi globali di gestione delle università; cifra che rivela l'entità degli oneri che gravano sui Cantoni universitari. Gli studenti all'inizio di un ciclo di studi sono leggermente meno numerosi, tuttavia il corpo studentesco totale segue una lenta progressione. D'altro lato, saranno necessarie ingenti somme per l'acquisizione di apparecchi e per modernizzare le infrastrutture tecniche. L'integrazione europea induce le università a rafforzare la cooperazione internazionale, ed evitare così un'inesorabile marginalizzazione dall'Europa di domani. Non dimentichiamo infine che le nostre università devono far fronte ai bisogni crescenti e spesso divergenti di una società e di un'economia in costante evoluzione. Queste brevi indicazioni sono sufficienti per illustrare l'importanza degli aiuti federali nello sviluppo del nostro sistema universitario; per le stesse ragioni, abbiamo spesso insistito sulla necessità assoluta di mantenerli almeno al livello attuale.

#### **112 La legge sull'aiuto alle università (LAU) e i relativi crediti**

La legge federale del 28 giugno 1968 sull'aiuto alle università (RS 414.20) disciplina il sistema di sussidi e, nel contempo, offre le necessarie basi legali per svolgere una politica universitaria su scala nazionale. Tramite gli aiuti alle università, la Confederazione consente ai Cantoni universitari e alle istituzioni riconosciute secondo l'articolo 3 della legge testé ricordata di fornire alle università e agli altri istituti di insegnamento e di ricerca le prestazioni indispensabili per garantire un funzionamento e prospettive di sviluppo di livello eccellente. Secondo le due principali categorie di spese, la LAU distingue due tipi di aiuti federali: da un lato, la Confederazione versa sussidi di base annuali per spese di gestione che gravano sui Cantoni e sulle istituzioni sussidiate. D'altro lato, essa concede sussidi per determinati investimenti, costruzioni o acquisizioni di materiale, per quanto ciò sia proficuo all'insegnamento e alla ricerca, agli studenti in generale o all'amministrazione universitaria. I crediti necessari per i due tipi di sussidi sono votati dalle Camere per un periodo pluriennale, chiamato periodo di sovvenzione, tramite decreto federale d'obbligatorietà generale, sottoposto a referendum (articolo 14 capoverso 1 LAU). Le spese a tal fine sono regolate da un pacchetto finanziario per i sussidi di base (somma globale = montante massimo per periodo, suddiviso in quote annue = crediti di versamento), e da un credito d'impegno destinato a sussidiare gli investimenti (autorizzazione ad assumere impegni di sussidiamento nei limiti di un importo massimo stabilito dalle camere).

La LAU in vigore è attualmente in revisione, in seguito al nostro progetto del 25 maggio 1988 concernente il secondo pacchetto di misure per una nuova ri-

partizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (FF 1988 II 1149). Questa revisione, formalmente completa, riguarderà anche diversi problemi materiali, una definizione più precisa dei sussidi per investimenti, la semplificazione della procedura di sussidio, una migliore ripartizione dei compiti tra gli organi e la creazione di una base legale per sussidi straordinari limitati nel tempo, destinati a progetti d'interesse nazionale; per dettagli in merito, si veda il relativo messaggio (FF 1988 II 1180-95 e 1232-37).

### **113 Il sesto e il settimo periodo di sovvenzione secondo la LAU**

Il 9 ottobre 1987, le Camere hanno stabilito che il sesto periodo di sovvenzione secondo la LAU dovesse comprendere il 1988 e il 1989 ed hanno votato i crediti richiesti, seguendo la nostra proposta del 1° aprile 1987 (FF 1987 II 319). Inizialmente, avevamo previsto di estendere il sesto periodo di sovvenzione a quattro anni, in analogia a quanto fatto in precedenza (1984-1987). In seguito, abbiamo abbandonato questa idea pensando che i lavori di revisione della LAU e il secondo pacchetto di misure per una nuova ripartizione dei compiti fossero ad un punto tale da permettere l'entrata in vigore della legge a decorrere dal 1° gennaio 1990. Ragioni imprevedibili hanno poi ritardato l'elaborazione dei testi, nel corso del 1987 - si è dovuto ad esempio affidare l'avamprogetto della LAU ad un gruppo di lavoro composto da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni per raggiungere un consenso - cosicché, soltanto il 25 maggio 1988 si è potuto adottare, e quindi sottoporvi, il disegno di legge concernente il secondo pacchetto di misure per una nuova ripartizione dei compiti.

Parimenti, nell'aprile del 1987, abbiamo sottovalutato il tempo necessario per la preparazione della nuova LAU e, conseguentemente, dobbiamo sottoporvi le nostre proposte per un settimo periodo di sovvenzione secondo la LAU in vigore. Questo periodo comprende gli anni 1990 e 1991, anni che inizialmente dovevano appartenere al sesto periodo di sovvenzione. Non va esclusa infine l'eventualità di dover estendere il settimo periodo ad un terzo anno, il 1992 (cfr. n. 114).

Materialmente, la creazione di un settimo periodo di sovvenzione non pone problemi poiché la procedura di valutazione del fabbisogno finanziario, svolta dalla Commissione di pianificazione universitaria, nonché i pareri della Conferenza universitaria svizzera e del Consiglio svizzero della scienza comprendevano fin dall'inizio un periodo esteso fino al 1991 (FF 1987 II 327-328 e 341 ss.).

### **114 Durata del settimo periodo di sovvenzione**

I lavori preparatori per il sesto periodo di sovvenzione hanno mostrato quanto fosse delicato valutare correttamente il tempo necessario per creare una nuova legislazione e a *forziori*, il tempo che intercorre tra l'adozione di un messaggio e l'entrata in vigore della nuova legge. Nel nostro messaggio concernente il secondo pacchetto di misure per una nuova ripartizione dei compiti (FF 1988 II 1169) avevamo auspicato in merito che le Camere potessero pronun-

ciarsi entro il 1991 e che i testi potessero entrare in vigore a decorrere dal 1993 (dopo il termine di referendum e l'adeguamento delle ordinanze). Per quanto riguarda la revisione della LAU, il tempo necessario dipenderà innanzitutto dai seguenti fattori: in primo luogo, proponendo una legge concisa, limitata ai grandi principi, abbiamo automaticamente optato per il disciplinamento materiale dei sussidi a livello di ordinanza. La preparazione di tale ordinanza e degli strumenti tecnici che ne derivano richiede tuttavia verifiche e consultazioni, e dunque un lasso di tempo abbastanza lungo. In secondo luogo, con l'entrata in vigore della nuova legge, le Camere dovrebbero aver votato i crediti, già raccolti e calcolati secondo le nuove disposizioni legali, destinati ad una prima fase d'applicazione.

Dal canto nostro, faremo il possibile affinché la nuova LAU possa entrare in vigore il 1° gennaio 1992, ma ci sembra poco probabile che tale termine sia rispettato. Se così non fosse, fra due anni, dovremo chiedervi nuovamente i crediti per un prolungamento del periodo transitorio. Per evitare una simile procedura, vi proponiamo con l'articolo 4 una norma che permetta di estendere il periodo di sovvenzione al 1992, fissando il relativo quadro finanziario.

## **12      Decreto federale concernente il settimo periodo di sovvenzione secondo la LAU**

### **121     Spese dei beneficiari di sussidi durante il settimo periodo di sovvenzione (1990-1991 o 1992)**

Conformemente a quanto esposto al numero 113, gli organi consultivi hanno valutato il fabbisogno finanziario per l'aiuto alle università durante il periodo quadriennale 1988-1991. I risultati della procedura di pianificazione svolta nel 1985-86 sono già stati pubblicati nel messaggio del 1° aprile 1987 concernente il sesto periodo. Faremo dunque riferimento alle cinque tabelle ivi pubblicate riguardo alle spese di gestione dei beneficiari di sussidi e agli investimenti immobiliari per gli anni 1988-1991 (FF 1987 II 369-373), come pure alle raccomandazioni formulate in merito dagli organi consultivi (FF 1987 II 341 e seg.). L'evoluzione recente non ha smentito questi dati, pertanto basterà aggiungere le prospettive d'evoluzione delle spese nel senso dei due o tre anni compresi nel settimo periodo.

Secondo l'indagine condotta dalla Conferenza universitaria svizzera sui bisogni finanziari, l'insieme delle spese di gestione delle università cantonali dovrebbe passare in cifre reali (prezzi costanti a partire dal 1987) da 1 430 milioni di franchi (1988) a 1 462 milioni di franchi (1989), 1 492 milioni di franchi (1990) e per finire a 1 523 milioni di franchi nel 1991; queste cifre-rispecchiano una crescita media, in termini reali del 2,2 per cento. Contrariamente alla Conferenza universitaria, che calcolava le spese nominali in base a un tasso di rincaro uniforme del 3 per cento, abbiamo considerato un rincaro del 2 per cento per il 1988 e del 2,5 per cento per il 1989-1991. Di conseguenza, la valutazione delle spese di gestione nominali passa, nella stessa categoria, da 1 495 milioni di franchi nel 1988 a 1 568 milioni di franchi (1989) e 1 638 milioni di franchi (1990), poi a 1 717 milioni di franchi nel 1991.

Durante il settimo periodo (1990 e 1991), le spese di gestione delle università cantonali raggiungono dunque un importo di 3 335 milioni di franchi, al quale si aggiungono 65 milioni di franchi di spese di gestione delle istituzioni riconosciute, secondo l'articolo 3 della LAU.

Per quanto riguarda gli investimenti, la Conferenza universitaria, basandosi sull'esperienza acquisita in materia di realizzazione di progetti cantonali, propone per il periodo 1988-1991 di considerare una spesa di circa 800 milioni di franchi per investimenti immobiliari e circa 200 milioni di franchi per l'acquisizione di apparecchi, lo sviluppo di biblioteche e la locazione a lungo termine di locali. Secondo la nostra valutazione, metà circa di questo importo, ossia 500 milioni di franchi, potrebbe essere investita durante il settimo periodo di sussidiamento.

Per quanto riguarda l'eventuale terzo anno del periodo di sovvenzione, l'indagine svolta presso i Cantoni per gli anni 1988-1991, non ha offerto indicazioni utili. Date le circostanze particolari di questo periodo transitorio abbiamo rinunciato ad ordinare una procedura straordinaria di pianificazione per un solo anno, accontentandoci di estrapolare i dati precedenti. Per le spese di gestione delle università nel 1991, abbiamo considerato una crescita del 4,7 per cento (2,2 per cento di crescita reale e 2,5 per cento di crescita nominale) il che equivale, nel 1992 a 1 798 milioni di franchi per spese di gestione a carico dei Cantoni universitari. Per quanto riguarda gli investimenti nel 1992, ci sembra ragionevole situare le spese dei Cantoni attorno ai 200 milioni di franchi.

## **122 Mezzi finanziari federali necessari per il settimo periodo di sovvenzione**

### **122.1 In generale**

È indispensabile garantire la continuità di sussidiamento alle università durante il periodo transitorio, in attesa della nuova LAU. Abbiamo dunque calcolato i crediti che vi chiediamo per il settimo periodo in base alla valutazione delle spese pianificate per il periodo 1988-1991, seguendo i criteri adottati per il sesto periodo di sovvenzione. I principi formulati nel nostro messaggio del 1° aprile 1987 (FF 1987 II 343 e seg.) sono tuttora validi.

### **122.2 Sussidi di base**

A partire dalla metà degli anni settanta, l'essenziale degli aiuti federali alle università si è progressivamente spostato sulle spese di gestione. Considerando questa evoluzione, abbiamo dunque cercato di incrementare i sussidi di base, nei limiti delle nostre possibilità finanziarie e politiche. Fino al 1988, per stabilire le quote annuali, in costante aumento, abbiamo utilizzato un tasso di crescita regolare (rincarò e, eventualmente, crescita reale) stabilito dalle Camere per ogni periodo. Con il sesto periodo, abbiamo introdotto per la prima volta la formula del tasso di sostegno costante dei sussidi di base. Basandoci sulla valutazione delle spese di gestione dei Cantoni per il 1988 e considerando la

quota annua prevista dal nostro piano finanziario per lo stesso anno, abbiamo ritenuto un tasso d'aiuto federale del 19,34 per cento (il sussidiamento delle istituzioni riconosciute secondo l'articolo 3 LAU può essere in questo caso trascurato, poiché irrilevante). A partire dal 1989, lo stesso tasso di sussidiamento potrà essere applicato per tutti gli anni. Seguendo questo sistema di calcolo, per il settimo periodo otteniamo le cifre seguenti:

Anno	Spese di gestione previste (in mio. fr.) <sup>1)</sup>	Aiuti federali <sup>2)</sup> (in per cento)	Quota annua proposta (in mio. fr.)
1990 .....	1 638	19,34	317
1991 .....	1 717	19,34	332
eventuale proroga:			
1992 .....	1 798	19,34	348

<sup>1)</sup> Base di calcolo:

- spese reali dei Cantoni universitari, secondo i dati forniti dalla Conferenza universitaria;
- ivi compreso un tasso annuo di rincaro del 2,5 per cento, a partire dal 1988 (2,0% per il 1988 soltanto).

<sup>2)</sup> Questo sistema di calcolo del tasso di sussidiamento degli importi di base ci sembra attendibile, poiché deriva dai piani pluriennali stabiliti dai beneficiari di sussidi. Ciò non significa tuttavia che il 19,34 per cento sia l'unico tasso possibile o corretto. Al numero 125.3 del nostro messaggio del 1° aprile 1987 (FF 1987 II 346) avevamo ricordato che possono coesistere diversi sistemi di rilevamento delle spese di gestione delle università e che nessuno di essi si è imposto in modo assoluto.

Secondo le nostre proposte, le quote annue dei sussidi di base saranno rispettivamente di 317 milioni di franchi (1990), 332 milioni di franchi (1991) e, in caso di prolungamento del periodo, di 348 milioni di franchi (1992) (art. 2 cpv. 2 e art. 4 cpv. 2 del disegno di decreto federale); l'importo globale dei sussidi di base sarà dunque di 649 milioni di franchi (art. 2 cpv. 1 del disegno di decreto federale) ed eventualmente di 997 milioni di franchi, in caso di prolungamento a 3 anni.

### 122.3 Sussidi per gli investimenti

Al numero 125.4 del nostro messaggio del 1° aprile 1987 (FF 1987 II 347) abbiamo ricordato che le esperienze fatte in precedenza ci permettevano di considerare sufficiente un credito di impegno di 310 milioni di franchi per il periodo 1988-1991, rispetto ai bisogni di investimento previsti dalla Conferenza universitaria. Di conseguenza l'importo necessario per i due anni 1988 e 1989 è stato fissato a 155 milioni di franchi. Riteniamo che un credito della stessa entità dovrebbe bastare anche per i sussidi degli anni 1990 e 1991 (art. 3 del disegno di decreto federale); in caso di prolungamento, per il 1992 si dovranno prevedere 75 milioni di franchi per questo tipo di sussidi.

## **2        Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale**

### **21       Per la Confederazione**

In materia di conseguenze finanziarie, bisogna ricordare che il settimo periodo di sussidiamento intende garantire la continuità degli aiuti federali, conformemente alle opzioni fatte con il sesto periodo. Nella categoria dei sussidi di base ci atteniamo dunque alla stessa percentuale di sussidio per le spese di gestione previste dalle università. Con questo, vogliamo incrementare gli aiuti federali con lo stesso ritmo delle spese (ivi compresa la crescita reale) previste dai Cantoni. Il credito di impegno proposto permette di sussidiare in modo confacente gli investimenti sussidiabili delle università.

L'attuazione del settimo periodo di sussidiamento non avrà, in linea di massima, ripercussioni sugli effettivi del personale dell'amministrazione federale.

### **22       Per i Cantoni**

Il nostro disegno non prevede nuovi obblighi per i Cantoni universitari e di conseguenza non implica oneri supplementari per loro.

## **3        Programma di legislatura**

Il disegno che vi sottoponiamo è menzionato nelle Linee direttive della politica di governo durante la legislatura 1983-1987 con il sesto periodo di sovvenzione, inizialmente previsto su quattro anni. Il decreto proposto è inoltre strettamente connesso con il secondo pacchetto di misure per una nuova ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, annunciato nel Programma della legislatura 1987-1991 (allegato 1, FF 1988 I 430).

## **4        Basi legali**

Il decreto federale proposto, di obbligatorietà generale, sottostà al referendum e si basa sull'articolo 14 capoverso 1 della LAU.



# **Decreto federale concernente il settimo periodo di sovvenzione, secondo 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<sup>1)</sup> sull'aiuto alle università;

visto il messaggio del Consiglio federale del 13 febbraio 1989<sup>2)</sup>,

*decreta:*

## **Art. 1** Durata

Il settimo periodo di sovvenzione si estende dal 1° gennaio 1990 al 31 dicembre 1991.

## **Art. 2** Sussidi base

<sup>1</sup> L'importo totale dei sussidi base accordati nel corso del settimo periodo di sovvenzione ammonta a 649 milioni di franchi.

<sup>2</sup> Le quote annue ammontano a 317 milioni di franchi per il 1990 e a 332 milioni di franchi per il 1991.

## **Art. 3** Sussidi agli investimenti

Un credito di impegno di 155 milioni di franchi è stanziato per la concessione di sussidi agli investimenti durante il settimo periodo di sovvenzione.

## **Art. 4** Eventuale prolungamento di un anno

<sup>1</sup> Se la nuova legge sull'aiuto alle università<sup>3)</sup> non entrasse in vigore a decorrere dal 1° gennaio 1992, il settimo periodo di sovvenzione sarà prolungato fino al 31 dicembre 1992.

<sup>2</sup> In tal caso, l'aliquota annua dei sussidi base ammonterà a 348 milioni di franchi per il 1992 e il credito di impegno per la concessione di sussidi agli investimenti passerà da 155 a 230 milioni di franchi.

<sup>1)</sup> RS 414.20

<sup>2)</sup> FF 1989 I 909

<sup>3)</sup> FF 1988 II 1149

**Art. 5** Referendum e entrata in vigore

<sup>1</sup> Il presente decreto, di obbligatorietà generale, sottostà al referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Esso entra in vigore il 1° gennaio 1990.

## **Messaggio concernente i crediti per il settimo periodo di sovvenzione secondo la legge sull'aiuto alle università del 13 febbraio 1989**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.012
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.04.1989
Date	
Data	
Seite	909-918
Page	
Pagina	
Ref. No	10 115 959

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.