

Legge sull'aiuto alle scuole universitarie: obiettivi non raggiunti

dossierpolitica

24 agosto 2009 Numero 20

Legge sull'aiuto alle scuole universitarie La legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero (LASU) intende mettere in atto a livello terziario l'articolo costituzionale sull'educazione adottato dal popolo. Il progetto comporta diversi punti positivi: esso uniforma la qualità e l'accreditamento delle alte scuole; semplifica le strutture organizzative riducendo considerevolmente il numero degli organi di coordinamento a livello federale e a livello cantonale. Gli obiettivi sono la creazione di condizioni quadro più vantaggiose, l'aumento della concorrenza e la varietà dell'offerta. Ma questo progetto pone realmente le basi necessarie per creare un ambiente universitario svizzero di qualità, permeabile e concorrenziale?

La posizione di economiessuisse

▶ **economiesuisse** respinge l'attuale progetto di LASU. L'eccellenza, l'autonomia e l'orientamento al mercato devono essere i punti centrali di qualsiasi riforma di politica universitaria. Il progetto non raggiunge nessuno di questi obiettivi. Inoltre, esso pone i Cantoni in una posizione eccessivamente dominante rispetto alla Confederazione per quanto concerne la ripartizione delle risorse federali. I fondi vengono in gran parte distribuiti sulla base di criteri di costo.

▶ Anche il fatto che le scuole universitarie siano sovrarappresentate nel Consiglio d'accreditamento pone problemi. Esse possono rifiutare l'accreditamento di nuove scuole universitarie o di istituti privati per motivi protezionistici.

▶ La legge deve essere adattata affinché possa raggiungere i seguenti obiettivi: ridurre al minimo necessario il coordinamento, rafforzare l'autonomia delle scuole universitarie e promuovere la qualità della formazione attraverso un finanziamento orientato sulla qualità dell'insegnamento e della ricerca.

Introduzione

► La legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero (LASU) mette in pratica l'articolo costituzionale sull'educazione.

Il panorama universitario svizzero evolve. Dopo aver assistito alla creazione delle scuole universitarie professionali e all'introduzione del sistema di Bologna, la legge sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero (LASU) costituisce un'altra tappa importante. Il nuovo articolo costituzionale sull'educazione chiede una ridefinizione del partenariato tra la Confederazione e i Cantoni, attualmente poco strutturato. Il progetto della LASU, che il Consiglio federale ha sottoposto alle Camere federali, intende mettere in atto questo mandato. Questa legge sostituirebbe le varie disposizioni federali sulle università cantonali e sulle scuole universitarie professionali. Da una parte, essa definisce le procedure per un coordinamento del settore universitario svizzero includendo così una garanzia di qualità comune attraverso l'adozione di un sistema di crediti uniforme. Dall'altra parte, essa regola le condizioni per la concessione di contributi federali alle università e alle scuole universitarie professionali cantonali.

► La Conferenza svizzera delle scuole universitarie è l'organo supremo in materia di politica universitaria.

Quali sono i cambiamenti introdotti dalla LASU?

La nuova legislazione introduce una serie di cambiamenti. Il progetto di legge prevede la creazione di tre organi comuni per sostituire la moltitudine di organi attualmente esistenti. L'organo supremo in materia di politica universitaria è la Conferenza svizzera delle scuole universitarie. Questa si riunisce sia in seduta plenaria (26 Cantoni e la Confederazione) sia come Consiglio delle scuole universitarie (14 Cantoni responsabili e la Confederazione). Questi organi regoleranno in particolare la ripartizione dei compiti e la pianificazione a livello svizzero. La Conferenza delle scuole universitarie è presieduta da un rappresentante del Consiglio federale. Il coinvolgimento del mondo del lavoro viene garantito attraverso un comitato permanente, il cui Presidente può partecipare alla Conferenza delle scuole universitarie con voto consultivo.

► I dossier sono preparati dalla Conferenza dei rettori. Le scuole universitarie sono accreditate dal Consiglio di accreditamento.

E' prevista la creazione di altri tre organi: da una parte, la Conferenza dei rettori delle scuole universitarie svizzere, il Consiglio svizzero di accreditamento e l'Agenzia svizzera di accreditamento. La Conferenza dei rettori si incarica dell'elaborazione dei dossier per la Conferenza delle scuole universitarie e del coordinamento a livello di scuole universitarie. Come indica il suo nome, il Consiglio di accreditamento è incaricato dell'accREDITAMENTO delle scuole universitarie. Questo organo è composto dai membri delle scuole universitarie, nonché dai rappresentanti dell'economia e degli studenti. Le decisioni sono prese dall'Agenzia di accreditamento.

Grafico 1

► La Conferenza svizzera delle scuole universitarie, la Conferenza dei rettori delle scuole universitarie svizzere e il Consiglio svizzero di accreditamento, ivi compresa la sua agenzia, sono i tre organi previsti dalla LASU.

Gli organi nel settore universitario svizzero



► L'accreditamento è indispensabile per aver diritto ad un contributo e per utilizzare il titolo di "scuola universitaria".

► I bisogni finanziari sono determinati attraverso i costi di riferimento.

► Numerosi obiettivi da raggiungere.

► La LASU presenta diversi vantaggi rispetto al sistema attuale, tra cui la possibilità di confrontare i diversi sistemi contabili, la garanzia di una qualità uniforme e l'aumento della trasparenza.

Le scuole universitarie hanno bisogno dell'accreditamento per poter utilizzare i nomi di "università", "scuola universitaria professionale" o "alta scuola pedagogica". Secondo la LASU, le università devono d'ora in avanti essere in grado di garantire una qualità uniforme. Per quanto concerne le università di diritto pubblico, l'accreditamento dà anche diritto ad un contributo finanziario.

Il finanziamento delle scuole universitarie è integrato nel coordinamento globale della Confederazione e dei Cantoni. Le università e le SUP riceveranno aiuti finanziari uniformi sotto forma di contributi di base, di contributi legati a progetti, nonché di contributi agli investimenti e ai costi di locazione. I costi di riferimento svolgono un ruolo decisivo per la determinazione dei fabbisogni finanziari delle università e delle scuole universitarie professionali. Essi sono definiti come costi medi d'insegnamento secondo la contabilità analitica delle università. I criteri utilizzati sono in particolare il numero degli studenti, il numero dei diplomi rilasciati, la durata media degli studi e le tasse d'iscrizione. La Confederazione assume a proprio carico il 20% della totalità dei costi per le università e il 30% per le scuole universitarie professionali. Per valutare la quota della ricerca si considerano le prestazioni nell'ambito della ricerca nonché il ricorso a mezzi da parte di terzi.

La riforma si prefigge di raggiungere una serie di obiettivi. Essa intende creare condizioni quadro vantaggiose per un insegnamento e una ricerca di alta qualità. Essa intende promuovere la formazioni di profili, la concorrenza tra università e la varietà dell'offerta. Deve inoltre essere una certa mobilità tra i diversi istituti. In quest'ottica, il progetto prevede di uniformare le strutture, i livelli di studio e i passaggi da un curriculum formativo all'altro. La ripartizione dei compiti nei settori finanziariamente onerosi e la pianificazione finanziaria in generale avverranno a livello nazionale. Non da ultimo, il progetto intende aumentare la concorrenza tra le università.

La LASU dal punto di vista dell'economia

La LASU presenta dei vantaggi rispetto al sistema attuale. L'introduzione di un sistema contabile uniforme migliora la trasparenza. Sarà allora possibile fare un paragone tra le università. Questa trasparenza permetterà un'analisi costo/utilità più obiettiva nei dibattiti politici e una presa di decisioni strategiche su basi più fondate. L'istituzione di una garanzia della qualità e di un accreditamento uniformi sono ulteriori punti positivi nell'ottica della comparabilità. La LASU semplifica le strutture organizzative nella misura in cui essa riduce considerevolmente il numero di organi di coordinamento ai livelli federale e cantonale. Rispetto al progetto posto in consultazione, la LASU pone pure l'accento su altri interessanti aspetti: l'autonomia delle università è presentata come il pilastro del successo e l'importanza di mantenere il profilo delle scuole universitarie professionali è sottolineata. Anche il fatto che l'economia e il mondo del lavoro possano partecipare a titolo consultivo alla Conferenza delle scuole universitarie è da considerare un progresso. Tutte queste misure costituiscono tappe importanti verso un paesaggio universitario svizzero competitivo. Sono sufficienti? La risposta è chiara: esse non sono sufficienti!

Perché la LASU non può raggiungere i propri obiettivi?

► Il progetto non raggiunge gli obiettivi fissati.

► Occorre prevedere un buon sistema gestionale, ma l'elaborazione di quest'ultimo deve rimanere compito delle scuole universitarie.

► Un rappresentante della Confederazione fronteggia 26 rappresentanti cantonali: sarà difficile difendere gli interessi della Confederazione in queste condizioni.

► Il Consiglio d'accreditamento non è indipendente: gli attuali responsabili delle scuole universitarie possono rifiutare l'accreditamento alle nuove università per motivi protezionistici.

► Si predilige la quantità alla qualità.

Il progetto non raggiunge purtroppo gli obiettivi fissati. La LASU si orienta eccessivamente all'attuale sistema universitario. Adottando questa legge, la Svizzera vedrebbe sfumare un'opportunità. In effetti, l'obiettivo è quello di dare la possibilità agli ambienti scientifici svizzeri di affermarsi nel contesto della concorrenza internazionale. La struttura organizzativa e il sistema di finanziamento proposti non promuovono sufficientemente l'eccellenza, l'autonomia e l'orientamento al mercato:

Problema 1: Restrizione dell'autonomia delle scuole universitarie

La legge definisce l'autonomia delle scuole universitarie come una priorità. Tuttavia, non è prevista nessuna misura concreta per rafforzarla. Il fatto che il Consiglio delle scuole universitarie definisca il profilo delle scuole universitarie professionali è contrario all'idea stessa di autonomia. Quest'ultima sarà garantita a condizione che le collettività responsabili delle scuole universitarie siano costrette a elaborare esse stesse una struttura di gestione: i cantoni e la Confederazione devono determinare unicamente l'orientamento strategico delle loro rispettive università attraverso i mandati di prestazione. Questi mandati devono essere elaborati da un Consiglio composto da persone indipendenti e stipulati con le collettività responsabili. L'applicazione concreta deve restare un compito delle scuole universitarie.

Problema 2: Posizione dominante dei Cantoni

L'assemblea plenaria conta 26 rappresentanti cantonali e il Consiglio delle scuole universitarie 14. Pertanto, i Cantoni sono sovrarappresentati rispetto alla Confederazione che è rappresentata da una sola persona. E questo anche se la Confederazione dispone di un diritto di veto: in pratica, sarà estremamente difficile difendere gli interessi della Confederazione di fronte ai 26 rappresentanti cantonali. Questa struttura è ancor più discutibile se si ritiene che è l'assemblea plenaria che fissa i costi di riferimento: in altre parole le risorse statali concesse ai Cantoni. Sono dunque coloro che ricevono le risorse a prendere le decisioni e non coloro che le versano.

Problema 3: Indipendenza insufficiente del Consiglio d'accreditamento

L'indipendenza del Consiglio d'accreditamento non è garantita. La Conferenza delle scuole universitarie emanerebbe non solo le prescrizioni relative alle procedure d'accreditamento, ma eleggerebbe anche i membri del Consiglio d'accreditamento stesso. A queste condizioni non è affatto possibile prendere decisioni indipendenti. Questo è problematico, poiché le scuole universitarie attuali e i responsabili cantonali possono rifiutare l'accreditamento di nuovi istituti privati per motivi protezionistici.

Problema 4: l'eccellenza non è posta in primo piano

Il modello dei costi di riferimento si riferisce ai costi medi per studente. I calcoli si basano unicamente su dati quantitativi. Il numero degli studenti o dei diplomi rilasciati possono essere utilizzati come indicatore. Di conseguenza, le università si sforzeranno per attirare il maggior numero possibile di studenti o per permettere alla maggior parte di loro di ottenere un diploma. Il mezzo più semplice per riuscirci è quello di diminuire le esigenze. Invece di interessarsi al livello di formazione degli studenti, si guarda il loro numero. Si abbassano i criteri d'ammissione per migliorare il tasso dei diplomati a scapito della qualità. Di conseguenza, è urgente introdurre criteri supplementari non basati sul livello degli studenti prima della formazione, bensì sul livello alla fine della formazione.

► Il mondo economico, che assume la maggioranza dei giovani diplomati non ha nessun potere decisionale.

► Gli istituti politecnici federali rischiano di trovarsi in balia delle politiche cantonali.

► Le varie università sono attive su diversi mercati.

Problema 5: nessun diritto di voto per coloro che assumono la maggioranza dei diplomati

Il messaggio prevede una partecipazione dell'economia a titolo consultivo. Tuttavia, essa non possiederebbe nessun diritto di codecisione, sebbene siano proprio le imprese ad assumere la maggior parte dei giovani diplomati. Le esigenze del mercato del lavoro devono essere prese in considerazione in occasione della presa di decisioni concernenti principi importanti nel settore universitario. Altrimenti, la struttura e la pianificazione rischiano di essere concepiti senza tener conto dei bisogni dell'economia e delle regioni.

Problema 6: gli istituti politecnici federali in balia delle politiche cantonali

La Confederazione deve continuare a fungere da garante dell'eccellenza dei politecnici. La legge definisce le risorse disponibili per l'insegnamento – non quelle per la ricerca o gli istituti politecnici federali. Questa modifica può rivelarsi pericolosa se aumenta la pressione sui costi. In effetti, dal momento che una parte delle risorse hanno già una destinazione vincolata, i risparmi sono possibili soltanto sulle altre voci. Gli istituti politecnici federali e la ricerca (FNS, CTI) potrebbero vedersi tagliare fondi importanti.

Problema 7: il progetto non si orienta ad un modello concorrenziale

L'articolo costituzionale non prescrive una pianificazione e un coordinamento così spinti come quelli previsti nella LASU. La legge integra una serie di elementi pianificatori invece di rafforzare la concorrenza. Per l'economia e la società, è essenziale che le scuole universitarie propongano una formazione di qualità elevata. Al di là dell'imperativo di eccellenza, bisogna pure coprire i bisogni regionali e specifici ai settori. E' dunque pertinente fare una distinzione tra, da una parte, le università regionali-nazionali per la formazione e gli altri servizi forniti a livello locale, e, dall'altra parte, le università europee-mondiali di fama internazionale. Queste ultime sono generalmente molto attive nella ricerca e attirano imprese multinazionali estere, interessate ad una collaborazione intensa nella ricerca, nella formazione e nella realizzazione di progetti. Gli indicatori qualitativi delle università europee-mondiali sono in particolare la posizione nelle classifiche internazionali, il numero delle citazioni scientifiche e l'apporto di capitali da parte di terzi. La ripartizione fra le categorie di università non deve essere decisa in maniera centralizzata, essa deve risultare dalla concorrenza tra università autonome. Affinché queste possano adottare un comportamento concorrenziale e concentrarsi sui loro punti forti, queste scuole hanno bisogno di autonomia e di un finanziamento orientato sulla qualità.

L'eccellenza delle scuole universitarie determina l'eccellenza della Svizzera

► La formazione è la base dell'innovazione e della conoscenza. Soltanto l'eccellenza nella formazione può promuovere l'eccellenza dell'economia svizzera.

Questi sette punti sottolineano le grandi lacune del progetto di legge. Quali sono gli elementi in gioco? L'innovazione e la conoscenza sono, soprattutto in Svizzera, i motori della creazione di valore e di benessere. Essi hanno come fondamento la formazione. L'organizzazione politica di quest'ultima è determinante per i progressi futuri. Da diversi anni, numerosi paesi hanno iniziato ad adattare i loro sistemi universitari, per aumentarne la qualità e la concorrenzialità. I principi dell'eccellenza, dell'autonomia e dell'orientamento al mercato offrono lo spunto per una riforma approfondita della ricerca e dell'insegnamento se desideriamo sopravvivere in un ambiente concorrenziale e dinamico. Qualsiasi forma di coordinamento riduce l'autonomia delle scuole universitarie e favorisce le prestazioni di medio livello. Di conseguenza, il coordinamento deve derivare da scuole universitarie autonome. In effetti, le università gestite secondo principi economici, hanno interesse a cooperare con dei partner e a proporre prestazioni efficienti. Un coordinamento è necessario solo nei settori molto costosi. Inoltre, le strutture decisionali della Conferenza delle scuole universitarie devono esse-

re adattate in modo che primeggi la qualità nei settori della formazione e della ricerca. Questo presuppone che il finanziamento si basi su criteri qualitativi – e non quantitativi. Infine, si tratta di garantire l'equilibrio funzionale tra le scuole universitarie professionali e le università, poiché esse concernono mercati differenti.

Conclusione

► Il progetto di legge mantiene lo status quo, privilegia la quantità piuttosto che la qualità e limita l'autonomia delle alte scuole.

L'eccellenza, l'autonomia e l'orientamento al mercato devono essere la priorità di ogni politica in materia di scuole universitarie. Questi valori sono essenziali per il benessere del nostro paese. Soltanto il trasferimento del sapere e delle tecnologie, che passa essenzialmente attraverso l'assunzione di giovani diplomati talentuosi di una scuola universitaria, permetterà alle imprese svizzere di mantenere le loro buone prestazioni nel campo dell'innovazione. E dunque necessario differenziare le scuole universitarie che hanno un livello europeo o anche mondiale, da quelle di livello nazionale, mediante la definizione di un orientamento strategico e una concorrenza basata sulle prestazioni. Questo cambiamento strutturale non deve essere deciso dagli organi amministrativi del settore dell'educazione o dagli organi politici, ma deve essere indotto da un finanziamento basato sulle prestazioni e sull'autonomia delle scuole universitarie. La LASU non concretizza questa visione. Il progetto di legge mantiene i diritti acquisiti, favorisce il numero piuttosto che il livello formativo degli studenti e riduce l'autonomia delle scuole universitarie.

economiesuisse respinge il progetto della LASU e chiede che esso sia rivisto in profondità.

Informazioni:

rudolf.minsch@economiesuisse.ch
philipp.bauer@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere
Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo
www.economiesuisse.ch