

Commento all'ordinanza CSSU sui costi di riferimento

20 maggio 2019

1. Situazione iniziale

Conformemente alla legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU) la Confederazione garantisce insieme ai Cantoni che l'ente pubblico metta a disposizione del settore universitario fondi sufficienti per assicurare un insegnamento e una ricerca di elevata qualità. Rispetto alle precedenti basi legali, con la LPSU la pianificazione del fabbisogno finanziario a favore delle scuole universitarie cantonali viene reimpostata: sia per le scuole universitarie professionali cantonali che per le università cantonali ci si basa ora sui cosiddetti costi di riferimento. I costi di riferimento sono le spese per studente necessarie per garantire un insegnamento di elevata qualità. La definizione dei costi di riferimento e dell'importo globale dei costi di riferimento rilevante per i sussidi di base della Confederazione non è il risultato di un procedimento automatico basato su una formula di calcolo fissa, ma di un procedimento dalla Conferenza svizzera delle scuole universitarie (CSSU), che si basa su diversi parametri e richiede decisioni a livello di politica universitaria e finanziaria.

Le competenze per le decisioni riguardanti la politica universitaria e finanziaria sono così ripartite:

- l'Assemblea plenaria definisce, nell'ambito delle pianificazioni finanziarie della Confederazione e dei Cantoni, le condizioni quadro finanziarie (art. 43 LPSU);
- l'Assemblea plenaria definisce i costi di riferimento per ogni studente e decide in merito ai gruppi di discipline e di settori di studio (categorie di sussidio), alla loro ponderazione e alla durata massima degli studi (art. 11 cpv. 2 lett. b; art. 51 cpv. 5 lett. a LPSU);
- il Consiglio delle scuole universitarie stabilisce su incarico della Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie il coordinamento della politica universitaria a livello nazionale e la ripartizione dei compiti nei settori con costi particolarmente onerosi (art. 12 cpv. 3 lett. e LPSU);
- il Consiglio delle scuole universitarie stabilisce le priorità e le misure trasversali necessarie (art. 39 cpv. 1 LPSU);
- il Consiglio delle scuole universitarie determina il fabbisogno di fondi pubblici e dunque anche l'importo globale dei costi di riferimento (art. 42 LPSU). Secondo l'articolo 1 capoverso 3 O-LPSU l'affare viene prima presentato al Consiglio federale per informazione;
- nel quadro del messaggio ERI l'Assemblea federale determina un limite di spesa per i sussidi di base destinati alle università cantonali e alle scuole universitarie professionali (art. 48 LPSU);
- nel quadro del preventivo annuale il Consiglio federale può adeguare i sussidi di base al rincaro effettivo (art. 17a O-LPSU).

Per la definizione dei costi di riferimento e dell'importo globale dei costi di riferimento, la Conferenza svizzera delle scuole universitarie (Assemblea plenaria) emana un'ordinanza nella quale sono definiti i relativi criteri.

2. Commento alle singole disposizioni

Sezione 1: Oggetto

Art. 1

L'ordinanza sui costi di riferimento dell'Assemblea plenaria disciplina i seguenti ambiti:

- la definizione delle condizioni quadro finanziarie da parte dell'Assemblea plenaria conformemente all'articolo 43 LPSU (v. art. 2-4);
- la definizione dei costi di riferimento per studente da parte dell'Assemblea plenaria conformemente all'articolo 44 LPSU (v. art. 5-8);
- la definizione da parte del Consiglio delle scuole universitarie dell'importo globale dei costi di riferimento delle scuole universitarie e degli altri istituti accademici per ogni periodo di finanziamento conformemente all'articolo 42 LPSU (v. art. 9).

Sezione 2: Definizione delle condizioni quadro finanziarie

L'inizio e la fine del processo sono sottoposti alle condizioni quadro finanziarie applicabili (art. 43 LPSU). Si tratta in particolare delle pianificazioni finanziarie della Confederazione e dei Cantoni. Ulteriori condizioni quadro finanziarie fissate dall'Assemblea plenaria dopo aver sentito la Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie sono:

1. le previsioni sugli studenti (bachelor, master e dottorati);
2. le previsioni sul rincarato.

Per quanto riguarda le previsioni sugli studenti l'Ufficio federale di statistica pubblica tre scenari: uno «basso», uno «alto» e uno «intermedio», il cosiddetto scenario di riferimento, che ha le maggiori probabilità di corrispondere all'effettivo andamento. Per la definizione dell'importo globale dei costi di riferimento (v. oltre) deve essere preso come base tale scenario.

Sezione 3: Definizione dei costi di riferimento

Gli articoli 5-8 disciplinano i dettagli della definizione dei costi di riferimento per studente.

I costi di riferimento sono le spese per studente necessarie per garantire un insegnamento di elevata qualità (art. 44 LPSU). I costi di riferimento sono calcolati a partire dai costi medi dell'insegnamento che risultano dalla contabilità analitica delle scuole universitarie. I costi medi vengono adeguati in modo che i sussidi pubblici garantiscano il finanziamento di un insegnamento di elevata qualità e della ricerca necessaria a tale scopo. Occorre anche tenere conto delle particolarità delle università, dei PF e delle scuole universitarie professionali e dei loro settori di studio. L'Assemblea plenaria verifica e definisce i costi di riferimento per ogni studente e quindi la ponderazione degli studenti per ogni gruppo di settori di studio in base al periodo ERI, ossia di norma ogni quattro anni.

I gruppi di settori di studio vengono costituiti in base al sistema d'informazione universitario svizzero (SIUS) dell'Ufficio federale di statistica (UST). Il SIUS comprende circa 90 specializzazioni universitarie, riunite in 17 settori di studio comparabili a livello nazionale. Per quanto riguarda invece le scuole universitarie professionali, le 80 specializzazioni sono raggruppate in 13 settori di studio comparabili a livello nazionale, che comprendono anche l'educazione fisica e la formazione dei docenti.

Per la prima determinazione dei costi di riferimento (periodo ERI 2017-2020) l'Assemblea plenaria ha utilizzato gli attuali gruppi di settori di studio al fine di garantire un passaggio alla LPSU in linea con il principio di neutralità dei costi. I 17 settori di studio delle università sono stati raggruppati in tre gruppi, mentre per le scuole universitarie professionali è stata fatta un'ulteriore distinzione tra i singoli settori (p. es. musica, teatro e altre arti) e da 11 settori sono stati ricavati 14 gruppi.

Art. 6 Costi d'esercizio dell'insegnamento

I valori per la definizione dei costi di riferimento sono costituiti dai costi d'esercizio medi per l'insegnamento per studente nei gruppi di settori di studio definiti dall'Assemblea plenaria conformemente all'articolo 51 capoverso 5 lettera a LPSU. I costi d'esercizio medi corrispondono alla media degli ultimi due anni disponibili conformemente alla contabilità analitica delle scuole universitarie.

Nel determinare i valori l'Assemblea plenaria può decidere di non prendere in considerazione scostamenti considerevoli o determinati valori estremi non giustificabili (v. art. 7 formulazione con il verbo «potere»). Ad esempio, potrebbe decidere che sono considerati scostamenti considerevoli e

quindi valori da escludere («valori estremi») i costi che differiscono di oltre 15 % dalla media svizzera. In alternativa, l'Assemblea plenaria potrebbe realizzare l'esigenza di non tenere conto degli scostamenti considerevoli dalla media anche utilizzando un valore mediano, corrispondente al valore che si trova esattamente «nel mezzo» di una serie di valori ordinati per grandezza e che rispetto ai valori estremi denota una forte robustezza.

Art. 8 Quota dei costi della ricerca

In un secondo tempo l'Assemblea plenaria integra i costi medi dell'insegnamento con una quota dei costi della ricerca. Si tratta per forza di cose anche di una decisione politica che, oltre a considerare le possibilità finanziarie della Confederazione e dei Cantoni e le priorità fissate, pondera e valuta oggettivamente i costi medi dell'insegnamento calcolati.

Nel quadro della revisione totale dell'Accordo intercantonale sulle università attualmente in corso è prevista una definizione delle tariffe in analogia a quella dei costi di riferimento sulla base dei costi d'esercizio dell'insegnamento e di una quota dei costi della ricerca. I Cantoni discutono anche dell'eventualità di includere una quota dei costi della ricerca nel calcolo delle tariffe nel quadro dell'Accordo intercantonale sulle scuole universitarie professionali (ASUP). Per garantire la coerenza dell'intero sistema sarebbe opportuno considerare nei lavori della CSSU quelli degli accordi sopra menzionati.

La quota dei costi della ricerca non deve in ogni caso superare i costi d'esercizio della ricerca rimanenti delle scuole universitarie dopo la deduzione dei mezzi di terzi (= costi della ricerca dai quali vengono dedotti tutti i mezzi di terzi del FNS incl. overhead, di Innosuisse, dell'UE, di altri uffici federali, di privati, ecc.).

Possono essere tenuti in considerazione costi di riferimento massimi che non superino quelli dati dal seguente calcolo:

Costi d'esercizio medi dell'insegnamento
+ costi d'esercizio della ricerca rimanenti dopo la deduzione dei mezzi di terzi
= costi di riferimento massimi da considerare

Con la definizione dei costi di riferimento l'Assemblea plenaria stabilisce al tempo stesso la ponderazione degli studenti per ogni gruppo di settori di studio per il modello di ripartizione dei sussidi di base.

Sezione 4: Definizione dell'importo globale dei costi di riferimento

Il Consiglio delle scuole universitarie definisce l'importo globale dei costi di riferimento (art. 9). A tal fine si basa sulle condizioni quadro finanziarie di Confederazione e Cantoni determinate dall'Assemblea plenaria e considera:

- la crescita stimata del numero di studenti conformemente a quanto previsto dall'Ufficio federale di statistica (scenario di riferimento);
- le previsioni sul rincaro basate sui valori di riferimento economici più recenti del gruppo di esperti della Confederazione per le previsioni congiunturali;
- il coordinamento della politica universitaria a livello nazionale e la ripartizione dei compiti nei settori con costi particolarmente onerosi.

Per definire l'importo globale l'Assemblea plenaria prende come base i costi d'esercizio dell'insegnamento e la quota dei costi della ricerca.

Per la definizione della quota dei costi della ricerca il Consiglio delle scuole universitarie ha la possibilità di far confluire le priorità e le misure prese nel quadro del coordinamento della politica universitaria a livello nazionale e della ripartizione dei compiti. Tenendo in considerazione le pianificazioni finanziarie della Confederazione e dei Cantoni, può adeguare verso l'alto o verso il basso la quota dei costi della

ricerca in base ai gruppi di settori di studio e al tipo di scuola universitaria. Nel caso delle università cantonali devono essere tenuti in considerazione eventuali mezzi di terzi per l'insegnamento. Nei loro costi d'esercizio dell'insegnamento possono esservi mezzi di terzi federali, ad esempio se il FNS versa i salari dei collaboratori scientifici che non fanno solo ricerca, ma sono attivi anche nell'insegnamento, e per una parte tali salari vengono registrati nell'insegnamento.

La somma data dai costi d'esercizio dell'insegnamento e dalla quota dei costi della ricerca per studente e per gruppo di settori di studio viene, in un secondo tempo, moltiplicata per il numero di studenti atteso per il periodo ERI considerato. Dopo aver fatto confluire anche la previsione sul rincaro, dai calcoli effettuati risulta l'importo globale dei costi di riferimento. La Confederazione finanzia il 20 per cento dell'importo globale dei costi di riferimento delle università tramite i sussidi di base, e il 30 per cento dell'importo globale dei costi di riferimento delle scuole universitarie professionali.

3. Adeguamento dei sussidi di base

La definizione del limite di spesa quadriennale per i sussidi di base comprende una previsione sul rincaro che si basa sui pronostici effettuati al momento della definizione delle condizioni quadro finanziarie. Le previsioni sul rincaro vengono verificate annualmente; in particolare verso la fine del periodo di finanziamento possono tuttavia essere riscontrati scostamenti rispetto al rincaro effettivo. Il Consiglio federale può adeguare i sussidi di base di per sé stabili per il periodo ERI nel quadro del rispettivo preventivo se il rincaro effettivo conformemente all'indice nazionale dei prezzi al consumo si scosta dalle previsioni di cui si è tenuto conto nell'importo globale dei costi di riferimento. Questo aspetto è disciplinato separatamente nell'O-LPSU.