

Pari opportunità e sostegno alle nuove leve accademiche

Sintesi del rapporto del Consiglio federale

in adempimento del postulato 22.3390,
Commissione della scienza, dell'educazione e
della cultura N, 28.4.2022

Il rapporto completo è disponibile in tedesco e francese

Sintesi

Il punto di partenza del postulato 22.3390 «Pari opportunità e sostegno alle nuove leve accademiche» è una petizione indirizzata all'Assemblea federale da appartenenti al corpo intermedio accademico che chiedeva la creazione di più impieghi permanenti nel settore accademico e migliori condizioni di ricerca, d'insegnamento e di lavoro¹. Il postulato incaricava il Consiglio federale di esaminare la situazione relativa a precarietà, parità e nuove leve accademiche a livello del corpo intermedio delle scuole universitarie svizzere. La presente risposta si è basata sulle domande formulate nel postulato per quanto riguarda possibili misure volte a contrastare la precarietà del corpo intermedio, gli approcci internazionali rilevanti in materia che presentano un potenziale di applicazione per la Svizzera, le possibili modifiche di legge per rafforzare le nuove leve scientifiche, il finanziamento per stabilizzare i posti e l'incoraggiamento degli attori competenti ad adottare provvedimenti per promuovere in maniera efficace le nuove leve accademiche e le pari opportunità.

Il presente rapporto illustra dapprima le misure adottate finora dalle scuole universitarie e da altri attori del settore come swissuniversities, il Fondo nazionale svizzero (FNS) e la Conferenza svizzera delle scuole universitarie (CSSU) nell'ambito della promozione delle nuove leve. La creazione di un numero crescente di posti di professore tenure-track ha ad esempio consentito di porre importanti basi per migliorare le prospettive di carriera delle nuove leve scientifiche. Una serie di altre misure ha poi permesso di migliorare le condizioni di assunzione e di promuovere una precoce indipendenza e un'ulteriore autonomia delle nuove leve nonché di sviluppare modelli di carriera per agevolare i passaggi e la permeabilità. Sono stati realizzati anche progetti sulle pari opportunità, sulla diversità e sull'inclusione nonché sulle condizioni quadro e sulla cultura del lavoro (cfr. cap. 2).

Per rispondere alle domande del postulato è stato inoltre conferito un mandato esterno alla signora Barbara Haering², che ha redatto un rapporto di base³ in collaborazione con la società di consulenza econcept. Il rapporto presenta un'analisi della situazione delle nuove leve scientifiche basata su colloqui con gli attori centrali e comprende l'elaborazione e l'esame di basi legali e informazioni statistiche. Contiene inoltre analisi comparative sul sistema tenure-track, sulle *schools* come unità strutturali alternative agli istituti universitari e su altre politiche relative alle nuove leve scientifiche all'estero. Sulla base dei risultati delle analisi il rapporto presenta principi e raccomandazioni per promuovere ulteriormente le nuove leve scientifiche. I principali risultati del rapporto sono stati integrati nel presente documento (cfr. cap. 3 e 4).

Tenendo conto del catalogo di misure contenuto nel rapporto citato, la Confederazione e i Cantoni hanno già avviato due misure a livello nazionale nell'ambito della CSSU: per il periodo di promozione 2025–2028 la CSSU prevede di lanciare, con lo strumento dei sussidi vincolati a progetti, un progetto coordinato da swissuniversities dell'importo massimo di 20 milioni di franchi⁴, volto a migliorare la promozione delle nuove leve scientifiche (progetto finanziato con sussidi vincolati a progetti 2025–2028). Vanno sperimentate e attuate misure che, tra le altre cose:

- impediscono o riducono le condizioni di assunzione atipiche e precarie (salario, grado di assunzione, mancanza di prospettive di carriera);
- migliorano le condizioni di lavoro delle nuove leve scientifiche (supervisione, possibilità di ampliare le competenze, gestione professionale del personale);
- strutturano i passaggi nelle carriere accademiche ed extra-accademiche (p. es. della fase post-dottorato, promozione dell'imprenditorialità);

¹ <https://campaign.petition-academia.ch>

² Barbara Haering è stata presidente del consiglio d'amministrazione della società di ricerca e di consulenza econcept, membro del Consiglio dei PF, consigliera nazionale e incaricata di corsi. È tuttora attiva come presidente del *Conseil d'Orientation stratégique* dell'Università di Ginevra.

³ Haering, Barbara / Leimgruber, Vera / Lügstenmann, Marco (2023): *Prekarität, Gleichstellung und akademischer Nachwuchs im Mittelbau an Schweizer Hochschulen – Bestandesaufnahme. Im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation*. Zürich. Consultabile all'indirizzo www.sefri.admin.ch > Pubblicazioni e Servizi > Banca dati pubblicazioni (a partire dal 27 marzo 2024).

⁴ Fatti salvi le decisioni della CSSU relative alla proposta di progetto elaborata e i decreti finanziari delle Camere federali.

Pari opportunità e sostegno alle nuove leve accademiche

- avviano le fasi essenziali per la creazione di un insieme di strumenti coerente per sostenere le nuove leve scientifiche.

Il progetto è incentrato sulle università cantonali e sui politecnici federali nonché sulla fase post-dottorato perché, secondo l'analisi della situazione, le problematiche si accentuano soprattutto in questa fase della carriera. Devono essere sviluppati ulteriormente e attuati piani d'azione per promuovere le nuove leve. Si mira così a un radicamento strutturale nelle rispettive strategie di università e politecnici. Oltre a piani d'azione e a progetti di collaborazione, swissuniversities è invitata a elaborare buone pratiche per la promozione delle nuove leve. L'obiettivo per le scuole universitarie professionali e le alte scuole pedagogiche consiste nel rafforzare in primo luogo le cooperazioni con le università e i politecnici nel 3° ciclo e nel perfezionare gli approcci relativi al doppio profilo di competenze (collegamento di competenze scientifiche e di competenze pratiche). Un sotto-progetto dovrà pertanto portare avanti il lavoro iniziato a livello di dottorato (cfr. cap. 5). Questa struttura dei progetti tiene conto delle competenze prescritte a livello sistematico e giuridico dei vari attori.

La seconda misura adottata dalla CSSU è costituita da principi di cui tener conto nella promozione delle nuove leve scientifiche presso le università e i politecnici⁵. I principi si basano sul rapporto di base e definiscono gli aspetti fondamentali da osservare nell'elaborazione di un piano d'azione per la promozione delle nuove leve (progetto finanziato con sussidi vincolati a progetti 2025–2028; cfr. cap. 5). Tali principi sottolineano la responsabilità delle scuole universitarie per quanto riguarda una politica del personale e di assunzione al passo con i tempi, una cultura del lavoro costruttiva e una pianificazione tempestiva della carriera dei propri giovani ricercatori. Indicano inoltre la necessità di strutturare la fase post-dottorato, di rendere possibili carriere accademiche diversificate e di seguire i dottorandi e i post-dottorandi nel loro percorso verso il mondo del lavoro accademico ed extra-accademico.

Nella sua risposta al postulato, il Consiglio federale esprime apprezzamento per le importanti misure attuate dal 2014 dagli attori rilevanti, in particolare dalle scuole universitarie, da swissuniversities e dal FNS, per la promozione delle nuove leve scientifiche e delle pari opportunità. Nota, però, che è necessario continuare a lavorare per migliorare ulteriormente i percorsi di carriera accademici ed extra-accademici delle nuove leve scientifiche, in particolare delle donne. Il Consiglio federale prende atto del rapporto di base e delle raccomandazioni in esso contenute e riconosce la necessità di intervento. Il capo del DEFR è presidente della CSSU e partecipa pertanto alle sue decisioni in materia. Come detto sopra, la CSSU ha già adottato due misure concrete (progetto finanziato con sussidi vincolati a progetti, principi). La CSSU rappresenta inoltre il contesto adeguato nel quale chiarire, attraverso il dialogo, il contributo di tutti gli attori per evitare rapporti di assunzione atipici e precari e, in generale, per promuovere le nuove leve scientifiche. Il DEFR incaricherà pertanto il segretariato della CSSU, più precisamente la SEFRI, di organizzare un simile scambio nel corso del 2024. Molte delle misure proposte nel rapporto di base non rientrano nella sfera di competenza della Confederazione, ma andrebbero esaminate in maniera più approfondita da parte degli attori responsabili.

Il Consiglio federale ritiene pertanto che il mandato assegnato dal postulato sia stato adempiuto.

⁵ I principi sono contenuti nell'allegato e possono essere consultati sul sito della CSSU <https://shk.ch> > Documentazione > Raccomandazioni > Principi del Consiglio delle scuole universitarie sulla promozione delle nuove leve scientifiche nelle scuole universitarie, 23.11.2023 (stato 10.1.2024, non disponibile in italiano).

Panoramica delle singole domande formulate nel postulato

Qui di seguito vengono riassunti gli elementi principali della risposta alle sei domande formulate nel postulato:

Domanda 1: *con quali misure si può ovviare concretamente ed efficacemente alla precarietà a livello del corpo intermedio delle scuole universitarie e nel contempo promuovere la parità nella politica relativa alle nuove leve accademiche?*

La competenza di base relativa alle nuove leve e alle assunzioni spetta alle scuole universitarie e ai rispettivi enti responsabili. Per sostenere in generale le nuove leve scientifiche è tuttavia necessario tener conto delle competenze di vari attori, cosa che richiede un approccio globale (cfr. catalogo delle misure: cap. 4.3). La CSSU ha indicato la promozione delle nuove leve e la riduzione della carenza di personale qualificato come priorità per il periodo di promozione 2025–2028. Con queste priorità, il progetto finanziato con sussidi vincolati a progetti 2025–2028 per il rafforzamento delle nuove leve scientifiche e i principi adottati (cfr. sopra) ha avviato misure a livello nazionale. Rientrano nel progetto varie raccomandazioni del rapporto di base, in particolare l'ulteriore sviluppo di strategie e di piani d'azione delle università e dei politecnici. In questo modo viene promosso il radicamento strutturale presso tali scuole universitarie. Altre misure saranno discusse durante gli scambi presso la CSSU (cfr. sopra) nell'ambito dei quali ne verrà esaminata la fattibilità. La promozione delle pari opportunità ossia la promozione della parità, della diversità e dell'inclusione a tutti i livelli delle scuole universitarie viene inoltre portata avanti con il relativo progetto finanziato con sussidi vincolati a progetti 2025–2028.

Domanda 2: *il Consiglio federale pensa di seguire le raccomandazioni contenute in numerosi rapporti, in cui sono illustrate la situazione di fatto concernente la precarietà a livello del corpo intermedio delle scuole universitarie e la necessità di intervenire in questo settore?*

Molte raccomandazioni nel frattempo note per sostenere le nuove leve scientifiche ed evitare la precarietà sono state accolte dalle scuole universitarie e da altri attori ERI (cfr. cap. 2.1). Con i principi della CSSU per la promozione delle nuove leve scientifiche presso le università e i politecnici e il previsto progetto finanziato con sussidi vincolati a progetti 2025–2028 (cfr. sopra) sono state avviate altre misure mirate a livello nazionale. Poiché la politica del personale è di competenza delle singole scuole universitarie, il Consiglio federale non può rispondere a ulteriori attese. Ogni scuola universitaria stabilisce in particolare il numero di posti a tempo determinato e indeterminato e il loro rapporto in base al proprio fabbisogno e alla propria politica del personale; i posti di qualificazione sono per loro natura posti a tempo determinato. Con il previsto progetto finanziato con sussidi vincolati a progetti la CSSU ha intenzione di sostenere, sulla base dei piani d'azione delle singole scuole (cfr. sopra) tra le altre cose una diversificazione delle carriere, una pianificazione precoce della carriera e un accompagnamento in questo ambito. Vale il principio che uno dei compiti centrali delle scuole universitarie è sostenere le carriere di successo anche al di fuori delle scuole stesse.

Domanda 3: *in che misura la Svizzera può ispirarsi al modello anglosassone che prevede una diversa struttura dei posti accademici?*

Nel rapporto di base la situazione in Svizzera viene confrontata con quella in Germania, Francia e Gran Bretagna. Dal confronto con la Gran Bretagna emerge che la problematica dell'incertezza della fase post-dottorato sussiste nonostante un sistema tenure-track piuttosto sviluppato. La pressione della concorrenza è descritta come enorme e i posti di *lecturer* a tempo indeterminato (senior e junior) sono estremamente ambiti. Varie scuole universitarie inglese hanno iniziato a introdurre delle fasi strutturate pre-tenure-track. Ciò consente di selezionare ancora prima i giovani ricercatori di particolare talento e di assicurare loro più rapidamente una certa stabilità (cfr. rapporto di base, cap. 3.4). Questa anticipazione delle tempistiche, se avviene in maniera massiccia, può tuttavia impedire l'accesso alle carriere ad altri candidati promettenti e ridurre – come con le cattedre per professori assistenti con

Pari opportunità e sostegno alle nuove leve accademiche

tenure-track – le prospettive di carriera delle generazioni successive. Varie scuole universitarie hanno già introdotto opzioni di carriera per funzioni direttive alternative in ambito scientifico (cfr. cap. 2.1) che rappresentano buoni punti di partenza per successivi sviluppi.

Domanda 4: *quali modifiche di legge e altre misure andrebbero previste a livello della Confederazione e dei Cantoni allo scopo di ristrutturare i posti per il personale accademico e creare diversi tipi di posti stabili (professorati tenure-track, incaricati di corsi e ricerca, third space ecc.) garantendoli a lungo termine? Entro quando potrebbero essere concretizzate queste modifiche e altre misure?*

La stabilizzazione duratura grazie alla creazione di un maggior numero di posti a tempo indeterminato rientra nell'autonomia delle scuole universitarie. La Confederazione può pertanto attivarsi soltanto in maniera indiretta. Né la LPSU⁶ né la LPRI⁷ offrono possibilità mirate per una ristrutturazione efficace dei posti accademici o per la loro stabilizzazione. I sussidi di base disciplinati dalla LPSU sono accordati alle scuole universitarie per finanziare le spese di gestione e non sono legati a determinati compiti o impieghi. I sussidi vincolati a progetti, sui quali decide la CSSU, vengono utilizzati per migliorare la promozione delle nuove leve. I progetti, limitati nel tempo per legge, non sono tuttavia adatti per stabilizzare i posti. Nemmeno la LPRI offre una base per aumentare il numero di posti a tempo indeterminato.

L'ordinanza per l'accreditamento LPSU⁸ stabilisce che il sistema di garanzia della qualità deve permettere di assicurare che la scuola universitaria «sostenga lo sviluppo professionale di tutto il personale e in particolare delle nuove leve scientifiche». Per l'accreditamento istituzionale non sono però previsti contenuti specifici. L'approccio del progetto finanziato con sussidi vincolati a progetti 2025–2028 di richiedere piani d'azione e di sostenere le relative misure delle singole scuole universitarie favorisce anche l'inclusione di questi piani nei processi interni di garanzia della qualità e quindi nell'accreditamento istituzionale.

Alcune scuole universitarie hanno istituito nuove funzioni a tempo indeterminato e dato il via alla diversificazione delle carriere accademiche (cfr. cap. 2.1). L'elaborazione di buone pratiche prevista nel progetto 2025–2028 comprenderà anche questi aspetti.

Domanda 5: *come potrebbero essere finanziate al meglio queste misure di stabilizzazione dei posti? Sarebbe più ragionevole un finanziamento per il tramite del finanziamento di base delle scuole universitarie o vi sarebbero altre possibilità?*

Le stabilizzazioni dei posti in funzione delle strategie delle rispettive scuole universitarie possono essere promosse soprattutto con i mandati di prestazioni o gli obiettivi strategici degli enti responsabili delle scuole (cfr. p. es. l'obiettivo 6 del mandato di prestazioni del Cantone di Berna per l'Università di Berna per gli anni 2022–2025⁹). I sussidi di base secondo la LPSU non sono a destinazione vincolata e non possono pertanto essere utilizzati per incentivi nella politica del personale di una scuola universitaria cantonale (cfr. sopra). Nel messaggio ERI 2025–2028 il Consiglio federale fa tuttavia notare che la promozione delle nuove leve scientifiche rientra tra le priorità strategiche del periodo di finanziamento 2025–2028 e che le scuole universitarie saranno sostenute nell'attuazione di questa priorità anche attraverso i sussidi di base secondo la LPSU. Non è possibile basarsi nemmeno sui criteri di calcolo per la ripartizione dei sussidi di base, perché secondo la LPSU sono definiti in maniera generale e orientati alle prestazioni (numero di studenti, numero di diplomi, prestazioni nel campo della ricerca e acquisizione di fondi di terzi).

Domanda 6: *quali misure potrebbero adottare le autorità federali per indurre i Cantoni ad associarsi a questi sforzi e prevedere una diversa ripartizione fra posti stabili e posti precari?*

⁶ Legge federale del 30 settembre 2011 sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero, RS **414.20**

⁷ Legge federale del 14 dicembre 2012 sulla promozione della ricerca e dell'innovazione, RS **420.1**

⁸ Ordinanza del 28 maggio 2015 per l'accreditamento LPSU, RS **414.205.3**

⁹ La convenzione sulle prestazioni può essere consultata all'indirizzo: www.unibe.ch > Universität > Organisation > Rechtliches > Rechtssammlung > Rechtliche Grundlagen > Kanton Bern > Leistungsauftrag des Regierungsrates an die Universität Bern für die Jahre 2022–2025.

Pari opportunità e sostegno alle nuove leve accademiche

Definire il fabbisogno e il rapporto tra posti a tempo determinato e posti a tempo indeterminato rientra nell'autonomia delle scuole universitarie, che basano la politica del personale sulla propria strategia. Il progetto finanziato con sussidi vincolati a progetti 2025–2028 avviato dalla CSSU affronta tramite diversi approcci le incertezze e i fattori che portano alla precarietà delle nuove leve scientifiche. Il progetto esamina le sfide dei diversi tipi di scuole universitarie e nel contempo si concentra sulla fase di post-dottorato, nella quale alcune situazioni problematiche possono accentuarsi. Il progetto finanziato con sussidi vincolati a progetti e i principi approvati dalla CSSU per la promozione delle nuove leve scientifiche delle università e dei politecnici mostrano che la necessità di intervenire è stata riconosciuta dalla Confederazione e dai Cantoni e sottolineano l'importanza a livello di politica universitaria delle nuove leve scientifiche come pilastro fondamentale del sistema scientifico. Le misure volte a creare percorsi di carriera di successo per il personale scientifico qualificato spettano a vari attori, motivo per cui è necessario un approccio globale per sostenere le nuove leve scientifiche. Il Consiglio federale ritiene che l'ampio pacchetto di misure contenuto nel rapporto di base (cfr. cap. 4.3) crei un valido fondamento per esaminare, durante uno scambio nel quadro della CSSU, le modalità con cui rispondere congiuntamente alle esigenze espresse e alle problematiche emerse nella promozione delle nuove leve.