

RAPPORTO

6199R

17 maggio 2010

EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT

**della Commissione Speciale Scolastica
sull'iniziativa parlamentare 25 giugno 2008 presentata nella forma elaborata da
Raoul Ghisletta e cofirmatari per il Gruppo PS concernente la modifica della
Legge USI-SUPSI-Istituti di ricerca per consentire al Gran Consiglio di
assumere un maggiore ruolo strategico rispetto allo sviluppo del settore
universitario e rispetto ad altri aspetti finanziari.**

1. CONTENUTO DELL'INIZIATIVA

Sotto il cappello generale del conferimento di un maggior ruolo strategico al Gran Consiglio, l'iniziativa affronta i temi più disparati, spaziando dall'istituzione di commissioni consultive, alle pari opportunità, ai contratti collettivi di lavoro.

Nello specifico essa chiede in particolare di:

1. riconoscere il principio che USI e SUPSI operano con forte attenzione al territorio, nonché di istituire commissioni consultive (riformulazione dell'art. 1 cpv. 4 LUSI/SUPSI);
2. rafforzare il dovere di collaborazione fra USI e SUPSI (riformulazione dell'art. 1 cpv. 5 LUSI/SUPSI);
3. attribuire al Gran Consiglio anche la competenza decisionale in merito alla fusione di facoltà e dipartimenti (riformulazione dell'art. 3 cpv. 1 lett.a LUSI/SUPSI);
4. ancorare nella legge il principio secondo cui il Gran Consiglio viene preventivamente informato sugli orientamenti strategici (riformulazione dell'art. 3 cpv. 1 lett.b LUSI/SUPSI);
5. attribuire al Gran Consiglio la competenza per riconoscere contributi cantonali agli investimenti superiori a CHF 500'000.- (riformulazione art. 3 cpv 1 lett.f LUSI/SUPSI);
6. prevedere l'inserimento nei contratti di prestazione di obiettivi quantificabili e di misure precise in caso di mancato raggiungimento degli stessi (riformulazione dell'art. 3 cpv 2 lett.a LUSI/SUPSI);

7. attribuire al Consiglio di Stato la competenza di autorizzare investimenti di USI e SUPSI, con la competenza di decidere sussidi cantonali sino a CHF 500'000.- (nuova lett.e dell'art. 3 cpv 2 LUSI/SUPSI);
8. sottoporre a revisione da parte del controllo cantonale delle finanze i conti di USI, SUPSI e degli istituti di ricerca finanziati dal Cantone, con l'obbligo per questi organi di allestire una contabilità analitica (riformulazione dell'art. 3 cpv. 3 LUSI/SUPSI);
9. istituire la partecipazione del corpo docenti e intermedio e definire le condizioni di lavoro in un contratto collettivo di lavoro (riformulazione dell'art. 4 cpv 1 LUSI/SUPSI);
10. codificare il principio secondo cui le assunzioni avvengono di regola per pubblico concorso (nuovo cpv. 2 dell'art. 4 LUSI/SUPSI);
11. prevedere che le Scuole universitarie, oltre che in facoltà e in dipartimenti, siano strutturate anche in istituti e che questi ultimi godano di autonomia scientifica, didattica e organizzativa (riformulazione art. 5 cpv. 1 e cpv. 2 LUSI/SUPSI);
12. attribuire alla Commissione indipendente di ricorso anche il ruolo di Tribunale arbitrale ai sensi del concordato intercantonale.

Il Consiglio di Stato, per i motivi dettagliatamente indicati nel Messaggio 6199, propone al Gran Consiglio di respingere integralmente l'iniziativa.

A mente dell'Esecutivo cantonale infatti le proposte in essa contenute si situano in controtendenza rispetto all'evoluzione del sistema universitario sia cantonale sia svizzero. Buona parte delle richieste appaiono poi già superate dal continuo aggiornamento e miglioramento degli strumenti normativi interni delle due scuole; altre sono invece inapplicabili o addirittura anticostituzionali.

Infine con l'accoglimento dell'iniziativa verrebbe anche meno il necessario margine di autonomia e di autodeterminazione che ha caratterizzato il sistema universitario ticinese.

2. LAVORI COMMISSIONALI

La Commissione speciale scolastica si è chinata a più riprese sull'iniziativa e ha proceduto all'audizione dei rappresentanti del DECS, Gabriele Gendotti, Consigliere di Stato e Direttore del Dipartimento dell'Educazione, della Cultura e dello Sport, dott. Sandro Rusconi, Direttore della Divisione della Cultura e degli Studi universitari e dott. Aris Mozzini, Coordinatore dell'Area degli Studi universitari.

Il relatore ha pure avuto un incontro con i Dott. Rusconi e Mozzini per l'approfondimento di alcuni temi puntuali.

Sin da principio la maggioranza della Commissione ha manifestato scetticismo nei confronti di buona parte delle proposte contenute nell'iniziativa, considerandole effettivamente inconciliabili con il modello universitario ticinese, che riconosce a USI e SUPSI, quali Enti autonomi di diritto pubblico con personalità propria, ampia autonomia. Ciò determina una chiara distinzione rispetto a scuole integrate nell'Amministrazione cantonale.

Dopo approfondite analisi, con l'accordo degli iniziativaisti, in Commissione è tuttavia stato possibile addivenire ad una soluzione di compromesso. Essa prevede un parziale accoglimento dell'iniziativa, con il riconoscimento dei seguenti punti fondamentali:

- determinazione dei settori di studio della SUPSI da parte del Gran Consiglio;
- tempestiva informazione del Gran Consiglio sugli orientamenti strategici;
- rafforzamento del dovere di collaborazione fra USI e SUPSI;
- definizione di obiettivi prioritari nei contratti di prestazione.

3. DETERMINAZIONE DEI SETTORI DI STUDIO DELLA SUPSI DA PARTE DEL GRAN CONSIGLIO

L'art. 3 della LUSI/SUPSI prevede al cpv. 1 lett. a che il Gran Consiglio, su proposta del Consiglio di Stato, decide la creazione o la soppressione di facoltà e di dipartimenti.

L'art. 13 della medesima legge elenca le singole facoltà dell'USI mentre, per quanto riguarda la SUPSI, la norma non precisa i dipartimenti di cui essa è costituita, bensì i singoli settori di studio.

Verosimilmente, in origine i settori di attività coincidevano con i dipartimenti, mentre oggi la situazione è mutata, sussistendo dipartimenti che inglobano più settori.

La storia recente ha del resto dimostrato che quando il Parlamento è stato chiamato a prendere delle decisioni in merito all'ampliamento dell'attività della SUPSI, non ha aggiunto un dipartimento, bensì uno specifico settore di studio.

Ciò è stato il caso per esempio per l'aggiunta dei settori del teatro, della musica e della formazione dei docenti.

Fondamentale appare pertanto che il Parlamento abbia a determinarsi sulla creazione o sulla soppressione di precisi settori di studio, anche poiché questo è il criterio determinante per i riconoscimenti a livello federale.

La decisione in merito all'attribuzione di singoli settori di attività all'uno o all'altro dipartimento appare più che altro di natura organizzativa, finalizzata a favorire una razionalizzazione e un'ottimizzazione dell'attività didattica.

Lasciare al consiglio della SUPSI, nel quale siede peraltro anche il direttore del DECS, di organizzare le proprie unità interne, come già avviene attualmente, può ancora rientrare nell'ambito dell'autonomia accademica e non priva di per sé il Parlamento del proprio ruolo fondamentale nella determinazione delle impostazioni strategiche.

Vi è del resto da chiedersi quale beneficio potrebbe trarre da una discussione parlamentare la decisione in merito all'attribuzione di un settore di studio all'uno o all'altro dipartimento.

Sulla base di queste premesse, al fine di rendere comunque maggiormente coerenti le disposizioni in vigore e di fare in modo che i settori di studio creati dal Parlamento siano elencati nella legge, si propone la seguente modifica dell'art. 3 cpv. 1 lett. a LUSI/SUPSI:

Versione attuale

“Il Gran Consiglio, su proposta del Consiglio di Stato:

a) decide la creazione o la soppressione di facoltà e di dipartimenti;”

Nuova Versione

“Il Gran Consiglio, su proposta del Consiglio di Stato:

a) decide la creazione o la soppressione di facoltà dell'USI e di settori di studio della SUPSI”;

4. TEMPESTIVA INFORMAZIONE DEL GRAN CONSIGLIO SUGLI ORIENTAMENTI STRATEGICI

Il Gran Consiglio deve avere la possibilità di esprimersi sulla pianificazione del settore universitario in modo tempestivo, ossia prima che gli organi federali e universitari abbiano definito la pianificazione a livello nazionale.

Parimenti il Gran Consiglio deve essere tempestivamente informato sulla creazione di Istituti all'interno di USI e SUPSI, rispettivamente sull'affiliazione di istituzioni create da terzi.

Solo una tempestiva informazione permette infatti al Parlamento di svolgere appieno il proprio ruolo e di non essere messo di fronte al fatto compiuto.

Appare pertanto importante che il Gran Consiglio, o quanto meno la Commissione scolastica, possa disporre per tempo della pianificazione pluriennale di sviluppo strategico e finanziario, ossia dei piani strategici di USI e SUPSI che vengono aggiornati ogni due anni.

Nel Messaggio sulla pianificazione del settore universitario sarà altresì importante che il Consiglio di Stato inserisca una propria ponderazione delle strategie presentate dalle due scuole universitarie.

Si propone pertanto che l'attuale art. 3 cpv. 1 LUSI/SUPSI che recita:

“Il Gran Consiglio, su proposta del Consiglio di Stato:

- b) approva ogni quattro anni (la prima volta per il quadriennio 2008 – 2011) un impegno finanziario quadriennale, sulla base dei contratti di prestazione e della pianificazione pluriennale finanziaria e di sviluppo dell'USI e della SUPSI, presentate contemporaneamente”.

sia è così modificato:

“Il Gran Consiglio, su proposta del Consiglio di Stato:

- b) approva la pianificazione quadriennale di sviluppo di USI e SUPSI e viene informato tempestivamente sugli orientamenti strategici, sulla creazione di istituti e sull'affiliazione di istituzioni create da terzi; la pianificazione concerne anche il sostegno di istituti di ricerca ai sensi dell'art. 16 della presente legge”.

5. RAFFORZAMENTO DEL DOVERE DI COLLABORAZIONE FRA USI E SUPSI

Benché l'attuale art. 1 cpv. 5 LUSI/SUPSI preveda già che: “L'USI e la SUPSI perseguano , tramite accordi diretti, la cooperazione secondo il principio della complementarità”, la Commissione ritiene che in pratica tale aspetto non sia sempre realizzato.

Con la modifica proposta si intende rafforzare il dovere di collaborazione fra le due scuole universitarie affinché, pur nel rispetto delle specifiche missioni, siano garantite sinergie effettive ed efficienza.

Il nuovo art. 1 cpv. 5 proposto ha pertanto il seguente tenore:

“L'USI e la SUPSI sono tenute a collaborare secondo il principio della complementarità e dell'efficienza”.

6. DEFINIZIONE DI OBIETTIVI PRIORITARI PRECISI NEI CONTRATTI DI PRESTAZIONE

L'attuale art. 3 cpv. 2 lett.a LUSI/SUPSI recita:

“Il Consiglio di Stato stipula con l'USI e con la SUPSI i contratti di prestazione e propone al Parlamento il montante globale annuale nell'ambito dell'impegno quadriennale approvato dal Gran Consiglio”.

La Commissione ritiene opportuno precisare che i contratti di prestazione abbiano a prevedere obiettivi prioritari, in modo da facilitare la verifica di quanto raggiunto dalle scuole universitarie.

In considerazione della nuova formulazione dell'art. 3 cpv. 1 lett. b, così come più sopra evidenziata, anche al capoverso 2 occorrerà fare riferimento alla pianificazione quadriennale, anziché all'"impegno quadriennale".

Non appare invece condivisibile l'ulteriore richiesta tesa all'inserimento di misure precise in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi stessi.

Gli obiettivi hanno valenza strategica e non devono per contro assumere carattere punitivo o sanzionatorio.

La proposta di nuova formulazione dell'art. 3 cpv. 2 lett.a LUSI/SUPSI è pertanto la seguente:

“Il Consiglio di Stato:

- a) Stipula con l'USI e con la SUPSI contratti di prestazione che contengono obiettivi prioritari e propone al Parlamento il montante globale annuale, nell'ambito della pianificazione quadriennale approvata dal Gran Consiglio”.

7. RINUNCIA AD ALTRE RICHIESTE DELL'INIZIATIVA

7.1. In generale

Le ulteriori richieste oggetto di iniziativa parlamentare si pongono, a mente della Commissione e del Consiglio di Stato, in controtendenza rispetto all'evoluzione del sistema universitario cantonale e nazionale.

Il Cantone Ticino è stato all'avanguardia nel proporre un modello basato sull'autonomia accademica e sul conferimento alle proprie scuole universitarie dello statuto di Enti autonomi di diritto pubblico, anziché di scuole integrate nell'Amministrazione cantonale.

Si tratta di un modello ora seguito anche da altri Cantoni e pure recepito nelle linee direttrici delle conferenze dei Rettori delle Università svizzere, delle Scuole universitarie professionali svizzere e delle Alte Scuole pedagogiche. Esse evidenziano come l'autonomia delle Scuole universitarie sia la chiave del successo del sistema formativo svizzero di tipo terziario, poiché garantisce in particolare l'eccellenza dell'insegnamento e della ricerca, nonché la qualità delle decisioni adottate dagli organi dirigenti delle scuole universitarie.

USI e SUPSI sono cresciute qualitativamente e quantitativamente grazie all'autonomia di cui hanno potuto beneficiare e poiché hanno premiato il merito e la qualità a ogni livello.

Occorre altresì rilevare come la nostra legge sulle scuole universitarie, che ha ormai superato i 10 anni, abbia dato sin qui buona prova e come non siano emersi elementi di importanza tale da rendere necessarie ulteriori modifiche o addirittura un ripensamento dell'impostazione iniziale.

Molte richieste dell'iniziativa sono poi già realtà, anche se non disciplinate direttamente nella legge ma in regolamenti e statuti. Ciò permette il mantenimento della necessaria flessibilità in un settore che vive di autonomia accademica, in costante evoluzione e confrontato con un importante concorrenza a livello nazionale e internazionale.

Altri postulati appaiono poi inapplicabili o addirittura anticostituzionali.

Di seguito viene esposta una sintesi delle principali argomentazioni a sostegno di una parziale reiezione dell'iniziativa, rimandando per il resto alle pertinenti osservazioni contenute nel Rapporto del Consiglio di Stato.

7.2. Nel dettaglio

7.2.1

La richiesta di operare con forte attenzione al territorio è già ampiamente ossequiata, è prevista all'art. 1 cpv.4 LUSI/SUPSI con riferimento alla SUPSI, mentre per l'USI il mandato riguarda prioritariamente il conseguimento di una qualità scientifica di rilevanza internazionale.

7.2.2

Il tema delle pari opportunità uomo/donna è già espressamente sancito dall'art. 1 cpv.4 LUSI/SUPSI, nonché nello statuto dell'USI e nel Regolamento della SUPSI.

7.2.3

Le Commissioni consultive sono oggi già una realtà, peraltro contemplata negli statuti e nei regolamenti interni delle Scuole universitarie.

7.2.4

Per quanto attiene alla richiesta di attribuzione di competenze al Cantone per investimenti superiori a CHF 500'000.-, occorre evidenziare come la questione sia già disciplinata nei contratti di prestazione con USI e SUPSI.

Ad esempio l'art. 17 del contratto di prestazione con la SUPSI prevede che: " Per investimenti superiori a CHF 500'000.- la SUPSI chiede i contributi alla Confederazione e analogamente al Cantone; il contributo del Cantone è calcolato al netto, dedotti i contributi federali e di altre fonti pubbliche e private".

Per l'USI vale il medesimo principio, ritenuto che il limite è fissato in CHF 3'000'000.-

I citati limiti di CHF 500'000.- per la SUPSI e di CHF 3'000'000.- per l'USI sono esplicitamente fissati a livello federale dalla legge sull'aiuto alle università, rispettivamente dalla legge federale sulle Scuole universitarie professionali.

Al di sotto di tali soglie le scuole devono fare capo ai mezzi propri in dotazione.

Entro questi limiti esse dispongono di una propria autonomia e non è immaginabile che debba essere il Cantone ad autorizzare ogni investimento, come se si trattasse di una scuola inserita nell'amministrazione cantonale.

7.2.5

La richiesta di sottoporre al controllo cantonale delle finanze i conti delle scuole universitarie è superflua.

L'art. 3 cpv. 3 LUSI/SUPSI prevede già la revisione dei conti delle due scuole da parte dell'Amministrazione cantonale.

Per quanto riguarda gli istituti di ricerca finanziati da terzi, questa Commissione nel Rapporto 6298R del 29 marzo 2010, approvato dal Gran Consiglio, ha già invitato il Consiglio di Stato a fare in modo che il Controllo cantonale delle finanze sia organo di revisione per tutte le strutture affiliate all'USI e alla SUPSI, contemplate nel contratto di prestazione.

Ciò significa che sarà il contratto di prestazione stesso a imporre la revisione da parte del Controllo cantonale delle finanze.

Quanto alla richiesta volta alla trasmissione del Rapporto di revisione al Consiglio di Stato e alla Commissione della gestione e delle finanze, la questione è già disciplinata dall'art. 20 cpv. 1 del Regolamento del controllo cantonale delle finanze e dall'art. 36 cpv. 8 della legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato.

Per quanto attiene infine all'allestimento di una contabilità analitica, si rileva come ciò sia già una realtà alla SUPSI e come all'USI sia in atto un processo di sviluppo in tal senso.

A livello federale è pure in corso un processo di armonizzazione che riguarderà tutte le strutture terziarie svizzere.

Con il citato Rapporto 6298R della Commissione speciale scolastica è infine già stato rivolto al Consiglio di Stato l'invito a sviluppare all'USI la contabilità analitica, indipendentemente dal fatto che essa sia obbligatoria a livello federale.

7.2.6

La partecipazione del corpo docenti e intermedio è già prevista nelle normative interne delle scuole.

Ad esempio, lo statuto della facoltà di scienze economiche dell'USI prevede all'art. 7 un Consiglio di facoltà allargato composto dai membri del Consiglio di facoltà, dai docenti con contratto biennale e annuale, dagli incaricati di corso e dai professori invitati, da due rappresentanti dei quadri intermedi e da due rappresentanti degli studenti.

7.2.7

La richiesta di definire le condizioni di lavoro in un contratto collettivo non appare, per i motivi già indicati dal Consiglio di Stato, giustificata.

In particolare non si ritiene opportuno che sia la legge ad imporre l'obbligo di stipulare un tale contratto segnatamente a professori, ricercatori e insegnanti universitari.

In un settore così delicato è inoltre necessario poter disporre di adeguata flessibilità, proprio per tenere in adeguata considerazione concrete peculiarità, quali in particolare l'esperienza, il prestigio o la notorietà del singolo professore universitario.

7.2.9

Che le assunzioni avvengano di regola per pubblico concorso è già oggi realtà ed è esplicitamente previsto nelle disposizioni interne delle scuole, vale a dire nel Regolamento della SUPSI (direttiva 2.A procedure e competenze in materia di assunzione) e nello statuto dell'USI (almeno per le posizioni quadro, da professore assistente in su).

Le procedure da seguire in ambito di assunzioni sono pertanto già ampiamente disciplinate e tengono adeguatamente conto delle necessità tipiche del mondo universitario.

7.2.10

Non sembra necessario evidenziare che USI e SUPSI, oltre che in facoltà e dipartimenti, sono strutturate anche in istituti.

Secondo l'organizzazione interna delle scuole, gli istituti sono ora subordinati a una facoltà o a un dipartimento.

Per tale ragione non appare neppure necessario evidenziare che essi godono di autonomia scientifica, organizzativa e didattica (quest'ultima peraltro poco indicata per un istituto).

7.2.11

L'attribuzione alla Commissione indipendente di ricorso anche del ruolo di Tribunale arbitrale ai sensi del concordato intercantonale non appare infine conforme al diritto federale, non essendo in particolare possibile imporre per legge il deferimento di controversie a istanze giudicanti diverse da quelle previste dagli art. 343 CO e 24 della legge federale sul foro in materia civile.

8. CONCLUSIONI

In conclusione, la Commissione speciale scolastica, con il consenso degli iniziativaisti, invita il Gran Consiglio ad approvare l'annesso disegno di legge e a considerare con ciò evasa l'iniziativa parlamentare in esame.

Per la Commissione speciale scolastica

Luca Pagani, relatore

Disegno di

LEGGE

cantonale sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli Istituti di ricerca del 3 ottobre 1995; modifica

Il Gran Consiglio
Della Repubblica e Cantone Ticino

Visto il messaggio 6199 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a

I.

La Legge cantonale sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli Istituti di ricerca del 3 ottobre 1995 è modificata come segue:

Art. 1 cpv. 5

L'USI e la SUPSI sono tenute a collaborare secondo il principio della complementarietà e dell'efficienza.

Art. 3

1

Il Gran Consiglio, su proposta del Consiglio di Stato:

a) decide la creazione o la soppressione di facoltà dell'USI e di settori di studio della SUPSI;

b) approva la pianificazione quadriennale di sviluppo di USI e SUPSI e viene informato tempestivamente sugli orientamenti strategici, sulla creazione di istituti e sull'affiliazione di istituzioni create da terzi; la pianificazione concerne anche il sostegno di istituti di ricerca ai sensi dell'art. 16 della presente legge;
(resto invariato)

2

Il Consiglio di Stato:

- a) Stipula con l'USI e con la SUPSI contratti di prestazione che contengono obiettivi prioritari e propone al Parlamento il montante globale annuale, nell'ambito della pianificazione quadriennale approvata dal Gran Consiglio;
(resto invariato)

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato ne fissa la data di entrata in vigore.