

Messaggio

numero	data	Dipartimento
7225	29 settembre 2016	EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT
Concerne		

Modifica della Legge sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli istituti di ricerca del 3 ottobre 1995 – Introduzione di una Commissione di controllo del mandato pubblico

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

sottoponiamo al vostro esame una proposta di modifica della Legge sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli istituti di ricerca del 3 ottobre 1995 (LUSI/SUPSI) per dare seguito alla vostra decisione di accogliere un'iniziativa parlamentare che chiedeva l'istituzione di una Commissione di controllo del mandato pubblico degli istituti universitari.

SOMMARIO

Con un'iniziativa parlamentare presentata nella forma generica da Attilio Bignasca e cofirmatari per il Gruppo parlamentare della Lega dei ticinesi il 20 febbraio 2013, poi ripresa da Roberto Sanvido, è stata chiesta la costituzione di una Commissione di controllo del mandato pubblico per l'Università della Svizzera italiana (USI) e la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI).

Il Consiglio di Stato ha preso posizione su questa proposta nel Messaggio n. 6894 del 17 dicembre 2013, spiegando perché l'istituzione di un simile organo di controllo appariva come inadeguata rispetto allo status di USI e SUPSI. Questi due enti non hanno un mandato pubblico e contemporaneamente un'attività economica esposta alla concorrenza e al mercato, come la Banca dello Stato e l'Azienda elettrica ticinese, essendo e rimanendo enti di formazione terziaria senza attività economica o commerciale.

Nel Rapporto del 15 febbraio 2016 della Commissione speciale scolastica sul Messaggio n. 6894 l'opinione del Consiglio di Stato è stata contestata. Approvando il rapporto il Gran Consiglio ha chiesto al Governo di proporre una modifica di legge che permettesse di istituire la commissione proposta.

Con il presente messaggio diamo seguito a tale sollecitazione proponendo una modifica della LUSI/SUPSI che ponga le basi legali per tale istituzione, pur ribadendo la nostra opinione contraria a questa operazione.

1. INTRODUZIONE

Per esplicita volontà del Gran Consiglio i due enti di formazione terziaria ticinesi, USI e SUPSI, furono costituiti a metà degli anni '90 sulla base di una concessione di autonomia che per quei tempi appariva come pionieristica. Ma il Ticino fu invece solo un precursore dell'ineluttabile evoluzione susseguente. Infatti, negli ultimi due decenni le leggi universitarie di altri cantoni sono state progressivamente modificate prendendo come esempio molti principi anticipati nel 1995 dalla legge ticinese. Nessun cantone universitario, ad esempio, prevede più nel proprio impianto legislativo un'interferenza del potere politico o dell'amministrazione statale nella nomina dei professori o nella definizione degli indirizzi della ricerca o delle offerte formative.

Evidentemente questi livelli elevati di autonomia, che si sono saldamente affermati negli ultimi anni anche negli altri cantoni universitari, esigono l'istituzione di un sistema di verifiche accurato e regolare da parte del legislatore. Nella LUSI/SUPSI le modalità di controllo da parte del Governo e del Gran Consiglio sono definite dall'art. 3, che riportiamo integralmente qui di seguito.

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 ogni quattro anni la pianificazione della politica universitaria cantonale, con il rispettivo impegno finanziario quadriennale, e viene informato tempestivamente sugli orientamenti strategici, sulla creazione di istituti, sull'affiliazione e sull'associazione di istituti di terzi; la pianificazione concerne anche il sostegno di istituti di ricerca ai sensi dell'art. 16 della presente legge;*
- c) *stabilisce annualmente, in sede di preventivo, il contributo di gestione per l'anno considerato;*
- d) *discute annualmente la politica universitaria dell'anno accademico trascorso sulla base di un Messaggio presentato dal Consiglio di Stato entro la metà di settembre di ogni anno, che comprende in particolare il rapporto di verifica dei contratti di prestazioni e i rapporti dell'USI e della SUPSI sull'anno accademico trascorso, comprensivi dei conti e del bilancio;*
- e) *...;*
- f) *decide i contributi agli investimenti.*

²*Il Consiglio di Stato:*

- a) *stipula con l'USI e con la SUPSI contratti di prestazioni che contengono gli obiettivi prioritari e propone al Gran Consiglio i contributi di gestione annuali tenuto conto della pianificazione quadriennale;*
- b) *nomina i membri del Consiglio dell'USI e del Consiglio della SUPSI;*
- c) *può imporre a USI e SUPSI gli accordi necessari a contenere gli oneri finanziari per lo Stato, segnatamente in materia di infrastrutture logistiche e didattiche, organizzazione e servizi;*
- d) *rappresenta l'USI e la SUPSI davanti al Gran Consiglio, come pure davanti agli organismi federali o intercantionali;*
- e) *verifica annualmente l'utilizzo dei contributi di gestione, la conformità con la pianificazione quadriennale e il raggiungimento o meno degli obiettivi dei contratti di prestazioni.*

³*I conti dell'USI e della SUPSI sono revisionati dagli organismi di controllo dell'Amministrazione cantonale.*

A queste normative si aggiungono i contratti di prestazioni, allegati al messaggio quadriennale di politica universitaria, che includono una nutrita serie di obiettivi e di indicatori quantitativi e qualitativi specifici. Questi parametri vengono aggiornati ogni quadriennio e sono pensati per permettere agli organi politici di verificare sia l'efficienza che l'efficacia dell'attività delle due scuole e di paragonare i dati con quelli di altre università cantonali.

I risultati degli indicatori vengono meticolosamente elencati e commentati nei rapporti annuali che vengono presentati e discussi dal Gran Consiglio, come del resto ben evidenziato nel Rapporto della Commissione speciale scolastica sul Messaggio n. 6894.

Laddove vi sono elementi che potrebbero mettere in concorrenza sleale una delle due scuole universitarie con aziende private residenti sul territorio (ad esempio nella formazione continua o nei mandati di ricerca diretta e di servizio), i contratti di prestazioni richiedono specificatamente l'autofinanziamento del cento per cento dei costi diretti, rispettivamente dei costi totali. Ricordiamo inoltre che i due enti universitari sottostanno sia alla Legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 che alla Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011.

Il meccanismo di controllo di USI e SUPSI è già altamente complesso e questo processo, che passa anche dal Parlamento, permette di toccare tutti gli aspetti sui quali appare lecito interrogarsi, prendere atto, discutere ed eventualmente proporre delle misure o dei correttivi da parte delle autorità politiche, pur senza intaccare il principio dell'autonomia accademica.

Nonostante ciò il Parlamento ha richiesto l'istituzione di un'ulteriore commissione, che dovrebbe vegliare al "mandato pubblico" di USI e SUPSI, senza però definirne i contorni. La richiesta è anomala, perché le due scuole universitarie si basano praticamente esclusivamente sul mandato pubblico che è oggetto della pianificazione approvata dal Gran Consiglio e sui contratti di prestazioni che sono allegati al messaggio quadriennale di pianificazione. Il mandato pubblico è inoltre oggetto di resoconto annuale al Parlamento, che già oggi si pronuncia su questi aspetti.

Per queste ragioni lo scrivente Consiglio ritiene che una commissione di controllo come quella proposta risulti in sostanza un doppione rispetto all'impostazione attuale del controllo parlamentare sull'attività degli enti universitari, un doppione da evitare.

2. LA MODIFICA LEGISLATIVA

Nella nuova Legge sull'Azienda elettrica ticinese del 10 maggio 2016 (LAET), che abbiamo utilizzato quale modello normativo, le competenze di vigilanza sull'azienda sono definite nel modo seguente.

All'art. 5 cpv. 3, per quanto riguarda il Consiglio di Stato e le modalità di interazione con la Commissione di controllo del mandato pubblico, si dice che *il Consiglio di Stato informa annualmente la Commissione del controllo del mandato pubblico sugli esiti della sua vigilanza diretta, come pure ogni qualvolta questa commissione ne faccia esplicita richiesta. La Commissione del controllo del mandato pubblico può chiedere al Consiglio di Stato, su una situazione specifica, di essere informata direttamente dall'azienda.*

Per quanto riguarda invece il Gran Consiglio, si richiama l'art. 4, secondo cui esso, *per il tramite della Commissione speciale dell'energia e per essa della Commissione del controllo del mandato pubblico, esercita l'alta vigilanza sull'Azienda (cpv. 1). La Commissione del controllo del mandato pubblico è composta da un membro per ogni gruppo parlamentare, nominati dal Gran Consiglio fra i membri della Commissione speciale dell'energia per la durata della legislatura. Il regolamento disciplina la rieleggibilità, la decadenza della nomina, le incompatibilità della carica (cpv. 2). La Commissione del controllo del mandato pubblico prende conoscenza dei rapporti del Consiglio di Stato sugli esiti della vigilanza diretta e riferisce al Gran Consiglio, nella misura compatibile con gli interessi dell'Azienda, riservato l'obbligo al segreto d'affari e d'ufficio dei suoi membri. Alla commissione è pure data la facoltà di consultare la documentazione integrale consegnata dall'Ufficio di revisione al Consiglio di amministrazione ai sensi dell'art. 14 della LAET (cpv. 3). Il Gran Consiglio, previo rapporto della Commissione del controllo del mandato pubblico, prende atto ogni anno del rapporto di gestione e del rapporto di revisione; approva inoltre il conto annuale, esso si pronuncia nel contempo anche sulla destinazione dell'utile e sul discarico agli organi dell'Azienda (cpv. 4).*

Prendendo spunto dai principi normativi della LAET, preferendo tuttavia evitare di menzionare nel testo legale una commissione speciale del Gran Consiglio che la stessa Legge sul Gran Consiglio e i rapporti con il Consiglio di Stato del 24 febbraio 2015 al suo art. 25 non menziona (cfr. al proposito art. 34 della Legge sulla Banca dello Stato del Cantone Ticino del 25 ottobre 1988), nonché tenendo conto del testo attuale della LUSI/SUPSI, la proposta di revisione della legge universitaria aggiunge tre capoversi del seguente tenore all'art. 3:

^{1bis} Il Gran Consiglio, per il tramite della Commissione del controllo del mandato pubblico, esercita pure l'alta vigilanza su USI e SUPSI.

^{1ter} La Commissione del controllo del mandato pubblico è composta da un membro per ogni gruppo parlamentare nominati dal Gran Consiglio per la durata della legislatura. Il Regolamento d'applicazione ne disciplina la rieleggibilità, la decadenza della nomina e le incompatibilità della carica.

[...]

^{2bis} Il Consiglio di Stato informa annualmente la Commissione del controllo del mandato pubblico sugli esiti della sua vigilanza diretta, come pure ogni qualvolta questa commissione ne faccia esplicita richiesta. La Commissione del controllo del mandato pubblico può chiedere al Consiglio di Stato, su una situazione specifica, di essere informata direttamente da USI o da SUPSI, senza intaccare i principi dell'autonomia e della libertà accademica.

Con il cpv. 1bis dell'art. 3 si aggiungerebbe ai compiti del Gran Consiglio già elencati al cpv. 1 anche l'alta vigilanza sul mandato pubblico di USI e di SUPSI, mentre con il cpv. 1ter verrebbe definita la composizione della Commissione di controllo del mandato pubblico sull'esempio già adottato per l'analoga commissione prevista dalla LAET. Trattandosi di compiti distinti da quelli elencati al cpv. 1 è necessario inserirli in capoversi separati.

Infine, con il cpv. 2bis si riprenderebbe il principio espresso dalla LAET all'art. 5 cpv. 3 inerente ai rapporti fra Consiglio di Stato e la menzionata Commissione di controllo del mandato pubblico. Anche in questo caso si tratta di un compito distinguibile da quelli elencati nel cpv. 2, da menzionare in un capoverso specifico. Nel testo proposto si accenna al principio di autonomia accademica dei due atenei quale limite da non valicare da parte della nuova commissione. Un eventuale conflitto fra le richieste della commissione e i principi di libertà e autonomia accademica (cfr. capitolo 3) saranno affrontati e decisi dal Consiglio di Stato.

3. IMPORTANZA DELL'AUTONOMIA E DELLA LIBERTA' ACCADEMICA

L'autonomia e la libertà accademica sono principi che si sono progressivamente affermati in tutte le normative internazionali sulla gestione del sistema universitario negli ultimi decenni e, come ben sottolineato dalla dichiarazione di Bologna, è stato uno dei volani che hanno reso competitive e dinamiche le università europee. Nella dichiarazione di Bologna, firmata nel 1999 anche dalla rappresentanza svizzera, si legge infatti:

“Le Istituzioni di istruzione superiore europee, per parte loro, hanno saputo raccogliere la sfida assumendo un ruolo di primo piano nella costruzione dello spazio europeo dell'istruzione superiore, sulla scorta anche dei principi fondamentali sanciti nel 1988 nella Magna Charta Universitatum di Bologna. Ciò è da ritenersi della massima importanza, in quanto l'indipendenza e l'autonomia delle Università garantiscono il costante adeguamento del sistema dell'istruzione superiore e della ricerca all'evolversi dei bisogni e delle esigenze della società e della conoscenza.”

Nella Costituzione federale il principio dell'autonomia delle scuole terziarie è menzionato esplicitamente. Citiamo l'Articolo 63a cpv. 3:

“La Confederazione e i Cantoni provvedono insieme al coordinamento, nonché a garantire che sia assicurata la qualità nel settore delle scuole universitarie. Tengono conto dell'autonomia delle scuole universitarie e dei rispettivi enti responsabili e badano alla parità di trattamento di istituti con compiti uguali.”

Nella nuova Legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU), entrata in vigore il 1. gennaio 2015, la necessità di garantire autonomia e libertà accademica è ripresa in tre punti ben precisi: all'art. 5 cpv. 1 (Principi da osservare nell'adempimento dei compiti), all'art. 30 cpv. 2 (Condizioni per l'accREDITAMENTO istituzionale) e all'art. 36 cpv. 1 (Principi).

Nel messaggio di presentazione della LPSU i principi di salvaguardia dell'autonomia e della libertà accademica sono ripresi in numerosi passaggi, segnatamente:

- a pag. 15, nella presentazione della missione dei politecnici federali;
- a pag. 20 e a pag. 30, nella presentazione delle condizioni per le scuole universitarie professionali;
- a pag. 25, nel commento sull'implementazione del processo di Bologna;
- a pag. 35, laddove si descrivono le modalità di coordinamento;
- a pag. 36, dove vengono riassunte le numerose sollecitazioni emerse dalla consultazione;
- a pag. 43, dove troviamo un intero capitolo intitolato *La forma e il grado di autonomia degli istituti accademici*;
- a pag. 51, dove vengono descritti i principi di assicurazione/mantenimento della qualità;
- a pag. 54, dove troviamo un secondo capitolo interamente dedicato al tema e intitolato *Attuazione dell'autonomia delle scuole universitarie e dell'obbligo di differenziazione*;
- a pag. 74, dove si commenta l'art. 5 della LPSU;
- a pag. 82, dove si spiega il ruolo della Conferenza dei rettori;
- a pag. 88, dove vengono riassunte e commentate le condizioni di accREDITAMENTO (art. 30 LPSU).

I principi qui evocati hanno una certa importanza anche dal profilo del processo di accREDITAMENTO istituzionale.

La nuova LPSU stabilisce che tutte le scuole universitarie (università, scuole universitarie professionali, alte scuole pedagogiche) dovranno sottostare a una procedura ufficiale di accREDITAMENTO istituzionale. Si tratta di una novità nel panorama svizzero, poiché finora le scuole universitarie pubbliche potevano venire riconosciute con una decisione che aveva una componente tecnica, curata dal Segretariato di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione, e una componente politica, rappresentata dalla Conferenza universitaria svizzera (CUS). L'accREDITAMENTO istituzionale è importante anche per poter continuare a beneficiare di contributi da parte della Confederazione.

Per portare a termine questa complessa procedura, la LPSU ha previsto un periodo di 8 anni dalla sua entrata in vigore. Questa procedura è coordinata dal Consiglio svizzero di accREDITAMENTO e dall'Agenzia di accREDITAMENTO e della qualità e segue le direttive di accREDITAMENTO emanate nel corso del 2015 dalla nuova Conferenza svizzera delle scuole universitarie, che ha sostituito la CUS.

Ora, nelle Direttive di accREDITAMENTO appena menzionate è prevista una verifica dell'autonomia e della libertà accademica (art. 4 cpv. 1 lett. a). Una rimessa in discussione anche parziale di questo principio potrebbe quindi porre dei problemi agli istituti universitari nel processo di accREDITAMENTO istituzionale.

Da un punto di vista pratico gli elementi attraverso i quali si esplicano l'autonomia e la libertà accademica si possono riassumere in tre settori specifici:

- la libera scelta nella nomina del personale accademico;
- la libera scelta nel settore della formazione e della ricerca;
- la libera scelta delle collaborazioni accademiche.

Sono questi gli ambiti nei quali l'autorità politica è chiamata a limitare la propria interferenza, ambiti quindi che anche la nuova commissione non potrà valicare.

Quanto alla nomina del personale accademico e della ricerca, fino a un decennio fa presso molte università cantonali l'assunzione dei professori era preavvisata dall'università stessa, ma era gestita e avallata dal corrispondente Governo cantonale. Con la LUSI/SUPSI il Cantone Ticino è stato fra i primi a delegare interamente questa funzione essenziale ai consigli universitari. Negli altri cantoni universitari le relative leggi sono state poi progressivamente adeguate e attualmente tutti i cantoni prevedono la delega delle assunzioni accademiche a un Consiglio formato in buona parte da rappresentanti esterni. La rinuncia dell'autorità politica a gestire l'assunzione del personale accademico rappresenta un passo fondamentale nel consolidamento dell'autonomia e ogni tentativo di riprendere in mano tale controllo rappresenterebbe una pericolosa regressione. Nelle procedure di accreditamento la solidità di questa regola viene accuratamente verificata. Non a caso alcuni istituti di formazione terziaria per poter superare l'audit di accreditamento hanno dovuto rivedere i propri statuti, che prevedevano un controllo esterno delle nomine professorali (come ad esempio alcune facoltà di teologia). Non bisogna nemmeno dimenticare che le nomine professorali hanno una forte incidenza nell'orientamento della ricerca e che un'interferenza con tali assunzioni implica anche un'interferenza nella libertà di ricerca. Qualora tramite la nuova Commissione di controllo si intendesse rivedere la scelta originaria fatta con la LUSI/SUPSI a questo proposito, è bene sapere che un simile agire potrebbe avere delle conseguenze per i due istituti universitari ticinesi.

Quanto alla libera scelta negli indirizzi della formazione, va detto che nelle leggi cantonali previgenti in molte università i piani di studio dovevano venire ufficialmente approvati dal Governo, quando non addirittura dal Legislativo. Con l'implementazione del modello di Bologna queste competenze sono state tutte trasferite ai relativi Consigli universitari. Questo ha snellito le procedure di approvazione ed ha reso le università maggiormente flessibili e competitive nell'allestimento delle proprie offerte formative. Anche in questo caso la LUSI/SUPSI era già stata concepita dall'inizio per permettere questa flessibilità di scelta ed un'eventuale rimessa in discussione di questo principio tramite la nuova Commissione di controllo rappresenterebbe un passo indietro di una certa gravità.

Quanto infine alla libera scelta nelle collaborazioni scientifiche e accademiche, si rammenta che nelle leggi cantonali previgenti le convenzioni di collaborazione tra le università con altri enti (altre università, istituti di ricerca, aziende) dovevano essere controfirmate da un rappresentante del Governo o dell'amministrazione cantonale di riferimento. La scelta delle collaborazioni e delle convenzioni ha evidentemente una forte implicazione negli indirizzi della formazione e della ricerca e un controllo da parte delle autorità politiche può diventare un ostacolo importante. Il consolidamento dei programmi europei di ricerca e i nuovi modelli di mobilità negli studi hanno perciò obbligato diversi cantoni a rivedere le proprie normative. Pure in questo caso la LUSI/SUPSI disponeva già dall'inizio dei requisiti che garantivano e garantiscono tutt'ora la necessaria flessibilità, garanzie che non vanno rimesse in discussione attraverso la nuova Commissione di controllo qui in esame.

4. CONCLUSIONI

Con il presente Messaggio diamo seguito al mandato di cui al rapporto del 15 febbraio 2016 della Commissione speciale scolastica sul Messaggio n. 6894, nel quale si chiedeva di proporre una modifica di legge che permettesse l'istituzione di una Commissione di controllo analoga a quelle già esistenti.

Per evitare inutili doppioni, per scongiurare un regresso nell'impostazione dei rapporti tra Cantone e istituti universitari e per evitare che l'istituzione della nuova commissione possa influire negativamente sul polo accademico e magari ostacolare l'imminente procedura di accreditamento di USI e di SUPSI, il Consiglio di Stato ribadisce la sua contrarietà a questa modifica legislativa. Esso invita di conseguenza il Gran Consiglio a non approvare il Disegno di legge allegato.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Beltraminelli

Il Cancelliere, A. Coduri

Disegno di

LEGGE

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 29 settembre 2016 n. 7225 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

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

Art. 3 cpv. 1bis, 1ter e 2bis (nuovi)

^{1bis} Il Gran Consiglio, per il tramite della Commissione del controllo del mandato pubblico, esercita pure l'alta vigilanza su USI e SUPSI.

^{1ter} La Commissione del controllo del mandato pubblico è composta da un membro per ogni gruppo parlamentare nominati dal Gran Consiglio per la durata della legislatura. Il regolamento d'applicazione ne disciplina la rieleggibilità, la decadenza della nomina e le incompatibilità della carica.

^{2bis} Il Consiglio di Stato informa annualmente la Commissione del controllo del mandato pubblico sugli esiti della sua vigilanza diretta, come pure ogni qualvolta questa commissione ne faccia esplicita richiesta. La Commissione del controllo del mandato pubblico può chiedere al Consiglio di Stato, su una situazione specifica, di essere informata direttamente da USI o da SUPSI, senza intaccare i principi dell'autonomia e della libertà accademica.

II.

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

²Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.