

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7225 R Concerne	13 novembre 2017	EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT

della Commissione speciale scolastica sul messaggio 29 settembre 2016 concernente la 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

1. PREMESSA

Dando seguito al rapporto della Commissione speciale scolastica del 15 febbraio 2016, nonché alla decisione del Gran Consiglio a supporto dello stesso con il quale si chiedeva la revisione della Legge sull'università della Svizzera Italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli istituti di ricerca del 3 ottobre 1995 con l'introduzione di una Commissione di controllo sui predetti istituti, il Consiglio di Stato ha sottoposto una proposta di modifica della legge in oggetto.

2. LAVORI COMMISSIONALI E CONSIDERAZIONI

La Commissione scolastica, consapevole dell'importanza della modifica proposta, in vista dell'allestimento del presente rapporto ha proceduto a nuove verifiche e audizioni, allo scopo di definire e delimitare il campo d'azione della Commissione di controllo. In particolare sono stati sentiti nuovamente i vertici degli Atenei coinvolti, come pure a due riprese il Direttore del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport, Manuele Bertoli.

In tali occasioni ci si è in particolare chinati su alcune novità che riguardano il futuro prossimo di USI e SUPSI (si pensi in particolar modo alla volontà di riorientare la Facoltà di scienze della comunicazione USI verso la comunicazione aziendale, all'eventualità che venga creata una nuova facoltà umanistica dell'USI), è stato chiarito il tema dei mancati concorsi per l'assunzione dei primi professori della Facoltà di scienze biomediche ed è stato affrontato il tema della collaborazione tra i due Atenei (dove i margini di manovra sono ancora ampi).

Precisiamo che nell'allestimento del presente rapporto, si è tenuto altresì conto di alcune proposte e criticità emerse dal rapporto sul messaggio n. 7224.

Dagli approfondimenti svolti è in particolare emersa la difficoltà oggettiva riscontrata nella raccolta di informazioni necessarie ai fini di una valutazione più completa e mirata del sistema universitario, riferita in special modo al raggiungimento degli obiettivi e dei risultati auspicati al momento della sottoscrizione dei rispettivi contratti di prestazione; tale

difficoltà è in particolar modo legata al fatto che queste informazioni sono in buona parte contenute e spesso solo in maniera parziale nei rapporti sottoposti tardivamente alla Commissione.

Nel definire e delineare il campo d'azione della Commissione di controllo, che riguarderà in prevalenza l'alta vigilanza, sono state vagliate le ripercussioni che la sua costituzione comporterà sulla realtà accademica cantonale.

3. CONTRATTO DI PRESTAZIONI E VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

La Commissione speciale scolastica, pur essendo consapevole del quadro normativo che regola il regime dei contratti di prestazione e pur essendo cosciente delle particolarità e della difficoltà di dotarsi di metodi esaustivi di verifica e controllo (già esistenti in Atenei all'estero), ritiene carente, insufficiente, poco attuale e non del tutto rappresentativa l'analisi eseguita dal Consiglio di Stato nel 2010 raccogliendo i dati forniti dalle Università (vedi rapporto dell'Area degli studi universitari del DECS).

Oggi la valutazione basata sui contratti di prestazioni è svolta dall'Area degli studi universitari del DECS; un gremio ristretto di persone difficilmente in grado di fornire una valutazione dettagliata di un sistema complesso e articolato.

D'altro canto i contratti di prestazioni allegati al messaggio offrono degli indicatori parziali e troppo limitati, anche per quanto concerne la valutazione dei risultati della ricerca (in particolar modo dal punto di vista del "volume dei ricavi" generati dalla ricerca operata da USI e SUPSI).

Teniamo anche a ricordare che il Consiglio di Stato, per tramite dell'Area degli studi universitari (della Divisione della cultura e degli studi universitari) dovrebbe presentare e sottolineiamo dovrebbe presentare annualmente (base art. 3 cpv. 1) il Resoconto dei contratti di prestazione tra Cantone e USI e SUPSI, nonché il mandato di prestazioni concernente il Dipartimento formazione e apprendimento della SUPSI (vedi messaggi n. 7180 e n. 7247).

In un simile contesto, il ruolo della Commissione di controllo del mandato rende possibile accedere alle necessarie informazioni che permettano al Gran Consiglio di vigilare sull'attività degli Atenei cantonali ed espletare ancor più efficacemente quei compiti che gli sono stati attribuiti dalla legge (Legge USI-SUPSI art. 3 cpv. 1).

Nel contempo, il sostegno tecnico fornito dalla Commissione permetterà al legislatore di esser costantemente a giorno anche sugli sviluppi e le novità che riguardano gli Atenei e gli Istituti di ricerca ma anche di creare una sorta di "fil rouge" tra il mondo politico e quello accademico, il tutto, beninteso, nel pieno rispetto dell'autonomia gestionale.

In merito alla scelta del personale accademico, della collaborazione e dei contenuti accademici, si ricorda che è conditio sine qua non ai fini dell'accreditamento obbligatorio introdotto nel 2015 dalla Legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario (RS 414.20).

Si osserva inoltre che i metodi di valutazione sull'operato già in essere presso le maggiori Università svizzere, permettono, per esempio appoggiandosi ad organi specialistici qualificati di statistica e controllo di verificare e ponderare e riportare le spese, l'attività accademica, la produttività, l'adeguatezza delle facoltà, senza contare la progettualità e l'uso parsimonioso delle risorse.

Va detto infine che i dati troppo spesso lacunosi forniti dal DECS in relazione al grado di soddisfazione degli allievi sull'insegnamento, al grado delle competenze acquisite dagli studenti al termine del percorso accademico, le informazioni riferite al numero effettivo di

laureandi, come pure l'assenza di un'analisi completa sull'assegnazione dei posti di lavoro agli studenti ormai prossimi alla laurea, (misurazione dell'inserimento nella vita professionale, e le scarse informazioni riguardanti la destinazione delle ricerche e delle pubblicazioni accademico scientifiche), suggeriscono, per non dire impongono, l'istituzione dell'auspicata Commissione di controllo. Quest'ultima dovrebbe colmare le lacune precitate e permettere al parlamento di potersi esprimere in maniera conveniente in occasione dei crediti a preventivo, ma non solo, basandosi su informazioni adeguate, dettagliate e precise.

4. FINANZE

È bene ricordare che, come per altro già indicato nel messaggio del Consiglio di Stato n. 7224 del 29 settembre 2016 sulla Politica universitaria 2017/2020, l'impegno finanziario globale cantonale annuo per la gestione corrente del settore universitario oscilla tra i 142.55 milioni per il 2016 e i 156.04 per il 2020 e gli importi sono così suddivisi:

Piano finanziario 2013/2016 della spesa del settore universitario:

Contributi a USI e SUPSI	2016	2017	2018	2019	2020	PF 17-20	PF 13-16⁽¹⁾
Studenti ticinesi all'USI	8.93	9.00	9.20	9.35	9.50	37.05	34.59
Studenti ticinesi alla SUPSI	19.95	20.25	20.70	21.30	21.80	84.05	74.54
Contributo gestione USI incl. IRB	21.00	21.00	21.00	21.00	21.74	84.74	79.94
Contributo gestione SUPSI	19.50	19.50	19.50	19.50	20.18	78.68	79.69
Contributo infrastruttura SUPSI	4.60	4.69	4.78	4.88	5.00	19.35	13.04
Contributi a Enti fuori Cantone							
Università di altri Cantoni	44.46	45.40	46.40	47.40	48.40	187.60	169.25
SUP di altri Cantoni	11.10	11.38	11.66	11.95	12.30	47.29	42.93
Contributi per DFA							
Contributo gestione DFA	11.50	12.72	12.72	12.72	13.13	51.29	45.28
Contributo infrastruttura DFA	1.51	1.54	1.54	1.54	1.54	6.16	4.51
Contributi per FSB⁽²⁾	0.00	1.10	1.35	1.85	2.45	6.75	0.00
Totale generale	142.55	146.58	148.85	151.49	156.04	602.96	543.77
Tasso di crescita		2.83%	1.55%	1.77%	3.00%	2.30%	2.70%

Fonte: elaborazione dati del Settore universitario DCSU

Nota 1: inclusi dati di preventivo 2016.

Nota 2: facoltà di scienze biomediche dell'USI, incluso contributo per IOR al netto del contributo proveniente.

Tali importi riguardanti la mera gestione corrente vanno ad aggiungersi a quelli relativi agli investimenti nelle strutture universitarie cantonali, che nel periodo 2016/2019 ammontano a CHF 31.4 milioni e nel periodo 2020/2023 a CHF 25.4 mio, toccando i campus di Lugano Viganello (USI/SUPSI), Mendrisio (SUPSI), Lugano Stazione FFS (SUPSI) e Bellinzona (USI/SUPSI/IOR).

Quando l'impegno finanziario del Cantone raggiunge importi di siffatta entità è comprensibile che, indipendentemente dal difficile momento in cui si trova, si debba

sopraspedere alle ideologie partitiche e alle autonomie degli attori universitari e procedere a riflessioni puntuali e neutre.

Al Gran Consiglio spetta il compito, non sempre facile, d'approvare ogni quattro anni la pianificazione della politica universitaria cantonale, con il rispettivo impegno finanziario quadriennale. A tal fine, esso abbisogna d'informazioni complete e capillari. In assenza di tale informazioni difficilmente ci si potrebbe esprimere con cognizione di causa.

È dunque in questo specifico contesto che la Commissione di controllo fungerà, come in parte già specificato al punto precedente, da supporto al Parlamento, richiedendo se del caso ai beneficiari delle prestazioni (USI/SUPSI), i chiarimenti che riterrà opportuni, filtrando e analizzando le informazioni ricevute e mantenendo contatti regolari anche con le svariate entità coinvolte, non soltanto accademiche ma anche amministrative e "di supporto tecnico" operanti nel settore.

Questi accertamenti permetteranno in particolare di evitare inutili intoppi generati da incomprensioni legate ad esempio all'aumento dei costi (basti pensare che i costi amministrativi della SUPSI sono passati dal 6.8% del 2014 al 10% del 2015, contro la media svizzera al 9%, stando ai rapporti, dati poi smentiti in sede di approfondimento commissionale).

In mancanza di informazioni si indurrebbe il parlamento a ridurre l'entità dei crediti erogati agli Istituti universitari, in un'ottica di contenimento della spesa. Tutto ciò, ovviamente, non gioverebbe né allo sviluppo e tanto meno alla qualità dei nostri Atenei e di riflesso rischierebbe di penalizzare la nostra economia locale.

5. DIFFICOLTÀ

Sulla base d'informazioni talvolta incomplete, spesso ottenute tardivamente o quasi con preghiera, e in assenza di un'analisi mirata delle strutture universitarie cantonali in grado d'inquadrare con maggior precisione il funzionamento e i risultati conseguiti da queste ultime, appare particolarmente difficile oggi, potersi determinare con assoluta certezza e piena cognizione di causa sul reale andamento e sui risvolti economici legati al settore accademico.

Difficile verificare e conciliare le reali necessità finanziarie legate al percorso accademico dei singoli studenti, con quelle specifiche degli enti preposti all'insegnamento.

Altresì difficile, oggi, è disporre di informazioni immediate e tempestive che sappiano offrire un quadro attualizzato, globale o settoriale dell'attività e realtà accademica cantonale. Molto improbabile essere in grado di illustrare le reali necessità e gli eventuali correttivi. Grazie al lavoro e al ruolo che la Commissione di controllo assumerà, sarà dunque più facile mantenere un filo diretto e costante con la realtà e fornire, con la dovuta efficienza e celerità, una risposta ai quesiti che giungeranno dalle diverse Commissioni parlamentari o dal Parlamento stesso.

Il coinvolgimento continuo di più attori, compresi quelli provenienti dal mondo economico, sarà beninteso una base del buon e corretto funzionamento della Commissione, cui spetterà il compito di mantenere il dialogo tra la realtà accademica e quella imprenditoriale, catalizzando idee e impulsi utili alla crescita dell'intero territorio cantonale, senza tuttavia dimenticare la costante necessità di contenimento della spesa pubblica.

6. PROSPETTIVE

La Commissione Scolastica, attraverso l'istituzione della Commissione di controllo, non intende sottoporre al parlamento una modifica legislativa atta a sovrapporre la neo

costituenda figura a quella di un organo già esistente, ma ritiene semmai doveroso dotare il Gran Consiglio di un organo complementare, che sappia avvicinare in maniera proattiva la realtà politica e il mondo accademico, dissipando gli eventuali dubbi che in futuro dovessero sorgere, in relazione alle competenze parlamentari definite dal quadro normativo cantonale esistente.

7. LA MODIFICA LEGISLATIVA

Visto quanto precede, la Commissione prende atto del contenuto del messaggio n. 7225 del 29 settembre 2016 allestito dal Consiglio di Stato, e sottopone al Parlamento la propria proposta di modifica legislativa di cui all'art. 3 LUSI/SUPSI, del tenore seguente:

Art. 3 - Competenze delle autorità cantonali

²Il Consiglio di Stato:

- a) stipula con l'USI e con la SUPSI i contratti di prestazioni contenenti gli obiettivi prioritari, che allega al messaggio, e propone al Gran Consiglio i contributi di gestione annuali tenuto conto della pianificazione quadriennale;

Art. 3a - Commissione di controllo - c) Composizione (nuovo)

¹Il Gran Consiglio per il tramite della Commissione di controllo esercita l'alta vigilanza su USI e SUPSI, nel rispetto dei principi dell'autonomia e della libertà accademica.

²La Commissione di controllo è composta da un membro per ogni gruppo parlamentare, nominati dal Gran Consiglio fra i membri della Commissione speciale scolastica per la durata della legislatura.

³I membri sono rieleggibili. La nomina decade se il deputato non fa più parte della Commissione speciale scolastica.

Art. 3b - b) Competenze (nuovo)

¹La Commissione di controllo:

- a) si esprime sulla pianificazione della politica universitaria cantonale e sul rispettivo impegno finanziario quadriennale, prendendo in special modo visione dei contratti di prestazione;
- b) si esprime sul grado di raggiungimento degli obiettivi della politica universitaria cantonale, verificando in particolare il rispetto dei contratti di prestazione.

²A tale proposito, la Commissione di controllo allestisce rapporti specifici all'attenzione della Commissione speciale scolastica.

³Il Consiglio di Stato informa annualmente la Commissione di controllo sugli esiti della vigilanza diretta, come pure ogni qualvolta essa ne faccia esplicita richiesta. La Commissione può esigere in ogni tempo dal Consiglio di Stato, dall'amministrazione e dai competenti organi di USI e SUPSI le spiegazioni e i documenti che le occorrono per l'assolvimento dei suoi compiti.

Innanzitutto, si nota che sarebbe corretta anche la denominazione "*Commissione di controllo del mandato pubblico*", se per "mandato pubblico" consideriamo lo scopo di USI

e SUPSI, definito all'art. 1 LUSI/SUPSI. Nel caso di **Banca Stato**, il **mandato pubblico è anzitutto definito "in termini generici" all'art. 3 (che corrisponde allo scopo della Banca)**, ma il CdA dell'Istituto, come previsto dalla legge, **specifica anche ulteriori obiettivi del mandato pubblico** all'art. 3a. Non dimentichiamo, inoltre, che la LUSI/SUPSI attribuisce ai due atenei una serie di compiti (v. art. 1 cpv. 2-4bis LUSI/SUPSI), definiti esplicitamente **"mandato"** (in particolare all'art. 1 cpv. 4bis LUSI/SUPSI).

Prima di entrare nel merito della nuova Commissione di controllo, all'**art. 3 cpv. 2 lett. a)** si precisa che i contratti di prestazioni vengono allegati al messaggio.

La nuova Commissione di controllo è regolata in due nuovi articoli: il nuovo art. 3a ne disciplina la composizione, il nuovo art. 3b le competenze. Per quanto riguarda **la composizione**, l'**art. 3a cpv. 1** decreta formalmente l'istituzione della nuova Commissione di controllo cui spetterà il delicato compito dell'alta vigilanza sul mandato pubblico USI/SUPSI, nel rispetto dei principi dell'autonomia e della libertà accademica.

Sebbene la LGC non menziona nessuna Commissione speciale (la stessa si limita, infatti, ad elencare le tre commissioni permanenti oltre a quella parlamentare d'inchiesta), all'interno del quadro normativo cantonale troviamo espressamente citate le Commissione speciale dell'energia (v. art. 6 della Legge sull'Azienda elettrica ticinese del 10 maggio 2016, LAET, RL 9.1.72) e la Commissione di controllo del mandato pubblico di Banca Stato (v. art 34 della Legge sulla Banca Stato del 25 ottobre 1988, LBStato, RL 11.2.1.1).

Riteniamo pertanto che non vi siano ostacoli particolari nell'inserire nella Legge, all'**art. 3a cpv. 2** il riferimento alla Commissione speciale scolastica. Analogamente a quanto decretato all'art 6 cpv. 2 LAET, secondo il quale "la Commissione di controllo del mandato pubblico è composta da un membro per ogni gruppo parlamentare, nominate dal Gran Consiglio fra i membri della Commissione speciale energia, per la durata della legislatura **"l'art. 3a cpv. 2** stabilisce che i membri della Commissione sono nominati dal Gran Consiglio fra i membri della Commissione speciale scolastica.

Contrariamente a quanto espresso dal Consiglio di Stato, riteniamo che sia piuttosto il Parlamento a doversi chinare sulla rielegibilità, la decadenza della nomina (e l'eventuale compatibilità della carica), in analogia con quanto avviene per Banca Stato, all'**art. 3a cpv. 3**.

Per quanto riguarda **le competenze**, il nuovo **art. 3b cpv. 1** assegna alla Commissione di controllo l'esame e il preavviso, alla **lett. a**, dei messaggi di pianificazione della politica universitaria (operata dal CdS, USI e SUPSI) e l'impegno finanziario quadriennale e comprende la verifica dei contratti di prestazione (momento del "preventivo") e alla **lett. b**, dei messaggi di resoconto annuale sul raggiungimento degli obiettivi dei contratti di prestazioni (v. art. 3 cpv. 1 lett. b LUSI/SUPSI).

Referente dell'alta vigilanza del Gran Consiglio sul sistema scolastico è la Commissione speciale scolastica, che mantiene un ruolo permanente, e viene attivata per il tramite di rapporti specifici della *"Commissione di controllo"* alla sua attenzione (nuovo **art. 3b cpv. 2**).

Similmente a quanto previsto dall'art 6 cpv. 3 LAET, proponiamo di inserire nella L USI/SUPSI all'**art. 3b cpv. 3**, la facoltà per la Commissione speciale di poter accedere, oltre che ai documenti riguardanti gli esiti della vigilanza diretta da parte del Consiglio di Stato, anche alla documentazione e alle informazioni presso il Consiglio di Stato, l'Amministrazione Cantonale e gli organi di USI/SUPSI (si pensi in particolare ai rapporti del Controllo cantonale delle finanze e della documentazione dei preposti servizi DECS).

A questo punto, la maggioranza della Commissione non ha più ritenuto necessario, per essere ancora più prossimi alle problematiche dei due istituti universitari e conoscere meglio le numerose sfaccettature, dar seguito alla proposta di regolare la partecipazione di un membro della Commissione nei Consigli USI e SUPSI.

8. CONCLUSIONI

La Commissione speciale scolastica invita il Gran Consiglio ad accogliere il presente rapporto commissionale e approvare il disegno di Legge annesso.

Per la Commissione speciale scolastica:

Alessandro Cedraschi, relatore

Celio - Fonio (con riserva) - Franscella (con riserva) -

Ghisletta - Guscio - Käppeli - Lurati Grassi -

Merlo (con riserva) - Morisoli - Ortelli - Peduzzi -

Pellanda - Polli - Pugno Ghirlanda - Robbiani

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 del Canton Ticino

- visto il messaggio 29 settembre 2016 n. 7225 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 13 novembre 2017 n. 7225R della Commissione speciale scolastica,

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 modificata come segue:

Art. 3 cpv. 2 lett. a)

Competenze delle autorità cantionali

²Il Consiglio di Stato:

- a) stipula con l'USI e con la SUPSI i contratti di prestazioni contenenti gli obiettivi prioritari, che allega al messaggio, e propone al Gran Consiglio i contributi di gestione annuali tenuto conto della pianificazione quadriennale;

Art. 3a (nuovo)

Commissione di controllo c) Composizione

¹Il Gran Consiglio per il tramite della Commissione di controllo esercita l'alta vigilanza su USI e SUPSI, nel rispetto dei principi dell'autonomia e della libertà accademica.

²La Commissione di controllo è composta da un membro per ogni gruppo parlamentare, nominati dal Gran Consiglio fra i membri della Commissione speciale scolastica per la durata della legislatura.

³I membri sono rieleggibili. La nomina decade se il deputato non fa più parte della Commissione speciale scolastica.

Art. 3b (nuovo)

d) Competenze

¹La Commissione di controllo:

- a) si esprime sulla pianificazione della politica universitaria cantonale e sul rispettivo impegno finanziario quadriennale, prendendo in special modo visione dei contratti di prestazione;
- b) si esprime sul grado di raggiungimento degli obiettivi della politica universitaria cantonale, verificando in particolare il rispetto dei contratti di prestazione.

²A tale proposito, la Commissione di controllo allestisce rapporti specifici all'attenzione della Commissione scolastica.

³Il Consiglio di Stato informa annualmente la Commissione di controllo sugli esiti della vigilanza diretta, come pure ogni qualvolta essa ne faccia esplicita richiesta. La Commissione può esigere in ogni tempo dal Consiglio di Stato, dall'Amministrazione e dai competenti organi di USI e SUPSI le spiegazioni e i documenti che le occorrono per l'assolvimento dei suoi compiti.

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.