

Messaggio

numero

6199

data

21 aprile 2009

Dipartimento

EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato 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

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio e secondo l'articolo 97 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LCG) prendiamo posizione sull'iniziativa del 25 giugno 2008 presentata nella forma elaborata da Raoul Ghisletta e cofirmatari per il Gruppo PS concernente la richiesta di modifica degli articoli 1, 3, 4, 5 e 7 della Legge USI/SUPSI/Istituti di ricerca (in seguito L-USI/SUPSI/Ricerca).

I. CONTENUTI DELL'INIZIATIVA

Presentata in forma elaborata, l'iniziativa parlamentare chiede di modificare gli articoli 1, 3, 4, 5 e 7 della L-USI/SUPSI/Ricerca al fine di rafforzare il ruolo strategico del Gran Consiglio. L'iniziativa si prefigge di migliorare il radicamento dell'intero settore universitario nel territorio, migliorare i contratti di prestazione tra Stato e le due scuole universitarie cantonali, rafforzare la collaborazione tra USI e SUPSI, eliminare alcune incongruenze e consolidare la ricerca.

L'iniziativa prevede in particolare la modifica di articoli che toccano:

- la natura e gli scopi dei due atenei, in particolar modo per quanto attiene ai rapporti con il territorio, alle pari opportunità donna/uomo e alla cooperazione comune (art. 1);
- le competenze delle autorità cantonali: Gran Consiglio, Consiglio di Stato e organi di revisione cantonali (art. 3);
- la libertà di insegnamento e le condizioni d'impiego, con particolare riferimento ai contratti di lavoro (art. 4);
- la strutturazione dei due atenei (art. 5);
- il ruolo della Commissione indipendente di ricorso (art. 7).

Prima di esaminare gli articoli per i quali si propone una modifica è opportuno ricordare quali sono a livello federale e cantonale le linee direttrici fondamentali dello sviluppo del

settore universitario svizzero, e conseguentemente anche ticinese. Non va infatti dimenticato che il settore segue da anni una propria dinamica evolutiva che lo ha portato a svilupparsi sia sotto l'aspetto quantitativo che qualitativo verso un modello i cui principi di base sono almeno a grandi linee condivisi da tutti gli attori in gioco.

II. LE LINEE DIRETTRICI E NORMATIVO-ISTITUZIONALI DEL SETTORE UNIVERSITARIO SVIZZERO

a) Livello federale

Il settore universitario svizzero, inteso nel suo insieme che raggruppa le università (UNI), le scuole universitarie professionali (SUP) e le alte scuole pedagogiche (ASP), ha da tempo stabilito delle linee direttrici e normativo-istituzionali, chiare, condivise e implementate da tutto il settore in questione. In particolare sin dal 2005 la Conferenza comune dei diversi ambiti formativi (Conferenza dei Rettori delle Università Svizzere - CRUS; Conferenza dei Rettori delle Scuole Universitarie Professionali Svizzere - KFH; Conferenza svizzera delle direttrici e dei rettori delle Alte scuole pedagogiche - COHEP) ha elaborato un importante documento sull' "*Autonomia delle alte scuole: le sei tesi delle tre conferenze dei rettori/direttrici*". Nel preambolo del documento si legge che "*L'autonomia delle alte scuole è giustificata dal processo proprio all'insegnamento e alla ricerca scientifica, che si sviluppa in modo ottimale in una cultura che garantisca un **largo margine all'autodeterminazione a all'auto-organizzazione***" (il grassetto è nostro). Lo stesso tipo di approccio è stato ripreso anche nel progetto "*Panorama universitario svizzero*" promosso da Confederazione e Cantoni per riformare il sistema universitario svizzero e assicurarne la concorrenzialità.

Nel documento "*Autonomia delle alte scuole: ...*" citato sopra si sottolinea come l'**autonomia** delle scuole universitarie sia la chiave del successo del sistema formativo svizzero di tipo terziario perché garantisce in particolare l'eccellenza dell'insegnamento e della ricerca e la qualità delle decisioni prese dagli organi dirigenti delle scuole universitarie. Naturalmente tutte le scuole universitarie devono disporre dell'analogo livello di autonomia, e di questa "*égalité des chances*" se ne fanno carico le collettività responsabili (Confederazione e Cantoni Träger come nel caso del Cantone Ticino).

Le conferenze centrali dei tre livelli di scuola terziaria, hanno definito in modo chiaro cosa si intenda per "autonomia", in particolare esplicitando che la stessa implica il diritto all'autodeterminazione concernente gli obiettivi, le finanze, il personale, l'organizzazione e le infrastrutture. Nella fattispecie, ai Cantoni universitari come il nostro si raccomanda di attenersi al pilotaggio politico delle istituzioni universitarie (per esempio con un contratto di prestazione) lasciando le decisioni strategiche e operative agli organi direttivi delle rispettive scuole. Questo non deve impedire alle scuole universitarie, sebbene autonome, di cooperare tra loro in materia di efficienza e per sviluppare l'eccellenza a livello nazionale. Agli organi politici responsabili delle scuole (Cantone) compete di definire essenzialmente le condizioni quadro generali (e il loro rispetto e adempimento) per lo sviluppo qualitativo degli atenei.

In sintesi, a livello svizzero lo sviluppo delle scuole universitarie si è orientato in particolare negli ultimi anni verso delle linee direttrici ben riassunte nell'intervento della Consigliera federale Doris Leuthard in occasione della Conferenza sulla formazione dedicata alla futura Legge sull'aiuto alle scuole universitarie (LASU), tenuta presso l'Università di San Gallo a fine 2007. Infatti, a livello federale è prevista una nuova Legge federale (LASU) concernente l'aiuto alle scuole universitarie e il coordinamento nel settore delle scuole universitarie. Il messaggio sulla LASU è attualmente in fase di elaborazione. In quella

occasione è stato sottolineato che se si vuole mantenere il sistema scientifico svizzero al più alto livello bisogna creare un quadro di riferimento che favorisca un insegnamento e una ricerca di qualità. Fra le condizioni principali per lo sviluppo del sistema vanno annoverate il rispetto dell'autonomia delle scuole universitarie, che devono assumersi i loro compiti in maniera indipendente e responsabile, la garanzia del finanziamento di base, e l'instaurazione di principi relativi alla qualità e a un sistema di accreditamento nazionale.

Va segnalato a tal proposito che fino alla fine degli anni '90, la maggioranza delle università cantonali funzionava sotto stretto controllo da parte delle rispettive amministrazioni. Ad esempio i professori erano nominati praticamente direttamente dal Consiglio di Stato, che di fatto era anche il loro datore di lavoro. Una recentissima indagine, seppur informale, effettuata fra i capi servizio della Conferenza universitaria svizzera (CUS) dimostra che attualmente nella maggioranza dei casi il quadro normativo è sostanzialmente cambiato avvicinandosi al modello ticinese (contratto di prestazione, nomina dei professori da parte del Consiglio dell'università, ecc...). La conferma di questa tendenza, viene dalla messa in consultazione della nuova legge universitaria del Cantone di Berna (aprile 2009) che conferirà ampia autonomia all'ateneo, sia per l'assunzione del personale accademico, che per la creazione e gestione di cattedre, istituti, eccetera (*cf. a tal proposito il sito del Canton Berna, Centre médias, Révision partielle de la loi sur l'Université: Haute écoles - autonomie accrue, pilotage plus efficace*).

Una gran parte delle proposte contenute nell'iniziativa discussa da questo Messaggio è maggiormente compatibile con i modelli di funzionamento integrati nell'Amministrazione cantonale che non con questa evoluzione a livello nazionale che si indirizza invece verso un'accresciuta autonomia. In questo senso, se applicate integralmente, le proposte rappresenterebbero una retromarcia difficilmente giustificabile da parte di un Cantone che è considerato come l'iniziatore di questo notevole progresso che sta consentendo alle università cantonali un'accresciuta funzionalità orientata alla qualità e l'eccellenza scientifica.

b) Livello cantonale

Il parlamento è stato ampiamente informato, ed ha avuto modo di discutere, nel corso degli ultimi anni sull'evoluzione delle scuole universitarie cantonali tramite i vari messaggi annuali sul *Resoconto dei Contratti di prestazione tra il Cantone Ticino e l'Università della Svizzera italiana (USI)*, e il *Cantone Ticino e la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI)*, vedi Messaggi n. 5712/5850/5983/6134. Inoltre nel 2007 in ottemperanza all'art. 3 cpv. 1 lett. b della L-USI/SUPSI/Ricerca è stato presentato per la prima volta il messaggio (n. 5978) relativo alla *Pianificazione 2008-2011 della politica universitaria: Università della Svizzera italiana (USI), Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI), Alta scuola pedagogica (ASP) e Accordi intercantionali (AI)*.

Non si entra in questa sede nel merito del contenuto dei messaggi elencati, ma va sottolineato come sia sempre stata ribadita (ed accettata in sede parlamentare) tutta una serie di principi relativi all'autonomia degli atenei, alla loro struttura e articolazione interna, alla gestione del personale, alla loro *governance* e ai rapporti con il Cantone. L'opinione del Consiglio di Stato è che questi principi verrebbero parzialmente stravolti, se non soppressi, con le modifiche proposte nell'iniziativa parlamentare in esame. I motivi che spingono lo scrivente Consiglio di Stato a giungere a tale conclusione sono analizzati e commentati, articolo per articolo, nel seguente Capitolo III.

III. LE VALUTAZIONI DELL'INIZIATIVA

La richiesta di operare con forte attenzione al **territorio** come formulata all'**articolo 1 - Natura e scopo, cpv. 4**, è già ampiamente ossequiata da entrambe le scuole in esame, secondo le diverse modalità che competono alle loro differenti missioni. L'attenzione al contesto è data prioritariamente al livello locale e di seguito a quello livello nazionale e internazionale per le SUP. Non a caso per quanto attiene alla SUPSI tutti i parametri relativi agli obiettivi di impatto del relativo contratto di prestazione sono incentrati proprio sull'aspetto territoriale. Per le università il quadro si presenta in modo opposto, in quanto per mandato queste sono tenute a fissare le proprie priorità innanzitutto a livello internazionale, seguito dal nazionale ed infine dal regionale. Infatti il Contratto di prestazione dell'USI prevede come obiettivi "*l'inserimento nella politica universitaria svizzera offrendo formazioni in grado di attirare studenti da altri cantoni e dall'estero*", nonché il ruolo ponte "*con l'attività universitaria italiana, in particolare della Lombardia*". L'attenzione al territorio richiesta dai proponenti è quindi pienamente adempiuta dai nostri atenei, seppur maggiormente compatibile con gli indirizzi della SUPSI e un po' meno con quelli dell'USI.

Il tema delle **pari opportunità uomo/donna** sollevato nello stesso articolo è già ampiamente trattato nello Statuto dell'USI (art. 12) in questi termini:

¹*Nell'esecuzione della sua missione e nell'esercizio delle sue responsabilità, l'USI attua e promuove il principio della parità dei diritti e delle opportunità fra donne e uomini.*

²*Ogni discriminazione diretta o indiretta a causa del sesso è illecita.*

³*L'USI, in collaborazione con il suo servizio per le pari opportunità, assume le misure necessarie per incentivare le donne che lavorano o studiano presso l'USI.*

⁴*In particolare adotta:*

- a) *misure che favoriscano un'equa rappresentanza di entrambi i sessi a tutti i livelli e in tutti gli organi universitari;*
- b) *condizioni che permettano di conciliare la vita familiare con il lavoro universitario e con lo studio;*
- c) *misure speciali che sostengano ed incentivino le donne intenzionate ad intraprendere una carriera nell'ambito dell'insegnamento accademico e della ricerca;*
- d) *programmi d'insegnamento e di ricerca che tengano conto della specificità femminile;*
- e) *misure che garantiscano le medesime condizioni di studio di insegnamento e di lavoro.*

Inoltre nei concorsi per le posizioni di ruolo le candidature femminili sono sollecitate, e a parità di requisiti si dà preferenza alle candidature femminili. La delegata per le pari opportunità partecipa, senza voto deliberativo, alle commissioni di preavviso. Infine il Servizio gender USI-SUPSI organizza progetti e azioni di sensibilizzazione per integrare la dimensione di genere e le tematiche relative alle pari opportunità all'interno dei due istituti universitari. Non vanno poi dimenticati anche i programmi ricorrenti promossi dalla CUS e dall'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia UFFT (Egalité des chances) indirizzati sia alle università che alle SUP e ai quali i nostri atenei hanno subito aderito. Ma al di là degli statuti, vale la pratica: per esempio uno dei dipartimenti della SUPSI è a conduzione femminile.

Le funzioni delle **Commissioni consultive** fanno già oggi ampio riferimento al contatto fra scuola e territorio e si articolano alla SUPSI su più livelli. A livello di supporto strategico le commissioni consultive dipartimentali, composte in gran parte da professionisti attivi in Ticino, assicurano la continua aderenza dei profili alle esigenze del territorio. A livello operativo, i numerosi docenti-professionisti attivi nell'economia garantiscono una formazione continuamente adeguata alle esigenze di un territorio in cui, per sua naturale vocazione, una SUP deve costantemente ispirarsi. I compiti delle commissioni consultive

sono descritti all'art. 12 dello Statuto della SUPSI aggiornato ad inizio 2009 e disponibile sul sito www.supsi.ch, alla rubrica *Basi legali*. La richiesta formulata nell'iniziativa è quindi da considerarsi già ampiamente operativa presso la scuola citata.

Per quanto attiene all'**articolo 1 - Natura e scopo, cpv. 5**, va ripreso quanto già scritto nei messaggi annuali di valutazione degli atenei e in sede delle diverse audizioni parlamentari avute nel corso degli ultimi due anni. Già oggi l'USI e la SUPSI cooperano secondo il principio della complementarietà. Va anzi sottolineato che i nostri atenei cantonali sono certamente quelli più avanzati in Svizzera in quest'ambito. Il riferimento richiesto all'efficienza sarebbe superfluo e ridondante con i principi espressi nei contratti di prestazione di entrambe le scuole universitarie (più precisamente con l'art. 11 degli stessi), in quanto questo importante parametro è valutato sin d'ora con tutta una serie di criteri ben definiti.

La questione relativa all'**obbligatorietà** di presa di decisioni congiunta da parte dei rispettivi Consigli di USI e SUPSI si scontra con i principi di base del settore universitario svizzero, già commentati in sede di introduzione al presente Rapporto. Il Consiglio di Stato non intende mettere in discussione i principi fondatori del settore universitario, che trovano proprio nell'auto-organizzazione uno dei pilastri più importanti di tutto il sistema. Inoltre proprio il Cantone Ticino è a nostra conoscenza l'unico Cantone svizzero ad avere istituito la Commissione di coordinamento cantonale universitario (CCCU di cui fanno parte i presidenti di USI e SUPSI e il Direttore del DECS) che si riunisce regolarmente per esaminare e discutere le questioni che rivestono interesse reciproco o comune. La presenza reciproca dei presidenti nei relativi Consigli sottolinea la volontà di cooperazione fra le due istituzioni ai sensi di quanto indicato. Il Consiglio di Stato ritiene che la CCCU sia la sede più appropriata per le questioni strategiche comuni al settore universitario.

La conclusione alle proposte formulate per l'art. 1, è che le stesse vadano respinte, in quanto le misure proposte sono già ampiamente adottate dal quadro normativo attuale oppure sono in contraddizione con i principi di autonomia delle scuole di livello universitario.

All'**articolo 3 - Competenze delle autorità cantonali, cpv. 1, lettera b**, la modifica propone che il Gran Consiglio debba essere informato preventivamente sugli orientamenti strategici, sulla creazione di istituti e sull'affiliazione di istituzioni create da terzi, e che la pianificazione debba concernere anche lo sviluppo degli istituti di ricerca ai sensi dell'art. 16 della L-USI/SUPSI/Ricerca.

Va precisato che nel mondo universitario dipartimenti, facoltà e istituti hanno funzioni, mansioni e obiettivi ben distinti. I dipartimenti delle SUP e le facoltà delle università prima di essere creati o ristrutturati necessitano di una riflessione a lungo termine perché hanno un impatto continuativo negli indirizzi formativi e di ricerca degli atenei. In questo senso è corretto che l'attuale L-USI/SUPSI/Ricerca preveda che sia il Gran Consiglio su proposta dell'esecutivo a decidere la creazione e la soppressione di dipartimenti SUPSI e facoltà USI. Questo implica anche (come è sempre avvenuto in passato) che il legislativo discuta proprio degli indirizzi strategici che ne derivano, anche perché questi comportano generalmente un notevole impatto finanziario.

Per quanto riguarda invece i singoli istituti o cattedre, la modifica, creazione e soppressione degli stessi nel settore universitario è competenza dei dipartimenti SUP o delle facoltà universitarie, con avvallo da parte dei rettorati o dei rispettivi consigli (dell'Università o della SUP). Nel rispetto della libertà organizzativa e accademica, non è plausibile né tanto meno accettabile che il Parlamento si debba esprimere ogni volta su queste modifiche strutturali interne di ordine secondario, che seguono peraltro delle

dinamiche molto diverse, comportando spesso una certa rapidità decisionale che spesso non è compatibile con i tempi necessariamente più lunghi della politica.

La richiesta che la **pianificazione quadriennale debba concernere anche lo sviluppo degli istituti di ricerca** ai sensi dell'art. 16 della L-USI/SUPSI/Ricerca non è facilmente applicabile, semplicemente perché è praticamente impossibile prevedere con anticipo pluriennale gli sviluppi di istituti o enti scientifici che potrebbero rientrare nella fattispecie in esame. In questi casi il Cantone si è saputo muovere elegantemente su tutti i fronti, in quanto sebbene l'articolo in questione affermi che il Cantone promuove la ricerca scientifica in ambiti non presenti all'USI o alla SUPSI, dall'altro definisce anche che esso può (ma non necessariamente "deve") concretizzare ciò in modi diversi. È stato il caso ad esempio dell'IRB (Istituto di ricerche in biomedicina) al cui sviluppo il Cantone, in ottemperanza proprio dell'art. 16 cpv. 3, partecipa da anni con un contributo importante, rinnovato nel 2007 con le misure relative al sostegno della ricerca scientifica in Ticino previste nel Messaggio 5872 relativo all'utilizzo dei proventi dell'oro della Banca nazionale svizzera per gli anni 2007-2010. In questo caso si è richiesto che fosse mantenuto un seggio di rappresentanza cantonale nel Consiglio di fondazione dell'IRB, e che il l'Ufficio del controlling e delle analisi finanziarie del DFE (per il tramite dell'Area degli studi universitari) fosse semestralmente informato dell'utilizzo dei fondi pubblici.

L'iniziativa fa riferimento anche alle procedure di **affiliazione di istituzioni create da terzi**. In questo caso la L-USI/SUPSI/Ricerca prevede già all'art. 12 una precisa regolamentazione. In particolare l'affiliazione compete proprio al Gran Consiglio quando ciò comporta oneri finanziari per il Cantone, mentre rimane di competenza dei rispettivi consigli di ateneo quando non vi sono implicazioni di natura finanziaria (sebbene anche in questo caso è comunque riservata l'approvazione del Consiglio di Stato). Di conseguenza, il legislativo è stato ad esempio pienamente coinvolto con un Messaggio governativo sulle affiliazioni alla SUPSI delle scuole d'arte (vedi Scuola Teatro Dimitri e Conservatorio della svizzera italiana nel 2005 e i rispettivi Messaggi n. 5664 e n. 5665) ed ha avuto modo di dibattere ampiamente e di votare in maniera decisionale sulle due affiliazioni in questione.

Per le ragioni suddette il Consiglio di Stato è quindi dell'avviso che le proposte di cui all'art. 3, cpv. 1, lett. b, non vadano accettate.

Per quanto attiene all'**articolo 3 - Competenze delle autorità cantionali, cpv. 1, lettera f** (Gran Consiglio) e **art. 3, cpv. 2, lettera f** (Consiglio di Stato) con la modifica di questi articoli l'iniziativa si prefigge di autorizzare il Governo a erogare investimenti sino a 500'000 fr. senza il voto del Parlamento, sostenendo tra l'altro che questo rafforzerebbe le responsabilità di USI e SUPSI nel rispettare gli obiettivi dei contratti di prestazione. A questo proposito va rilevato che anzitutto non c'è un legame diretto tra i contratti di prestazione e gli investimenti. Infatti i contratti di prestazione riguardano la gestione corrente degli atenei.

In secondo luogo si fa notare che secondo le leggi cantonali in vigore non vige il limite indicato in quando non espressamente specificato nel testo normativo di riferimento (L-USI/SUPSI/Ricerca nel nostro caso) e il Consiglio di Stato può già sin d'ora decidere liberamente l'entità degli investimenti. Inoltre il Parlamento è informato preventivamente degli investimenti del settore in esame, in quanto esso autorizza con l'annuale approvazione del Preventivo anche le uscite per investimenti. Infine ricordiamo che è sempre stato presentato in Parlamento uno specifico messaggio quando il Cantone ha concesso contributi per gli investimenti ai propri atenei, si veda per esempio il Messaggio n. 5492 del 2004 (ristrutturazione della sede di Trevano per la SUPSI; edificio per la Facoltà di scienze informatiche per l'USI; ecc..). Proprio nello spirito dell'iniziativa, che vuole consentire al Gran Consiglio di assumere maggior peso nelle questioni universitarie

cantonali, la prassi di informare e coinvolgere il Legislativo in merito agli investimenti deve essere e sarà mantenuta. L'elenco dettagliato dei contributi cantonali agli investimenti è pubblicato sui rapporti di attività degli atenei che annualmente vengono spediti ai membri del Gran Consiglio. Non vi è alcuna ragione per accettare le modifiche proposte agli art. 3 cpv. 1 lett. f e art. 3 cpv. 2 lett. f (che comunque dovrebbe essere la lett. e).

In riferimento all'**articolo 3 - Competenze delle autorità cantonali, cpv. 2, lettera a**, laddove si auspica che il Consiglio di Stato (che stipula con l'USI e la SUPSI i Contratti di prestazione,) lo faccia in modo che gli stessi contengano obiettivi quantificabili e misure precise in caso di mancato raggiungimento degli stessi, valgono le osservazioni che seguono.

Si richiama l'attenzione sul fatto che gli obiettivi sono *volutamente* fissati ad un livello più alto di quelli raggiungibili, quantomeno a breve termine. La differenza tra quello che USI e SUPSI riescono concretamente a realizzare, e l'obiettivo prefissato, rappresenta lo stimolo per lo sviluppo nella direzione voluta, cioè verso la qualità e l'eccellenza della formazione e della ricerca scientifica. In questo senso, il mancato raggiungimento (peraltro limitato a pochi casi) di alcuni parametri non sarebbe certo sanzionabile senza doverne rivedere la raggiungibilità immediata.

A questo proposito l'esempio del parametro relativo all'affluenza degli studenti confederati all'USI è esemplare. Riprendendo la valutazione 2007 del contratto di prestazione indirizzata al Consiglio di Stato è stato chiaramente affermato che "gli obiettivi...sono stati tutti raggiunti, ad eccezione della percentuale di studenti da altri cantoni svizzeri; il parametro del 25% si è rivelato non realistico e dunque non raggiungibile". Non è un caso che nel nuovo contratto di prestazione per gli anni 2008-2011 questo parametro sia stato rivisto e meglio qualificato, introducendo la quota del 15% per i percorsi formativi del bachelor, e del 20% per i percorsi di master. Ambedue i parametri rimangono ardui da raggiungere ma le cifre sono da stimolo per l'USI a muovere i passi necessari nella direzione indicata dai contratti di prestazione. Questo, secondo il Consiglio di Stato, è il percorso da seguire per meglio adattare e valutare i nostri atenei, secondo la loro collocazione geografica e le loro caratteristiche linguistiche.

Va ribadito, come del resto è già stato fatto dal Direttore e dai funzionari del DECS nelle audizioni in Commissione scolastica e della Gestione, in sede dei Messaggi di resoconto annuali al Parlamento e nella valutazione annuale degli obiettivi di USI e SUPSI all'indirizzo del Consiglio di Stato, che il contratto di prestazione stipulato con gli atenei cantonali non vuole e soprattutto non deve avere un carattere punitivo o sanzionatorio. Lo stesso principio viene ampiamente ribadito nel già citato documento sull'autonomia delle scuole terziarie, laddove si specifica che il controllo delle istituzioni politiche (Consiglio di Stato e Gran Consiglio per il Cantone Ticino) dovrebbe assumere un valore coercitivo solo nei casi di gravi inadempienze. Merita anche di essere segnalato che nei contratti di prestazione vige una misura di risparmio del 5% sul montante di gestione erogato annualmente agli atenei, ma nella L-USI/SUPSI/Ricerca (art. 3, cpv. 2, lett. c) lo Stato stesso si è garantito un'ulteriore possibilità di contenimento della spesa quando, come è attualmente il caso, gli obiettivi della legislatura e del piano finanziario lo richiedono. Di fatto, imponendo tagli finanziari extracontrattuali non indifferenti, anche la controparte pubblica non è sempre riuscita ad onorare completamente gli impegni presi all'inizio. Se un contratto di prestazione viene redatto in modo fiscale e sanzionatorio sul raggiungimento di obiettivi, questa possibilità dovrebbe venire concessa alle due parti per ragioni di reciprocità. Se invece si lascia un margine discrezionale ad una delle parti, allora non è possibile perseguire il principio sanzionatorio in maniera unidirezionale.

Concludendo, le proposte esaminate rivestirebbero un carattere sanzionatorio contrario allo sviluppo sia degli atenei cantonali che alla configurazione del settore universistario svizzero. Analoghe misure andrebbero adottate, questo sì, in caso di provate negligenze.

Per quanto concerne l'**articolo 3 - Competenze delle autorità cantonali, cpv. 3**, la modifica proposta, che amplierebbe l'attuale art. 3 della Legge L-USI/SUPSI/Ricerca, non può essere accettata perché di fatto superflua, in quanto si tratta di misure già vigenti. Infatti già oggi il Controllo cantonale delle finanze agisce in qualità di organo di revisione degli atenei. Per questioni di trasparenza il DECS ha inoltre richiesto e ottenuto che anche per le affiliate Scuola Teatro Dimitri e Conservatorio della Svizzera Italiana (per la parte soggetta a contributi pubblici) siano gli organismi di controllo dell'Amministrazione cantonale a fungere da revisore. Anche la **seconda richiesta** (trasmissione del Rapporto di revisione al Consiglio di Stato e alla Commissione della gestione e delle finanze) è già prevista all'art. 20 cpv. 1 del Regolamento del controllo cantonale delle finanze, nonché dall'art. 36 cpv. 8 della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato.

Infine, per quanto attiene alla **contabilità analitica**, proprio dall'esame parlamentare dei Messaggi n. 5978 (Pianificazione 2008-2011 della politica universitaria) e n. 5983 (Resoconto dei Contratti di prestazione 2006), e in particolare dall'audizione congiunta Commissione della gestione e delle finanze/Commissione speciale scolastica di inizio 2008 con il DECS e i presidenti dell'USI e della SUPSI erano scaturite una serie di domande relative all'introduzione della contabilità analitica. Come indicato nel successivo Messaggio di Resoconto dei Contratti di prestazione 2007, di cui è stato recentemente (6 aprile) sottoscritto il Rapporto commissionale *"la fase pianificatoria e operativa della contabilità analitica delle istituzioni universitarie svizzere è terminata, e il Comitato di pilotaggio "Contabilità analitica" della Conferenza universitaria svizzera (CUS) ha trasferito all'Ufficio federale di statistica (UFS) il compito di vegliare sullo sviluppo di questo progetto e di incaricarsi delle future pubblicazioni. Ad aprile 2008 è stato presentato un documento sul costo delle università per l'anno 2006, armonizzato secondo dei parametri unitari per tutta la Svizzera (medicina clinica esclusa). Per l'anno citato si possono dunque presentare i costi delle prestazioni, tra cui il costo per le varie formazioni nelle diverse università e la relativa media svizzera"*. La contabilità analitica è quindi un processo in fase di finalizzazione e armonizzazione federale che riguarda tutte le istituzioni terziarie svizzere, e non necessita dunque di essere specificata in una Legge cantonale.

Per le ragioni qui sopra esplicitate il Consiglio di Stato ritiene che le proposte di riformulazione dell'art 3 cpv. 3 siano da respingere.

Per quanto attiene all'**articolo 4 - Libertà d'insegnamento e condizioni d'impiego, cpv. 1** e **articolo 7 - Commissione indipendente di ricorso, cpv. 5**, con gli articoli in questione si propongono delle modifiche che introdurrebbero il contratto collettivo di lavoro per i docenti, i ricercatori e altri dipendenti, i cui rapporti con l'USI e la SUPSI sono attualmente retti dal diritto privato come esplicitato nell'art. 10 della L-USI/SUPSI/Ricerca. Si vuole altresì che per questi rapporti la Commissione indipendente di ricorso CIR assuma la funzione di tribunale arbitrale ai sensi del Concordato intercantonale (CIA). In quanto parte direttamente implicata nell'eventuale modifica degli articoli di legge citati, è stata richiesta una presa di posizione alla CIR che riportiamo quasi integralmente (vedi corsivo).

1. *Il diritto federale non esclude la facoltà di devolvere a tribunali arbitrali le controversie derivanti da contratti di lavoro. Il patto d'arbitrato deve essere concluso in forma scritta fra datore di lavoro e lavoratore nell'ambito del contratto di lavoro (clausola compromissoria ex art. 4 cpv. 3 CIA) o al momento in cui subentra il litigio (compromesso arbitrale ex art. 4*

cpv. 2 CIA). Una clausola arbitrale per le contestazioni individuali può inoltre essere prevista da una convenzione collettiva, che si applica direttamente quando datore di lavoro e lavoratore sono vincolati da contratto collettivo (BRUNNER/BOHLER/WAEBER/BRUCHEZ, *Commentaire du contrat de travail*, 3a ediz., pag. 334/35). la validità o meglio l'opponibilità di una clausola arbitrale contenuta nella legge o in un CCI non dipende tuttavia dalla sola e semplice adesione al contratto, ma anche da una dichiarazione supplementare esplicita e chiara di sottomissione alla giurisdizione arbitrale ai sensi dell'art. 6 CIA (WYLER, *Droit du travail*, 2a ediz., pag. 626 segg.).

2. Il diritto cantonale ticinese non contiene normative specifiche in merito alla possibilità di ricorrere all'arbitrato, e quindi a tribunali privati (BRUNNER/BOHLER/WAEBER/BRUCHEZ, pag. 334), per dirimere le contestazioni che derivano da rapporti di lavoro di diritto privato. Ora, l'art. 75 Cost. TI riserva esaustivamente la giurisdizione civile ai giudici di pace, ai pretori e al tribunale di appello (cpv. 1) e prevede poi la possibilità di attribuire ad altre istanze giudiziarie le controversie di diritto commerciale, del lavoro e di locazione (cpv. 2). Con ciò, il costituente ha chiaramente voluto menzionare nella legge fondamentale - invero con formula flessibile - la facoltà di assegnare particolari competenze nel campo del diritto civile ad "altri tribunali", come i tribunali dei probiviri, i tribunali commerciali o ancora i tribunali dei consumatori (COSTITUZIONE TICINESE, Progetto di revisione totale, ediz. speciale della RDAT 1987, pag. 217/18). Ora, per "altri tribunali" ai sensi dell'art. 75 cpv. 2 Cost. TI sono da intendere i tribunali ordinari, che esercitano il potere giudiziario dello Stato, ma non i tribunali arbitrali, non menzionati nella Costituzione perché istituzioni private o di diritto privato che, come tali, del potere giudiziario non fanno parte. La norma proposta - che istituisce per legge un tribunale arbitrale, chiamato a dirimere le contestazioni che sorgono da rapporti di lavoro retti dal CO - appare di conseguenza perlomeno problematica.
3. Fossero comunque compatibili con la Costituzione, il nuovo art. 7 cpv. 5 e di riflesso anche il nuovo art. 4 cpv. 1 presterebbero il fianco ad ulteriori e sostanziali obiezioni, in quanto:
 - a) Il deferimento ad un tribunale arbitrale delle controversie che derivano da contratti di lavoro di diritto privato imporrebbe in ogni caso il rispetto degli art. 343 CO e 24 della legge federale sul foro in materia civile: di conseguenza, per le contestazioni il cui valore litigioso è inferiore a 30'000.- franchi (che sono numerose), la procedura deve essere semplice, rapida e di regola anche gratuita (BRUNNER/BOHLER/WAEBER/BRUCHEZ, pag. 335); il Tribunale federale ha esteso questo principio in una causa ticinese anche ad un ricorso di diritto pubblico nell'ambito di una procedura arbitrale avente per oggetto un contratto di lavoro (sentenza 4P.328/1993 del 9 marzo 1994).
 - b) Il CCL previsto dall'art. 4 cpv. 1 L-USI/SUPSI/Ricerca, secondo la proposta del gruppo PS, non potrebbe in ogni caso costringere docenti, ricercatori ed altri dipendenti ad affiliarsi alle associazioni sindacali che sarebbero parte a questo contratto: una simile disposizione sarebbe nulla (art. 356a cpv. 1 CO).
 - c) Un CCL per i dipendenti dell'USI e della SUPSI avrebbe senso soltanto se tale contratto potesse essere dichiarato d'obbligatorietà generale giusta la legge federale del 28 settembre 1956 e il decreto cantonale di applicazione del 5 aprile 1957. Ora, i presupposti per il conferimento del carattere obbligatorio generale non sarebbero manifestamente adempiuti: in particolare, non si può certo pretendere che se tale conferimento non fosse attuato i datori di lavoro (USI e SUPSI) e i lavoratori (docenti, ricercatori e altri dipendenti) vincolati dal contratto collettivo sarebbero esposti a grave pregiudizio (art. 2 n. 1).

Ne consegue che la "trasformazione" della CIR da commissione conciliativa in tribunale arbitrale per i rapporti di lavoro di diritto privato sarebbe ovvero incompatibile con la Costituzione cantonale, ovvero priva di senso e scopo. Inoltre e in ogni caso, la CIR potrebbe essere investita come tribunale arbitrale - indipendentemente dalla relativa clausola contenuta

nella L-USI/SUPSI/Ricerca o nel CCL - soltanto previa dichiarazione esplicita supplementare ai sensi dell'art. 6 CIA, e la Commissione - proprio per la sua composizione - non sarebbe verosimilmente in grado di far fronte alle esigenze di rapidità imposte dall'art. 343 CO.

Inoltre, nella prassi condivisa a livello internazionale, le università riconoscono che la categoria dei cosiddetti quadri intermedi deve essere mantenuta mediante contratti di natura flessibile per garantire la mobilità degli stessi e dei Professori. In caso contrario, risulterebbe arduo sostituire un professore partente non potendo offrire al subentrante le condizioni ideali per ricostruire un team di supporto rinnovato ed efficace. Le condizioni attuali garantiscono invece la mobilità e l'attrattività tipiche del mondo universitario.

Per i motivi elencati sopra, il Consiglio di Stato ritiene quindi che gli articoli proposti (art. 4 cpv. 1 e art. 7 cpv. 5) debbano essere respinti.

L'iniziativa vuole poi precisare all'**articolo 4 - Libertà d'insegnamento e condizioni d'impiego, cpv. 2**, che le assunzioni avvengano di regola per pubblico concorso, cosa che di fatto avviene già da tempo in modo molto chiaro e ampiamente formalizzato. All'USI la procedura di assunzione dei docenti è definita dallo Statuto (art. 30 - 32). I professori di ruolo e i professori assistenti sono designati su concorso pubblico internazionale seguendo una procedura articolata e rigorosa in cui sono coinvolte le facoltà e le commissioni di preavviso. Queste ultime sono formate da tre membri designati dalla facoltà (due interni e uno esterno), un membro designato dal Consiglio dell'USI (se del caso due), un membro designato dalla Fondazione per le facoltà di Lugano (per Economia e Comunicazione). La nomina spetta poi al Consiglio dell'Università. La designazione delle posizioni a contratto annuale spetta alle facoltà e avviene per concorso o per incarico diretto. L'incarico diretto è usuale in tutte le università svizzere per corsi di 3 ECTS o meno. Anche in questo caso il Consiglio dell'USI esercita comunque un ruolo di vigilanza accademica.

Non si vuole in questa sede indicare tutta la procedura di nomina relativa pure alla SUPSI, anch' essa molto ben disciplinata nel Regolamento del personale e nelle Direttive interne della scuola recentemente aggiornate (2009) e liberamente disponibili su internet. Le direttive concernenti le assunzioni prevedono comunque nella procedura la pubblicazione di un bando di concorso per tutte le funzioni a carattere duraturo. In caso di concorso la procedura di selezione prevede la creazione di una Commissione costituita da esperti del settore disciplinare fra cui almeno uno membro del Consiglio della SUPSI, di una Commissione consultiva dipartimentale o esterno alla SUPSI.

Il Consiglio di Stato ritiene che vada quindi respinta la modifica proposta, in quanto il *modus operandi* delle due scuole in quest'ambito è sin d'ora ampiamente regolamentato.

Coerentemente con quanto esposto precedentemente sulla questione della **creazione degli istituti** (art. 3 cpv. 1 lett. b), e per l'aspetto relativo ai rispettivi **ruoli dei Consigli di USI e SUPSI** (art. 1 cpv. 5), si considera che non possa venire accettato il disciplinamento della funzione e struttura degli istituti nella legge cantonale in esame. Si tratta di aspetti inerenti ai regolamenti interni delle rispettive scuole e per questa ragione non vanno accettate le modifiche di cui all'**articolo 5 - Facoltà e titoli di studio, cpv. 1, e cpv. 2**.

IV. CONCLUSIONI

In conclusione il Consiglio di Stato - in considerazione dell'evoluzione che il settore cantonale universitario ha avuto negli ultimi tempi, dello sviluppo previsto nella pianificazione 2008-2011 e considerati gli attuali strumenti di controllo (legislativi, legati al

contratto di prestazione, interni alle due scuole) - propone al Gran Consiglio di respingere l'iniziativa parlamentare in quanto le misure proposte non apportano nulla di qualitativamente importante o indispensabile al settore esaminato.

Le proposte dell'iniziativa sono decisamente in controtendenza rispetto all'evoluzione in atto nel sistema universitario sia cantonale che svizzero. Come scritto sopra, alcune di esse sono già ora superate dal continuo aggiornamento e miglioramento degli strumenti normativi e dai regolamenti interni delle scuole; altre sono inapplicabili, e in alcuni casi anche anticostituzionali. Agli aspetti puntuali sollevati nell'iniziativa, va anteposto l'obiettivo principale che deve perseguire il Cantone Ticino: l'eccellenza formativa e scientifica delle nostre scuole universitarie cantonali.

Infine, con l'accoglimento dell'iniziativa verrebbe anche meno il necessario margine di autonomia e autodeterminazione che ha reso riconoscibile, rispettato e in alcuni casi preso ad esempio il sistema universitario ticinese anche a livello federale.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Gendotti

Il Cancelliere, G. Gianella