

Rapporto parziale 1 sul messaggio

numero 4732
data 4 giugno 1998
dipartimento Istruzione e Cultura

della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 18 marzo 1998 concernente la concessione di un credito di gestione di fr. 10'000'000.- per il biennio 1998/1999 all'Università della Svizzera italiana (USI)

1. PREMESSA

1.1 In generale

Con il presente rapporto la Commissione della gestione e delle finanze rende conto solo in termini parziali dei contenuti del Messaggio n. 4732 del 18 marzo 1998.

Viene qui unicamente infatti considerata la concessione del credito di gestione per il biennio 1998/1999, la cui approvazione da parte del Gran Consiglio, per produrre effetti utili, deve necessariamente poter essere perfezionata entro il prossimo 30 giugno 1998.

Per consentire un suo più appropriato approfondimento, è invece rimandato alla sessione granconsigliare in programma subito dopo la pausa estiva l'esame del credito quadro di fr. 42 mio per la prossima tappa di investimenti a Mendrisio e Lugano

Lo sdoppiamento del messaggio in due tronconi, l'uno (credito di gestione) da esaminare immediatamente e rapidamente e l'altro (credito per gli investimenti) da approfondire con un lavoro più minuzioso, è un esercizio non nuovo per il Gran Consiglio che, per rimanere solo ai tempi più recenti, vede un esempio a cui rifarsi nel recente messaggio governativo in materia di ristrutturazione carceraria.

1.2 In particolare

Il 3 ottobre 1995 il Gran Consiglio votava la legge con la quale si dava vita all'Università della Svizzera italiana.

In quella sede il Gran Consiglio accordava anche un primo credito (quadro) di gestione di fr. 12 mio per il finanziamento dei primi 2 anni accademici: il 1996-1997 e il 1997-1998.

Giunti oggi praticamente al termine del secondo anno accademico, il Gran Consiglio si trova di fronte (come previsto dall'articolo 2 cpv 2 della legge USI), alla richiesta di un secondo credito di gestione di fr. 10 mio destinato a finanziare la sola seconda parte del 1998 e l'intero anno civile 1999 N.B.: il passaggio dall'anno accademico all'anno civile è proposto - così ci informa il messaggio governativo - al fine di una migliore integrazione con l'anno contabile e con i piani finanziari sia dello Stato sia dell'Università sia dei finanziatori istituzionali esterni (sussidi federali LAU e AI).

2. I PRIMI 2 ANNI ACCADEMICI (1996/1997 E 1997/1998)

Prima di esaminare la concessione del credito qui proposto, è sicuramente utile riassumere l'utilizzo sin qui fatto del primo credito di gestione a suo tempo votato dal Gran Consiglio.

I 12 mio stanziati, ripartiti in 2,5 versati dal Cantone all'USI nel 1996, 5,5 nel 1997 e 4 nel 1998, erano stati calcolati sulla base dei costi stimati nel 1995.

Quei preventivi (di 3 anni or sono) erano basati sulla previsione di 330 studenti per il 1° anno accademico e 470 per il 2°.

In realtà il numero totale di immatricolazioni si è rivelato nettamente superiore al previsto: ca. 300 per il 1° anno e addirittura quasi 600 per il 2° anno

Nonostante ciò l'USI ha saputo gestire al meglio - con dinamismo ed elasticità, è giusto riconoscerlo - il primo credito di gestione, evitando quindi di presentare richieste per finanziare sorpassi di costi: un'esperienza gradita che anche il Gran Consiglio non è ormai quasi più abituato a vivere.

E' utile poi ricordare che i primi versamenti al Cantone sulla base dell'Accordo intercantonale sulla partecipazione al finanziamento delle Università (AI) sono avvenuti già nel 1997: nella realtà si è trattato di un risparmio di fr. 2'075'501,36 per il Cantone, realizzatosi sulla base di un importo pattuito di fr. 8'984.85 per studente ticinese e per studente confederato immatricolati all'USI.

Di risparmio concreto si è trattato in effetti, se consideriamo che il Cantone, in assenza dell'USI, sarebbe stato chiamato a corrispondere per gli studenti ticinesi nelle Università svizzere fr. 24'721'814.78.

In funzione della creazione dell'USI, invece, l'importo dovuto dal Cantone si è potuto ridurre a "soli" fr. 22'646'314.44.

Il reale costo di gestione a carico del Cantone può quindi, per i primi due anni accademici, tranquillamente essere riassunto nell'importo approssimato di 9,9 mio ca. (12 mio ./ 2'075'501.36)

Con questo primo contributo di gestione l'USI ha potuto essere avviata ed ha potuto svolgere i primi due anni di insegnamento per 300 studenti nel 1996-97 e 600 nel 1997-98. I posti di lavoro creati erano alla fine dello scorso anno 180, corrispondenti a 92 unità a tempo pieno

63 collaboratori (36 unità) operano all'Accademia di architettura a Mendrisio, mentre 109 (48 unità) a Lugano alle facoltà di Scienze economiche e di Scienze della comunicazione e presso i servizi centrali dell'USI.

3 collaboratori operano a Manno per la rete informatica, che serve anche altre scuole e istituzioni.

5 ricercatori sono assunti a termine dall'USI per progetti del Fondo nazionale della ricerca scientifica diretti da terzi.

61 collaboratori (25 unità) sono docenti, 89 (44 unità) sono assistenti o collaboratori scientifici e 30 (23 unità) svolgono funzioni tecniche, amministrative o in biblioteche, laboratori, segretariati e servizi.

117 persone (70 unità) collaborano come dipendenti e 63 (22 unità) sono liberi professionisti con un mandato di prestazione: statuto che è collegato con circa metà dei docenti e un terzo dei collaboratori scientifici. Fra questi troviamo lo stesso direttore dell'Accademia di Mendrisio, arch. Aurelio Galfetti.

3. IL SECONDO CREDITO DI GESTIONE DI FR. 10 MIO VALEVOLE FINO AL 31 DICEMBRE 1999 (SECONDA METÀ DEL 1998 E TUTTO IL 1999)

Il fabbisogno è stato preventivato sulla base delle previsioni circa il numero di studenti effettuate dall'USI (e verificate dall'Ufficio studi universitari) e sulla base dei preventivi allestiti dall'USI per l'anno in corso e per il 1999, estrapolando in parte le cifre dagli esercizi passati.

Riassumiamo in breve le cifre preventivate:

mio fr.	1998	1999	Totale
Servizi centrali	1.1	1.5	2.6
Accademia (media studenti)	7.5	9.5	17
	(200)	(282)	
Contributi LAU e AI Fondazione Lugano	4	5.7	9.7
	(350)	(510)	
TOTALE	12.6	16.7	29.3

29,3 mio è dunque il fabbisogno dell'USI per i 2 anni civili 1998 e 1999. Per calcolare il costo netto a carico del Cantone

occorre procedere alle seguenti deduzioni, tenendo conto dei riversamenti LAU e AI che, per legge (art. 2 cpv.2), il Cantone deve effettuare a favore dell'USI:

mio fr.	1998	1999	Totale
Fabbisogno globale	12.5	16.8	29.3
./ . residuo del I° credito di gestione (già votato)	4.0		4.0
./ . sussidi federali previsti (LAU); ca. 20% spese lorde anno prec.	2.0	2.5	4.5
./ . accordo intercant. (AI) in base a n. studenti	4.0	6.8	10.8
A carico del Cantone (media studenti)	2.5 (già nel P98) (550)	7.5 (792)	10

In estrema sintesi, quindi, su 29,3 mio di fabbisogno globale, la parte da prevedere a carico del Cantone e richiesta con il messaggio in oggetto è di 10 mio: 2,5 per la seconda parte del 1998 e 7,5 per tutto il 1999.

4. L'AUTONOMIA DELL'USI

Le esperienze maturate nei primi 2 anni di vita dell'USI confermano sicuramente la bontà delle scelte di fondo operate sin dall'inizio dal Gran Consiglio.

Innanzitutto la gestione (per certi versi autonoma) ispirata in parte anche a modalità di gestione privata (L-USI art. 2 cpv. 1 e 3): una strada certamente non consueta per il mondo universitario svizzero (e non solo svizzero), che ha finora potuto permettere di far fronte alle necessità, talvolta imprevedute e imprevedibili, di far realmente decollare l'ambizioso progetto della nostra nuova Università.

Dopo il voto del Gran Consiglio del 3 ottobre 1995, infatti, nella primavera 1996 avevano avuto inizio i lavori d'adattamento dei locali destinati alle attività universitarie a Lugano e Mendrisio, venivano aperte le Segreterie di facoltà e si stipulavano i primi contratti con docenti, assistenti e altro personale.

Il 16 marzo si riuniva per la prima volta il Consiglio Costituente dell'USI.

In aprile veniva pubblicata la prima guida dello studente, con le indicazioni amministrative e con la segnalazione dei profili di formazione per le tre facoltà.

In maggio aveva luogo la visita della delegazione del Consiglio Svizzero della Scienza, con gli esperti incaricati di esaminare il progetto.

In luglio si esaminavano le iscrizioni al primo anno e si insediava il Consiglio della fondazione delle facoltà di Lugano

In settembre l'USI riceveva il Presidente della Repubblica italiana e si apriva a Lugano la Segreteria generale.

Si animava intanto il polo della biblioteca cantonale e universitaria di Mendrisio.

Il 21 ottobre avevano inizio regolarmente i corsi del primo semestre nelle tre facoltà.

Il 29 novembre il Consiglio Costituente designava il suo Presidente, con funzioni analoghe a quelle di un rettore.

Il Consiglio adottava pure i regolamenti di studio ed esame delle tre facoltà, le procedure per la designazione dei docenti e i primi indirizzi pianificatori per il futuro.

Il 9 dicembre 1996, infine, il Consiglio federale ha riconosciuto l'USI, mettendola al beneficio dei contributi ricorrenti.

Questo rapido processo evolutivo è stato reso possibile anche grazie a un assetto istituzionale molto innovativo e tutt'altro che collaudato. E' forse, anzi, da ricondurre proprio a questo nuovo assetto organizzativo la rapida evasione di così numerose questioni.

Il sistema del finanziamento della gestione da parte del Cantone tramite l'attribuzione di crediti quadro periodici (art. 2 cpv.2), fa sì che il Gran Consiglio non sia tenuto ad approvare formalmente conti preventivi o consuntivi dell'USI, ma prenda atto di risultati e obiettivi pianificati e definisca il credito o contributo periodico del Cantone, permettendo così la massima flessibilità di spesa (sempre entro un predeterminato credito attribuito), espressa anche in termini pluriennali.

Gli organi universitari sono infatti responsabili dei risultati conseguiti con le risorse globalmente loro concesse (e quelle da loro direttamente reperite) e non, come invece è tradizione nel settore pubblico, della sola esecuzione di regolamenti e di preventivi di spesa approvati dalle varie istanze politiche.

Non vi è pertanto approvazione di preventivi vincolanti quanto alla destinazione di ogni singola voce di costo, né garanzia di copertura dei deficit da parte dello Stato.

Si tratta di una soluzione che non può certo avere una valenza assoluta e definitiva ma non si può non rilevare che il meccanismo ha fin qui prodotto risultati più che lusinghieri.

Il metodo adottato ha dato ragione a chi lo aveva richiesto ma non possiamo d'altra parte nasconderci la relativa aleatorietà dei vari interventi programmatici e amministrativi, allorché il numero degli studenti non dovesse malauguratamente collimare con le previsioni effettuate.

Il rischio è comunque, in quel caso, da prevedere solo a carico dell'USI, non mai del Cantone.

Sotto questo punto di vista è anzi probabile che un passo fondamentale su cui improntare la gestione finanziaria dell'USI dei prossimi anni debba necessariamente transitare attraverso la definizione di un vero e proprio mandato di prestazioni, conformemente alla dottrina del new public management.

Positivo è in ogni caso da considerare l'incentivo politico sia a gestire economicamente i mezzi conferiti sia a reperire fonti di finanziamento alternative a quelle tradizionali.

Sulla base delle informazioni assunte, sembra che i contratti di lavoro retti dal diritto privato stiano dando, anche se un giudizio definitivo è assolutamente prematuro, dei buoni risultati.

Più in particolare, oltre al puro aspetto finanziario (flessibilità nel contenimento dei salari quando ciò è possibile e nell'investimento, invece, nei casi strategicamente più interessanti), va rilevato il ribadito intendimento di evitare, pur garantendo la libertà di ricerca e di insegnamento, di sposare il modello corporativo del professore-funziionario a vita sottratto ad ogni possibile rischio e a qualunque forma di reale incentivo.

Per quanto riguarda i rapporti con i dirigenti ed i docenti con incarichi di carattere istituzionale, l'art. 10 cpv. 2 della L-USI prevede un apposito regolamento di diritto pubblico. Dalle informazioni assunte questo regolamento non è ancora stato allestito.

Le cause indicate dagli organi preposti risiedono soprattutto nelle scelte di priorità effettuate dagli organi dell'USI in questi primi due anni di esistenza: priorità che hanno portato a investire le energie più copiose laddove l'urgenza e la rilevanza delle questioni aperte appariva più influente. Alla mancanza del regolamento si dovrà comunque porre prossimamente rimedio.

Complessivamente si può dire che le esperienze fatte finora sono comunque positive: la lettura delle cifre di cui sopra lo lascia d'altronde intendere chiaramente.

5. CORRISPONDENZA CON IL PIANO FINANZIARIO E IL PREVENTIVO 1998 DEL CANTONE

Il secondo aggiornamento delle Linee direttive e del Piano finanziario 1996-1999 prevede all'allegato 2, tabella 3 "36 contributi cantonali", voce 13 "Università della Svizzera italiana": 10 mio PF 1998 e 11 mio PF 1999.

Il preventivo 1998 a pagina 119, conto 363.01 "contributi cantonali di gestione all'USI" prevede un importo di 6,5 mio, di

cui 4 già approvati dal Gran Consiglio e 2,5 oggetto del presente rapporto.

6. CONCLUSIONE

Al di là del contesto specifico in cui si sviluppa il presente rapporto, la Commissione della gestione ha ritenuto opportuno soffermarsi su alcuni aspetti che vanno oltre la questione puramente finanziaria.

A questo proposito, ad esempio, vale forse la pena ricordare, a mero titolo informativo, il recente studio di Cesiro Guidotti (Ufficio Studi e Ricerche) dal titolo "Costi e finanziamento della scuola ticinese 1988-1995", dal quale si può desumere come altri ordini di scuola (in media per allievo) gravino sulle finanze cantonali in modo più consistente rispetto all'USI.

Oltre a ciò l'USI, grazie anche ad altre fonti di finanziamento, è in condizione di spendere il triplo del contributo netto del Cantone, contribuendo così anche a creare da 4 a 5 volte più posti di lavoro rispetto ad una scuola interamente cantonale (v. su ciò il comunicato stampa dell'USI del 7.5.98).

Va ricordato comunque, che per gli altri aspetti direttamente legati all'USI, la Commissione speciale scolastica sta attualmente esaminando il rapporto per il 1° anno accademico e presenterà prossimamente il suo rapporto al Gran Consiglio.

Sottolineato il fatto che, per una materia del tutto nuova come quella universitaria e su cui il Ticino non aveva ancora potuto maturare esperienze dirette, nei primi due anni accademici l'USI non abbia creato sorpassi di spesa per il Cantone ed abbia nel contempo fatto invece fronte efficacemente ad un numero di studenti sensibilmente più elevato del previsto, complessivamente si può dire che dall'estate 1996 (apertura dei corsi) a dicembre 1999 (termine del secondo credito di gestione), la gestione dell'USI sarà costata al Cantone 19,9 mio, con una progressione annua del seguente tenore:

2,5 mio per il 1996

3,4 mio per il 1997

6,5 mio per il 1998

7,5 mio per il 1999.

Riguardo alla questione finanziaria vera e propria, la Commissione è dell'opinione che una oculata e parsimoniosa gestione dei vari crediti di gestione debba costituire un imperativo da mantenere costante fra gli impegni dei vari organi direttivi dell'USI, attuali e futuri.

Sulla base di tutte le precedenti considerazioni, la Commissione della gestione vi invita ad accogliere il messaggio del Consiglio di Stato per quanto attiene alla parte relativa al credito di gestione di fr. 10 mio e il decreto legislativo allegato al presente rapporto nella forma modificata resasi necessaria in funzione della separazione della parte riferita agli investimenti (art. 1, 2, 3, 5 in parte, 6 in parte, 7).

Per la Commissione della gestione e delle finanze:

Sandro Lombardi, relatore
Beltraminelli - Bignasca, con riserva - Bonoli - Brenni -
Carobbio Guscelli, con riserva - Donadini -
Ferrari Mario, con riserva - Gendotti - Lotti -
Maspoli, con riserva - Merlini - Pezzati -
Poli, con riserva - Simoneschi-Cortesi -
Verda, con riserva

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente la concessione del secondo credito di gestione all'Università della Svizzera italiana

**Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino**

- visto il messaggio 18 marzo 1998 n. 4732 del Consiglio di Stato;

- visto il rapporto 4 giugno 1998 n. 4732 R parz.1 della Commissione della gestione e delle finanze,

decreta:

Articolo 1

All'Università della Svizzera italiana (USI) è concesso per il biennio 1998/1999 un credito di gestione complessivo di fr. 10'000'000.-- così suddiviso:

a) 2,5 mio a carico della gestione corrente 1998 (aggiuntivi al residuo di 4.0 mio del primo credito di complessivi 12.0 mio, votato il 3 ottobre 1995).

b) 7,5 mio a carico della gestione corrente 1999.

Articolo 2

Il riversamento all'USI dei sussidi federali secondo la Legge federale sull'aiuto alle università avviene a decorrere dall'anno 1998 compreso, per l'importo corrispondente ai sussidi effettivamente riconosciuti dalla Confederazione al Cantone.

Articolo 3

Il bonifico all'USI dei risparmi sui contributi intercantionali secondo l'Accordo intercantonale sulla partecipazione al finanziamento delle università (AI) avviene a decorrere dal 1998 compreso.

Il bonifico per questo titolo dal Cantone all'USI si calcola per tutti gli studenti ticinesi o confederati immatricolati presso l'USI che adempiono le condizioni dell'AI.

Articolo 4

Il Consiglio di Stato decide le scadenze dei versamenti derivanti dal presente decreto, tenendo conto del fabbisogno dell'USI per il finanziamento della gestione corrente.

Articolo 5

I contributi di cui agli art. 1-3 sono a carico del conto di gestione corrente del Dipartimento dell'istruzione e della cultura.

Articolo 6

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Canton Ticino ed entra immediatamente in vigore.