

Rapporto parziale 2 sul messaggio

numero 4732
data 26 novembre 1998
dipartimento Istruzione e cultura

della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 18 marzo 1998 concernente la concessione di un credito quadro di fr. 42'000'000.-- per la prossima tappa di investimenti dell'Università della Svizzera italiana (USI) a Mendrisio e Lugano

1. PREMESSA

Il presente rapporto parziale fa seguito a quello, pure parziale, che nella primavera scorsa aveva reso conto al Gran Consiglio sul credito di gestione di fr. 10'000'000.- (biennio 1998/1999) da concedere all'Università della Svizzera italiana (USI).

Approvato quel credito nel corso della sessione granconsigliare del mese di giugno, il Gran Consiglio è ora chiamato ad esaminare la concessione di un credito quadro di fr. 42'000'000.- per le tappe future di investimenti, in programma da parte dell'USI, a Mendrisio (fr. 40'000'000.-) e a Lugano (fr. 2'000'000.-).

I motivi che avevano consigliato lo sdoppiamento del messaggio governativo (credito di gestione prima e credito per gli investimenti poi) risiedevano nel bisogno di documentare in modo più completo alcuni punti sviluppati dal messaggio stesso (esito di concorsi, numero e caratteristiche degli edifici da realizzare, previsione dei costi, ecc.) e nelle controverse opinioni circa il bisogno di assoggettamento (o meno) delle opere da realizzare alla legge appalti.

Sciolta una parte sostanziale delle riserve che, appunto, avevano consigliato allora la separazione in due parti del messaggio, la Commissione della gestione è ora in grado di riferire su tutta una serie di questioni di dettaglio che possono contribuire a rendere certamente più chiari i contorni degli investimenti in programma.

Resta da rilevare, comunque, l'oggettiva grande difficoltà incontrata dall'iter governativo (e ancor più da quello parlamentare) nell'assecondare nei tempi l'assoluto bisogno di rapidità delle decisioni inerenti un progetto - quello universitario ticinese - che si propone sempre in continua e repentina crescita.

Prova ne è la soluzione finale di compromesso proposta nelle conclusioni del presente rapporto: soluzione che, con il pieno accordo del Dipartimento competente, è basata sull'obiettivo comune e preminente di conciliare in modo armonioso il bisogno dell'USI di agire rapidamente in merito ad ogni suo assetto futuro, da un lato, con quello istituzionalmente di competenza del Gran Consiglio, dall'altro, di svolgere correttamente e compiutamente il suo ruolo di vigilanza e controllo.

Ma vediamo in sequenza logica gli elementi che porteranno alle conclusioni del presente rapporto.

2. GLI INVESTIMENTI GIÀ VOTATI DAL GRAN CONSIGLIO E AI QUALI È GIÀ STATA DATA ESECUZIONE DA PARTE DELL'USI

In estrema sintesi i dati possono essere così evidenziati:

Crediti già votati dal Gran Consiglio

L sull'USI, capitale iniziale (art. 15) fr. 11.0 Milioni

DL biblioteca Villa Argentina fr. 1.1 Milioni

Totale fr. 12.1 Milioni

Investimenti già realizzati dall'USI

	Mendrisio	Cantone	totale
Mendrisio Tappa 0		4.1	4.1
Mendrisio Tappa 1 (12.1 + 1.4)	6.5	7.0	13.5
Mendrisio (acquisto terreni per succ. tappa 2)	3.5		3.5
Lugano (servizi centrali)		0.2	0.2
Lugano (diversi per spese di avviamento attivate)		0.8	0.8
	10.0	12.1	22.1

I dettagli di questo semplice quadro sinottico sono tutti ben riassunti nei capitoli 5.2 e 5.3 del messaggio governativo.

3. INVESTIMENTI A MENDRISIO

(Ampliamento dell'Accademia di architettura - Tappa 2)

Come noto, sulla base di una previsione di spesa complessiva di 40'000'000.- di fr., era stato indetto un concorso nazionale per la progettazione degli spazi che si sarebbero col tempo resi necessari per garantire la soddisfazione del fabbisogno finale dell' Accademia.

Nel momento della stesura del messaggio governativo, il concorso nazionale di progettazione per l'ampliamento dell'Accademia era in pieno svolgimento (per i particolari del bando di concorso, cfr. l'allegato del messaggio).

Alla prima fase del concorso avevano partecipato 118 progetti che erano stati consegnati entro il termine fissato del 12.1.1998.

La selezione aveva permesso a 20 progetti di avere accesso alla seconda fase.

La seconda fase aveva prodotto la consegna dei nuovi elaborati dei 20 progetti (già oggetto di una prima selezione), entro il termine dell'8.6.1998 e si era conclusa con la riunione della giuria nei giorni 26, 27 e 28 giugno 1998.

Tutti i 20 progetti presentati sono stati ammessi al giudizio finale e la decisione unanime della giuria ha assegnato il primo premio al progetto "Pezzo per pezzo" degli architetti Patrick Zurkirchen e Amr Soliman di Weggis (Lucerna).

La giuria nel suo rapporto finale definisce buono il livello ed il risultato del concorso e suggerisce una rielaborazione del programma generale di ampliamento, alla luce di alcuni problemi tecnici che si sono potuti chiarire strada facendo. Essa raccomanda all'unanimità di assegnare la continuazione dello studio al progetto vincente.

Il progetto dei giovani architetti Zurkirchen e Soliman propone in sostanza 2 nuovi edifici:

la biblioteca, una costruzione a torre fra il Turconi e l'OBV ed

un edificio rettangolare con una corte interna, adiacente al parco di Villa Argentina.

Il progetto vincente è stato considerato particolarmente flessibile e adatto a recepire tutte quelle modifiche resesi necessarie per aderire in modo più appropriato ai nuovi concetti scaturiti dalle discussioni in atto.

Il progetto vincente ha introdotto un concetto urbanistico simile a quello di un vero e proprio campus universitario, tutto concentrato attorno al Palazzo Turconi ed al parco di Villa Argentina.

Alla Commissione della gestione viene segnalato che, sulla base di queste nuove prospettive, potrebbe addirittura essere valutata la rinuncia all'impostazione iniziale che prevedeva una terza tappa in zona Casvegno ed il conseguente orientamento verso la concentrazione di tutti i contenuti (seconda e terza tappa) appunto in zona Turconi.

Il nuovo progetto urbanistico prevede (per il momento) cinque poli di attrazione che assieme costituiranno il campus dell'Accademia.

Essi sono:

- Villa Argentina : sarà sede dell'amministrazione, della direzione, dei servizi e ospiterà le sale per così dire di "rappresentanza";

- Palazzo Turconi : ospiterà gli atelier del primo ciclo; gli atelier dei diplomandi; gli spazi per il terzo ciclo; gli spazi per l'Istituto di documentazione; gli spazi per i professori e gli assistenti;

- La nuova biblioteca (seconda tappa): ospiterà la biblioteca (cantonale, dell'Accademia ed eventualmente una piccola biblioteca per l'OBV) ed eventualmente l'Istituto di documentazione, qualora lo studio in corso dimostrasse una miglior idoneità di questo polo rispetto a quella prevista nel polo precedente.

- La nuova Accademia (seconda tappa): comprenderà gli spazi per tutti gli atelier di secondo ciclo; tutte le sale per le lezioni ex-cathedra (primo e secondo ciclo) e per i seminari; gli spazi per il laboratorio di modellistica, d'informatica ecc.; tutti gli spazi per i professori e gli assistenti; la caffetteria dell'Accademia.

- La nuova aula magna (terza tappa): potrebbe sorgere sul sedime dell'attuale ex-maternità dell'OBV e avere un programma di spazi particolare a seconda degli accordi che sarà possibile negoziare con l'Ente Ospedaliero Cantonale. Per l'Accademia potrebbe comprendere la sala vera e propria (500-600 persone), il foyer per le esposizioni e gli spazi per l'istituto dell'Archivio del Moderno

Attualmente i 2 architetti vincitori del concorso stanno rielaborando i loro progetti, in primo luogo (e in funzione del nuovo programma) quello relativo all'immobile designato "Nuova Accademia". Le informazioni di dettaglio su questo primo nuovo immobile potranno essere disponibili solo attorno alla fine del 1998.

Complessivamente si può stimare che i costi indicati in Fr. 40 milioni per questa seconda tappa saranno con ogni probabilità rispettati.

Indicativamente le 2 nuove costruzioni avranno:

un volume complessivo di ca. 57'000 m³ (orientativamente 34'000 la "nuova accademia" + 16'000 la biblioteca + 7'000 l'autorimessa) e

una superficie utile (senza l'autorimessa) di ca. 7'000 m² (SUL ca. 12'000 m²).

Al costo stimato di ca. 32 mio per questi 2 nuovi edifici vanno aggiunti l'autorimessa per 3 mio, la sistemazione esterna per 2 mio e l'arredamento per 3 mio.

Più di ciò, al momento della stesura del presente rapporto, non è purtroppo possibile prevedere.

Pur considerando la relativa frammentarietà delle informazioni finora disponibili ed il rapido succedersi di sempre nuove impostazioni programmatiche, il direttore del Dipartimento istruzione e cultura, on. Giuseppe Buffi, ha in varie occasioni rassicurato la Commissione della gestione circa l'ambizione dell'USI di non contribuire a creare inutili doppioni nel campo degli spazi e delle destinazioni delle varie strutture progettate.

4. INVESTIMENTI A LUGANO

(Ampliamento delle due Facoltà)

Il messaggio governativo era stato steso dopo che la Fondazione per le Facoltà di Lugano, in collaborazione con l'Ufficio tecnico della Città e sulla base delle iscrizioni al secondo anno accademico, aveva pianificato e già largamente progettato una tappa, per così dire intermedia, tesa all'adattamento urgente di spazi nello stabile "ex-emedialisi" (annesso al Centrocivico) e qualche spazio nel Centrocivico stesso. Il tutto per un costo calcolato in poco più di 3.0 mio, di cui 2.0 erano stati previsti a carico del Cantone e 0.5 mio ciascuno a carico della Città di Lugano (decisione del

Consiglio comunale del 15.12.1997) e della Fondazione medesima.

In seguito sono intervenuti due importanti e nuovi fatti:

l'offerta di una donazione privata di circa 15.0 - 17.0 mio ha consentito la copertura finanziaria di una sistemazione definitiva degli spazi circostanti il Centrocivico, tale da poter fare fronte alle necessità logistiche delle Facoltà di Lugano a medio-lungo termine.

le iscrizioni al terzo anno accademico hanno confermato la costante tendenza alla crescita del numero degli studenti (per la sola Facoltà di scienze della comunicazione, quasi il triplo di nuove matricole ogni nuovo anno in rapporto alle previsioni di inizio 1996) e il conseguente fabbisogno di nuove aule in proporzioni non più ricavabili dal solo attuale Centrocivico.

Il Consiglio comunale di Lugano, con decisione del 24 marzo 1998, ha concesso l'estensione del diritto di superficie in favore della Fondazione sull'intero fondo circostante il Centrocivico.

Il Consiglio di Fondazione ha fatto eseguire degli studi preliminari di fattibilità a studenti dell'Accademia di architettura, tenendo in debito conto gli intenti dei donatori. Gli studi si sono conclusi nel maggio 1998.

La Fondazione ha poi proposto un concorso di progettazione per giovani architetti, stanziando a questo scopo fondi propri per 0,8 mio. Per fare fronte nel frattempo alle necessità impellenti del terzo anno accademico, la Fondazione ha semplicemente locato spazi in stabili limitrofi per ca. 700 mq.

Il 25 agosto 1998 la giuria ha assegnato i premi per ognuna delle nuove costruzioni previste ed è attualmente in corso l'assegnazione dei mandati di progettazione ai vari vincitori.

Il programma prevede 5 nuove costruzioni, tutte circostanti il Centrocivico:

un'aula polivalente,

un complesso di aule di piccole dimensioni,

un laboratorio informatico,

uno stabile destinato alla facoltà di teologia (secondo le condizioni indicate dai donatori),

una biblioteca (ricavata nell'esistente stabile detto Riziero Rezzonico).

I tempi previsti sono:

entro dicembre 1998, la consegna dei progetti di dettaglio;

nella primavera 1999, l'inoltro delle domande di costruzione.

I lavori saranno scaglionati in tre fasi:

la prima per l'aula polivalente;

la seconda per il laboratorio informatico, le altre aule e la facoltà di teologia (a questo riguardo va forse ricordato che il Tribunale cantonale amministrativo ha recentemente respinto, come aveva già fatto il Consiglio di Stato nel giugno scorso, il ricorso inoltrato contro il diritto di superficie concesso dal Consiglio comunale di Lugano alla Fondazione per le facoltà di economia e scienza della comunicazione dell'USI).

la terza (meno urgente) per la biblioteca.

Il costo totale previsto per le tre fasi è calcolato in circa 30.0 mio, di cui poco più della metà coperti dalla donazione privata. Il resto tramite i sussidi della Confederazione (stimabili in circa il 40% del costo totale, dedotto quello riferito agli

spazi ad uso esclusivo della facoltà di teologia che non è riconosciuta al beneficio dei sussidi), tramite i contributi del Comune (0.5 mio già votati) e tramite il credito del Cantone (2.0 mio proposti con il messaggio di cui qui si tratta).

E' questa una valutazione che soffre necessariamente ancora di una buona dose di incertezza (ad esempio, circa la percentuale del contributo federale per la quale è in corso la revisione della legge di riferimento).

Va rilevato, comunque, che l'investimento appare sufficientemente commisurato alle effettive future esigenze dell'Ateneo (il complesso dovrà ospitare circa mille studenti) e relativamente poco oneroso per il Cantone. Il tutto, grazie alla messa a disposizione del terreno da parte della Città, alla cospicua donazione privata e ai sussidi previsti a carico della Confederazione.

5. CONCLUSIONI

5.1 Il Credito quadro

5.1.1 La proposta governativa

Il messaggio propone sostanzialmente di estendere lo stesso meccanismo di finanziamento utilizzato per gli investimenti universitari già realizzati, anche a quelli da venire.

Il meccanismo proposto è il seguente: il Gran Consiglio sarebbe chiamato a votare un credito quadro di complessivi 42 milioni (40 per Mendrisio e 2 per Lugano) che sarebbero liberati via via dal Consiglio di Stato a dipendenza delle scadenze che si renderebbero periodicamente necessarie per la realizzazione degli investimenti. Non si tratterebbe di definire una percentuale di sussidio per gli investimenti da realizzare sotto la direzione dell'Amministrazione cantonale, ma di un credito quadro che, una volta votato, sarebbe gestito in modo autonomo dall'Università della Svizzera Italiana (USI).

5.1.2 La soluzione commissionale

La Commissione della gestione e delle finanze, pur apprezzando la possibilità di disporre, oggi, di maggiori elementi conoscitivi (circa, soprattutto, gli edifici da ristrutturare e/o edificare) di quanti non fossero a effettiva conoscenza del Consiglio di Stato all'epoca dell'invio del suo Messaggio n. 4732, è dell'opinione che ancora troppi siano i fattori tecnici e di costo di fatto sconosciuti.

La soluzione di attendere la loro completa disponibilità per proporre al Gran Consiglio, solo in quel momento, l'approvazione del credito, è stata considerata inutilmente dispersiva e scartata perché ritenuta inconciliabile con il bisogno assoluto dell'USI (sia a Mendrisio che a Lugano) di procedere senza interruzioni nel lavoro di ampliamento degli attuali spazi disponibili.

La soluzione che, alla fine, è stata considerata utile allo scopo è - d'accordo con il Dipartimento istruzione e cultura - quella che prevede lo stralcio del sistema del credito quadro e della conseguente diluizione del piano di investimenti e delle future fasi realizzative in uno o più messaggi specifici al Gran Consiglio. Al credito quadro si sostituisce in sostanza uno o più messaggi per tanti crediti d'opera quanti in effetti sarà necessario richiedere per precisare in modo più compiuto le entità ed i costi di opere oggi solo, purtroppo, sommariamente descrivibili.

Contemporaneamente a ciò, il Gran Consiglio è invitato ad agevolare il cammino intrapreso dall'USI nella sua concreta fase ideativa, concedendo già ora i due seguenti crediti d'opera:

1. fr. 2'500'000.- a Mendrisio per il credito complessivo di progettazione delle opere così come sono oggi descrivibili: è un primo credito d'opera da considerare all'interno di quel programmato quadro complessivo di investimenti di 40 milioni,

2. fr. 2'000'000.- a Lugano, da considerare come contributo forfettario per le opere così come sono oggi descrivibili: in pratica, per i tre stabili della prima e della seconda tappa (aula polivalente, aule e laboratori informatici, escluse ovviamente le parti per la facoltà di teologia che, come già detto, non sono ammesse al diritto ai contributi cantonali).

A dipendenza del buon esito delle procedure, è possibile che anche la terza tappa (biblioteca) possa essere completata senza più alcun contributo del Cantone.

E' più che serio, comunque, mantenere una riserva al riguardo, considerati anche i numerosissimi elementi ancora oggi imponderabili.

La base legale sarà in ogni caso quella dell'art. 12 cpv. 2 lett. c) della legge sull'USI: in pratica una trattativa fra la Città di Lugano (tramite la Fondazione e l'USI) ed il Cantone che dovranno definire il riparto dei contributi che dovessero eventualmente ancora mancare per coprire anche la realizzazione della terza tappa, la biblioteca appunto.

Con questa soluzione, concordata fra la Commissione della gestione e la direzione del Dipartimento istruzione e cultura, il grande cantiere dell'USI non sarà costretto a subire interruzioni e, nel contempo, il Consiglio di Stato ed il Gran Consiglio saranno messi nella condizione di espletare in pieno i loro rispettivi ruoli.

5.2 Il riferimento al sistema di aggiudicazione delle commesse pubbliche

Il riferimento alla legge appalti, che nel messaggio appare lacunoso, è reso qui esplicito.

L'erogazione dei sussidi cantonali all'USI è vincolata all'applicazione del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP), alla Legge appalti e, in prospettiva, alle nuove metodologie di gestione dei progetti di costruzione ipotizzati nel programma di riforma dell'Amministrazione cantonale (A 2000) sia per la progettazione che per l'esecuzione.

5.3 Onere netto a Carico del Cantone

Sulla base della normativa federale sull'aiuto alle Università, la Confederazione parteciperà al finanziamento degli investimenti programmati dall'USI, versando un sussidio dell'ordine del 40% ca.

Come specifica il messaggio, beneficiario diretto del sussidio sarà, per il caso di Mendrisio, il Cantone che, nel frattempo, si sarà fatto carico dell'anticipo di capitale all'USI.

In conseguenza di ciò, l'onere netto finale che il Cantone si troverà di fatto a sopportare sarà di ca. 23-25 milioni, a fronte di un onere lordo oggi ipotizzato in complessivi 42 milioni di franchi. A questo proposito va fatto rilevare che, già dal momento in cui fu votata la legge sull'USI, l'investimento di 40 milioni di fr. per Mendrisio è inserito nella pianificazione finanziaria degli investimenti dello Stato.

Sulla base di tutte queste considerazioni e a fronte della concordata nuova formulazione del sistema di finanziamento, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad approvare la parte rimanente del Messaggio n. 4732 ed il relativo decreto legislativo allegato al presente rapporto.

Per la Commissione gestione e finanze:

Sandro Lombardi, relatore
Beltraminelli - Bignasca - Bonoli - Brenni - Carobbio Guscetti -
Donadini - Ferrari Mario - Gendotti - Lotti - Merlini - Pezzati -
Pini - Poli - Simoneschi-Cortesi - Verda

Disegno di

Decreto legislativo
concernente la concessione di un credito quadro di fr. 42'000'000.- per la nuova tappa di investimenti dell'Università della Svizzera italiana (USI) a Mendrisio e Lugano

Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino

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

- visto il rapporto parziale 26 novembre 1998 n. 4732 R parz. 2 della Commissione della gestione e delle finanze,

decreta:

Articolo 1

Nell'ambito del proposto programma di investimenti di fr. 42'000'000.-, destinato all'USI, allo scopo di:
finanziare con 40.0 mio la realizzazione della "Tappa Due" dell'Accademia di architettura a Mendrisio;
contribuire con 2.0 mio agli investimenti necessari alle Facoltà di Lugano,
sono stanziati i crediti d'opera per la realizzazione delle prima fase degli investimenti così ripartiti:

- a) fr. 2'500'000.- quale credito di progettazione per la nuova sede dell'Accademia di architettura a Mendrisio
- b) fr. 2'000'000.- quale contributo forfettario agli investimenti delle Facoltà di Lugano

Articolo 2

I sussidi federali per gli investimenti previsti all'Accademia di architettura di Mendrisio vanno a beneficio del Cantone.

Articolo 3

Le uscite e le entrate di cui all'art. 1 sono iscritte nel conto investimenti del Dipartimento dell'istruzione e della cultura.

Articolo 4

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