

Messaggio

numero **4689**
data **30 settembre 1997**
dipartimento **Istituzioni - Finanze
e economia**

Concernente il rinnovo dell'Accordo intercantonale sulla partecipazione al finanziamento delle università

Onorevole signor Presidente,
onorevoli signore e signori Consiglieri,

il presente Messaggio concerne il rinnovo dell'Accordo intercantonale sulla partecipazione al finanziamento delle università per gli anni 1999 - 2003.

1. Primo, secondo e terzo Accordo intercantonale sulla partecipazione al finanziamento delle università

Il primo Accordo intercantonale sulla partecipazione al finanziamento delle università è stato accolto dal Gran Consiglio con Decreto legislativo del 5.11.1980. Prevedeva un contributo di fr. 3'000.-- per ogni studente immatricolato in un' università cantonale svizzera che aveva il domicilio in Ticino al momento dell'ottenimento della maturità. La necessità di garantire alle università nuove fonti di finanziamento era emersa di fronte al continuo aumento delle spese e alla riduzione in termini percentuali dei sussidi federali. L' accordo era stato concepito come misura d' emergenza in attesa di trovare un equilibrio definitivo del finanziamento degli studi superiori.

Di fatto si sono resi necessari due ulteriori rinnovi (vedi decreti legislativi del 18 marzo 1986 e del 19 ottobre 1992) in quanto non ci sono state modifiche strutturali della politica di finanziamento: all' aumento vertiginoso delle spese si è risposto mantenendo costanti in termini assoluti i contributi federali e chiedendo sempre più contributi ai cantoni di origine degli studenti, senza per altro concedere loro nessuna possibilità di controllo e nessuna possibilità di incidere sulla politica universitaria nazionale.

Queste perplessità erano state sottolineate nel rapporto della Commissione speciale scolastica del Gran Consiglio durante il rinnovo del 1992: in particolare si chiedeva di poter conoscere i nominativi degli studenti, di abbassare il limite dei 16 semestri e di riservare i contributi agli studenti in regola con gli studi.

L' accordo attualmente in vigore si basa su un contributo per studente per anno di fr. 8'500.-- indicizzabili: vengono conteggiati gli studenti con meno di 16 semestri, calcolati come media tra il semestre invernale e quello estivo.

Per il 1996 sono stati pagati fr. 23'629'000.-- per 2'651 studenti domiciliati in Ticino al momento del loro esame di maturità.

2. Proposta di un nuovo accordo a partire dal 1999

La Commissione dell' Accordo intercantonale sulla partecipazione al finanziamento delle università (composta pariteticamente di 4 cantoni universitari e 4 cantoni non-universitari, rappresentati da direttori dei dipartimenti delle finanze e della istruzione pubblica - senza nessun rappresentante ticinese) ha formulato nuove proposte per il rinnovo dell' accordo: le proposte sono state approvate dalla Conferenza dei direttori dei dipartimenti delle finanze e da quella dei direttori dei dipartimenti dell' istruzione pubblica.

La nuova proposta è il risultato di un compromesso tra le richieste di aumenti dei cantoni universitari (in particolare del Canton Zurigo dove una modifica di legge approvata dal popolo chiede all' esecutivo di ribaltare sui beneficiari i costi della formazione universitaria) e le argomentazioni dei cantoni di origine degli studenti chiamati a finanziare prestazioni non controllabili.

2.1 Confronto accordo attuale e nuovo progetto

Sinteticamente presentiamo la nuova proposta confrontata con l' accordo attualmente in vigore:

Accordo 1993-1998	Progetto di nuovo accordo 1999-2003
Definizione di studenti: Fa stato il domicilio	invariato (art. 7)

dello studente al momento dell' ottenimento della maturità	Per un secondo studio fa stato il domicilio (art. 7) al momento dell' inizio del secondo studio
Debitore e garante del pagamento è il Cantone	invariato (art. 7) Definizione più vincolante del concetto di (art. 7) "studente immatricolato"
Non è possibile avere la lista nominale degli studenti	Su richiesta è possibile avere la lista degli (art. 9) studenti per i quali si paga
Impegno a non introdurre limiti discriminatori per gli studenti dei cantoni firmatari	invariato (art. 9)
Accordo della Commissione per introdurre limitazioni di accesso agli studenti (cioè prove d' ammissioni o numero chiuso)	invariato (art. 10)
Montante unico: fr. 8'500.-- per studente per anno, indicizzabile	Montante differenziato per disciplina (art. 12) (aumento graduale entro il 2003): - fr. 9'500.-- scienze umane - fr. 23'000.-- scienze naturali e tecniche - fr. 46'000.-- medicina (solo per i semestri di studio clinico)
	Riduzione del 5% per TI, GL, GR per la (art. 13) quota limitata di rientro di accademici
Base di calcolo: studenti fino a un massimo di 16 semestri	Base di calcolo: (art. 14) Studenti fino a un massimo di 12 semestri per scienze umane e tecniche Studenti fino a un massimo di 16 semestri per medicina
	Competenza per definire una tassa massima di (art. 15) frequenza al di sopra della quale si applica una deduzione dei contributi
Commissione di 8 membri, paritetica tra finanze e educazione e tra cantoni universitari e non	invariata (art. 16)
Durata: sei anni e poi si rinegozia	Durata praticamente illimitata. (art. 24 - 25) Rinnovo automatico se l' accordo non viene disdetto
Adattamento annuale al rincaro	Adattamento al rincaro solo dopo il 2003 (art. 26)
Nessun influsso su misure di contenimento della spesa	invariato

2.2 Aspetti positivi

☞ La possibilità di avere una lista nominale degli studenti, cioè la possibilità di verificare i dati. Nel passato un' applicazione non sempre rigorosa della procedura di ex-matricolazione faceva figurare come studenti funzionari o docenti senza più alcun legame con l' università.

Si tratta di un risultato parziale in quanto rimane il concetto base che il beneficiario dell' offerta di studio è il Cantone di origine e non lo studente: il pagamento da parte del Cantone di cifre anche importanti (basti pensare ai fr. 46'000.-- annui per gli studenti di medicina) avviene per così dire all' insaputa del beneficiario, che non deve fare nessuna richiesta, e che non viene informato direttamente.

☞ Le richieste dei cantoni più periferici con una forte emigrazione intellettuale (rapporto tra il numero dei diplomati e il numero dei posti di lavoro per accademici di un determinato Cantone) sono state accolte con un riduzione complessiva dei contributi del 10% per i cantoni più colpiti (Uri, Vallese, Jura) e del 5 % per Ticino, Glarona, Grigioni.

2.3 Aspetti problematici

Non si possono tuttavia negare anche alcuni aspetti problematici:

☞ L' introduzione di tariffe differenziate tra le varie discipline, con variazioni da fr. 9'500.-- a fr. 46'000.--, se da una parte tiene conto della effettiva differenza di costo, dall' altra potrebbe indurre pericolosi effetti sia

nell' orientamento degli studenti sia nella programmazione universitaria.

☞ Il fatto che l' accordo contempli solo le università cantonali e non i Politecnici potrebbe avere anche effetti non prevedibili sull' orientamento degli studenti in particolare per le discipline presenti sia all' università sia al politecnico (uno studente di chimica in una università costa al Cantone di origine fr. 23'000.-- annui, mentre non provoca spese se frequenta il Politecnico).

☞ La formulazione dell' attuale proposta è tale da renderne molto difficile la denuncia: un Cantone può certo denunciare l' accordo, ma basta la metà dei cantoni universitari e metà dei cantoni non universitari perché l' accordo continui, con una serie di effetti negativi per gli studenti originari del Cantone che avesse denunciato l' accordo.

L' accordo interviene in un momento particolare in cui sono in preparazione profondi cambiamenti (perequazione tra Confederazione e cantoni; finanziamento e accordo intercantonale delle Scuola universitaria professionale; revisione della Legge di aiuto alle università), per cui sarebbe stato auspicabile un meccanismo di denuncia più semplice.

☞ La definizione di una tassa massima, al di là della quale scatta una diminuzione dei contributi intercantionali è comprensibile per evitare che la somma della tassa (finanziamento dello studente) e del contributo intercantonale superi la spesa effettiva dello studio, permettendo all' università benefici in nome della solidarietà.

Bisognerà vegliare affinché questo principio non penalizzi l' Università della Svizzera italiana che ha concepito il proprio finanziamento con una partecipazione significativa da parte dei diretti beneficiari (gli studenti): il fatto che il progetto di revisione della legge dell' Università del Canton Zurigo preveda tasse fino a fr. 2'000.-- al semestre (come all' USI) dovrebbe rappresentare un elemento tranquillizzante: la tendenza attuale va verso la partecipazione anche finanziaria di tutti gli attori (con un sostegno di borse di studio) e il superamento del modello attuale di quasi gratuità.

Se questo non dovesse avverarsi l' art. 15 potrebbe rivelarsi negativo per la politica cantonale fin qui perseguita.

Nonostante questi aspetti negativi si può dire che la proposta di accordo rappresenta un compromesso ragionevole e una base di collaborazione indispensabile: il Ticino non potrebbe in nessun modo isolarsi da questo sforzo di solidarietà, proprio nel momento in cui inserisce la propria università nel sistema universitario svizzero.

3. Incidenza della creazione dell' Università della Svizzera italiana

L' Università della Svizzera italiana è già stata messa a beneficio dei contributi previsti dell' accordo attualmente in vigore (decisione del 24 aprile 1996 della Commissione dell' accordo intercantonale). Ciò significa che gli studenti dell' Università della Svizzera italiana provenienti da altri cantoni verranno dedotti nella definizione del montante da pagare dal Ticino già a partire dall' anno accademico 1996/97.

L' USI è evidentemente considerata nel nuovo accordo e la sua creazione permette di contenere sensibilmente l' aumento della somma da versare agli altri cantoni (le due facoltà luganesi sono considerate di scienze umane con un contributo di fr. 9'500.--; l' accademia di Mendrisio è classificata tra le facoltà tecniche e scientifiche con un contributo di fr. 23'000.--).

Il Cantone si troverà in un doppio ruolo: da una parte resta uno dei principali finanziatori dell' Accordo, dall' altra verrà considerato come un Cantone universitario e cioè potenziale beneficiario di contributi, anche se il saldo sarà negativo sicuramente ancora per lungo tempo. D' altra parte non va dimenticato come anche il Canton San Gallo da sempre beneficiario dei contributi inter-cantionali si troverà con un saldo negativo (il numero di studenti di S.Gallo che studiano fuori Cantone "valgono" di più degli studenti di altri cantoni all' Università di S.Gallo).

4. Ipotesi relative al numero degli studenti

L' accordo prevede un contributo commisurato al numero di studenti: le previsioni finanziarie dipendono perciò strettamente dalla possibilità di prevedere il numero futuro di studenti.

Tabella 1

Totale	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
- studenti immatricolati CH	83'277	85'940	89'156	90'763	91'037	89'262	88'243	91'408
- nuove matricole CH	15'081	15'688	16'574	16'517	16'702	16'155	15'854	16'522

Tabella 2

Totale studenti ticinesi	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
- nelle uni +	3'463	3'605	3'806	3'935	3'929	3'933	3'930	4'038

politecnici svizzere								
- nuove immatricolazioni	621	667	711	675	684	657	663	672

I dati degli ultimi anni permettono di affermare che dopo un periodo di stabilità il numero di studenti tende ad aumentare in Ticino come in Svizzera: un esame del numero di matricole permette pure di affermare che la creazione dell' Università della Svizzera italiana non ha provocato un aumento importante di iscritti, ma la scelta di un' altra università.

L' ufficio federale di statistica sta cercando di mettere a punto un modello statistico che permetta di formulare previsioni più sicure, scontrandosi tuttavia con notevoli difficoltà. Bastano infatti modifiche organizzative (tasse di iscrizioni, criteri di immatricolazione) per provocare notevoli cambiamenti. Nessuno è poi in grado di prevedere l' influsso che potrà avere la creazione delle Scuola universitaria professionale .

Riteniamo perciò che si possa procedere partendo dall' ipotesi di una sostanziale stabilità, estrapolando i dati finora conosciuti.

5. Previsioni finanziarie per il Cantone

Nel progetto di Convenzione vengono formulate previsioni di massima basate sull' ipotesi di una costanza del numero degli studenti immatricolati.

Tabella 3: Evoluzione dei crediti (previsioni approssimative basate sul numero degli studenti 1996)

Anno	Crediti, somme effettive secondo AIC			Crediti, stima basata sul numero degli			
	1994	1995	1996	1999	2000	2001	2002
Ticino	22'469'538	22'690'626	23'629'821	27'535'988	29'582'644	31'628'706	33'674'811
Totale CH	141'970'188	142'498'705	156'022'779	188'913'519	205'785'066	222'651'960	239'721'814

(Questi dati sono stati calcolati senza tener conto della creazione dell' Università della Svizzera italiana.)

Rispetto alla previsione della Conferenza universitaria svizzera si possono perciò introdurre i seguenti correttivi:

☐ diminuzione provocata dai contributi degli altri cantoni per i loro studenti immatricolati all' USI.

☐ diminuzione per studenti ticinesi all' Università della Svizzera italiana

Questi correttivi sono già diventati effettivi per l' anno 1997

	media SI/SE	Contributi
Studenti ticinesi e confederati all' USI fino a 16 semestri	231	
Totale studenti ticinesi in un' università svizzera fino a 16 semestri	2'751.5	24'721'814.78
di cui all' USI (risparmio per il Ticino)	181.5	1'630'750.28
Dovuto dal Ticino per suoi studenti in altre un'.	2'570	23'091'064.50
Dovuto da altri cantoni al Ticino per loro studenti all' USI	49.5	444'750.08
Saldo effettivo pagato dal Ticino	2'520.5	22'646'314.43

Partendo dalle previsioni della Commissione federale AI e applicando i correttivi citati otteniamo la seguente proiezione:

(previsioni in corsivo)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Previsioni in base alla proposta della Commissione dell' AI (senza USI)							
TI/versamenti	22'690'626	23'629'821	24'626'088	25'935'000	27'535'988	29'070'831	30'674'811
studenti considerati	2'594	2'651	2751.5	2850			
Previsioni in base alla proposta della Commissione dell' AI (con USI)							
Studenti da altri cantoni			49.5	110	145	200	230
Contributi da altri cantoni			444'750	1'001'000	2'176'000	2'896'700	3'721'814
Studenti ticinesi all' USI			181.5	330	480	630	630
Minori contributi AI (risparmio)			1'630'750	3'003'000	4'560'000	5'985'000	6'174'811
Saldo contributi AI	22'690'626	23'629'821	22'646'314	21'931'000	20'799'988	20'189'131	20'721'814

Globalmente si può perciò prevedere un contributo che non si discosta da quanto versato attualmente. L' importante aumento previsto dal nuovo accordo (dai 23 milioni ai 33 previsti, con un incremento del 43%) viene assorbito dal numero di studenti ticinesi e confederati all' USI.

Per chiarezza va notato come per il Cantone non si tratti di un risparmio in assoluto, ma unicamente di una

diminuzione dei contributi versati per la frequenza fuori Cantone in quanto la somma risparmiata viene in pratica versata all' Università della Svizzera italiana nell' ambito del crediti di gestione ordinaria.

6. Conclusioni

L' attuale proposta dell' Accordo intercantonale sulla partecipazione al finanziamento delle università rappresenta un compromesso ragionevole e permette di garantire un finanziamento alle università cantonali in attesa di una maggiore armonizzazione delle fonti di finanziamento, come indicato nei documenti preparatori (autofinanziamento dello studente, perequazione Confederazione-Cantone, nuova LAU, accordo intercantonale per il finanziamento delle Scuola universitaria professionale).

Alcune rivendicazioni espresse dal Gran Consiglio al momento dell' accettazione dell' Accordo 1993-97 sono state considerate (minor numero di semestri, liste nominative, bonus per l' emigrazione accademica): gli effetti finanziari grazie alla creazione dell' Università della Svizzera italiana dovrebbero essere contenuti.

Per le considerazioni esposte vi invitiamo ad approvare il decreto legislativo.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Buffi

p.o. Il Cancelliere, G. Gianella

Allegato: testo dell' Accordo intercantonale

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente l'adesione del Cantone Ticino all' Accordo intercantonale sulla partecipazione al finanziamento delle università

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 30 settembre 1997 n. 4689 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Articolo 1

Il Consiglio di Stato è autorizzato ad aderire all' Accordo intercantonale del 20 febbraio 1997 sulla partecipazione al finanziamento delle università per gli anni 1999 - 2003.

Esso è rinnovato tacitamente di anno in anno, se non viene disdetto con due anni di preavviso.

Articolo 2

La spesa è a carico del conto di gestione corrente del Dipartimento dell' istruzione e della cultura, Ufficio degli studi universitari.

I crediti necessari sono richiesti annualmente con il preventivo.

Articolo 3

Trascorsi termini per l' esercizio del diritto di referendum, il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino ed entra in vigore il 1° gennaio 1999.