

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7602 R	17 giugno 2019	EDUCAZIONE CULTURA E SPORT
Concerne		

della Commissione formazione e cultura

- **sulla petizione 13 aprile 2018 presentata dal signor Zeno Casella, Bigorio, e sottoscritta da 2230 persone “Per un rafforzamento delle borse di studio, per un’istruzione più equa per tutte e tutti!”**
- **sull’iniziativa parlamentare 7 maggio 2018 presentata nella forma elaborata da Daniela Pugno Ghirlanda e cofirmatari per il Gruppo PS “Modifica della Legge sugli aiuti allo studio del 23 febbraio 2015 per garantire borse di studio più eque”**
(v. messaggio 27 novembre 2018 n. 7602)

1. INTRODUZIONE

Nel 2011 aderendo a una petizione dei Giovani Liberali Radicali Ticinesi è stato ratificato l’Accordo intercantonale sull’armonizzazione dei criteri per la concessione degli aiuti allo studio, con il quale si è aumentato da 13'000 a 16'000 franchi l’importo massimo degli aiuti allo studio e si è passati dal sistema di calcolo del reddito imponibile a quello disponibile, volto a meglio considerare la capacità finanziaria dell’unità di riferimento (nella maggior parte dei casi la famiglia) del richiedente.

Negli anni successivi si sono aggiunti alcuni correttivi volti a indirizzare maggiormente gli assegni verso le famiglie con reddito più basso (ma comprendendo ancora ampiamente il ceto medio). È stato il caso con l’introduzione nel 2015 della Legge sugli aiuti allo studio (LAs), la quale ha sostituito la precedente quota fissa di partecipazione della famiglia con la più equa quota progressiva, applicata a tre differenti fasce del reddito disponibile lordo (nel merito del metodo di calcolo si veda il punto 4.1).

2. LE RICHIESTE DELLA PETIZIONE

La petizione del 13 aprile 2018 “Per un rafforzamento delle borse di studio, per un’istruzione più equa per tutte e tutti!” sottoscritta da 2230 persone il SISA, primo firmatario Zeno Casella, lamenta che le misure di risparmio adottate nell’ambito del Preventivo dello Stato per l’anno 2014, unitamente all’introduzione della nuova Legge sugli aiuti allo studio nel 2015, avrebbero “peggiorato sensibilmente le modalità d’erogazione degli aiuti allo studio in Ticino, diminuendo notevolmente il numero di richieste accolte e trasformando in prestiti un terzo delle borse di studio concesse agli studenti a livello di master”.

A fronte di tali riforme, a loro dire la situazione sociale ed economica dei giovani e delle famiglie ticinesi non è andata migliorando, “anzi: disoccupazione, povertà, precariato e indebitamento restano dei fenomeni molto diffusi e in crescita, anche tra gli studenti universitari”.

I firmatari della Petizione ritengono quindi che le istituzioni cantonali abbiano privilegiato una "logica risparmistica orientata al breve periodo" non rispondendo d'altro canto in maniera adeguata a quesiti come "Quali strumenti e fondi occorre mettere in campo per contrastare il crescente disagio sociale e le disuguaglianze nell'accesso all'istruzione?". Evidenziando come la situazione di emergenza delle finanze pubbliche cantonali sembra essere ormai rientrata, la Petizione pone 5 richieste precise:

1. Aumentare l'ammontare massimo degli aiuti allo studio (da 16'000 a 20'000 CHF);
2. Abbassare l'ammontare minimo degli aiuti allo studio (da 1'000 per il grado secondario e 1'500 per il grado terziario a 500 CHF);
3. Rivalutare il metodo di calcolo riformato negli scorsi anni, per reintegrare quelle famiglie del ceto medio che sono state escluse dalla concessione di un aiuto allo studio;
4. Abrogare la possibilità di trasformare in prestiti un terzo delle borse di studio per master;
5. Riorientare il sistema dei prestiti, da concedere solo per integrare (non per sostituire) una borsa di studio e da restituire senza il conteggio di un interesse.

3. L'INIZIATIVA PARLAMENTARE

L'iniziativa parlamentare 7 maggio 2018 presentata nella forma elaborata da Daniela Pugno Ghirlanda e cofirmatari per il Gruppo PS "Modifica della Legge sugli aiuti allo studio del 23 febbraio 2015 per garantire borse di studio più eque" ripropone due richieste della Petizione:

1. L'aumento del massimo previsto per gli aiuti allo studio da 16'000 a 20'000 franchi annui, considerato che "i giovani provenienti dalle classi sociali meno abbienti o appartenenti alla classe medio-bassa sono maggiormente penalizzati da una situazione economica difficile che mette a rischio la completezza e la qualità della loro formazione" ritenendo quindi opportuno garantire il diritto allo studio e a una buona preparazione universitaria anche per queste fasce della popolazione, "in particolar modo per i figli delle famiglie che frequentano studi terziari fuori Cantone, i cui costi variano tra i 22'000 e i 25'000 franchi all'anno";
2. L'abrogazione, con lo scopo di "non caricare di debiti i giovani appena entrati nel mondo del lavoro", dell'art. 14 cpv. 2 LAst relativo alla possibilità di trasformare in prestiti parte delle borse di studio stanziare per gli studenti di master.

4. CONSIDERAZIONI DELLA MAGGIORANZA COMMISSIONALE

4.1 La rivalutazione del metodo di calcolo

Per quanto concerne il calcolo della borsa di studio si inizia con il definire il reddito disponibile di riferimento (RD). Il RD è calcolato sull'unità di riferimento (UR), composta del richiedente, dei suoi genitori e dei suoi fratelli o sorelle che sono ancora in prima formazione. Determinante è l'ultima tassazione annuale emanata al momento dell'inoltro della richiesta di aiuto allo studio, purché risalga al massimo ai tre anni precedenti l'anno scolastico inerente alla richiesta.

Il RD è quindi costituito dal reddito lordo (inteso come somma di tutti i redditi secondo la legge tributaria) e da 1/15 della sostanza netta, da cui si deducono:

- i contributi sociali obbligatori;
- le pensioni alimentari pagate;

- le spese professionali per salariati (massimo 4'000 franchi);
- le spese per interessi passivi (massimo 3'000 franchi);
- il premio medio di riferimento di cassa malattia, al netto della riduzione dei premi (Ripam).

Definito il RD, si calcola il reddito disponibile “lordo” della famiglia (UR) sottraendo dal RD l'importo del fabbisogno della famiglia, composto da

- il minimo vitale;
- un supplemento d'integrazione;
- la spesa per l'alloggio.

A questo punto si ricava dal reddito disponibile “lordo” la quota di partecipazione della famiglia al finanziamento degli studi, vale a dire che solo una parte del DL viene computata per il calcolo degli aiuti allo studio a titolo di partecipazione della famiglia per la formazione dei figli. Attualmente questo importo è pari al 30% sui primi 30'000 franchi, al 50% sui successivi 50'000 franchi e al 70% sul rimanente. Il risultato è il reddito disponibile “netto” (se vi sono più figli in formazione esso è diviso proporzionalmente). La borsa di studio corrisponde infine all'importo ottenuto sottraendo il reddito disponibile “netto” dalle spese di formazione riconosciute dello studente.

Per meglio comprendere il sistema di calcolo si ripropongono, in allegato, due esempi che ben illustrano il sistema di calcolo e l'incidenza dei vari parametri considerati. Come si può notare con la situazione illustrata di una famiglia di due figli, di cui uno agli studi fuori Cantone, poca sostanza (50'000 franchi) e una somma di redditi netti di 90'000 franchi (non sono indicate deduzioni) da diritto a una borsa di studio di 13'432 franchi. Nella medesima situazione ma con un reddito netto di 114'000 franchi la borsa di studio ammonterebbe invece a 1'885 franchi. Se i figli fossero invece tre, di cui due gli studi, una famiglia con un reddito netto di 150'000 franchi avrebbe diritto a una borsa di 4'090 franchi.

Grazie a una valutazione dell'incidenza di tutti i parametri calcoli alla mano di cui sono state riportati solo alcuni esempi, si può ritenere il sistema di calcolo – anche giustamente – piuttosto generoso. Una rivalutazione che allarghi ulteriormente la cerchia dei destinatari è tassativamente esclusa, semmai si dovrebbe riflettere se non occorre correggere al rialzo le percentuali applicate per le due fasce di reddito disponibile lordo più alte (anzitutto sopra gli 80'000 e sopra i 30'000 franchi), che più influiscono su borse probabilmente non giustificate per il ceto medio-alto.

4.2 La diminuzione del limite minimo

L'ammontare minimo degli aiuti allo studio è situato a 1'000 franchi per il grado secondario e 1'500 franchi per il grado terziario. Una diminuzione come auspicato dai petenti avrebbe il solo scopo di permettere, ad esempio nella situazione di cui negli esempi allegati, di concedere una borsa di studio di 885 franchi anche a una famiglia con un reddito netto di 116'000 franchi.

Gli importi minimi attualmente in vigore appaiono adeguati, se non già piuttosto ridotti. Nonostante secondo alcuni sarebbero da rivedere al rialzo, si rinuncia ad andare in questa direzione.

4.3 L'aumento del limite massimo

Quando il limite massimo è stato portato a 16'000 franchi, nel 2011, le spese riconosciute si situavano attorno ai 15'000–18'000 franchi. Questi costi oggi sono ben maggiori: il messaggio governativo stima attorno ai 22'000 franchi i costi di formazione riconosciuti per la frequenza di un anno accademico fuori Cantone, ma non mancano altre stime che superano abbondantemente questa cifra.

Alla luce di questa realtà l'aumento proposto appare senza dubbio opportuno. Con il sistema di calcolo degli aiuti come illustrato qui sopra, in caso di innalzamento del limite massimo per gli aiuti allo studio saranno solo i richiedenti che necessitano effettivamente di un sostegno più importante a trarne vantaggio, permettendo quindi anche a queste famiglie un miglior accesso al diritto allo studio.

Anzi, proprio perché è giusto aiutare in misura adeguata anzitutto i giovani provenienti dalle classi sociali meno abbienti e che quindi hanno più bisogno, si ritiene giustificabile anche l'ammontare massimo di 20'000 franchi, il quale coprirà comunque solo una parte del costo complessivo di una formazione fuori Cantone e mantenendo quindi necessaria anche la buona abitudine di svolgere, con senso di responsabilità, qualche lavoretto a fianco del tempo trascorso sui banchi. A questo scopo si ricorda che un reddito del richiedente viene considerato unicamente a partire da 6'000 franchi netti annui.

Si propone quindi di aderire alla proposta dei due atti in oggetto portando il tetto massimo a 20'000 franchi, con un maggiore costo stimato nel messaggio a 930'000 franchi (contro i 464'000 ponendo il limite a 18'000 franchi).

4.4 Il sistema dei prestiti e la trasformazione di parte delle borse di studio master

Il prestito di studio è concesso per il prolungamento del ciclo minimo di studio, un secondo ciclo di studio, la preparazione di un dottorato, corsi postuniversitari, integrare o supplire l'assegno, come pure al richiedente che inizia la formazione dopo il quarantesimo anno d'età. Il prestito di studio è subordinato all'impegno di restituzione da parte del richiedente.

A contare dal 1. gennaio dell'anno successivo la conclusione o l'interruzione degli studi ed entro al massimo dieci anni deve essere restituito integralmente. I primi due anni sono esenti da interesse, mentre dal terzo anno viene conteggiato un interesse sull'importo ancora scoperto dalla Banca dello Stato.

La nuova legge, riprendendo l'Accordo intercantonale, ha introdotto la facoltà di trasformare in prestiti un terzo (al massimo) delle borse di studio per gli studenti iscritti a un master. Tale principio è stato effettivamente applicato integralmente (1/3 della borsa) a partire dall'anno scolastico 2015/2016, mentre dall'anno scolastico corrente (2018/2019) questa quota è stata rivista al ribasso, diventando 1/10 della borsa di studio.

Dall'introduzione della suddivisione dell'aiuto allo studio per il master con un sistema di 2/3 borsa di studio e 1/3 prestito, si è subito notata una percentuale elevata di beneficiari che rinunciava a richiedere effettivamente la parte di prestito. I dati segnalavano infatti come meno di ¼ degli studenti (23%) chiedevano di poter accedere al prestito. Nel gennaio 2017 si indicava pure che le ragioni di questa scelta (paura di indebitarsi, necessità non particolarmente stringente ecc.) si sarebbero dovute valutare tramite un'indagine ad hoc. Tuttavia una simile indagine non ha mai avuto luogo prima di diminuire la quota a 1/10, il

cui passaggio è stato deciso “a fronte di disponibilità finanziarie presenti verificate dai dati a consuntivo”.

La conversione in prestito di parte della borsa di studio master è da vedere come la parziale restituzione di un vantaggio che è anzitutto personale, richiedendo al contempo una certa responsabilizzazione nel prosieguo degli studi (visto che si ha già un diploma in mano).

In considerazione anche del sistema di calcolo visto sopra non si ritiene che il sistema dei prestiti abbia bisogno di alcun riorientamento. Si ricorda che i primi due anni a partire dall'anno successivo la fine degli studi sono esenti da interesse, e che nel caso in cui la situazione del richiedente lo giustifica il Cantone non esita a condonare il prestito.

La tabella seguente presenta i dati relativi alle richieste di condono. Il dato totale e relativo alle richieste respinte risulta essere almeno parzialmente falsato da chi presenta di frequente una richiesta di condono, soprattutto entro il termine dei 10 anni in cui il credito non è ancora esigibile e le cui richieste non vengono quindi esaminate.

Anno	Nr. richieste	Accolte	Respinte
2014	39	18 (46%)	21 (54%)
2015	35	12 (34%)	23 (66%)
2016	23	15 (65%)	8 (35%)
2017	35	4 (11%)	31 (91%)
2018	30	15 (50%)	15 (50%)

Con l'unico scopo di sottolineare l'importante messaggio che la borsa di studio permette un vantaggio anzitutto personale, la parziale conversione in prestito – da poi restituire ricordandosi quanto ricevuto anche in forma di assegno per permettere di effettuare i propri studi – limitata al livello master non è da abrogare.

Affinché abbia un senso la Commissione ritiene che ciò debba tuttavia avvenire almeno in misura di 1/4 (inferiore al precedente 1/3 ma ancora ragionevole); si propone quindi anche una modifica di questa norma all'art. 14 cpv. 2 LAsT.

5. ULTERIORI RIFLESSIONI DELLA COMMISSIONE

In un mondo in cui è necessaria sempre più formazione e dove i residenti devono competere con frontalieri sempre meglio formati, è sicuramente un buon investimento quello teso a permettere l'ottenimento di una formazione terziaria anche a chi non ha i mezzi per farlo, ad esempio in ambito sanitario, dove c'è sempre più bisogno di personale e anche le esigenze in termini di formazione sono sempre più elevate. I tempi cambiano e alcune strade oggi sono più necessarie rispetto a solo 10 anni fa, rispettivamente anche la società cambia e con essa il modo di vivere le relazioni sociali.

In questo senso la commissione espone alcune riflessioni invitando il Consiglio di Stato ad approfondirne i vari ambiti, valutando il margine di miglioramento globale e attuando – rispettivamente proponendo – di conseguenza le relative modifiche legislative.

La “convivenza stabile”

In Ticino bastano 6 mesi di convivenza (i criteri sono alternativi) per fondare una convivenza stabile, un termine estremamente ridotto (politicamente si dovrebbe tuttavia considerare una convivenza solo se effettivamente è paragonabile a un matrimonio, motivo per cui la durata minima sensata dovrebbe essere estesa ad alcuni anni¹). Ad esempio oggi un orfano che si mette assieme alla sua ragazza e condivide con lei l'appartamento per risparmiare sui costi d'affitto, si vedrà computato il 100% dello reddito della compagna già dopo 6 mesi, anche se la ragazza non partecipa minimamente alle sue spese.

Una possibile soluzione se non si vuole toccare il periodo di 6 mesi è quello di computare il reddito del partner solo parzialmente per un certo periodo di tempo (ad esempio al 60% per almeno 2-3 anni).

Il paragone con l'assistenza

Nel caso “classico” della famiglia potrebbe intervenire sia un aiuto per lo studio sia un aiuto dell'assistenza, successivamente per il principio della “cascata” delle prestazioni sociali e del relativo coordinamento sanciti dalla legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps). Se invece una persona è in assistenza, ha un diploma che lo abilita all'esercizio di una professione e inizia una (nuova) formazione, non potrà più beneficiare del sostegno finanziario dell'assistenza. Infatti, l'assistenza non è concessa (salvo le prestazioni strettamente indispensabili), a chi si rende colpevole del suo stato (Art. 2 e 23 cpv. 1 LAS), come per qualcuno che intende perfezionarsi svolgendo una formazione a tempo pieno senza poter quindi lavorare.²

La conseguenza che ne risulta è che in mancanza di una famiglia che la sostenga, una persona che ha già un apprendistato ma vuole proseguire la propria formazione con una formazione superiore (maturità professionale e/o formazione terziaria) non lo può fare, a meno di riuscire in qualche modo a sopravvivere con prestazioni ben inferiori alla soglia del minimo esistenziale (16/20'000 franchi della borsa di studio rispetto a circa 30'000 franchi delle prestazioni assistenziali).

Le deduzioni

Il calcolo del reddito disponibile lordo dell'unità di riferimento è condizionato dal tetto massimo di 4'000 franchi riconosciuto per le spese professionali. Si tratta di un limite oggi decisamente non più attuale, soprattutto per una famiglia in cui lavorano entrambi i genitori e che in molti casi devono avere anche spese da sostenere per pasti fuori casa.

Ricordando che vengono riconosciute le spese effettive, questo tetto massimo dovrebbe essere adattato portandolo almeno a 6'000-8'000 franchi.

¹ Il Tribunale federale ha sempre utilizzato una formula in cui sostiene che ciò che conta è la disponibilità a prestarsi vicendevole assistenza, ciò che inizialmente si ipotizzava solo in presenza di figli in comune, e poi con una presunzione refragabile a partire da una convivenza durata 5 anni (cfr. ad es. DTF 136 I 129, consid. 6; 134 I 313, consid. 5).

² Il Tribunale cantonale delle assicurazioni ha già constatato che nel caso di qualcuno che si licenzia è possibile ridurre o persino escludere le prestazioni assistenziali, se la persona non accetta altre occupazioni esigibili (sentenza 42.2011.35, consid. 2.13).

6. CONCLUSIONI

Richiamati i contenuti del presente rapporto, la Commissione formazione e cultura invita il Gran Consiglio a considerare evasa la petizione in esame e ad approvare l'annesso disegno di Legge emendato concernente la modifica della Legge sugli aiuti allo studio del 23 febbraio 2015 con lo scopo, in estrema sintesi, di aumentare il limite massimo delle borse di studio a 20'000 franchi convertendo al contempo in prestito almeno 1/4 delle borse di studio master.

Per la Commissione formazione e cultura:

Fabio Käppeli, relatore

Ermotti-Lepori - Ghisla - Guerra (con riserva) - Imelli -

Piezzi - Polli - Speciali - Tenconi - Tonini (con riserva)

Allegati:

- Esempi per illustrare il sistema di calcolo e l'incidenza dei vari parametri considerati.

Disegno di

LEGGE

sugli aiuti allo studio del 23 febbraio 2015 (LAsT); modifica

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- vista la petizione 13 aprile 2018 presentata dal signor Zeno Casella, Bigorio, e sottoscritta da 2230 persone “Per un rafforzamento delle borse di studio, per un’istruzione più equa per tutte e tutti!”;
- vista l’iniziativa parlamentare elaborata 7 maggio 2018 presentata da Daniela Pugno Ghirlanda e cofirmatari per il Gruppo PS;
- visto il messaggio 27 novembre 2018 n. 7602 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 17 giugno 2019 n. 7602R della Commissione formazione e cultura,

d e c r e t a :

I.

La legge sugli aiuti allo studio del 23 febbraio 2015 (LAsT) è così modificata:

Art. 6 cpv. 1

¹L’aiuto allo studio corrisponde alla differenza tra i costi di formazione e la quota di partecipazione personale, dei genitori, dell’eventuale coniuge, partner registrato o partner convivente, ritenuto un massimo annuo di fr. 20’000.-.

Art. 14 cpv. 2

²Le borse di studio per i richiedenti che seguono un master sono convertite in prestiti almeno in misura di un quarto ma fino a un massimo di un terzo.

II.

¹Trascorsi i termini per l’esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

²Il Consiglio di Stato ne fissa l’entrata in vigore.

Esempio numerico n. 1 dell'aiuto allo studio per un ragazzo che vive a Lugano e studia a Friburgo con una famiglia di 4 persone con un reddito lordo di 120'000 franchi annui (solo un genitore lavora, famiglia in affitto) e una sostanza di 50'000 franchi

Reddito lordo (+)	fr.	120'000.-
1/15 sostanza netta (+)	fr.	3'333.-
Contributi sociali obbligatori (-)	fr.	0
Pensioni alimentari pagate (-)	fr.	0
Spese professionali per salariati/massimo fr. 4'000 (-)	fr.	4'000.-
Spese per interessi passivi/massimo fr. 3'000 (-)	fr.	0
Premio medio di riferimento al netto della riduzione dei premi (-)	fr.	15'591.-
Reddito disponibile di riferimento (RDR)	fr.	103'742.-
Minimo vitale (+)	fr.	22'008.-
Supplemento integrazione (+)	fr.	1'200.-
Supplemento unità di riferimento di 3 o più persone di 16 anni o più (+)	fr.	4'800.-
Alloggio (+)	fr.	18'000.-
Fabbisogno della famiglia (Fabb.)	fr.	46'008.-
Reddito disponibile lordo (DL)	fr.	57'734.-
Quota di partecipazione della famiglia	fr.	22'867.-

Le spese di formazione ammontano a fr. 21'752.- (fr. 11'832.- per il minimo vitale, fr. 6'750.- per l'alloggio, fr. 1'500.- per la tassa scolastica, fr. 670.- per le spese di viaggio, fr. 1'000.- per libri e materiale scolastico), ma considerato che la quota di partecipazione della famiglia è superiore, risulta un aiuto allo studio nullo.

Esempio numerico n. 2, stessa famiglia ma con un reddito lordo di 90'000 franchi annui

Reddito lordo (+)	fr.	90'000.-
1/15 sostanza netta (+)	fr.	3'333.-
Contributi sociali obbligatori (-)	fr.	0
Pensioni alimentari pagate (-)	fr.	0
Spese professionali per salariati/massimo fr. 4'000 (-)	fr.	4'000.-
Spese per interessi passivi/massimo fr. 3'000 (-)	fr.	0
Premio medio di riferimento al netto della riduzione dei premi (-)	fr.	15'591.-
Reddito disponibile di riferimento (RDR)	fr.	73'742.-
Minimo vitale (+)	fr.	22'008.-
Supplemento integrazione (+)	fr.	1'200.-
Supplemento unità di riferimento di 3 o più persone di 16 anni o più (+)	fr.	4'800.-
Alloggio (+)	fr.	18'000.-
Fabbisogno della famiglia (Fabb.)	fr.	46'008.-
Reddito disponibile lordo (DL)	fr.	27'734.-
Quota di partecipazione della famiglia	fr.	8'320.-

Le spese di formazione ammontano a fr. 21'752.- (cfr. esempio 1), per cui, dedotta la quota di partecipazione della famiglia, risulta un aiuto allo studio di fr. 13'432.- (fr. 21'752.- – fr. 8'320.-).

Nota: per questi due casi non si è tenuto conto di un eventuale beneficio della Ripam, in questo caso l'importo dell'aiuto allo studio si riduce.