

Messaggio

numero

6256

data

26 agosto 2009

Dipartimento

EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 2 giugno 2009 presentata da Saverio Lurati per il gruppo PS “Istituzione di un credito quadro del valore di 10 milioni di franchi da destinare quale Bonus di formazione ai giovani che intendono raggiungere il livello secondario II per la formazione professionale superiore”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

la mozione affronta il problema dell'accesso alla formazione professionale successiva al conseguimento dell'attestato federale di capacità da parte delle giovani e dei giovani che, avendo appunto superato l'esame finale di tirocinio, hanno concluso una prima formazione professionale, a livello secondario II. Pone il problema, soprattutto, dell'accesso alle formazioni che sono certificate, superando gli esami federali di professione, dall'attestato professionale o, superando gli esami federali superiori, dal diploma (maestria), nonché dell'accesso alla formazione continua orientata alla professione, senza che questa sia necessariamente certificata da esami. Si tratta, per fare qualche esempio in diversi settori professionali, dell'accesso ai corsi per l'ottenimento dell'attestato professionale di capomuratore per chi ha conseguito l'attestato federale di capacità di muratore, oppure dell'accesso ai corsi per l'ottenimento dell'attestato professionale di assistente di turismo per chi ha conseguito l'attestato federale di capacità come impiegato di commercio, oppure ancora dell'accesso ai corsi per diventare estetista diplomata per chi ha conseguito l'attestato federale di capacità di estetista.

La mozione affronta poi in particolare, anche un po' in contrapposizione con l'accesso alla formazione di tipo scolastico nelle scuole specializzate superiori e nelle scuole universitarie professionali, la questione delle modalità per facilitare l'accesso alla formazione professionale superiore o continua, in particolare se i buoni di formazione possano promuovere tale accesso.

In effetti la formazione superiore di tipo scolastico nelle scuole specializzate superiori (in cui si entra pure dopo aver conseguito l'attestato federale di capacità) o nelle scuole universitarie professionali (per l'accesso alle quali ci vuole invece la maturità professionale), soprattutto se questa formazione è conferita nelle scuole a tempo pieno, potrebbe sembrare più attrattiva. Infatti, essendo la stessa quasi interamente sostenuta dallo Stato (Confederazione e Cantoni) ha tasse di frequenza molto contenute, rispetto alla formazione professionale superiore o alla formazione continua orientata alla professione, entrambe conseguite di solito parallelamente allo svolgimento di un'attività professionale, con corsi molto impegnativi anche sotto il profilo psicofisico la sera e il sabato e con tasse di partecipazione notevolmente più elevate. Per una maestria si arriva

nel resto della Svizzera fino ad alcune decine di migliaia di franchi, mentre la frequenza di una scuola specializzata superiore o di una scuola universitaria professionale, sia a tempo pieno sia parallelamente a un'attività professionale, costa in tasse di frequenza solo alcune migliaia di franchi). Il costo, per il singolo partecipante, di queste formazioni professionali superiori di tipo non scolastico, sembra dunque costituire, in generale nella Svizzera, un discriminante importante per l'accesso alle stesse, che allontana le persone dalla formazione superiore e continua.

D'altra parte è innegabile che un'elevata partecipazione delle persone attive a programmi di formazione continua genera non solo effetti positivi da un punto di vista individuale e sociale, ma soprattutto da un punto di vista economico. La qualità della produzione svizzera in ogni settore economico è affidata in gran parte alla preparazione del personale attivo nelle aziende svizzere, la cui formazione superiore e continua è dunque un fattore di consolidamento e di sviluppo della capacità concorrenziale nel nostro Paese.

Ci si è pertanto interrogati con quali mezzi sia possibile incentivare la partecipazione, soprattutto sotto l'aspetto finanziario, e sulla possibilità che miglioramenti possano venire da un cambiamento di sistema, passando da un sistema oggi incentrato prevalentemente sull'offerta di formazione professionale superiore e di formazione continua da parte dei vari enti promotori (in particolare organizzazioni del mondo del lavoro) a un sistema incentrato sulla domanda di formazione, a sua volta stimolata con sussidi diretti ai potenziali partecipanti, per esempio nella forma di buoni di formazione.

Sul problema dell'accesso alla formazione professionale superiore e continua orientata alla professione e sulla possibilità di promozione di tale accesso, in particolare passando da un sistema, come quello attuale, incentrato piuttosto sull'offerta, a un sistema incentrato sulla domanda, si può far riferimento a due documenti. Il primo, di carattere più generale, è il Rapporto del Consiglio federale sul finanziamento della formazione continua indirizzato alla domanda, del 26 ottobre 2005, in risposta al postulato della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati 00.3197, "Formazione continua incentrata sulla domanda" e al postulato ugualmente intitolato dell'omonima commissione del Consiglio nazionale 00.3605. Il secondo è lo studio recentemente pubblicato dall'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia "*Formazione continua e buoni di formazione, Risultati di un esperimento sul campo*", di Stefan Wolter e Dolores Messer, del febbraio 2009. Entrambi i documenti sono scaricabili dal sito dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (www.bbt.admin.ch).

Nelle conclusioni del Rapporto, rifacendosi peraltro a un precedente studio di Wolter, Stefan et al. (2003): *Nachfrageorientierte Finanzierung in der Weiterbildung. SKBF Trendbericht. Aarau*, si sostiene che "il finanziamento della domanda di formazione continua è più promettente dei contributi a beneficio dell'offerta, in quanto mette gli operatori in una stimolante situazione di concorrenza. Essi sono costretti ad attirare l'interesse della clientela e a ridurre i costi. ... Strumenti più promettenti di finanziamento a sostegno della domanda di formazione continua sono i "bonus", il risparmio sovvenzionato per scopi di formazione continua e i fondi co-finanziati dal lavoratore, dal datore di lavoro e dallo Stato. In quest'ambito è però opportuno approfondire la ricerca." Di transenna, nello studio si sostiene anche che è minore l'influsso sulla motivazione alla formazione professionale superiore e continua che può venire da borse di studio e da detrazioni fiscali.

Proprio per approfondire le conclusioni del Rapporto, l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia ha commissionato alla Forschungsstelle für Bildungsökonomie dell'Università di Berna l'esperimento descritto nello studio citato di Wolter e Messer di recentissima pubblicazione. Buoni di formazione sono stati concessi a circa 2'400 persone, che sono state comparate nell'attitudine alla formazione con 10'000 persone alle quali non sono stati concessi. I risultati di questo esperimento indicano che grazie al sostegno finanziario viene resa accessibile la formazione anche per quei gruppi che tendenzialmente non sono interessati alla formazione continua. Pertanto nello studio si conclude che i bonus di formazione sono un valido stimolo per aumentare la partecipazione alla formazione professionale post-tirocinio.

Tuttavia lo studio ha permesso di accertare che esistono anche elementi che parlano a sfavore di una concessione generalizzata di buoni di formazione. Innanzitutto si è potuto osservare che, presso le persone con una formazione postobbligatoria, soltanto in un terzo dei casi interpellati il buono ha portato a un periodo di formazione effettivo. In secondo luogo per le persone cui l'ente pubblico ha concesso il buono di formazione non sempre si sono avuti sbocchi positivi sul mercato del lavoro, elemento che parla a sfavore di una concessione su vasta scala di tali buoni di formazione da parte delle autorità. Concludendo, secondo l'istituto dell'Università di Berna, il finanziamento pubblico indirizzato alla domanda della formazione continua sarebbe giustificato considerando però soltanto gruppi mirati di persone.

In altri Cantoni esiste il precedente di Ginevra, che grazie al fondo cantonale per la formazione professionale istituito da oltre venti anni, pratica la distribuzione di buoni di formazione, che possono essere impiegati in vari modi, in particolare anche per l'allestimento del proprio dossier delle competenze e per la sua certificazione, in funzione dell'ottenimento dell'attestato di capacità per adulti che non hanno seguito un regolare tirocinio. Sull'esperienza praticata da alcuni anni nel Cantone Ginevra, con la messa a disposizione, nell'ambito delle prestazioni del fondo cantonale per la formazione professionale, di buoni di formazione, non ci sono rilevamenti statistici sistematici e conseguenti studi cui affidarsi, salvo una valutazione di tipo qualitativo delle autorità preposte alla formazione professionale, secondo cui il sistema funziona.

Per quel che riguarda il Cantone Ticino, il sistema della formazione professionale superiore e della formazione continua orientato alla professione è chiaramente orientato alla promozione e al sostegno dell'offerta da parte di enti promotori, generalmente le organizzazioni del mondo del lavoro, secondo quanto previsto dall'art. 17 della Legge sull'orientamento scolastico e professionale e sulla formazione professionale e continua (Lorform) del 4 febbraio 1998 per i principi e dagli artt. 31 e segg. per gli aspetti finanziari. Ma anche i partecipanti possono ottenere un sostegno diretto secondo quanto previsto dagli artt. 19 e segg., relativi agli assegni e ai prestiti di studio, della Legge della scuola del 1° febbraio 1990, nonché dagli artt. 18 e segg. del Regolamento sulle borse di studio dell'8 marzo 1995. La promozione della partecipazione di ogni interessato alla formazione avviene dunque perlomeno su due piani:

- a) da un lato mantenendo un tasso elevato di contributo cantonale e di riversamento del contributo federale sulle varie offerte di formazione continua nell'intento di ridurre le spese residue a carico dell'ente organizzatore che devono essere finanziate con le tasse di frequenza ai corsi, ciò che porta il Cantone ad avere tasse in genere molto inferiori alla media svizzera, a tutto vantaggio della partecipazione;
- b) dall'altro mantenendo un avanzato sistema di sussidi personali per il perfezionamento e la riqualificazione professionale (detti sussidi professionali) per consentire ai singoli partecipanti che ne hanno diritto la riduzione delle spese per la partecipazione ai corsi.

Agli interventi di natura finanziaria a sostegno degli enti promotori dell'offerta di formazione superiore e continua, e indirettamente a sostegno dei partecipanti, si aggiungono ulteriori prestazioni quali la messa a disposizione gratuita di spazi scolastici, laboratori e altre infrastrutture del Cantone oppure la messa a disposizione di personale amministrativo e docente.

La Lorform contempla pure, all'art. 32, cpv. 2, lett. c, espressamente introdotto dal Parlamento in sede di discussione parlamentare, la possibilità di un aiuto supplementare rispetto alle prestazioni individuali di cui possono fruire i partecipanti alla formazione superiore e continua. Si tratta di una norma pensata soprattutto per i casi di rigore che non si riesce a risolvere con l'applicazione delle norme sui sussidi professionali (sussidi personali per il perfezionamento e la riqualificazione professionale).

Si può dunque legittimamente sostenere che lo strumentario giuridico e di conseguenza finanziario per facilitare l'accesso alla formazione superiore e continua anche alle persone meno favorite sotto l'aspetto economico sia nel Cantone Ticino più che sufficientemente sviluppato e che non necessitino pertanto nuove misure atte a promuovere tale accesso. Recentemente è stato anche allentato, sia pure per ora solo a titolo transitorio, il limite dei 40 anni posto alle persone richiedenti per poter accedere ai sussidi professionali sopramenzionati.

Non per questo si vuole escludere il ricorso ai buoni di formazione. Infatti l'ipotesi è contemplata nel Messaggio del 3 giugno 2008 concernente la modifica della già citata Legge sull'orientamento scolastico e professionale e sulla formazione professionale e continua – introduzione dei nuovi articoli da 36 a 36g per l'istituzione del fondo cantonale per la formazione professionale. Nelle ipotesi di impiego del fondo si prevede appunto di facilitare l'accesso alla formazione superiore e continua mediante la distribuzione di ticket per giovani neoqualificati per la frequenza di corsi di formazione continua (perfezionamento professionale, lingue 2, ecc). Si veda in proposito la Tabella di impiego delle risorse del fondo cantonale per la formazione professionale con l'ipotesi di distribuire annualmente 500 ticket di 1000 franchi ciascuno ai neoqualificati, dunque per un impegno complessivo di 500'000 franchi annui. Anche le altre ipotesi di impiego del fondo nel campo della formazione superiore e continua, pure contemplate nella tabella, nella rubrica "Formazione superiore e continua", quali ad esempio il sostegno finanziario supplementare per l'iscrizione a corsi di preparazione agli esami di professione o agli esami professionali superiori, per un importo complessivo di 650'000 franchi, sono del tutto assimilabili all'assegnazione di bonus di formazione. Secondo le ipotesi formulate nella tabella, almeno 1'150'000 franchi del fondo sono dunque previsti per misure assimilabili alla distribuzione di buoni di formazione.

Da quanto precede risulta dunque che da almeno un decennio esistono e sono in atto nel Cantone Ticino gli strumenti per promuovere l'accesso alla formazione superiore e continua, con sicuramente risvolti positivi sia sulla situazione personale delle persone attive professionalmente nel Cantone sia su quella del mondo del lavoro, benché tali strumenti siano orientati piuttosto alla promozione dell'offerta di formazione superiore e continua. Questi strumenti sono in genere finanziati dallo Stato. Nello stesso tempo sono state approntate, tramite l'introduzione del fondo cantonale per la formazione professionale, le premesse per applicare, verificandone l'efficacia, ulteriori misure di promozione per stimolare piuttosto la domanda di formazione superiore e continua, per esempio attraverso la distribuzione di un numero mirato di buoni di formazione. Queste misure sarebbero ora sostanzialmente finanziate dall'economia.

Secondo il principio della condivisione delle responsabilità tra Stato ed economia privata in materia di formazione professionale, sancito all'art. 1 della Legge federale sulla formazione professionale del 13 dicembre 2002, sembra pertanto più opportuno, in questo momento, attendere l'esito dell'effetto di queste nuove misure supplementari introdotte dal fondo cantonale sulla formazione professionale (nelle previsioni, come detto, 500 buoni di formazione all'anno, corrispondenti a più del 20% dei neoqualificati annualmente nel Cantone).

Sulla scorta delle esperienze raccolte con la messa a disposizione di questi buoni si potrà poi valutare se estendere la misura nell'ambito delle prestazioni del fondo cantonale per la formazione professionale, compatibilmente con le risorse che lo stesso avrà dopo aver fatto fronte agli impegni obbligatori. Si potrà naturalmente anche valutare, stavolta compatibilmente con la situazione finanziaria del Cantone che in questo momento difficilmente sopporta oneri supplementari, se accrescere ulteriormente l'apporto dello Stato sulla scorta da un lato delle norme sugli assegni di riqualificazione, dall'altro delle norme già citate della Lorform indirizzate al sostegno personale diretto dei partecipanti alla formazione continua, per aumentare il numero o l'importo dei buoni disponibili.

Per quanto precede proponiamo al Gran Consiglio che la mozione sia da considerare come evasa con la raccomandazione alla Commissione tripartita di gestione del fondo cantonale per la formazione professionale di:

- a) dar seguito alla misura ipotizzata nel Messaggio accompagnante la legge istitutiva della distribuzione di buoni di formazione ai neoqualificati;
- b) attuare nel contempo una verifica sull'esito di tale misura da effettuare con un attento monitoraggio del loro effettivo impiego da parte dei destinatari e degli effetti prodotti dal punto di vista personale e da quello del mercato del lavoro (impiegabilità, carriera, ecc.).

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

Annessa: Mozione 2 giugno 2009

MOZIONE

Istituzione di un credito quadro del valore di 10 milioni di franchi da destinare quale Bonus di formazione ai giovani che intendono raggiungere il livello secondario II per la formazione professionale superiore

del 2 giugno 2009

La formazione continua migliora indubbiamente le possibilità occupazionali di tutti i salariati e le salariate. Per dei giovani professionisti i diplomi che attestano una formazione professionale superiore costituiscono un modo efficace per evidenziare le loro capacità e competenze sul mercato del lavoro. Inoltre molte imprese potrebbero usufruire in modo importante di stagiaires molto qualificati.

Attualmente la formazione professionale superiore soffre di un deficit di finanziamento. Questa filiera di formazione duale, basata sulla pratica, non può competere su basi egualitarie con la filiera legata alle scuole universitarie, finanziate essenzialmente dallo Stato. La possibilità di accedere a una formazione professionale superiore, dove dei giovani professionisti potrebbero mettere in pratica gli insegnamenti teorici e acquisire la necessaria esperienza, costituirebbe un importante incubatore per il futuro del nostro sistema economico. La classe media che notoriamente è molto legata alla formazione duale si vedrebbe finalmente riconosciuto un indispensabile elemento di stimolo attraverso una riduzione dei costi che favorirebbe l'accesso a una formazione continua efficace.

È ovvio che i bonus di formazione costituirebbero un incentivo essenziale a proseguire nella formazione supplementare e continua. Ed è altrettanto ovvio che chiunque abbia seguito con successo una formazione iniziale si sentirebbe stimolato a continuare. Pertanto un'offensiva di formazione continua, attraverso dei bonus formativi, non potrà che modificare positivamente e in modo permanente l'attitudine delle persone nei confronti della formazione continua.

Vi sono quindi tutti i presupposti per sostenere una richiesta di formazione continua a favore dei giovani che terminano una formazione di grado secondario II. E proprio in un periodo di difficoltà economiche diventa indispensabile sostenere le giovani generazioni in proiezione futura.

La formazione continua costituisce un capitale irrinunciabile sia in relazione alle possibilità di collocamento nel mercato del lavoro, sia per la competitività del nostro sistema economico. È pertanto indispensabile consacrare i necessari fondi cantonali allo scopo. Quindi, sulla base di circa un migliaio di **AFC***) ottenuti ogni anno nel nostro cantone e supponendo un tasso d'utilizzazione dei bonus del 40%, ciò presuppone lo stanziamento di un credito annuo supplementare di 2 milioni di franchi, che corrisponde a un credito quadro di 10 milioni di franchi per cinque anni.

Per il gruppo PS
Saverio Lurati

**) Dati rilevati dal rendiconto 2007 della Divisione per la formazione professionale, tenuto conto dei candidati agli esami che hanno ottenuto la promozione.*