

Rapporto

numero

6081 R

data

2 marzo 2009

Dipartimento

EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT

Concerne

della Commissione speciale scolastica sul messaggio 3 giugno 2008 concernente la modifica della Legge sull'orientamento scolastico e professionale e sulla formazione professionale e continua (Lorform) - introduzione dei nuovi articoli da 36 a 36g per l'istituzione del fondo cantonale per la formazione professionale

1. PREMESSA

Il Consiglio di Stato con questo messaggio intende proporre una soluzione condivisa al problema del coinvolgimento - nella formazione professionale - di tutta l'economia del Cantone, un impegno istituzionalmente definito per essa, assieme a Confederazione e Cantoni, dall'art. 1 della relativa legge federale, secondo cui *"la formazione professionale è compito comune di Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro (parti sociali, associazioni professionali, altre organizzazioni competenti e altri operatori della formazione professionale). Essi si adoperano per garantire un'offerta sufficiente nel settore della formazione professionale, segnatamente nei settori d'avvenire"*.

Nel Cantone Ticino, l'impegno delle aziende nella formazione professionale, in particolare nella formazione professionale di base attraverso l'assunzione di apprendisti, è limitato ed al di sotto della media della Confederazione.

Solo il 13% delle aziende - cioè 2'700 al 31 dicembre 2007 - sulle oltre 20'000 registrate in Ticino, ha apprendisti in formazione, contro una media del 18% a livello federale.

Benché il presente messaggio possa apparire come una sorta di controprogetto all'iniziativa popolare del 27 aprile 2005 promossa dal Partito Socialista e finalizzata alla creazione di "Un fondo per la formazione ed il perfezionamento professionale" esso è da considerare come una rivisitazione o riformulazione dell'art. 36 "Fondi cantonali per la formazione professionale" della Lorform, entrato in vigore il 1° gennaio 2007. Il Consiglio di Stato propone un salto di qualità, inteso a rendere concretamente operativa la gestione di un fondo cantonale che non potrà che portare benefici alla qualità della formazione dei nostri giovani.

Il messaggio in esame rappresenta quindi una risposta indiretta ma esplicita al tema sollevato nell'iniziativa popolare sottoscritta da oltre 7'500 cittadini.

Il Consiglio di Stato nel messaggio spiega la propria proposta affermando che *"le buone condizioni quadro che il Cantone ha fin qui assicurato alle aziende formatrici, assumendo una parte consistente delle spese per i corsi interaziendali dei loro apprendisti (i corsi di complementi di pratica e teoria svolti nei centri professionali delle organizzazioni del mondo del lavoro), non potranno alla lunga continuare ad essere garantite, poiché da un*

lato, per esigenze qualitative e quantitative, la crescita di tali spese è costante e dall'altro il Cantone ha le note difficoltà finanziarie che impongono misure di contenimento in tutti gli ambiti, anche in quelli della formazione".

La modifica è voluta esplicitamente anche per assicurare in futuro basi finanziarie sicure alla formazione professionale di base, superiore e continua, con i mezzi seguenti:

- il contributo del Cantone che continuerà ad essere erogato agli attuali livelli ma senza possibilità di importanti incrementi;
- il contributo di tutte le aziende del Cantone, chiamate a partecipare al fondo cantonale per la formazione professionale in ragione di un'aliquota minima sulla massa salariale.

Beneficiari del fondo saranno tutte le aziende del Cantone, segnatamente:

- le aziende formatrici, cui saranno scontate tutte le spese a loro carico per i corsi interaziendali e per gli esami finali di tirocinio e parte delle spese di trasferta a loro carico quando gli apprendisti frequentano i corsi interaziendali;
- tutte le aziende del Cantone, i cui dipendenti potranno usufruire di una maggiore offerta e delle facilitazioni per usufruirne nel campo della formazione superiore e in quello della formazione continua, articolata in misure di aggiornamento, perfezionamento e riqualificazione.

2. INTRODUZIONE

2.1 Il messaggio 3 giugno 2008

La proposta del Consiglio di Stato vuole essere una soluzione, condivisa da tutti, alle diverse contrapposizioni presenti tra:

- **l'iniziativa popolare del PS del 27 aprile 2005**, assieme al testo di legge conforme alla stessa;
- **l'attuale formulazione dell'art. 36 Lorform** che prevede comunque già in forma potestativa l'istituzione di un fondo cantonale o di fondi settoriali;
- **la stessa iniziativa assieme al testo di legge conforme**, ovvero il controprogetto sostenuto dal rapporto di maggioranza della Commissione;
- **il rapporto di minoranza**.

Con questo messaggio il Consiglio di Stato intende superare questa contrapposizione, migliorando sotto vari aspetti (di competenza, di funzionamento operativo, di carico finanziario per le aziende, ecc.):

- sia il testo di legge conforme dell'iniziativa,
- sia il controprogetto, la cui elaborazione era ed è di spettanza parlamentare, attraverso la Commissione,
- sia l'attuale formulazione dell'art. 36 Lorform, che richiederebbe comunque, per l'istituzione del Fondo cantonale o di fondi settoriali, un nuovo testo di legge e una decisione parlamentare, visto che nell'art. 36 Lorform attualmente in vigore la competenza **potestativa** è attribuita genericamente al Cantone e dunque al Gran Consiglio.

La formulazione proposta nel messaggio del Consiglio di Stato ed il relativo disegno di legge é stato discusso ed accettato dai promotori dell'iniziativa popolare dopo lunghe negoziazioni.

È pur vero che il nuovo articolo istitutivo del Fondo cantonale contempla ancora una formulazione potestativa, ma essendo la competenza attribuita al Consiglio di Stato ed essendosi lo stesso impegnato a dar seguito all'istituzione, come risulta dal punto 3.1 del suo messaggio, i promotori dell'iniziativa hanno accettato questo margine di potenziale rischio residuo di non vedere evase le loro aspettative.

Tuttavia, il Consiglio di Stato aveva ricevuto l'assicurazione che - qualora il Gran Consiglio accettasse, come auspicato, il disegno di legge proposto nel messaggio - gli iniziativaisti si sarebbero impegnati a ritirare l'iniziativa, rinunciando a sottoporre il testo di legge conforme al voto popolare, evitando quindi una votazione popolare su un tema così delicato, che riguarda la qualità di formazione della nostra gioventù. Votazione popolare che anzi, proprio in prospettiva di momenti di difficoltà economica e con posti di lavoro a rischio creerebbe inutili tensioni e incomprensioni.

3. LAVORI COMMISSIONALI

3.1 Introduzione

La Commissione speciale scolastica già nella legislatura precedente aveva esaminato il testo dell'iniziativa popolare "Per un Fondo per la formazione ed il perfezionamento professionale" del 27 aprile 2005.

L'iniziativa popolare chiede:

- l'istituzione di un Fondo cantonale unico e obbligatorio;
- il suo finanziamento mediante quote obbligatorie a carico dei datori di lavoro;
- la direzione del Fondo da parte di un organo tripartito (Stato, datori di lavoro e lavoratori);
- la dotazione di un capitale iniziale di 15 milioni di franchi.

Dopo diverse audizioni e discussioni, in data 5 marzo 2007, la Commissione era arrivata alla formulazione di due rapporti, tuttavia mai sottoposti al voto del Gran Consiglio.

Il rapporto di maggioranza chiedeva di respingere il testo conforme all'iniziativa popolare, proponendo un controprogetto che prevedeva una modifica limitata dell'art. 36 Lorfom del 4 febbraio 1998, con l'introduzione di una base legale per la dotazione del Fondo, per il quale però non veniva formulato l'importo e altri incentivi per la formazione indirizzati alle aziende formatrici (bonus fiscali per le stesse).

Il rapporto di minoranza chiedeva invece di accogliere l'iniziativa popolare secondo il testo conforme elaborato dalla Commissione stessa.

Le indicazioni scaturite dai rapporti di maggioranza e minoranza non sono però state portate in Gran Consiglio: continui rinvii hanno portato il Consiglio di Stato, dopo trattative con gli iniziativaisti e le OML, in data 3 giugno 2008 - dunque in una forma che potrebbe essere ritenuta anomala - a proporre, con il messaggio n. 6081, una proposta concreta quale soluzione per superare i due "vecchi" rapporti e portare al ritiro dell'iniziativa.

La Commissione ha facoltà di riproporre i rapporti della legislatura precedente, sostituirli e presentare un nuovo controprogetto e/o nuovi rapporti, in sintonia con le competenze in virtù dell'art. 135 cpv. 3 della Legge sull'esercizio dei diritti pubblici (LEDP) del 7 novembre 1998 oppure di stendere un rapporto commissionale al "messaggio-controprogetto" del Consiglio di Stato.

Al di là del fatto che un controprogetto commissionale approvato dal Parlamento deve in ogni caso ottenere l'adesione del Consiglio di Stato o essere riproposto al Gran Consiglio per una seconda lettura (art. 135 cpv. 4 LEDP) se il Consiglio di Stato non ne dà l'adesione, la Commissione ha ritenuto opportuno scegliere la via auspicata dal Consiglio di Stato ed esprimersi direttamente sul messaggio n. 6081 del Consiglio di Stato, ritirando i due rapporti commissionali stesi precedentemente.

I lavori commissionali sono stati lunghi e contraddistinti da audizioni e richieste di documentazione supplementare.

Da parte della Commissione sono stati sentiti, oltre naturalmente i rappresentanti del DECS per la presentazione del messaggio e per le domande di chiarimento dei commissari, i rappresentanti delle associazioni imprenditoriali più significative, vale a dire della Camera di commercio, dell'industria e dell'artigianato del Cantone Ticino, dell'Associazione industrie ticinesi e della Società svizzera degli impresari costruttori, associazioni peraltro già sentite, come riferito nel messaggio, dal Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport su richiesta del Consiglio di Stato in sede di allestimento del messaggio stesso.

È stato inoltre richiesto al DECS un rapporto sull'impatto - in Ticino - dei fondi nazionali già dichiarati di obbligatorietà generale, sia in termini di aziende e dipendenti coinvolti, sia in termini di contributi raccolti e di azioni nel campo della formazione professionale finanziate nel Canton Ticino e relativi oneri assunti dai fondi nazionali. Il rapporto è allegato, non ancora completo data la difficoltà di raccogliere questi dati presso le sedi ticinesi delle associazioni professionali implicate, sedi che non gestiscono la raccolta di tali contributi se non per la parte di essi che è inclusa nella tassa sociale.

3.2 Assoggettamento al Fondo

Il messaggio del Consiglio di Stato propone l'assoggettamento obbligatorio di tutte le aziende, mediante il prelievo di un'aliquota sulla massa salariale complessiva annua per il tramite di un fondo cantonale unico. Per aziende si intendono datori di lavoro che versano degli stipendi soggetti all'AVS.

L'istituzione di fondi per la formazione professionale sono già previsti dall'art. 60 dell'attuale Legge federale sulla formazione professionale (LFPr). La loro istituzione, da parte delle organizzazioni del mondo del lavoro, è prevista in forma potestativa, con la facoltà tuttavia - per le stesse - di chiedere al Consiglio Federale di dichiararne il carattere di obbligatorietà generale per tutte le aziende di una professione o di un ramo professionale quando sono soddisfatte alcune condizioni.

La costituzione di fondi delle organizzazioni del mondo del lavoro nazionali in caso della costituzione di un fondo cantonale creano - in alcuni settori - un conflitto con il possibile fondo cantonale e/o altre prestazioni delle aziende a favore della formazione professionale.

La Commissione ha approfondito questo tema, rilevante al fine di poter ottenere un consenso da parte delle organizzazioni del mondo del lavoro, che vanno coinvolte in modo trasparente.

In effetti già sul piano nazionale la questione dell'istituzione di un fondo generale era stata sollevata - in parallelo all'elaborazione della nuova legge federale sulla formazione professionale - con l'iniziativa popolare elaborata del 26 ottobre 1999 denominata LIPA (Lehrstelleninitiative Platz für Alle, "per un'offerta appropriata di posti di tirocinio"), che postulava, per il raggiungimento dei suoi obiettivi, l'istituzione di un fondo per la formazione professionale a livello nazionale, che avrebbe accumulato dai 400 ai 500 milioni all'anno.

L'iniziativa è stata però respinta in votazione popolare il 18 maggio 2003.

L'istituzione di un fondo cantonale unico obbligatorio - in caso di assoggettamento da parte delle aziende a fondi settoriali cantonali o federali - se gli obiettivi dei due fondi sono distinti, porta ad una doppia contribuzione.

In Ticino vi sono già 12 settori professionali coperti da un fondo dichiarato di obbligatorio generale, ma solo il fondo della SICC risponde a tutte le caratteristiche necessarie per ottenere l'esonero totale secondo il disegno di legge proposto nel messaggio.

La questione della possibile doppia contribuzione è regolata dal diritto federale che attribuisce la priorità ai Fondi cantonali. Dunque le aziende soggette a contribuzioni a Fondi nazionali possono dedurre dal contributo erogato al Fondo nazionale quanto è dovuto a quello cantonale, con la riserva comunque che la deduzione viene concessa se le prestazioni sono uguali.

La legge federale al cpv. 6 dell'art. 60 LFPr recita:

Le aziende che partecipano già alla formazione professionale per il tramite di contributi versati a un'associazione, che alimentano un fondo a favore della formazione professionale o che possono fornire la prova della fornitura di adeguate prestazioni di formazione o di formazione continua, non possono essere obbligate a effettuare ulteriori versamenti a un fondo a favore della formazione professionale dichiarato di obbligatorio generale.

Per dirimere la collisione interviene anche il cpv. 4 dell'art. 48 dell'Ordinanza federale sulla formazione professionale (OFPr) che recita:

Chi fornisce già prestazioni ai sensi dell'articolo 60 capoverso 6 LFPr versa la differenza fra la prestazione già fornita e l'importo che viene riscosso per alimentare il fondo per la formazione professionale dichiarato di obbligatorio generale. La differenza è calcolata proporzionalmente ai contributi per la stessa prestazione.

Per quanto riguarda i fondi cantonali, nelle proprie valutazioni relative agli effetti che un fondo cantonale può comportare per le aziende, la Commissione ha preso atto delle esperienze effettuate anche in altri Cantoni. L'istituzione del fondo cantonale nel Canton Zurigo ad esempio, è stata sottoposta al voto popolare il 28 settembre 2008. In votazione sono state messe due modifiche di legge sulla formazione professionale, una con il fondo e l'altra senza: è stata data chiaramente la preferenza, sorprendendo tutti i pronostici, alla variante con il fondo, con il 58.05 dei suffragi a favore, benché la stessa fosse combattuta da tutti i partiti (UDC, PLR, PPD, Evangelici, Verdi liberali, Democratici svizzeri) eccetto il PS e i Verdi, nonché da tutte le associazioni professionali imprenditoriali.

3.3 Aggiornamento della situazione dei fondi nazionali e cantonali

Rispetto all'elenco contemplato al punto 1.1.2 del messaggio si sono aggiunti due nuovi fondi dichiarati di obbligatorietà generale:

- il Fondo denominato AgriAliForm del campo professionale dell'agricoltura e delle professioni agricole;
- il Fondo dell'organizzazione del mondo del settore forestale.

Per altri Fondi è in corso la procedura per la dichiarazione di obbligatorietà generale. Circa l'impatto nel Cantone dei fondi nazionali dichiarati di obbligatorietà generale, occorre dire che nella maggior parte degli stessi i loro gestori non sono in grado di indicare azioni specifiche svolte a favore della formazione professionale nel Cantone Ticino. I responsabili si trincerano dietro le norme dei regolamenti che prevedono prestazioni di interesse nazionale e non locale. Fa eccezione, ad esempio, il fondo dell'ASFMS, che è in grado di documentare interventi precisi in ambito cantonale, peraltro di limitata incisività sulla formazione professionale di base, superiore e continua del settore.

4. ESAME DI MERITO

4.1 Introduzione

La Commissione ritiene che sul principio di coinvolgere maggiormente nella formazione professionale di base, superiore e continua tutta l'economia, e dunque tutte le imprese che vi agiscono, attraverso un sistema di contribuzione obbligatoria generalizzata al finanziamento di un fondo, non dovrebbero più esserci riserve né da parte dell'economia né da parte della politica, perlomeno sul piano nazionale.

Il principio è infatti stato accettato dalle associazioni imprenditoriali nazionali (USI-Unione Svizzera degli Imprenditori, USAM-Unione Svizzera delle Arti e Mestieri) che prima hanno contribuito, assieme a quelle sindacali, alla formulazione dell'art. 60 della Legge federale sulla formazione professionale, poi accettato dall'Assemblea federale, e ora stanno gradualmente mettendo in pratica, per il tramite delle associazioni di settore, tale articolo con l'istituzione dei fondi nazionali.

La Commissione si è però posta la questione dell'opportunità di un fondo cantonale obbligatorio, alla luce della sua coesistenza con i fondi nazionali delle associazioni professionali.

La Commissione ha preso atto che:

- la coesistenza di un fondo cantonale con fondi nazionali non ha suscitato particolari difficoltà né nei Cantoni in cui il fondo già esisteva prima dell'entrata in vigore della nuova legge, ad esempio a Ginevra e Friburgo, né in quelli che si sono comunque affrettati a introdurli, come i Cantoni Vallese, Giura, Neuchâtel o altri Cantoni che lo stanno facendo, come Vaud e ora anche Zurigo;
- la coesistenza è peraltro regolata sul piano giuridico, benché manchi ancora una giurisprudenza in materia, dalla Legge federale sulla formazione professionale, art. 60 cpv. 6 e dall'Ordinanza federale sulla formazione professionale, art. 48 cpv. 4, come diffusamente spiegato al punto 1.1.1 del messaggio;
- i fondi nazionali perseguono loro obiettivi, a carattere nazionale, che spesso non si conciliano con le specifiche necessità cantonali e non vanno a diretto beneficio delle aziende sia a sostegno di esse nell'ambito della formazione di base sia a sostegno di

quella superiore e continua. In altre parole, le aziende ticinesi pagano ma i benefici che ricevono sono pochi.

Nei Cantoni in cui i fondi cantonali già esistono si sono trovati accomodamenti con i fondi nazionali, come risulta dalle informazioni ricevute per il tramite del DECS. Per esempio, nel Canton Neuchâtel, si paga il fondo cantonale, mentre nel pagamento del fondo federale, che è prioritario, poiché anche a termini di legge federale è prioritario, si può dedurre quanto già pagato al fondo cantonale.

La Commissione ha quindi proposto un compromesso: sì alla creazione di un fondo unico cantonale obbligatorio, ma a condizione che lo stesso venga istituito dal Consiglio di Stato in accordo con le organizzazioni del mondo del lavoro, ciò che ha portato ad emendare l'art. 36.

Sull'entità dell'imposizione è la Commissione tripartita che definisce annualmente l'aliquota sulla massa salariale entro i limiti stabiliti, ossia tra 0.9 per mille e 2.9 per mille.

4.2 Aliquota

Con l'introduzione del fondo cantonale, come indicato al punto 3.2 del messaggio, è *perseguito l'obiettivo generale di mettere maggiori risorse, generate da tutte le aziende ticinesi in aggiunta a quelle già messe dal Cantone, che non possono più crescere, e dalla Confederazione, a favore della formazione professionale di base, superiore e continua e cioè :*

- **sgравando totalmente**, nel campo della formazione professionale di base, le **aziende formatrici** da una serie di oneri finanziari tendenzialmente in crescita, per l'evoluzione stessa della formazione, crescita che non potrà più essere totalmente assorbita dal Cantone e dalla Confederazione;
- **alleggerendo**, nel campo della formazione superiore, soprattutto le **organizzazioni del mondo del lavoro** dagli elevati impegni che, pur con contributi generosi del Cantone, devono assumere a loro carico nell'organizzazione dei corsi di preparazione agli esami federali di professione o di diploma, tenuto conto del ridotto potenziale di utenti su cui distribuire la quota a loro carico;
- **alleviando**, nel campo della formazione continua orientata alla professione, **le persone attive e indirettamente tutte le aziende**, da una parte delle tasse di frequenza attraverso una maggiore copertura da parte di mezzi di terzi (Fondo, Cantone e Confederazione) delle spese per l'organizzazione di corsi di aggiornamento, perfezionamento, riqualificazione.

Dalla *Tabella di impiego delle risorse del fondo cantonale per la formazione professionale* inserita nel messaggio, appare che questi obiettivi possono essere raggiunti perlomeno sotto l'aspetto finanziario già applicando un'aliquota minima dello 0.9 per mille.

Infatti vi è un elenco, non esaustivo per quel che riguarda le azioni finanziabili da parte del fondo solo facoltativamente, che illustra una varietà di iniziative, in specie nel campo della formazione superiore e continua, che possono essere adeguatamente sostenute con le risorse del Fondo. Si tratta di possibilità che hanno suscitato l'interesse anche delle organizzazioni del mondo del lavoro imprenditoriale e che potrebbero essere di grande aiuto proprio in momenti congiunturali recessivi, utilizzando i periodi di sottooccupazione per migliorare la formazione in funzione anche della prontezza alla ripresa congiunturale futura.

Nel Cantone Ticino il sistema della costituzione di Fondi per finanziare determinate azioni è peraltro già conosciuto sul piano istituzionale: basta citare il fondo di perequazione intercomunale, il fondo di aiuto patriziale, oppure fondi di carattere più prosaico come il fondo per la conservazione della foresta, il fondo di intervento per la selvaggina, il fondo per la fauna ittica e per la pesca, il fondo "incendi" e altri ancora.

Ma anche le organizzazioni del mondo del lavoro hanno conosciuto l'impiego del fondo a scopi di formazione professionale ben prima dell'istituzione dei fondi nazionali. È il caso ad esempio dei fondi paritetici delle professioni dell'edilizia, illustrato nel messaggio che, proprio per la loro natura, sono anche i fondi che potrebbero essere esentati dal pagamento del fondo cantonale e continuare ad esistere autonomamente come tali.

Dal confronto effettuato del testo di legge del messaggio con il testo di legge conforme all'iniziativa popolare generica, si rileva lo sforzo effettuato per semplificare i metodi contributivi e decisionali, in modo che l'apparato amministrativo sia ridotto al minimo, con procedure semplici e basate su dati e documentazione già esistenti (nelle casse di compensazione, nei servizi del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport e in particolare della Divisione della formazione professionale) e con decisioni rapide.

La Commissione è consapevole che il contributo richiesto a tutte le aziende con dipendenti nel Cantone Ticino costituisca un aggravio per le stesse, ma ritiene che il loro coinvolgimento nella decisione dell'istituzione del Fondo cantonale e nella Commissione paritetica che decide anche l'aliquota annualmente, rimanga una garanzia che l'aggravio sia sopportabile e giustificato.

Si prevede comunque un'aliquota massima, stabilita per evitare che in futuro il Cantone venga meno al suo mandato di formazione nell'ambito professionale e scarichi ulteriori oneri alle aziende.

La Commissione ha preso inoltre atto che il Fondo chiama a contribuire tutte le aziende, anche quelle pubbliche, e pertanto anche il Cantone, quale maggior datore di lavoro cantonale; lo stesso deve corrispondere al Fondo un importo che, con una aliquota dello 0.9 per mille all'attuale massa salariale dei dipendenti del Cantone, di circa 720 milioni di franchi, ammonterebbe a circa 650'000.- franchi l'anno.

Questo importo erogato al Fondo si aggiungerebbe alle attuali indubbiamente rilevanti risorse destinate dal Cantone alla formazione professionale di base, superiore e continua, che ha raggiunto nel 2007 (dati di consuntivo) 160,857 milioni di franchi e situa il Cantone, dedotti i contributi federali, al settimo posto nella classifica cantonale della spesa totale per la formazione professionale, all'undicesimo posto in quella della spesa pro capite e al quinto posto in quella della spesa pro contratto di formazione, ovvero pro persona in formazione.

La partecipazione del Cantone alle azioni finanziate dal Fondo è pure assicurata dall'art. 36c del disegno di legge proposto dal Consiglio di Stato.

La Commissione è consapevole che il contributo richiesto a tutte le aziende con dipendenti nel Cantone Ticino costituisca, come detto, un aggravio per le stesse.

In assoluto, si tratta però di un aggravio sopportabile; con un'aliquota minima contemplata nel disegno di legge proposto dal Governo, inferiore all'1 per mille, l'aggravio non è tale da mettere a repentaglio le finanze di nessuna azienda ticinese. Un esempio concreto: un'azienda individuale, con un solo dipendente, soggetta a contributo, pagherebbe un massimo di ca. cento franchi.

L'aggravio è poi da mettere a confronto con i vantaggi finanziari che un'azienda formatrice acquisisce: un'azienda con un paio di dipendenti e un apprendista versa al Fondo un contributo ben inferiore a quanto essa si vede condonare, per il tramite del fondo stesso, sulle spese per i corsi interaziendali, per le spese d'esame finale di tirocinio e per le trasferte dell'apprendista dall'azienda ai corsi interaziendali.

In termini relativi, l'aggravio massimo consentito nel testo proposto dalla Commissione è inferiore a quello proposto dal testo di legge conforme all'iniziativa popolare generica, che prevede un'aliquota iniziale del 3 per mille (0.3%) una massima del 7 per mille.

4.3 Effetti del Fondo unico

Ponendo un obbligo generale di contribuzione (ovvero tutte le aziende di principio pagano, salvo quelle delle categorie professionali che richiedono l'esonero) si privilegia una soluzione semplice sotto il profilo amministrativo, proprio per evitare che debba essere creato un importante apparato amministrativo che rischia anche di consumare in oneri di gestione le risorse del Fondo stesso.

D'altra parte, attraverso il Fondo, le aziende formatrici sono sgravate di ogni ulteriore onere, che attualmente è invece a loro carico, quali le fatture emanate dalle organizzazioni del mondo del lavoro imprenditoriale per i corsi interaziendali, la quota forfetaria emanata dal Cantone per i materiali d'esame finale di tirocinio, le spese per le trasferte degli apprendisti dall'azienda ai corsi interaziendali.

Secondo i calcoli, esposti anche nel messaggio, per una piccola o media azienda formatrice, il contributo erogato dall'azienda al Fondo è inferiore alle spese che verranno condonate all'azienda stessa, proprio perché assunte dal Fondo e ciò favorisce le aziende formatrici.

D'altro canto, come risulta dai regolamenti del Fondo messi a disposizione dal DECS, per non pochi dei Fondi nazionali il contributo al Fondo è incluso nella quota associativa annuale già pagata. Dunque, per le aziende già associate, l'istituzione del Fondo nazionale dichiarato obbligatorio non ha costituito per esse alcun cambiamento sotto il profilo dell'impegno finanziario.

Come auspicato da alcuni membri della Commissione, la possibilità di costituire Fondi settoriali cantonali, al di fuori delle norme previste dalla Lorform, resta comunque data.

Proprio grazie alle risorse del Fondo, la Commissione ritiene debba essere possibile intensificare però la promozione per "creare" nuove aziende formatrici.

4.4 Nuova imposta o una nuova tassa?

Il Fondo cantonale costituisce certamente un aggravio per tutte le aziende rispetto alla situazione attuale o perlomeno è ritenuto un aggravio per quelle aziende che attualmente non contribuiscono ancora a nessun Fondo nazionale e non contribuiscono nemmeno e in alcun modo alla formazione professionale né di base, né superiore o continua.

Tuttavia, difficilmente il Fondo cantonale può essere considerato, sotto il profilo del diritto, una nuova imposta o una nuova tassa, poiché:

- le risorse accumulate non sono incamerate dal Cantone ma soltanto depositate su un suo conto di bilancio per essere immediatamente ridistribuite a tutta l'economia con un minimo di impegno amministrativo;

- non si tratta di pagare per prestazioni fornite dallo Stato, ma di distribuire su tutta l'economia e su tutte le sue aziende il finanziamento di prestazioni istituzionalmente dovute dall'economia stessa (per esempio i corsi interaziendali);
- la destinazione delle risorse accumulate non è per compiti generici dello Stato ma è strettamente vincolata alle azioni previste dalla Lorform;
- la gestione delle risorse accumulate è affidata a una Commissione tripartita, in cui sono rappresentate in modo paritario le due parti sociali (imprenditoriali e sindacali) e lo Stato.

Il Cantone dovrà comunque evitare di ribaltare oneri oggi a suo carico sull'economia, continuando quindi a sostenere il settore.

4.5 Aumento delle aziende formatrici?

È pur vero che il Cantone Ticino non è finora stato confrontato, salvo agli inizi degli anni ottanta, con problemi di collocamento a tirocinio e dunque sembrerebbe che la disponibilità delle aziende ad assumere compiti nella formazione professionale di base non debba essere ulteriormente promossa.

Il buon esito delle campagne di collocamento annuale per i giovani in uscita dall'obbligo scolastico, che impegnano intensamente anche sotto il profilo finanziario i servizi dello Stato, è sostanzialmente dovuto a:

- da un lato alle buone condizioni quadro vigenti per le aziende formatrici, che, grazie al Fondo, potrebbero essere ulteriormente migliorate;
- dall'altro lato all'offerta rilevante, superiore a quella del resto della Svizzera e sviluppata per varietà e per quantità soprattutto a partire dagli anni difficili d'inizio ottanta, di posti di tirocinio e di formazione offerti nelle scuole professionali a tempo pieno: scuole d'arti e mestieri di Bellinzona (meccanica, elettrotecnica ed elettronica), Biasca (sartoria), Canobbio (sanità), Trevano (disegno ed elettronica), Viganello (sartoria), scuola d'arte applicata (Lugano), scuole medie di commercio triennali (Chiasso, Locarno, Lugano e Bellinzona-Tenero) e quadriennale (Bellinzona); formazioni a tempo pieno peraltro particolarmente più costose per lo Stato del tirocinio e tendenzialmente meno coordinate e attente all'evoluzione economica.

Vista la varietà dell'offerta professionale sarebbe quindi opportuno, per l'economia stessa, aumentare, con l'aiuto delle risorse del Fondo, la quota dei giovani formati nel sistema duale classico in azienda, scuola e corsi interaziendali e quindi auspicabile che parte dei fondi vengano utilizzati anche per la promozione della stessa.

5. ESAME ARTICOLI DI LEGGE

5.1 Proposta di testo di decreto legislativo

Di seguito si commentano le modifiche apportate dalla Commissione al testo di legge proposto nel messaggio e i singoli articoli dello stesso.

Art. 36 cpv. 1

Nella formulazione del disegno di legge il Consiglio di Stato ha rinunciato, per questioni di tecnica legislativa, a richiamare in ogni articolo **l'obbligo** di coinvolgere, in ogni azione che

riguarda la formazione professionale di base, superiore e continua, le organizzazioni del mondo del lavoro. Questo obbligo è già indicato nella Legge federale sulla formazione professionale (art. 1), che vale anche sul piano cantonale, ed è pure indicato esplicitamente nella Lorform all'art. 3 cpv. 2 *"Di regola il Cantone opera in collaborazione con le organizzazioni del mondo del lavoro d'importanza cantonale (in seguito OML)."* Addirittura: *"Ove queste non esistono, il Cantone ne promuove la costituzione."*

Tuttavia, benché la garanzia del coinvolgimento delle organizzazioni del mondo del lavoro sia data, la Commissione ritiene di ribadire questa obbligatorietà anche nell'art. 36 del disegno di legge, consapevole comunque del fatto che il coinvolgimento delle organizzazioni del mondo del lavoro è materialmente assicurato attraverso la competenza loro attribuita nell'art. 36d di presiedere alla gestione del Fondo.

La Commissione conferma quindi la necessità che il Fondo sia costituito d'intesa con le organizzazioni del mondo del lavoro.

Per quanto riguarda la questione della competenza istitutiva appare opportuno che debba essere assegnata al Consiglio di Stato se si vuol mantenere la formulazione **potestativa**. Infatti se tale competenza fosse genericamente attribuita al Cantone, come nella formulazione attualmente in vigore dell'art. 36, occorrerebbe un ulteriore decreto legislativo per istituire il Fondo, visto che la competenza sarebbe del Gran Consiglio e non del Consiglio di Stato.

cpv. 2

L'elenco delle prestazioni che devono essere finanziate obbligatoriamente dal Fondo deve restare circoscritto a misure ben identificabili, con impatto direttamente avvertibile dalle aziende che pagano, e ben misurabili, per i quali esistono anche procedure e banche dati consolidate, qual è il caso delle spese residue a carico delle aziende per i corsi interaziendali o le spese per il materiale d'esame.

Alla stessa categoria di spese corrispondono quelle per le trasferte dall'azienda (o da casa) a scuola e ai corsi interaziendali.

La Commissione ritiene però che possano essere finanziate dal fondo anche le azioni di promozione della formazione, atte ad aumentare ed assicurare i posti di tirocinio.

L'art. 36 è pertanto trasmesso al plenum nella versione proposta dalla Commissione.

Art. 36a

La Commissione ha esaminato proposte alternative circa la forchetta di aliquota di prelievo sulla massa salariale prevista, prendendo atto innanzitutto che il testo conforme elaborato dalla Commissione speciale scolastica nella precedente legislatura prevedeva una forchetta dallo 0.3 allo 0.7% (dal 3 al 7 per mille), fissato tenendo conto di un potenziale di esenzioni molto elevato. Evidentemente ciò dovrebbe essere compensato da un'aliquota di prelievo più elevata sul minor numero di aziende contribuenti.

Alla luce della nuova impostazione data nel messaggio del Consiglio di Stato al Fondo cantonale, che prevede di limitare l'esenzione a pochissimi casi di categorie professionali (ossia tutte le aziende pagano, ma tutte le aziende ricevono), è già stato possibile ridurre ai valori da 0.9 a 2.9 la forchetta proposta nel testo di legge conforme.

Considerato il prevedibile fabbisogno del Fondo, si può facilmente ritenere che il margine superiore della forchetta proposta nel testo di legge conforme sia del tutto ipotetico.

D'altra parte le condizioni per fissare o eventualmente aumentare l'aliquota di contribuzione sono molto restrittive: secondo il testo di legge proposto dal Consiglio di Stato la decisione sulla definizione dell'aliquota è da prendere all'unanimità da parte della Commissione tripartita; pertanto aliquote elevate o aumenti non condivisi non potranno facilmente essere attuati, poiché certamente passati alla lente da tutti i rappresentanti che siederanno nella citata commissione, in particolare dai rappresentanti del mondo imprenditoriale.

Anche per questo motivo la commissione, dopo le necessarie riflessioni, concorda nel ritenere "opportuna" la modalità di prendere decisioni unanimi in seno alla Commissione tripartita. Si tratta di un sistema di concordanza trasparente già positivamente sperimentato in altri ambiti.

Conseguentemente la Commissione ritiene di mantenere senza emendamenti il testo proposto dal Consiglio di Stato che prevede un'aliquota minima dello 0.9 per mille e un'aliquota massima del 2.9 per mille.

D'altro canto, già con un calcolo approssimativo con un'aliquota dello 0.9 per mille, tenuto conto dell'importo della massa salariale cantonale AVS che nel 2006 superava i 9 miliardi e mezzo di franchi, il Fondo verrebbe alimentato con oltre 8 milioni e mezzo di franchi.

Art. 36b

La Commissione ha lungamente discusso se proporre la possibilità di concedere l'esenzione alle singole aziende e non soltanto ai settori professionali per il tramite delle organizzazioni del mondo del lavoro di riferimento, naturalmente sempre nel rispetto dei criteri indicati. Questa alternativa di esonero per singole aziende è stata scartata poiché comporterebbe eccessivi lavori (e costi) amministrativi.

L'articolo 36b è stato rivisto nella sua formulazione, inserendo esplicitamente il testo della legge federale e prevedendo comunque che l'esonero sia richiesto dalle organizzazioni del mondo del lavoro e non dalle singole aziende.

L'art. 36b viene pertanto proposto al plenum nella versione proposta dalla Commissione.

Art. 36c

La Commissione ha preso atto che la partecipazione del Cantone alle azioni finanziate dal Fondo è comunque assicurata dall'art. 36c del disegno di legge proposto dal Consiglio di Stato che richiama esplicitamente l'art. 32 della Legge sull'orientamento scolastico e professionale e sulla formazione continua. Dunque l'impegno del Cantone è garantito; lo stesso non dovrà mai optare per un disimpegno politico e finanziario nella formazione di un settore professionale che rimane insostituibile compito dello Stato.

Per questo motivo la Commissione propone all'approvazione del plenum il testo di legge proposto dal Consiglio di Stato.

Art. 36d

Nell'intento di coinvolgere concretamente e attivamente nelle responsabilità sul Fondo le organizzazioni del mondo del lavoro (OML) e in particolare la parte imprenditoriale, la Commissione ritiene che questa competenza debba restare attribuita alla Commissione tripartita del Fondo.

La Commissione propone pertanto all'approvazione del Parlamento il testo di legge proposto dal Consiglio di Stato.

Art. 36e

La Commissione propone pertanto all'approvazione del Parlamento il testo di legge proposto dal Consiglio di Stato.

Art. 36f

La Commissione propone pertanto all'approvazione del Parlamento il testo di legge proposto dal Consiglio di Stato.

Art. 36g

La Commissione propone pertanto all'approvazione del Parlamento il testo di legge proposto dal Consiglio di Stato.

6. ATTI POPOLARI E PARLAMENTARI TUTTORA PENDENTI

L'accettazione da parte del Plenum del presente disegno di Legge permetterebbe - oltre al ritiro dell'iniziativa popolare del 27 aprile 2007 del Partito socialista, a cui lo stesso si è già impegnato - di prendere più piccioni con una fava sola; indirettamente si contribuirebbe a soddisfare quelle aspettative, ritenute urgenti, contenute in atti parlamentari tuttora pendenti.

In effetti la presa a carico della spesa per le trasferte dall'azienda a scuola e ai corsi interaziendali tra quelle da finanziare obbligatoriamente, totalmente o parzialmente da parte del nascente Fondo, consentirebbe di considerare evasi i seguenti atti:

- a) l'iniziativa popolare cantonale "Per il riconoscimento delle spese di viaggio agli apprendisti" pubblicata sul Foglio ufficiale n. 22 del 16 marzo 2007 promossa da UNIA. In particolare essa fa riferimento alla modifica della Legge sull'orientamento scolastico e professionale e sulla formazione professionale e continua per quanto attiene al rimborso delle spese di viaggio, con trasporto pubblico, per gli apprendisti che frequentano corsi di formazione professionale, così come corsi d'introduzione o sessioni d'esame;
- b) l'iniziativa parlamentare presentata nella forma generica il 18 settembre 2007 dal deputato Luciano Canal che chiede per tutte le persone in formazione il beneficio del trasporto pubblico gratuito;
- c) la petizione al Consiglio di Stato "Stop alla riorganizzazione delle sedi SPAI" presentata il 9 maggio 2007 dal sindacato UNIA;
- d) la petizione al Consiglio di Stato denominata "Trasporti pubblici per i giovani in formazione" presentata il 23 aprile 2007 dal Sindacato indipendente degli studenti e degli apprendisti.

7. CONCLUSIONI E PROPOSTE

Il settore della formazione professionale è un settore importante; guai se venisse trascurato! L'impegno nell'offrire curricoli di formazione di base e superiore che rispondano alle esigenze del mondo del lavoro e dei giovani stessi come pure la possibilità di formazione continua ad orientamento professionale devono essere garantiti e migliorati

anche in futuro nell'ambito della collaborazione tra economia - con le sue organizzazioni del mondo del lavoro e le sue aziende - la Confederazione e il Cantone. Anche la disponibilità da parte dei datori di lavoro a mettere a disposizione posti di tirocinio va costantemente incentivata e curata.

Il miglioramento può passare anche per la costituzione di Fondi nazionali e cantonali, che non sono in contrapposizione fra loro, ma si integrano sia per quel che riguarda le forme contributive, sia per quel che riguarda le prestazioni, come è del resto provato dai fondi cantonali già in atto.

Per il Cantone Ticino l'interesse ad avere un Fondo cantonale è tanto maggiore alla luce delle scarse attenzioni che riceve - nel campo della formazione professionale, di base, superiore e continua - dalle organizzazioni del mondo del lavoro **nazionali**; esse agiscono centralmente, senza curarsi delle esigenze regionali e dimenticando spesso - nell'allestimento dei piani di formazione, dei sussidi didattici, e del materiale informativo sulle professioni - anche le esigenze linguistiche della Svizzera italiana.

La convinzione che l'istituzione di un Fondo cantonale giovi alla qualità della formazione professionale dei nostri giovani è quindi legittima, come legittima è la speranza che la costituzione del Fondo possa aumentare il numero di Aziende formatrici e dunque il numero di posti di lavoro per apprendisti. Aumentando l'occupazione giovanile con appropriati posti di tirocinio di qualità, si risolve anche il problema di quei giovani che, terminata la scuola media, accedono al liceo come soluzione di ripiego e con scarsa motivazione, precipitando nell'inevitabile insuccesso scolastico.

Per i motivi sopraesposti la Commissione speciale scolastica invita il Gran Consiglio ad approvare l'annesso disegno di legge, frutto di un lavoro che ha permesso di portare ad un'ampia condivisione dello stesso. Il decreto legislativo allegato è stato pure approvato dalla Commissione della gestione e delle finanze.

Condivisione possibile ora anche da parte degli iniziativaisti e di coloro che - se non sul principio del Fondo, ma piuttosto sull'efficacia dello stesso in relazione a criteri, metodi ed impatto nella sua applicazione - avevano sollevato obiezioni sull'opportunità stessa della sua istituzione.

Per la Commissione speciale scolastica:

Giorgio Pellanda e Monica Duca Widmer, relatori
Bagutti - Bignasca B. (con riserva) - Boneff - Cavalli -
Chiesa (con riserva) - Franscella - Ghisletta R. -
Giudici - Lepori - Mariolini - Pagani (con riserva) -
Polli - Salvadè (con riserva)

Allegata:

- Tabella sui Fondi

Tabella delle risposte sul fondo per la Commissione speciale scolastica (stato al 31 dicembre 2008)

Nome del fondo	N. aziende Assoggettate nel TI	N. dipendenti delle aziende assoggettate	Ricavi del fondo nel TI (in franchi)	Spese di Formazione coperte nel TI	Utilizzazione dei contributi nel TI	Osservazioni
Associazione dei costruttori navali	25-35		6'000* *preventivati	-	-	Dichiarazioni di adesione appena inviate
suissetec	Associate 129 Non associate 114 Totale 243	1148 305 1453	Inclusi in tassa assoc. 109'000	Nessuna, poiché compito nazionale	In generale ca. 10-15%	Nessuna
USIE (AIET) Associazione svizzera installatori elettricisti	Associate 144 Non associate 82 Totale 226	N. non indicato da parte dell'USIE nazionale	Inclusi in tassa assoc.	Nessuna	Nessuna	Il fondo è orientato esclusivamente su prestazioni nazionali (nessuna prestazione cantonale)
ASFMS Associazione svizzera fabbricanti mobili e serramenti	213	614	60'656	Nessuna	Campagna di reclutamento, Edilespo, traduzione delle norme di disegno, garanzia per ARCA	Vedere il riepilogo delle prestazioni nazionali del 2007
ASIPG Associazione svizzera imprenditori pittori e gessatori	Associate 90 Non associate 124 Totale 214	Non rilevato 130	Inclusi in tassa assoc. 29'500	Nessuna indicazione	Nessuna indicazione	Prestazioni Secondo regolamento
ASMG Associazione svizzera maestri giardinieri						
ALPDS Associazione laboratori di protesi dentaria svizzeri	62	80	26'354	500 fr. per ogni azienda di tirocinio che ha formato con successo un apprendista.	Attualmente: un sondaggio per appurare il reale fabbisogno nella formazione odontotecnica.	
Interieursuisse						
SSIL Società svizzera dell'industria lattiera						
UPSA Unione professionale svizzera dell'automobile			Inclusi in tassa assoc.			
USIC Unione svizzera dell'industria di carrozzeria	Associate 47 Non associate 100 Totale 147	381 198 579	Inclusi in tassa assoc. 22'400	Nessuna indicazione	Eventuale traduzione di sussidi didattici	
USM Unione svizzera del metallo	Associate 48 Non associate 112 Totale 160	700 544 1244	Inclusi in tassa assoc. 44'000	Incentivi alle aziende che assumono apprendisti, contributi per spese di perfezionamento prof.	Promozione della Formazione professionale e continua	.
AgriAlliForm Campo professionale agricoltura e professioni agricole						Da poco dichiarato di obbligatorietà generale
Fondo dell'organizzazione del mondo del lavoro forestale						Da poco dichiarato di obbligatorietà generale

Disegno di

LEGGE

cantonale sull'orientamento scolastico e professionale e sulla formazione professionale e continua del 4 febbraio 1998, modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 3 giugno 2008 n. 6081 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 2 marzo 2009 n. 6081R della Commissione speciale scolastica,

d e c r e t a :

I.

La Legge sull'orientamento scolastico e professionale e sulla formazione professionale e continua del 4 febbraio 1998 è così modificata:

Art. 36

Fondo cantonale per la formazione professionale

¹Per promuovere, organizzare e gestire la formazione professionale di base, superiore e continua il Consiglio di Stato, d'intesa con le organizzazioni del mondo del lavoro di importanza cantonale (OML) può istituire un Fondo cantonale generale e dichiararne obbligatoria la partecipazione di tutte le aziende astrette al pagamento di contributi in base alla legislazione sull'AVS, agenzie di intermediazione incluse, chiamandole a contribuire allo stesso.

²Il Fondo finanzia, totalmente o parzialmente:

- a) obbligatoriamente:
 1. le spese residue riconosciute, dedotti i contributi federali e cantonali, delle aziende e delle organizzazioni del mondo del lavoro per i corsi interaziendali;
 2. le spese a carico delle aziende per le procedure di qualificazione della formazione professionale di base;
 3. le spese di trasferta delle persone in formazione dall'azienda formatrice alle scuole professionali e ai corsi interaziendali;
- b) facoltativamente ogni altra misura conforme agli scopi della presente legge, in particolare le azioni di promozione della formazione e del tirocinio ed in generale delle formazioni professionali rivolte alle aziende.

Art. 36a

Alimentazione del fondo

¹Il Fondo cantonale generale è alimentato dalle aziende mediante un contributo calcolato in ragione di un'aliquota sui salari soggetti all'imposizione AVS, variante da un minimo di 0.9 per mille a un massimo di 2.9 per mille.

²Il contributo è riscosso dalle casse di compensazione AVS/AI/IPG (in seguito casse) presso le aziende a esse affiliate, a esclusivo carico dei datori di lavoro, e riversato al fondo.

³Per la riscossione del contributo sono applicabili le disposizioni della legislazione federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti.

⁴Per i compiti svolti a norma della presente legge le casse sono pagate con un'adeguata indennità.

Art. 36b

Esenzione

¹Richiamato l'art. 60 cpv. 6 della Legge federale sulla formazione professionale del 13 dicembre 2002, le aziende che partecipano già alla formazione professionale per il tramite di contributi versati a un'associazione, che alimentano un fondo a favore della formazione professionale, che finanziano un fondo paritetico cantonale o che possono fornire la prova della fornitura di adeguate prestazioni di formazione o di formazione continua, possono essere esentate parzialmente o totalmente dal pagamento del contributo al Fondo cantonale, purché l'associazione, i Fondi o le aziende stesse offrano prestazioni almeno analoghe a quelle del Fondo cantonale.

²L'esonero parziale o totale al pagamento del contributo deve essere richiesto dalle organizzazioni del mondo del lavoro della professione o del settore professionale.

Art. 36c

Partecipazione del Cantone

Il Cantone partecipa con il suo contributo, secondo i criteri dell'art. 32, alle misure al beneficio del finanziamento del fondo.

Art. 36d

Gestione del fondo

¹Gli averi del fondo sono gestiti in un conto di bilancio del Cantone.

²La gestione del fondo è affidata a una commissione tripartita, nominata dal Consiglio di Stato, di rappresentanti delle OML imprenditoriali e sindacali e del Cantone, con il compito, con voto unanime, di: