Rapporto

numero	data	Dipartimento
6439 R	5 settembre 2011	EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT

Concerne

della Commissione speciale scolastica
sul messaggio 11 gennaio 2011 concernente l'adesione del Cantone Ticino all'Accordo intercantonale sull'armonizzazione dei criteri per la concessione delle borse di studio

PREMESSA

Il 5 giugno 2011 il Popolo ticinese ha approvato, con una chiara maggioranza del 75%, l'inserimento nella Costituzione cantonale di una nuova norma "Il Cantone promuove le pari opportunità per i cittadini" (art. 4 cpv. 3). La modifica costituzionale era stata decisa dal Gran Consiglio il 10 novembre 2010 con 51 voti favorevoli, 4 voti contrari e 16 astensioni.

In effetti l'obiettivo delle pari opportunità in materia di formazione non è ancora pienamente raggiunto e la situazione socioeconomica delle famiglie condiziona tuttora parecchio le possibilità di proseguire gli studi o il perfezionamento professionale. Come afferma il messaggio governativo *«Diversi fattori legati allo statuto dei genitori esercitano un'influenza sul curricolo di formazione dei figli, in particolare il loro grado di formazione finale, il loro statuto professionale, il reddito della famiglia e, soprattutto, il tempo che può essere consacrato alla formazione dei figli».*
Secondo il "Rapporto sul sistema educativo svizzero 2010", i giovani che hanno un genitore con diploma universitario hanno 2.6 volte più probabilità di accedere a studi universitari. Un altro dato interessante è presentato dal censimento allievi, secondo cui gli allievi di classe sociale inferiore passano dal 15% nelle SM al 6% nelle SMS mentre quelli appartenenti alle classi superiori passano dal 20% (SM) al 36% (SMS).
Le borse di studio, gli assegni in primo luogo, sono quindi un tassello fondamentale per la realizzazione del principio delle pari opportunità in quanto accrescono le possibilità dei meno abbienti di poter accedere anche ai cicli di formazione superiore (università, scuole universitarie professionali e altre scuole specializzate).
È opinione ampiamente condivisa e più volte ribadita nel corso della recente campagna elettorale che è necessario investire nella formazione e nella ricerca. In quest'ottica l'assegno di studio è una vera e propria forma di investimento, in quanto lo Stato mette a disposizione risorse oggi per ottenere conoscenze e competenze domani.
Pari opportunità nella formazione e investimento sono quindi due pilastri fondamentali della politica delle borse di studio.

1.0064

LE BORSE DI STUDIO IN SVIZZERA E IN TICINO

Riportiamo alcuni dati significativi ripresi dall'ultima pubblicazione dell'Ufficio Federale di Statistica "Bourses et prêts d'études cantonaux 2009".[1]
Nel 2009, i Cantoni hanno destinato complessivamente 304 milioni di franchi per l'aiuto allo studio, di cui 279 milioni sotto forma di assegni (91.8%) e 25 milioni come prestiti (8.2%). La Confederazione ha contribuito con 25 milioni di franchi.
Tenuto conto dell'inflazione, e nonostante si annoverino sempre più studenti, dal 1993 le somme erogate dai Cantoni per borse di studio sono diminuite del 25% in termini reali. Pure le sovvenzioni federali, che nel 1998 oltrepassavano ancora la soglia dei100 milioni di franchi, hanno subito un notevole ridimensionamento.
Dei 559'940 studenti che seguivano una formazione post-obbligatoria nel 2009, 49'640 pari al 9% beneficiavano di una borsa di studio. Il fatto che i Cantoni siano sovrani nello stabilire le modalità di assegnazione, determina importanti disparità cantonali in termini di cifre globali erogate e di proporzione della popolazione beneficiaria. Per esempio, l'importo delle borse versate dai Cantoni varia da 17.- franchi pro capite (Sciaffusa) a 93.- franchi (Giura). A seconda del Cantone, anche la proporzione di beneficiari di una borsa di studio può variare notevolmente: nei Grigioni è un abitante su 66 a percepire una borsa di studio contro uno su 320 nel Cantone di Zurigo (dove però molti studenti dispongono di un istituto universitario a due passi da casa).
Nel 2009, i beneficiari di borse di studio hanno ricevuto in media 5'549.- franchi. Si va dai 7'650.- di Zurigo ai 3'230.- di Neuchâtel passando per i 5'076.- del Ticino.
Proporzionalmente, sono gli studenti universitari (37%) che beneficiano in maggior misura delle borse di studio; la metà delle somme erogate (49%) concernono infatti le università, i politecnici federali, le scuole universitarie professionali e le alte scuole pedagogiche.
Nel 2009, il 42% dei borsisti aveva meno di 20 anni. Seguivano i giovani dai 20 ai 24 anni (39%) e quelli dai 25 ai 29 anni (14%). Le persone di 30 anni e più costituivano invece solo il 15% dei beneficiari.
Quasi la totalità delle borse di studio cantonali è erogata a persone che seguono una formazione all'interno del territorio nazionale. Soltanto il 2% dei borsisti si trova all'estero per motivi di studio. Fa eccezione in tale ambito il Cantone Ticino, dove l'11% delle borse di studio è destinato agli studenti che studiano oltreconfine.
Sulla base dei dati elaborati dall'Ufficio federale di statistica risulta che nel 2009 il Ticino è risultato il quinto cantone per spesa in assegni di studio, con un importo pro capite di fr. 52.- (media svizzera di fr. 36.-). Per i prestiti il Ticino è invece il secondo cantone dopo il Vallese per spesa, con un importo di fr. 11.32 pro capite (media svizzera: fr. 3.18). In altri termini nel nostro Cantone la quota dei prestiti (17.9% del totale) è molto più elevata che nel resto della Svizzera (in media l'8.2%).

In Ticino, secondo il rendiconto del CdS per il 2010, la spesa complessiva è stata di 20.98 milioni di franchi, 17.4 (83%) sottoforma di assegni e 3.58 (17%) milioni di franchi sottoforma di prestiti. Nel 2010 sono stati incassati fr. 5'200'401.- per restituzione di prestiti.

Nell'anno scolastico 2009-10 sono state emanate 6921 decisioni così distribuite:

[1] http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/publ.html?publicationID=4036

	accolte	respinte	totale
Grado primario	22	31	53
Grado secondario II	1'624	1'670	3'294
Grado terziario (non universitario)	370	458	828
Grado terziario (universitario)	1'613	1'133	2'746
Totale	3'629	3'292	6'921

BASI LEGALI E PROCEDURA

Nel nostro Cantone la base legale concernente le borse di studio è contenuta negli articoli 19-22 della Legge della scuola del 1° febbraio 1990 e nel Regolamento delle borse di studio dell'8 marzo 1995.

L'accordo intercantonale si basa sul nuovo articolo costituzionale 66 cpv. 1, approvato il 21 maggio 2006, secondo il quale la Confederazione può sussidiare i Cantoni per le loro spese in materia di aiuti all'istruzione concessi a studenti di scuole universitarie e di altri istituti superiori, può promuovere l'armonizzazione intercantonale dei sussidi e stabilire principi per la loro concessione.
Inoltre l'Accordo tiene conto delle disposizioni della legge federale del 6 ottobre 2006 sui sussidi all'istruzione[2].

Dopo una prima presentazione dell'accordo è stata promossa una consultazione tra tutti i Cantoni e le associazioni interessate (da novembre 2007 a maggio 2008). Si sono dichiarati favorevoli 23 Cantoni, contrari 2 (AI e SG), mentre uno (OW) era favorevole ad un'armonizzazione solo formale. I risultati dettagliati della consultazione sono riportati sul sito della CDPE[3].
A livello cantonale hanno partecipato alla consultazione 3 partiti (PLR, PPD e PS), 3 sindacati, 2 associazioni e la Commissione consultiva sulle borse di studio. La Commissione scolastica del Gran Consiglio, dopo aver sentito il signor Roberto Pestoni, allora capo dell'Ufficio delle borse di studio e dei sussidi, ha deciso non partecipare alla consultazione.
Dalle risposte si ricava una sostanziale adesione all'accordo, con qualche distinguo in merito alla durata del periodo di formazione e al ricorso più o meno esteso al prestito.

Il 18 giugno 2009 l'Assemblea plenaria della CDPE ha approvato il concordato sulle borse di studio, con poche modifiche rispetto alla prima stesura, avviando la procedura di adesione nei Cantoni. Al momento attuale hanno aderito 7 Cantoni: BS, FR, GR, NE, TG, VD, BE.
Per l'entrata in vigore è necessaria l'adesione di almeno 10 Cantoni.

[2] http://www.admin.ch/ch/i/rs/416_0/index.html
[3] http://www.edk.ch/dyn/17400.php

OBIETTIVI DELL'ACCORDO

L'accordo intercantonale sull'armonizzazione dei criteri per la concessione delle borse di studio concerne il grado secondario II e il grado terziario. Esso stabilisce per la prima volta su scala nazionale dei principi e degli standard minimi per la concessione delle borse di studio. L'adesione dei cantoni al concordato implica un adeguamento delle legislazioni cantonali nell'ambito delle borse di studio, mantenendo comunque una certa autonomia.

Una parte degli articoli dell'accordo sanciscono regole che sono già oggi applicate in parecchi cantoni. Per contro, altre disposizioni comporteranno, per alcuni cantoni, modifiche legislative di una certa importanza. Si tratta ad esempio delle norme che estendono la possibilità di ricevere una borsa di studio anche a persone con un permesso di dimora e quelle che danno la possibilità di avere un certo reddito senza una riduzione della borsa di studio.

L'accordo si propone di assicurare l'armonizzazione formale e materiale nel settore delle borse di studio. Per armonizzazione formale si intendono le definizioni comuni dei concetti relativi alle borse di studio come "prima formazione che dà accesso a una professione", "formazione iniziale", "prestazione propria", "prestazioni di terzi", ecc., come pure i criteri importanti di natura formale come "il domicilio determinante", gli "aventi diritto", ecc.
Per armonizzazione materiale si intendono gli importi minimi, il calcolo dell'ammontare dei contributi, le condizioni che permettono l'accesso agli studi alle categorie della popolazione con reddito basso e la parità di trattamento per la popolazione straniera e ciò indipendentemente dalla regione e dal domicilio.
In sostanza l'accordo intercantonale perseguendo l'obiettivo delle pari opportunità, è parte integrante della politica formativa della Confederazione volta a valorizzare al meglio tutte le potenzialità presenti nella popolazione.

CONTENUTI DELL'ACCORDO

Il messaggio governativo analizza in modo approfondito i singoli articoli dell'accordo per cui, nel presente rapporto, ci si limita a un commento sintetico degli elementi più significativi.

Sono beneficiari di borse di studio (art. 5) le persone di nazionalità svizzera, domiciliate in Svizzera, come pure gli stranieri domiciliati (permesso C) e i dimoranti (permesso B) da almeno 5 anni. Inoltre anche le cittadine e i cittadini svizzeri i cui genitori vivono all'estero possono beneficiare di borse di studio per la loro formazione in Svizzera, qualora non ne ricevano già dallo Stato in cui risiedono. L'articolo 6 precisa la nozione di domicilio determinante. In Ticino queste disposizioni sono già sostanzialmente applicate.

Le formazioni riconosciute per l'ottenimento di borse di studio sono trattate negli articoli da 8 a 11. Si tratta delle formazioni di grado secondario II (scuole medie superiori, scuole professionali, corsi "passerella") e di grado terziario (università e scuole universitarie professionali, scuole specializzate e scuole per la formazione degli insegnanti).
Il diritto a una borsa di studio termina con l'ottenimento del primo master, dell'attestato federale professionale, di un diploma di maestria federale, o di un diploma di una scuola specializzata superiore. I corsi universitari seguiti dopo l'ottenimento di un diploma nel settore professionale danno ugualmente diritto a una borsa di studio.

È pure prevista la possibilità di sussidiare formazioni all'estero. Su questo aspetto, particolarmente importante per il Ticino, è comunque lasciato un ampio margine di manovra ai Cantoni.

La forma, gli importi e la durata della concessione di borse di studio sono oggetto degli articoli da 12 a 16.
Sono confermate le due forme già praticate di borsa di studio: l'assegno e il prestito. Va ricordato che il Ticino ricorre al prestito in misura maggiore rispetto agli altri Cantoni (17% contro una media dell'8%). L'accordo precisa comunque che per il grado terziario l'assegno deve costituire almeno i due terzi dell'importo concesso. Nella consultazione a livello cantonale, alcune risposte hanno auspicato una riduzione della quota dei prestiti.
I cantoni sono liberi di fissare un'età massima al di là della quale non esiste più il diritto a una borsa di studio; questo limite non può tuttavia essere inferiore a 35 anni al momento dell'inizio della formazione. In Ticino questo limite è di 40 anni, con importanti deroghe possibili per consentire anche a persone con più di 40 anni di poter seguire una riqualifica professionale. Nella consultazione quasi tutti si sono espressi a favore di un innalzamento di questo limite di età. Il tema, molto importante in un periodo di alta disoccupazione, è ripreso nel messaggio n. 6440.
È pure data la possibilità di accordare, se necessario, assegni e prestiti fino a due semestri al di là della durata regolamentare degli studi.
Gli importi massimi sono fissati a fr. 12'000.- per il grado secondario II e a fr. 16'000.- per il grado terziario. Per ogni figlio a carico tali importi sono aumentati di fr. 4'000.-.
Secondo uno studio dell'UFS (2006), i costi medi di un curricolo di studio per una persona che deve disporre di un alloggio indipendente si aggirano attorno ai 23'000.- franchi annui. Quindi, in ogni caso, rimangono almeno 7'000.- franchi a carico della persona in formazione.
Attualmente nel nostro Cantone il regolamento prevede un unico tetto massimo di fr. 13'000, importo fermo dal 1995. La necessità di adeguamento è riconosciuta da tutti gli enti consultati.
L'importo può inoltre essere ridotto se il curricolo scelto non è il più economico.

Il calcolo dei contributi (articoli 18 e 19) presenta interessanti novità.
Finora, almeno in Ticino, per calcolare il contributo a cui il/la richiedente aveva diritto, faceva stato il reddito computabile (reddito imponibile + il 5% della sostanza imponibile) suo e della famiglia.
Secondo l'accordo le borse di studio devono coprire le spese di mantenimento e di formazione necessarie nella misura in cui non possono essere coperte dal/dalla richiedente o dalla sua famiglia.
Per applicare al meglio queste indicazioni, il Consiglio di Stato propone di applicare il principio del reddito disponibile semplificato, già adottato per determinare l'ammontare dei sussidi per l'assicurazione malattia. Si tratta, come viene generalmente riconosciuto, di un sistema più equo rispetto a quello adottato sinora. Va aggiunto che questo metodo di calcolo rispetta le norme emanate dalla Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS).[4]
Il messaggio governativo illustra ampiamente tutti gli aspetti di questo cambiamento come pure le conseguenze finanziarie stimate attorno ai due milioni di franchi all'anno.
In Commissione scolastica sono state tuttavia espresse alcune perplessità e preoccupazioni in relazione al fatto che, con il nuovo metodo di calcolo, ci saranno studenti a cui l'assegno potrebbe essere ridotto anche in misura notevole.

---

4 http://www.skos.ch/it/?page=publikationen

Dato che le modifiche legislative conseguenti all'adozione dell'accordo intercantonale sulle borse di studio sono oggetto del messaggio n. 6440 "Modifica di alcuni articoli della legge della scuola del 1° febbraio 1990", la Commissione si ripropone di approfondire questo aspetto nel rapporto su questo secondo messaggio.

CONCLUSIONE

La Commissione speciale scolastica del Gran Consiglio ritiene che il Cantone debba proseguire con una politica lungimirante in materia di aiuto allo studio in modo da consentire anche ai giovani delle classi meno favorite di affrontare e concludere gli studi accademici o una conveniente formazione professionale. Parimenti vanno sostenute la riqualifica professionale e la formazione continua. Questi investimenti a favore della formazione devono essere considerati prioritari, per cui un relativo aumento della spesa è pienamente giustificato.

La Commissione invita quindi il Gran Consiglio ad approvare l'adesione del Cantone Ticino all'Accordo intercantonale sulle borse di studio secondo il decreto legislativo annesso al messaggio n. 6439.

Per la Commissione speciale scolastica:

Francesco Cavalli, relatore
Boneff - Bordoni Brooks - Caprara - Celio -
Franscella - Crivelli Barella - Del Don - Guerra -
Kandemir Bordoli - Malacrida - Pagani - Polli -
Robbiani - Salvadè - Steiger