

Rapporto

numero

6440 R

data

14 novembre 2011

Dipartimento

EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT

Concerne

della Commissione speciale scolastica sul messaggio 11 gennaio 2011 concernente la modifica di alcuni articoli della Legge della scuola del 1. febbraio 1990

1. Premessa

Con il messaggio 6440 il Consiglio di Stato propone la modifica degli articoli della Legge della scuola che concernono l'aiuto allo studio. Si tratta del logico seguito all'approvazione dell'Accordo intercantonale sulle borse di studio, presentato nel messaggio 6439 e ratificato dal Gran Consiglio lo scorso 27 settembre 2011.

Nel nostro Cantone la base legale concernente le borse di studio è contenuta negli articoli da 19 a 22 della Legge della scuola del 1. febbraio 1990 e nel Regolamento delle borse di studio dell'8 marzo 1995¹.

Con le disposizioni attualmente in vigore viene concesso un assegno massimo di fr. 13'000.- per il richiedente che durante gli studi vive fuori dal domicilio dei genitori, oppure è indipendente, e un assegno massimo di fr. 4'000.- più le spese di viaggio con i mezzi pubblici, per il richiedente che rientra giornalmente al domicilio dei genitori. Questi limiti massimi sono dunque bloccati da oltre 15 anni e ben venga allora la modifica prevista dall'accordo intercantonale che prevede i nuovi importi massimi di fr. 12'000.- per il grado secondario II e fr. 16'000.- per il grado terziario. Si tratta quindi di un adeguamento più che giustificato, tenendo conto del fatto che negli ultimi anni le borse di studio hanno perso parte del loro valore. Soprattutto in un periodo come quello attuale in cui aumentano le difficoltà dei cittadini a far quadrare il bilancio, le borse di studio devono essere uno strumento fondamentale per consentire a tutti una formazione adeguata. Come afferma il Consiglio di Stato nel messaggio, "la politica delle borse di studio mira infatti alla democratizzazione degli studi per permettere l'uguaglianza delle possibilità formative che acconsentono ad ognuno di sviluppare le proprie capacità."

Nel messaggio viene inoltre ampiamente illustrata la modifica del metodo per calcolare l'importo dell'assegno: onde applicare correttamente quanto prevede l'accordo intercantonale si passa dal sistema basato sul reddito imponibile a quello basato sul reddito disponibile, modello ormai adottato da parecchi Cantoni e già in vigore nel Ticino per il calcolo dei sussidi di cassa malati. Si tratta in sostanza di un cambiamento, già sollecitato in atti parlamentari, con cui si vuole fare in modo che l'erogazione degli aiuti allo studio avvenga in modo più equo.

¹ <http://www3.ti.ch/CAN/rl/program/books/rst/htm/143.htm>

2. Le modifiche legislative

I quattro articoli della Legge della scuola concernenti le borse di studio, tanto nella versione in vigore come in quella proposta, si limitano a enunciare i principi generali, mentre molte, forse troppe cose sono demandate al regolamento. In casi analoghi, come ad esempio per i sussidi cassa malati, tutto o quasi è sancito nella legge. Ci si può quindi legittimamente porre la questione a sapere se non sia più opportuno ancorare nella legge parte delle normative oggi presenti solo nel regolamento di applicazione. È un discorso che potrebbe essere ripreso dopo una prima valutazione del nuovo modello di calcolo degli assegni proposto con questo messaggio.

Nel seguito sono analizzati i contenuti dei nuovi articoli, tenuto conto che, rispetto al decreto legislativo proposto nel messaggio, sono intervenute alcune modifiche concordate con il Consiglio di Stato.

Art. 19 - Scopo e contributi di formazione

¹*Il Cantone favorisce l'accesso alla formazione scolastica e professionale postobbligatoria, il perfezionamento e la riqualificazione professionali con la concessione di borse di studio per formazioni di grado secondario II in scuole ticinesi e in istituti di grado terziario, tranne casi eccezionali.*

²*(invariato) L'aiuto finanziario è concesso in via principale nella forma dell'assegno e in casi particolari come prestito.*

³*Il richiedente deve essere in possesso di un certificato di studio adeguato per accedere alla formazione o, se la formazione è all'estero, deve adempiere alle condizioni richieste in Svizzera per una formazione equivalente.*

⁴*La formazione deve aver luogo in scuole di grado secondario II e in istituti di grado terziario che rilasciano un diploma riconosciuto da uno Stato o da un'autorità statale, dalla Confederazione o dai Cantoni.*

I cpv. 1 e 4 stabiliscono, in conformità con quanto previsto dagli art. 2, 9 e 14 dell'Accordo intercantonale sull'armonizzazione dei criteri per la concessione delle borse di studio, quali sono le formazioni riconosciute. Rispettato il principio della libera scelta di una formazione, si precisa che essa deve concludersi con il rilascio di un diploma riconosciuto a livello svizzero dalla Confederazione o dai cantoni firmatari.

Il cpv. 2, che rimane invariato, stabilisce che l'aiuto finanziario è prioritariamente concesso sotto forma di assegno, mentre il prestito dovrebbe restare una misura sussidiaria.

Il cpv. 3 precisa infine le condizioni richieste per accedere a una nuova formazione.

Art. 20 - Beneficiari

¹*Gli assegni di studio sono concessi a:*

- a) *cittadini svizzeri e cittadini di Stati membri della Comunità europea domiciliati in Svizzera;*
- b) *cittadini stranieri con permesso di domicilio o con permesso di dimora annuale se soggiornano in Svizzera da almeno cinque anni;*
- c) *rifugiati o apolidi residenti nel Cantone Ticino e ivi riconosciuti;*
- d) *cittadini attinenti del Cantone Ticino che risiedono con la loro famiglia all'estero per studi in Svizzera.*

²*I cittadini che nel corso dell'anno civile di inizio della formazione per la quale è richiesta la borsa di studio hanno compiuto o compiano il quarantesimo anno di età possono ricevere unicamente prestiti di studio, tranne in casi particolari definiti dal regolamento d'applicazione.*

³*Il regolamento d'applicazione precisa la nozione di domicilio determinante in materia di borse di studio.*

Il cpv. 1 elenca le categorie di beneficiari delle borse di studio che comprendono, come già attualmente, anche i cittadini stranieri con permesso di domicilio o di dimora, i rifugiati e i cittadini attinenti del Cantone Ticino che risiedono con la loro famiglia all'estero e desiderano studiare in Svizzera. Nel messaggio questi aspetti sono ampiamente commentati.

Il cpv. 2 sancisce il limite di età a 40 anni per poter beneficiare di assegni di studio. Sono già 5 anni oltre quanto stabilito dal concordato, ma come indicato dal messaggio, il regolamento potrà prevedere delle eccezioni a questo limite, in particolare in casi di perfezionamento professionale. Sul tema è pure pendente un'iniziativa parlamentare elaborata di Raoul Ghisletta e cofirmatari del 22 febbraio 2010 che chiede in sostanza l'abolizione pura e semplice di questo limite.

Art. 21 - Concessione della borsa di studio

¹*Le borse di studio sono concesse dal Consiglio di Stato anno per anno e per la durata minima del ciclo di studio quando la capacità finanziaria della persona interessata, quella dei suoi genitori, del coniuge o partner registrato, del partner convivente, così come prestazioni provenienti da terzi, è insufficiente.*

²*Il regolamento d'applicazione può prevedere la concessione di borse di studio oltre la durata minima di formazione.*

³*Per la frequenza di scuole, corsi o istituti di grado terziario all'estero la borsa di studio viene commisurata alla possibilità meno onerosa se esiste una scuola ticinese o svizzera equivalente che comporta un onere complessivamente minore per lo Stato.*

⁴*(invariato) A studi ultimati il prestito di studio può essere trasformato in assegno a dipendenza della situazione socio-economica del beneficiario e della possibilità pratica del rimborso.*

Il cpv. 1 riprende sostanzialmente l'art. 3 del concordato che recita:

"La borsa di studio è concessa quando la capacità finanziaria della persona interessata, quella dei suoi genitori e di altre persone legalmente tenute a provvedere al suo sostentamento, così come le prestazioni provenienti da terzi, sono insufficienti."

Viene codificato il principio secondo cui le borse di studio sono concesse quando il richiedente non dispone di sufficienti risorse finanziarie per sostenere i costi della formazione. Per applicare convenientemente questo principio il Consiglio di Stato propone di passare al sistema basato sul "reddito disponibile semplificato" analogamente a quanto già adottato per i sussidi di cassa malati. Il nuovo modello sarà analizzato nel punto 4 del presente rapporto.

Il cpv. 2 riprende quanto previsto dall'art. 13 dell'accordo intercantonale. In determinati casi, che saranno precisati nel regolamento, sarà possibile prolungare la possibilità di ricevere una borsa di studio per due semestri oltre la durata minima della formazione.

Il cpv. 3 regola la concessione delle borse di studio per le formazioni all'estero qualora esista una possibilità equivalente in patria.

Resta invariato il cpv. 4, con il quale si ammette la possibilità di trasformare, a posteriori, il prestito in assegno. Si tratta di un'opzione che viene utilizzata quando il beneficiario si trova in una precaria situazione finanziaria tale da rendergli impossibile la restituzione.

Art. 21a (nuovo) - Assistenza amministrativa e procedura di richiamo

Le autorità del Cantone e dei Comuni, anche se vincolate dal segreto d'ufficio, comunicano, su richiesta scritta e motivata, o rendono accessibili mediante una procedura di richiamo, le informazioni necessarie per l'esame delle domande di assegni e prestiti di studio all'autorità

competente per l'esecuzione della presente legge. Il Consiglio di Stato ne disciplina i particolari.

Questo articolo si rende necessario per consentire all'Ufficio delle borse di studio, di poter evadere le domande, tramite l'accesso ai dati dell'amministrazione fiscale cantonale e al sistema di gestione degli studenti GAS-GAGI.

3. Il sistema attuale

Ai fini del calcolo per determinare l'assegno vengono sommati il reddito computabile dei genitori, dell'eventuale coniuge o partner registrato o partner convivente e del richiedente. Il reddito computabile è composto dal reddito imponibile tassato per l'imposta cantonale più il 5% della sostanza imponibile (senza i primi fr. 100'000.- dell'abitazione primaria).

Il messaggio rileva che questo modello di calcolo basato sul reddito e la sostanza imponibili presenta delle lacune dal punto di vista della parità di trattamento. In effetti vi sono famiglie con redditi medio-alti che godono di diverse deduzioni fiscali (come ad esempio costi di manutenzione di immobili) rientrando nei parametri per ricevere assegni di studio mentre famiglie con redditi più modesti non beneficiano di deduzioni particolari per cui, magari per poche migliaia di franchi, non possono beneficiare di assegni per lo studio dei propri figli. Ciò è poco compatibile con lo scopo delle borse di studio, vale a dire aiutare gli studenti le cui famiglie hanno pochi mezzi finanziari per coprire i loro costi di formazione. È un problema che non riguarda unicamente il Ticino, ma anche gli altri cantoni svizzeri, la maggior parte dei quali ha adottato, come menzionato prima, un metodo di calcolo basato su valori reali (entrate effettive e costi secondo dei forfait), abbandonando il sistema fondato sul reddito e la sostanza imponibili. Inoltre, il sistema in vigore risulta eccessivamente legato alle scelte di politica fiscale mentre dovrebbe esserne indipendente.

4. Il modello basato sul reddito disponibile semplificato (RDS)

Il concetto di reddito disponibile semplificato è ampiamente illustrato nel messaggio e in modo ancora più dettagliato nel messaggio 6264 sui sussidi di cassa malati. Di conseguenza il presente rapporto si limita all'essenziale.

Reddito disponibile semplificato =	RDS
Reddito lordo	Redditi secondo LT
+ Quota parte della sostanza	1/15 sostanza netta secondo LT
- Premio medio di riferimento	Premio medio
- Contributi sociali obbligatori (AVS/AI/IPG/AD/LAINF/LPP)	Spesa effettiva
- Pensioni alimentari pagate	Spesa effettiva
- Spese professionali per salariati	Forfait massimo (4'000.- CHF) per UR
- Spese per interessi passivi	Forfait massimo (3'000.- CHF) per UR

Il calcolo del RDS è interamente basato sui dati fiscali, senza ulteriori necessità di informazioni supplementari, ciò che comporta una notevole semplificazione del lavoro amministrativo. Inoltre esso è del tutto indipendente dalla legislazione tributaria che, per determinare l'imponibile, prevede tutta una serie di deduzioni a favore delle diverse

categorie di contribuenti. Le deduzioni sociali (come quelle per la famiglia) sono comunque considerate in misura uguale per tutti a partire dal RDS. Analogo discorso per la quota parte della sostanza fissata in 1/15 della sostanza netta, dedotti quindi gli eventuali oneri ipotecari.

Il messaggio, a pagina 15, può trarre in inganno, indicando erroneamente un 15%, ben più elevato rispetto alla quota effettiva di 1/15!

Dal reddito disponibile semplificato verranno dedotte le seguenti spese dei genitori e dei loro figli a carico (compresi i figli agli studi che vivono presso di loro).

In primo luogo un importo che copre le spese di sostentamento (minimo vitale) che è definito secondo le norme COSAS² e viene stabilito in base al numero di persone che vivono con i genitori e che sono a carico di essi.

n. persone	importo mensile	importo annuo
1	960.-	11'520.-
2	1'469.-	17'628.-
3	1'786.-	21'432.-
4	2'054.-	24'648.-
5	2'323.-	27'876.-
6	2'592.-	31'104.-
7	2'862.-	34'332.-
Per persona supplementare	269.-	3'228.-

Questa tabella andrebbe aggiornata in quanto COSAS ha pubblicato i nuovi importi, validi a partire da 2011, con un adeguamento dovuto al rincaro dell'1.75%.

Una seconda deduzione consiste nel cosiddetto "supplemento d'integrazione" corrispondente a fr. 1'200 per persona, come avviene per le prestazioni assistenziali.

Infine andranno dedotte le spese dell'alloggio secondo gli affitti medi in Ticino. Anche questi dati, riferiti al 2003, dovrebbero essere aggiornati.

n. persone / locali	importo mensile	importo annuo
1 persona / 2 locali	772.-	9'264.-
2 persone / 3 locali	952.-	11'424.-
3 persone / 4 locali	1'160.-	13'920.-
4 persone / 5 locali	1'325.-	15'900.-
5 persone / 6 locali	1'696.-	20'352.-
Per ogni persona supplementare	100.-	1'200.-

Il saldo ottenuto verrà considerato solo parzialmente ai fini del calcolo dell'assegno. Concretamente si tratterà di stabilire quanto di questo reddito residuo possa essere effettivamente dedicato alla copertura delle spese di studio.

Nel messaggio si prospetta una percentuale del 30%, valore che è stato calcolato in modo da determinare un aumento contenuto (circa 2 milioni) rispetto alla spesa complessiva attuale che, limitatamente agli assegni, ammonta a 15 milioni.

Questo parametro non è però ancorato nella legge e quindi ratificato dal Gran Consiglio, ma sarà stabilito di anno in anno dal Consiglio di Stato con l'obiettivo di tenere sotto controllo la spesa complessiva. La bontà di questo sistema dovrà essere attentamente valutata dopo un periodo di rodaggio del nuovo modello.

² <http://www.skos.ch/it/?page=publikationen>

Per quantificare l'assegno, il risultato così ottenuto sarà messo a confronto con le spese della persona in formazione e lo scoperto verrà finanziato con l'assegno di studio.

Per determinare l'importo delle spese di formazione occorre distinguere se lo studente rientra giornalmente a casa o meno.

Nel primo caso si considerano le spese per il pranzo fuori casa, il trasporto, la tassa e i materiali scolastici.

Nel secondo caso vengono riconosciuti allo studente che vive in modo indipendente anche il proprio importo base, e i costi dell'alloggio secondo gli affitti medi in Svizzera.

Esempio (studente universitario, non abita con i genitori, famiglia con 4 figli):

A	Reddito disponibile semplificato (RDS)	71'338
B	Deduzioni (minimo vitale, alloggio)	58'678
C	Resto = A – B	22'660
D	30% (C)	6'798
E	Costi formazione	20'704
F	Assegno = E – D	13'906

5. Effetti sui beneficiari

Con il modello basato sul RDS l'importo complessivo destinato agli assegni di studio aumenterà di circa 2 milioni. Non è molto, ma si tratta certamente di un fatto positivo. Per quanto riguarda gli effetti sui singoli richiedenti, il nuovo sistema consente una migliore ripartizione degli assegni, favorendo le famiglie con redditi più bassi indipendentemente dalle deduzioni previste dalla LT.

Per meglio chiarire questi effetti è stata elaborata una simulazione su 268 casi, ampiamente descritta nel messaggio governativo. Risulta che con il nuovo metodo 81 studenti (30.2%) riceverebbero un assegno con una differenza inferiore a fr. 1'000.-, e altri 101 (37.7%) otterrebbero un aumento anche consistente dell'assegno. Si tratta in genere di famiglie con un reddito disponibile modesto.

Per i rimanenti 86 (32.1%) si prospetta una diminuzione o una perdita totale dell'assegno. Analizzando i casi più significativi risulta che si tratta di situazioni con un reddito elevato, per le quali il sistema basato su reddito imponibile consentiva, per effetto di deduzioni varie, di ottenere comunque un assegno anche consistente.

In qualche caso, inoltre, i dati riportati sono probabilmente inesatti o incompleti, ciò che potrebbe spiegare alcuni risultati altrimenti non comprensibili.

Durante l'esame commissionale è stata ventilata l'ipotesi di proseguire per qualche anno con i due metodi per consentire agli studenti che perderebbero parzialmente o totalmente l'assegno di concludere gli studi ricevendo ancora lo stesso importo.

Questa soluzione transitoria, apparentemente tranquillizzante, comporta però ripercussioni negative sul piano finanziario.

Infatti la compensazione delle perdite, che nella simulazione è di 250'000.- fr., comporterebbe una maggiore uscita vicina ai due milioni. A ciò vanno aggiunti i costi amministrativi necessari per eseguire (per tutti) il doppio calcolo che sono difficilmente quantificabili, ma di sicuro non trascurabili.

Dopo aver sentito in proposito il direttore del DECS, la Commissione si limita a raccomandare una particolare attenzione nei confronti dei casi più sensibili. Si chiede inoltre che il Consiglio di Stato, analogamente a quanto previsto per la modifica del metodo di calcolo dei sussidi di cassa malati, presenti dopo due anni di esperienza una prima valutazione dei risultati della riforma.

6. Iniziativa parlamentare pendente

L'iniziativa elaborata *"Per gli assegni e prestiti di studio più mirati e adeguati alla situazione dei richiedenti - Modifica degli articoli 20 e 21 della Legge della scuola"* è stata presentata il 22 febbraio 2010 da Raoul Ghisletta e cofirmatari chiede in sostanza due cose: l'adozione del metodo basato sul reddito disponibile per calcolare gli assegni di studio e una maggiore flessibilità nel fissare i limiti d'età in modo da consentire l'accesso agli assegni di studio anche oltre i 40 anni.

Il primo postulato è pienamente accolto, mentre per il secondo viene codificata anche nella legge la possibilità di deroghe al limite dei 40 anni (art. 20 cpv. 2).

Di conseguenza l'iniziativa può essere considerata evasa in modo soddisfacente.

7. Conclusione

La Commissione speciale scolastica propone al Gran Consiglio di accogliere le proposte di modifica di alcuni articoli della Legge della scuola concernenti le borse di studio, annesse al presente rapporto.

A seguito delle perplessità espresse da alcuni commissari in relazione al nuovo modello di calcolo degli assegni, la Commissione chiede che, dopo due anni dalla sua entrata in vigore, il Consiglio di Stato presenti una valutazione della riforma con gli eventuali correttivi che si rendessero necessari.

Per la Commissione speciale scolastica:

Francesco Cavalli, relatore

Bergonzoli - Boneff - Bordoni Brooks -

Caprara (con riserva) - Celio - Crivelli Barella -

Del Don (con riserva) - Franscella (con riserva) -

Guerra (con riserva) - Kandemir Bordoli -

Malacrida - Pagani (con riserva) - Polli (con riserva) -

Salvadè (con riserva) - Steiger (con riserva)

Disegno di

LEGGE

della scuola del 1° febbraio 1990; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 11 gennaio 2011 n. 6440 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 14 novembre 2011 n. 6440R della Commissione speciale scolastica,

d e c r e t a :

I.

La Legge della scuola del 1° febbraio 1990 è modificata come segue:

Art. 19 cpv. 1, cpv. 3 e 4 (nuovi)

Scopo e contributi di formazione

¹Il Cantone favorisce l'accesso alla formazione scolastica e professionale postobbligatoria, il perfezionamento e la riqualificazione professionali con la concessione di borse di studio per formazioni di grado secondario II in scuole ticinesi e in istituti di grado terziario, tranne casi eccezionali.

³Il richiedente deve essere in possesso di un certificato di studio adeguato per accedere alla formazione o, se la formazione è all'estero, deve adempiere alle condizioni richieste in Svizzera per una formazione equivalente.

⁴La formazione deve aver luogo in scuole di grado secondario II e in istituti di grado terziario che rilasciano un diploma riconosciuto da uno Stato o da un'autorità statale, dalla Confederazione o dai Cantoni.

Art. 20

Beneficiari

¹Gli assegni di studio sono concessi a:

- a) cittadini svizzeri e cittadini di Stati membri della Comunità europea domiciliati in Svizzera;
- b) cittadini stranieri con permesso di domicilio o con permesso di dimora annuale se soggiornano in Svizzera da almeno cinque anni;
- c) rifugiati o apolidi residenti nel Cantone Ticino e ivi riconosciuti;
- d) cittadini attinenti del Cantone Ticino che risiedono con la loro famiglia all'estero per studi in Svizzera.

²I cittadini che nel corso dell'anno civile di inizio della formazione per la quale è richiesta la borsa di studio hanno compiuto o compiono il quarantesimo anno di età possono ricevere unicamente prestiti di studio, tranne in casi particolari definiti dal regolamento d'applicazione.

³Il regolamento d'applicazione precisa la nozione di domicilio determinante in materia di borse di studio.

Art. 21 cpv. 1, 2 e 3

Concessione della borsa di studio

¹Le borse di studio sono concesse dal Consiglio di Stato anno per anno e per la durata minima del ciclo di studio quando la capacità finanziaria della persona interessata, quella dei suoi genitori, del coniuge o partner registrato, del partner convivente, così come prestazioni provenienti da terzi, è insufficiente.

²Il regolamento d'applicazione può prevedere la concessione di borse di studio oltre la durata minima di formazione.

³Per la frequenza di scuole, corsi o istituti di grado terziario all'estero la borsa di studio viene commisurata alla possibilità meno onerosa se esiste una scuola ticinese o svizzera equivalente che comporta un onere complessivamente minore per lo Stato.

Art. 21a (nuovo)

Assistenza amministrativa e procedura di richiamo

Le autorità del Cantone e dei Comuni, anche se vincolate dal segreto d'ufficio, comunicano, su richiesta scritta e motivata, o rendono accessibili mediante una procedura di richiamo, le informazioni necessarie per l'esame delle domande di assegni e prestiti di studio all'autorità competente per l'esecuzione della presente legge. Il Consiglio di Stato ne disciplina i particolari.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato ne determina l'entrata in vigore.