

Iniziativa borse di studio: la via sbagliata per la parità di trattamento

dossierpolitica

30 marzo 2015

Numero 3

Iniziativa sulle borse di studio L'«Iniziativa sulle borse di studio», depositata nel 2012 dall'Unione svizzera degli universitari (USU), sarà posta in votazione popolare il 14 giugno. Il nuovo articolo costituzionale chiede di armonizzare a livello nazionale la concessione di sussidi per gli studi alle università e alle SUP, delegando la competenza alla Confederazione. Quest'ultima è oggi dei cantoni e le regole per la concessione e l'ammontare dei sussidi variano considerevolmente. L'obiettivo dell'iniziativa popolare – armonizzare il sistema dei sussidi – va sostenuto. Il Consiglio federale e il Parlamento respingono però l'iniziativa, poiché essa va oltre il federalismo e genera costi elevati. Al suo posto, è stato presentato un controprogetto indiretto limitando l'aiuto federale ai soli cantoni le cui regole di concessione delle borse di studio rispettano il concordato corrispondente. Attualmente, sedici cantoni si sono impegnati in tal senso. Il controprogetto entra in vigore se l'iniziativa sarà respinta.

La posizione di economiessuisse

- ▶ In Svizzera, tutti dovrebbero poter seguire una buona formazione, indipendentemente dalla situazione finanziaria.
- ▶ L'iniziativa sulle borse di studio va oltre allo scopo fissato. Una borsa di 24'000 franchi all'anno non invoglia a lavorare parallelamente agli studi.
- ▶ La competenza in materia di formazione e di borse di studio è dei cantoni. L'iniziativa vanifica i loro sforzi costruttivi per armonizzare i regimi delle borse di studio.
- ▶ Per la Confederazione e i cantoni, i costi supplementari indotti dall'iniziativa di 500 milioni di franchi all'anno sono inaccettabili.
- ▶ economiessuisse raccomanda di respingere l'iniziativa e sostiene il controprogetto indiretto, ritenuto ragionevole.

I regimi delle borse di studio in Svizzera

► L'origine sociale resta ancora determinante nella decisione di effettuare o meno degli studi universitari.

È necessario un sistema di borse di studio ben strutturato

I giovani cresciuti in famiglie benestanti hanno maggiori possibilità di ottenere un diploma universitario rispetto ad altri giovani. Nonostante gli sforzi politici a favore delle pari opportunità, questa rimane la realtà, come indica il Rapporto 2014 sull'educazione in Svizzera¹. La situazione finanziaria non è l'unico, ma uno dei fattori importanti nella decisione se effettuare o meno degli studi.

Coloro che crescono in una famiglia meno abbiente cercano piuttosto di accedere direttamente al mondo del lavoro. Essi devono spesso lavorare in parallelo agli studi per poterli finanziare, ciò che non è sempre possibile e aumenta il rischio di non portare a termine la formazione. Le borse e i prestiti di studio permettono di risolvere questo problema. Dal punto di vista sociale, ma anche economico, è importante non lasciare dei talenti in disparte a causa della loro origine sociale. Un sistema di borse di studio efficiente è un buon investimento, anche per ovviare alla mancanza di manodopera qualificata.

► La concessione di borse di studio, a tutti i livelli, è competenza dei cantoni.

Chiara ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i cantoni

In Svizzera, l'aiuto finanziario a tutti i livelli di formazione fa parte delle competenze dei cantoni. Questa struttura federalista riflette la loro responsabilità generale in materia, poiché le università e le scuole universitarie professionali (esclusi i politecnici federali) sono degli istituti cantonali. La Confederazione sovvenziona i regimi delle borse di studio e concede i propri sussidi agli studenti dei politecnici federali, studenti stranieri in Svizzera o studenti svizzeri di alcune università estere.

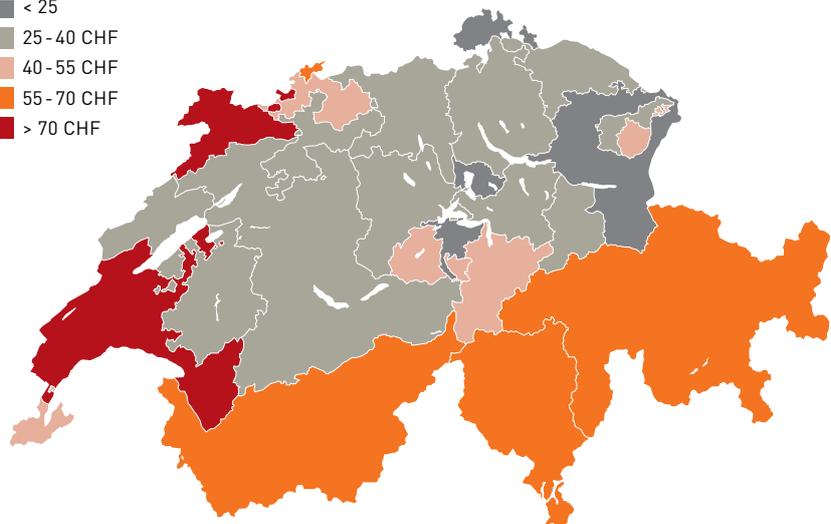
Nel 2013, i cantoni hanno speso 334 milioni di franchi in borse e prestiti di studio, ossia l'1% del budget destinato alla formazione. Il 53% è andato agli studenti del grado terziario (università, scuole universitarie professionali, scuole superiori). Altre fonti di aiuto in Svizzera sono gli istituti di formazione stessi, nonché alcune imprese e fondazioni.

Grafico 1

► Nel 2013 le spese per le borse di studio hanno raggiunto solo 20,10 franchi per abitante a Sciaffusa, ma 78,40 franchi nel canton Vaud.

Spese cantionali molto diversificate

Borse di studio per abitante, 2013



Fonte: Ufficio federale di statistica (UST) : Borse e prestiti di studio cantonali 2013. Neuchâtel, 2014.

¹ Centro svizzero di coordinamento per la ricerca educativa (CSRE) : Rapporto sul sistema educativo svizzero. Aarau, 2014.

► La necessità di armonizzare le regole di concessione delle borse di studio è riconosciuta e gode di un ampio consenso.

Grandi disparità tra cantoni

Nel 2013 il 7,2% delle persone in formazione post-obbligatoria hanno beneficiato di un aiuto finanziario pubblico. Questa proporzione ha raggiunto l'11% presso le alte scuole pedagogiche e universitarie. Il contributo medio, che ha raggiunto gli 8276 franchi all'anno al livello terziario, nasconde notevoli differenze tra cantoni. A dipendenza delle regioni, una borsa completa può variare tra meno di 6000 e più di 12'000 franchi all'anno.

Nel 2013 una piccola percentuale della popolazione, lo 0,3%, ha beneficiato delle borse di studio nel canton Zurigo, mentre questa percentuale ha raggiunto l'1,26% nei Grigioni. Gli importi che i cantoni investono in media per abitante divergono così fortemente (cf. figura 1). La struttura sociale da sola non spiega queste differenze. Da qui un vasto consenso sulla necessità di agire.

Rivendicazioni dell'iniziativa

Principali esigenze degli iniziativaisti

► L'iniziativa dell'USU vuole che la competenza in materia di borse di studio sia trasferita alla Confederazione.

Il 20 gennaio 2012 l'Unione svizzera degli universitari (USU) ha depositato l'iniziativa sulle borse di studio con 117'069 firme valide. In concreto, il progetto chiede che la legislazione in materia di aiuti alla formazione passi dai cantoni alla Confederazione. I cantoni continuerebbero a versare le borse, ma il loro ammontare e le regole di concessione sarebbero fissati a livello federale.

Il testo dell'iniziativa

I. L'iniziativa popolare «Sulle borse di studio» ha il tenore seguente:

Art. 66 Sussidi all'istruzione

- 1 La legislazione sull'assegnazione di sussidi all'istruzione a studenti di scuole universitarie e di altri istituti superiori e sul finanziamento di tali sussidi spetta alla Confederazione. Nell'adempimento di questi compiti, la Confederazione tiene conto degli interessi dei Cantoni.
- 2 I sussidi all'istruzione garantiscono durante una prima formazione terziaria riconosciuta un tenore di vita minimo. Per i cicli di studi strutturati in livelli bachelor e master, la prima formazione terziaria riconosciuta li comprende entrambi; essa può essere seguita in scuole universitarie di diverso tipo.
- 3 La Confederazione può subsidiare i Cantoni per le loro spese in materia di sussidi all'istruzione per altri livelli di formazione. Può promuovere, in complemento delle misure cantonali e nel rispetto dell'autonomia cantonale nel campo scolastico, l'armonizzazione intercantonale dei sussidi all'istruzione.
- 4 L'esecuzione delle prescrizioni in materia di sussidi all'istruzione compete ai Cantoni, per quanto la legge non la riserva alla Confederazione. I Cantoni possono assegnare sussidi all'istruzione più elevati rispetto a quelli della Confederazione.

II. Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 197 n. 8 (nuovo)

8. Disposizione transitoria dell'art. 66 (Sussidi all'istruzione)

- 1 Se le leggi d'esecuzione dell'articolo 66 capoversi 1-4 non entrano in vigore entro quattro anni dall'accettazione da parte del Popolo e dei Cantoni, il Consiglio federale emana a titolo transitorio le necessarie disposizioni d'esecuzione mediante ordinanza.
- 2 Se è emanata un'ordinanza a titolo transitorio, il tenore di vita minimo viene determinato:
 - a. secondo le direttive della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale; e
 - b. in funzione dei costi di formazione.

A cosa corrisponde il «tenore di vita minimo»?

Il testo dell'iniziativa non fornisce nessuna indicazione sull'importo preciso delle borse di studio. Con un rinvio alle disposizioni transitorie, l'USU parte però dal principio che gli studenti delle filiere che portano ai gradi di bachelor e di master abbiano bisogno di almeno 24'000 franchi all'anno per sopperire ai costi della formazione e alle loro necessità. Questo corrisponde agli ultimi dati dell'Ufficio federale di statistica sulle condizioni di vita degli studenti in Svizzera: nel 2013 il loro reddito mediano era di 2000 franchi al mese². Questo denaro non può sempre essere coperto grazie al sostegno familiare o ad un'attività retribuita, parallela agli studi. Gli iniziativaisti ritengono che una borsa dovrebbe coprirne circa la metà, vale a dire 12'000 franchi all'anno, ciò che rappresenta un aumento di oltre il 50% rispetto all'attuale valore medio in Svizzera. Secondo l'USU, una borsa completa raggiungerebbe così i 24'000 franchi all'anno, più 4000 franchi per figlio dello studente. Per il grado terziario, i promotori dell'iniziativa chiedono inoltre che la proporzione di beneficiari aumenti al 20%, il doppio di oggi.

² Ufficio federale di statistica (UST): Condizioni di studio e di vita nelle alte scuole svizzere: Rapporto principale dell'inchiesta 2013 sulla situazione sociale ed economica degli studenti, Neuchâtel, 2015.

Effetti nefasti dell'iniziativa

► Aumentare al 20% la proporzione di beneficiari farebbe esplodere i costi complessivi.

Spese supplementari per 500 milioni di franchi all'anno

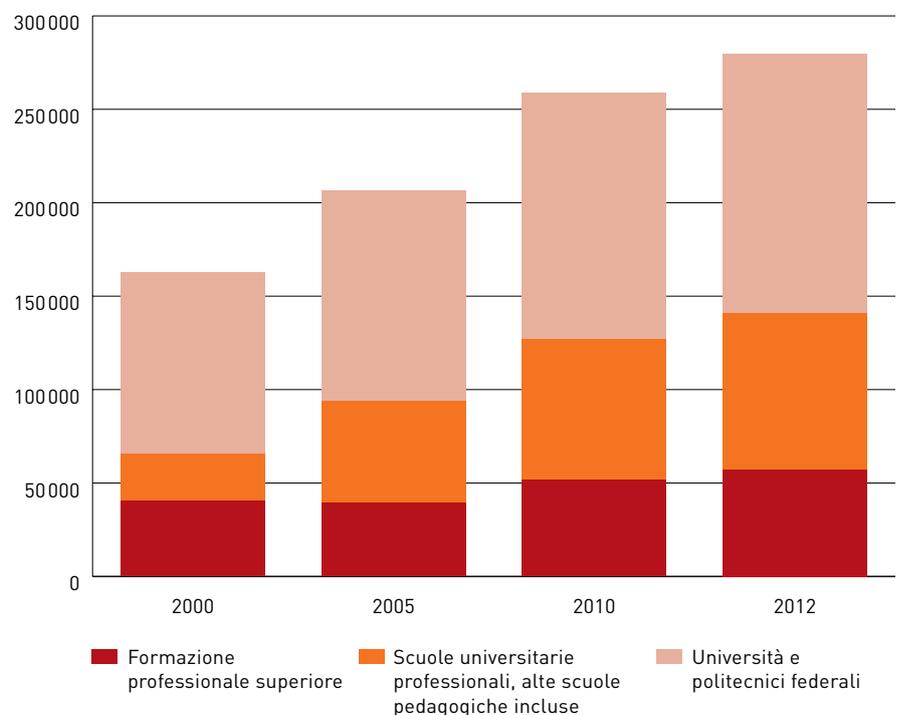
L'accettazione dell'iniziativa sulle borse di studio provocherebbe un forte aumento delle spese. Supponendo che il 20% degli studenti del grado terziario ricevano un aiuto finanziario, il numero di borse supererebbe ogni anno le 50'000. Moltiplicato per 12'000 franchi, ci si ritroverebbe così con dei costi annuali di 600 milioni di franchi, ossia 500 milioni in più dell'attuale budget della Confederazione e dei cantoni. Un simile aumento richiederebbe immancabilmente delle misure di risparmio in altri settori. E se si vuole mantenere questi importi a lungo termine, i costi salirebbero ulteriormente, poiché se consideriamo gli ultimi anni possiamo partire dal presupposto che il numero di studenti del grado terziario continuerà a crescere nei prossimi anni (cf. figura 2).

Grafico 2

► Le formazioni terziarie esercitano un'attrattiva crescente.

Numero di studenti del grado terziario

Evoluzione dopo il 2000



Fonte: UST

Nessuna pari opportunità

L'iniziativa parla esclusivamente delle università. Evidentemente, gli iniziati-visti vogliono migliorare soprattutto le pari opportunità per gli studenti delle università e quelli delle scuole universitarie professionali (terziario settore A). I settori della formazione professionale superiore sono solo poco o per nulla tenuti in considerazione (terziario settore B: esami professionali, esami professionali superiori e filiere delle scuole superiori). La figura 2 mostra però che anche in questo settore del grado terziario il numero di studenti (attualmente 60'000) è in crescita.

Per promuovere una reale parità di trattamento, la Confederazione e i cantoni devono disporre di strumenti mirati, il cui campo d'applicazione sia chiaramente definito. In caso contrario, esiste il rischio che alcuni gruppi siano favoriti e che altri non ricevano nulla, sebbene avessero maggiormente bisogno di so-

► La somma che gli iniziattivisti prevedono per una borsa completa è così elevata che lavorare in parallelo agli studi non è più interessante.

► Suddividere le responsabilità ha pesanti conseguenze e compromette la NPC.

► La Confederazione è già competente per armonizzare i regimi delle borse di studio dei cantoni.

stegni.

24'000 franchi: incentivo sbagliato e penalizzazione di coloro che si autofinanziano

Le persone che si trovano in una situazione finanziaria precaria e che riceveranno una borsa annua completa di 24'000 franchi non cercheranno probabilmente un lavoro parallelo agli studi, poiché questo non sarà necessario. Ma lavorare durante gli studi è istruttivo e aiuta ad accedere al mondo del lavoro. L'iniziativa crea dunque degli stimoli sbagliati che, a lungo termine, non sono nell'interesse degli studenti e creano una disparità di trattamento. Numerose famiglie della classe media che finanziano esse stesse gli studi dei loro figli non potranno versare così facilmente 2000 franchi al mese ai loro figli per gli studi.

La ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i cantoni è aggirata

L'iniziativa non tiene affatto conto del fatto che la politica svizzera d'educazione e di formazione superiore è essenzialmente una questione cantonale. Per questo la Confederazione si è ritirata dal sistema delle borse per il livello secondario II e fornisce i suoi sussidi indirettamente attraverso la perequazione. Dal 2009 essa sovvenziona inoltre i regimi delle borse di studio in ragione di circa 25 milioni di franchi all'anno, ma le regole di concessione sono stabilite dai cantoni. Se l'iniziativa fosse accettata, la responsabilità generale di tutti gli aiuti alla formazione passerebbe alla Confederazione. Ciò va contro la ripartizione dei compiti nello spirito federalista, aumenta l'onere di lavoro per la Confederazione e comporta un adeguamento della perequazione (NPC).

Sforzi d'armonizzazione dei cantoni vanificati

Da numerosi anni, i cantoni si sforzano di armonizzare le loro regole di concessione delle borse di studio. La Confederazione ha la competenza legale di sostenere questa armonizzazione, ma non può imporla. Il concordato sulle borse di studio, deciso nel 2009 dai cantoni, mostra che questa è la via da seguire. Anche se si può comprendere che le associazioni di studenti vogliano accelerare le procedure, il cambiamento del sistema dovuto all'iniziativa annullerebbe i risultati finora raggiunti.

Il controprogetto indiretto del Parlamento

Il concordato sulle borse di studio

Nell'estate 2009, i direttori cantionali dell'istruzione pubblica hanno adottato un accordo intercantonale sull'armonizzazione dei regimi delle borse di studio (concordato sulle borse di studio), fissando delle regole precise per la concessione di aiuti alla formazione. Queste ultime garantiscono ad esempio che nessuno perda il diritto ad un aiuto finanziario se si trasferisce in un altro cantone. Il concordato è entrato in vigore il 1° marzo 2013, dopo essere stato ratificato da dieci cantoni. Oggi, i Cantoni che vi hanno aderito sono sedici (cf. figura 3).

Grafico 3

► La maggioranza dei cantoni ha già ratificato il concordato sulle borse di studio.

I firmatari del concordato sulle borse di studio

I sedici cantoni firmatari rappresentano il 69,4% della popolazione



Fonte: Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE)

► Il concordato fissa le norme minime, che i cantoni possono rivedere al rialzo se necessario.

I cantoni firmatari si sono impegnati a riprendere le regole d'attribuzione e le norme minime del concordato nella loro legislazione in materia di aiuti alla formazione. Una delle regole enunciate prevede che la scelta del settore o del luogo di studio non deve compromettere il diritto ad una borsa. La durata dell'aiuto comprende il ciclo di studi più due semestri. Per la concessione di borse di studio il limite d'età è di 35 anni all'inizio della formazione. Il concordato tiene inoltre conto del fatto che alcune strutture permettono più o meno di seguire un'attività in parallelo. Infine, i cantoni hanno convenuto che la somma annua concessa per una borsa completa dev'essere di almeno 16'000 franchi.

Sussidi federali legati al concordato sulle borse di studio

Il Consiglio federale e il Parlamento respingono l'iniziativa dell'USU, ma riconoscono che essa esprima una preoccupazione legittima, ossia una maggiore parità di trattamento grazie ad un sistema di borse di studio ben strutturato. Essi propongono dunque un controprogetto indiretto per la revisione totale della legge sui contributi alla formazione. Quest'ultimo entrerà automaticamente in vigore se l'iniziativa sulle borse di studio sarà respinta il 14 giugno 2015.

► Per ricevere i sussidi federali, i cantoni sono tenuti a rispettare le regole del concordato.

Il controprogetto vuole riservare il versamento di questo sussidio federale ai soli cantoni in cui il regime delle borse di studio rispetta le regole di concessione fissate dal concordato. Il canton Zurigo, che non lo ha ancora ratificato, ha ricevuto nel 2013 questi sussidi in ragione di 4,45 milioni di franchi. Esso dovrà rinunciare se non applicherà le norme minime intercantionali. Questo vale anche per il Vallese, che ha ricevuto 1,02 milioni di franchi nel 2013, ma ha finora rifiutato di sottoscrivere il concordato.

► Il controprogetto preserva la sovranità cantonale.

Ogni cantone fissa l'aiuto minimo

L'importo minimo per una borsa di studio completa non è per contro imposto; i cantoni rimangono liberi di definire una soglia più bassa. Rinunciando a dichiarare quasi obbligatorio anche il minimo finanziario, il potere sovrano di decisione dei cantoni viene mantenuto. Dal punto di vista economico, è certo deplore-

vole che i sussidi federali continuino ad essere calcolati in funzione del numero di abitanti. Un sovvenzionamento che tenga conto delle prestazioni effettive avrebbe senza dubbio motivato maggiormente i cantoni a sviluppare i loro sistemi di borse di studio.

Secondo economiesuisse, il controprogetto resta però la soluzione che permette di migliorare la situazione nell'insieme del paese restando fedele al principio di sussidiarietà. Contrariamente alle esigenze centraliste dell'iniziativa, i cantoni mantengono le loro competenze in materia di borse di studio e sono così liberi di proseguire con l'armonizzazione in modo del tutto indipendente.

Riforma delle borse di studio nel canton Zurigo

Alcuni cantoni ammettono la necessità di adeguare il loro regime delle borse di studio. A Zurigo, ad esempio, il Gran Consiglio ha accettato a metà marzo 2015 una riforma che semplificherà notevolmente l'attribuzione dei sussidi. Si prevede di aumentare fortemente la proporzione di beneficiari e di aumentare il budget corrispondente del 15%, a circa 43 milioni di franchi all'anno. La riforma ha l'appoggio di tutti i partiti e mostra che i miglioramenti possono essere fatti senza passare dalla Costituzione federale.

Conclusioni

► L'iniziativa si basa su un approccio centralista che genera costi elevati. economiesuisse raccomanda di respingerla.

L'iniziativa sulle borse di studio, che sarà sottoposta al popolo il 14 giugno 2015, vuole che le competenze in materia di borse di studio siano centralizzate presso la Confederazione. Gli studenti delle università e delle scuole universitarie professionali avrebbero praticamente diritto a 24'000 franchi all'anno – garantiti dallo Stato – che potrebbero ottenere anche grazie al sostegno familiare e/o un'attività retribuita. Secondo gli iniziativaisti, circa il 20% degli studenti dovrebbero poter beneficiare di simili aiuti. Il progetto non dice come sarà possibile finanziare i costi supplementari di 500 milioni di franchi all'anno generati dall'aumento massiccio delle borse.

Nonostante questi aspetti negativi, l'iniziativa centra un problema reale. Gli importi e le regole di concessione delle borse di studio nei vari cantoni sono molto eterogenei. Per porvi rimedio è entrato in vigore nel 2013 un concordato sulle borse di studio. Fino ad oggi, esso è stato ratificato da 16 cantoni. Questo concordato fissa delle soglie minime per le regole di concessione e gli importi. Esso rappresenta inoltre la base del controprogetto indiretto presentato dal Consiglio federale e dal Parlamento. Di fatto, i sussidi federali previsti per i regimi delle borse di studio dei cantoni saranno versati solo ai Cantoni che hanno accettato il concordato. La decisione sugli importi delle borse resta però una prerogativa cantonale.

economiesuisse respinge categoricamente questa iniziativa poiché va oltre lo scopo fissato: destinare 24'000 franchi a persone in situazione finanziaria precaria crea nuove discriminazioni nei confronti delle persone in formazione pro-

► Il controprogetto indiretto favorisce la parità di trattamento senza stravolgere il sistema.

fessionale superiore o che finanziano esse stesse i loro studi e non hanno accesso a nessun tipo di aiuto.

economiesuisse sostiene il controprogetto indiretto. Un sistema di borse di studio ben sviluppato e basato sulle pari opportunità è indispensabile per il ruolo formatore e innovativo di un paese. Di fronte alla penuria sempre più grave di manodopera qualificata, la Svizzera non può permettersi di vedere i propri talenti rinunciare a una formazione, a causa della mancanza di mezzi finanziari. Il controprogetto risponde a questa preoccupazione senza compromettere la ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i cantoni nel settore della formazione.

Informazioni:

rudolf.minsch@economiesuisse.ch

oliver.steimann@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere
Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo
www.economiesuisse.ch