

**Modifica dell'articolo 65 dell'ordinanza sulla
formazione professionale (OFPr)**

**Aumento dei contributi per lo svolgimento
degli esami federali**

**Rapporto esplicativo e testo della modifica
all'ordinanza**

Berna, marzo 2012

Indice

0	Compendio	3
1	Formazione professionale superiore – un sistema variegato	4
1.1	Posizione della formazione professionale superiore	4
1.2	Peculiarità degli esami federali	6
1.2.1	Origine e funzione	7
1.2.2	Strumento di sviluppo del personale	7
1.2.3	Corsi di preparazione	8
2	Finanziamento della formazione professionale superiore	8
2.1	Finanziamento pubblico	9
2.1.1	La Confederazione finanzia lo svolgimento degli esami	9
2.1.2	I Cantoni finanziano i corsi di preparazione – la Confederazione partecipa indirettamente .	9
2.1.3	Regola dello status quo	10
2.2	Partecipazione dei datori di lavoro	10
2.3	Detrazioni fiscali e borse di studio	10
3	Necessità d'intervento	12
4	Aspetti legali e finanziari	14
4.1	Assunzione dei costi da parte della Confederazione	14
4.2	Ripercussioni sui Cantoni	14
4.3	Riferimento all'articolo 56 LFPr	15
5	Spiegazione della modifica all'ordinanza	16
5.1	Aumento dell'aliquota di sussidio al 60 per cento	16
5.2	Aumento eccezionale fino all'80 per cento	16
5.3	Nuovo articolo dell'ordinanza sulla formazione professionale	16
6	Progetto: articolo 65 OFPr e articolo 65a OFPr (nuovo)	17

0 Compendio

Il Consiglio federale propone di aumentare, a partire dal 2013, il contributo per lo svolgimento degli esami federali di professione e degli esami professionali federali superiori dall'attuale 25 per cento al 60 per cento o, in casi eccezionali, all'80 per cento. Tale misura punta a rafforzare gli esami federali come tipologia formativa e a sostenere finanziariamente i candidati.

L'aumento del contributo comporta una modifica dell'ordinanza sulla formazione professionale (art. 65 OFPr)¹. Tale revisione si limita allo svolgimento degli esami federali di professione e degli esami professionali federali superiori, finora finanziato direttamente dalla Confederazione.

Offerta formativa orientata alla pratica

Gli esami federali di professione fanno parte del livello terziario². Dato l'orientamento pratico e funzionale al mercato del lavoro rappresentano un ottimo strumento per la specializzazione dei professionisti. Coloro che superano questi esami sono molto richiesti sul mercato del lavoro e vantano un tasso di disoccupazione inferiore alla media. Alcuni esempi di esami di professione sono: agente tecnico/a commerciale, fiduciario/a, meccanico/a diagnostico/a d'automobili, formatore/trice, specialista doganale, consulente ambientale, specialista della migrazione. Tra gli esami professionali superiori rientrano gli esami commerciali di maestria quali esperto/a contabile, responsabile di formazione ecc.

I costi per conseguire un attestato professionale o un diploma federale sono perlopiù a carico dei candidati, che ricevono un sostegno finanziario dal datore di lavoro o beneficiano di appositi fondi delle parti sociali o dalle associazioni di categoria. Inoltre, possono dedurre una parte delle spese dalle tasse o richiedere una borsa di studio.

Le qualifiche professionali da esaminare vengono stabilite dal mondo del lavoro. Tutto ciò, oltre al sostanzioso impegno finanziario dei diretti interessati, garantisce un elevato grado di qualità rispetto alle aspettative del mercato del lavoro.

Ultimi sviluppi

Grazie alla nuova legge del 2004 sulla formazione professionale l'intera formazione professionale superiore si è notevolmente sviluppata: da un lato, infatti, è stata abbandonata la vaga definizione di «perfezionamento» professionale e, dall'altro, vi è stato un significativo ampliamento con l'inclusione dei settori sanitario, sociale, artistico, agricolo e forestale nella legge sulla formazione professionale. La globalizzazione, inoltre, ha messo in primo piano la questione del posizionamento internazionale della formazione professionale superiore, nonché del riconoscimento e della trasparenza dei titoli a livello internazionale. A ciò si aggiunge il nuovo sistema di finanziamento della formazione professionale, che determina una maggiore trasparenza dei costi.

Gli effetti di questi sviluppi sul sistema della formazione professionale sono oggetto di discussione. In particolare, una delle questioni aperte riguarda i cosiddetti corsi di preparazione agli esami federali, sussidiati a livello cantonale con una disposizione potestativa e indirettamente tramite gli importi forfettari per la formazione professionale versati dalla Confederazione ai Cantoni.

Una misura rapidamente applicabile senza impatto sulla concorrenza

L'aumento dei contributi federali rappresenta una misura mirata e senza impatto sulla concorrenza, che può essere realizzata in tempi rapidi e che interessa direttamente i fruitori dell'offerta, senza coinvolgere le istituzioni. Non si intende, infatti, né sminuire il contributo del mondo del lavoro né regolamentare ulteriormente la formazione professionale superiore. Con l'aumento dell'aliquota di sussidio al 60 per cento dei costi effettivi, il contributo federale per lo svolgimento degli esami passerebbe dagli attuali 15 milioni a circa 40 milioni di franchi all'anno.

¹ RS 412.101

² Il livello terziario comprende la formazione professionale superiore e le scuole universitarie. Oltre agli esami federali di professione e agli esami professionali federali superiori (art. 28 LFPr), la formazione professionale superiore comprende anche le scuole specializzate superiori (art. 29 LFPr) come, ad esempio, le scuole specializzate superiori di tecnica, le scuole superiori alberghiere o le SSS del settore sanitario.

1 Formazione professionale superiore – un sistema variegato

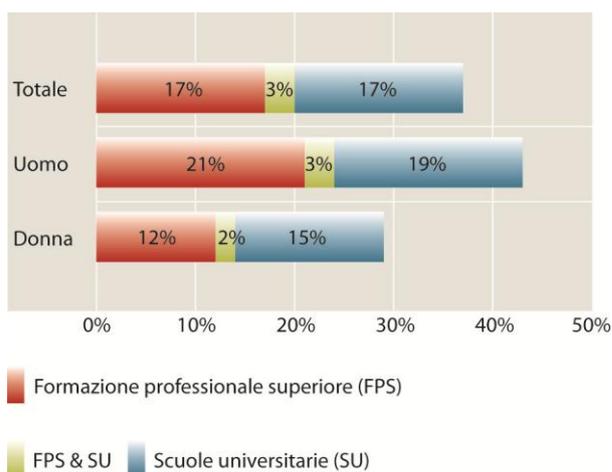
Per la Svizzera la formazione professionale superiore rappresenta uno straordinario strumento di specializzazione professionale. In particolare, gli esami federali di professione con attestato professionale federale e gli esami professionali federali superiori con diploma rappresentano per i professionisti un'opportunità di qualificazione fortemente orientata al mercato del lavoro ed estremamente adattabile ai suoi mutamenti.

In un'epoca di aspettative di professionalità sempre più elevate la formazione professionale superiore permette di acquisire qualifiche estese e approfondite senza gravare sul settore universitario, come avviene di solito negli altri Paesi. La formazione professionale superiore, così come le scuole universitarie, fa parte del livello terziario. Tuttavia, a differenza del settore universitario, per accedervi non occorre la maturità, bensì qualifiche professionali pertinenti e una pluriennale esperienza lavorativa.

1.1 Posizione della formazione professionale superiore

Il settore economico svizzero dà lavoro in egual misura ai titolari di una formazione professionale superiore (esami federali di professione ed esami professionali superiori, cicli di formazione delle scuole specializzate superiori) e a chi possiede un titolo universitario (SUP, università e politecnici federali):

Formazioni conseguite a livello terziario³



La domanda di lavoratori in possesso di un titolo di livello terziario varia da un ramo economico all'altro: l'agricoltura, l'edilizia, il commercio, le riparazioni e la ristorazione registrano una percentuale piuttosto bassa di lavoratori con questo titolo. In questi rami economici, inoltre, la formazione professionale superiore è più rappresentata di quella universitaria. Nei restanti settori, incluso quello sociosanitario, le percentuali di diplomati universitari e di titolari di una formazione professionale superiore sono più o meno equivalenti.

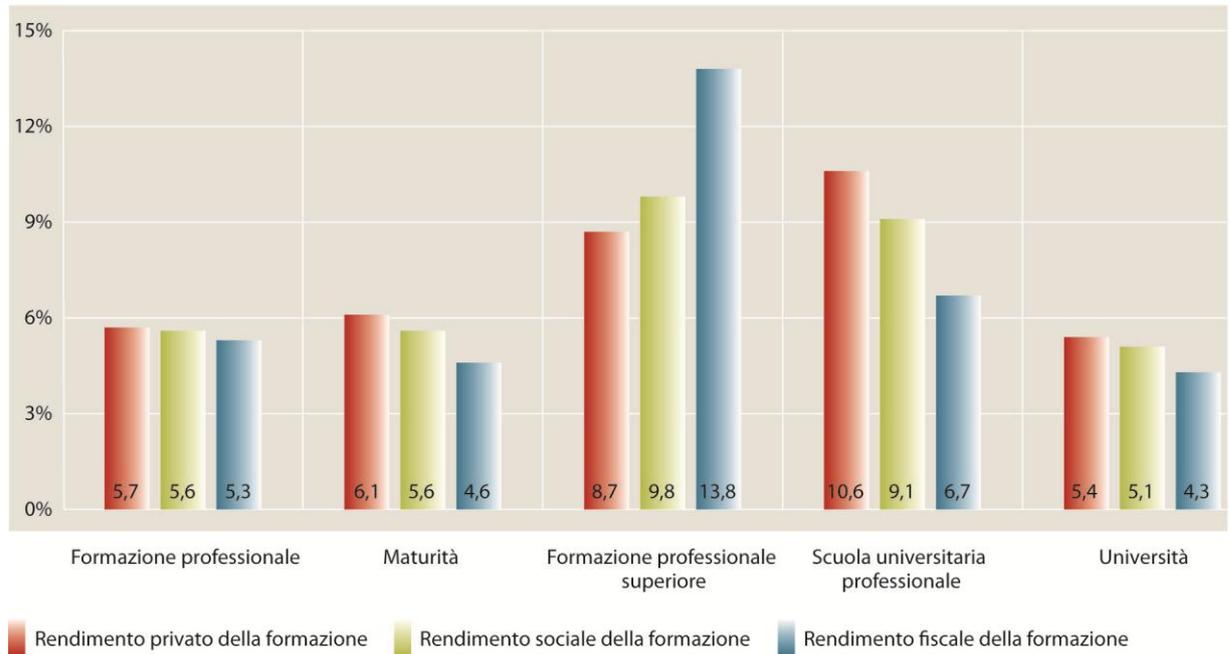
Rendimento della formazione

Un indicatore fondamentale dei costi e dei benefici di una formazione non è il reddito, bensì il rendimento della formazione, ovvero il reddito conseguito durante tutta la vita paragonato con i costi sostenuti per la formazione. In questo caso, è la formazione professionale superiore ad avere la meglio, con un rendimento privato che si colloca a metà strada tra quello delle scuole universitarie professionali e quello delle università. Il rendimento fiscale superiore alla media, invece, si deve al fatto che la formazione professionale superiore è in gran parte finanziata dagli stessi studenti o dai

³ Ufficio federale di statistica (2009). *Personen mit einem Abschluss der höheren Berufsbildung auf dem Arbeitsmarkt*. Dati della rilevazione sulla forza lavoro in Svizzera (RIFOS) riferiti al 2008.

datori di lavoro che li sostengono. Lo Stato ottiene un gettito fiscale molto più ingente dai titolari di una formazione professionale superiore, a fronte di costi di formazione relativamente contenuti.

Rendimento privato, sociale e fiscale della formazione per gli uomini (2004)⁴



Rendimento privato della formazione: confronto tra costi e guadagni di formazione individuali
 Rendimento sociale della formazione: somma dei costi e dei guadagni pubblici e privati
 Rendimento fiscale della formazione: confronto tra i costi di formazione pubblici e il gettito fiscale aggiuntivo derivante dal reddito più elevato dei professionisti

Requisiti d'ammissione orientati alle qualifiche

Le condizioni d'ammissione agli esami federali riflettono la varietà delle esigenze legate al mercato del lavoro e ai percorsi di qualifica. Le varie possibilità sono illustrate nello schema sottostante:

I vari percorsi formativi possibili (es. responsabile in risorse umane)



A, B, C, D = profili professionali dei candidati: il passaggio alla formazione professionale superiore avviene a partire da tutti i livelli, anche dalle scuole universitarie

⁴ Wolter S. & Weber B. (2005). «La rentabilité de la formation: un indicateur économique essentiel à l'enseignement». La Vie économique (10), p. 44 - 47.

Di norma, per essere ammessi si richiede un attestato federale di capacità (AFC) o una qualifica equivalente, nonché un'esperienza lavorativa pluriennale. In particolare, nel settore dei servizi possono sostenere gli esami anche i diplomati delle scuole universitarie. I regolamenti d'esame definiscono i titoli che possono essere presi in considerazione come base per i diplomi o gli attestati federali desiderati, a prescindere dal percorso formativo tramite il quale sono stati conseguiti.⁵

Permeabilità dei percorsi formativi

Spesso i diplomati della formazione professionale superiore non hanno conseguito la maturità, che è il presupposto per l'ammissione all'università. Tuttavia, anche loro possono proseguire gli studi in una scuola universitaria professionale. Per l'ammissione ai cicli di studio bachelor delle SUP la Conferenza dei Rettori delle Scuole Universitarie Professionali ha elaborato apposite raccomandazioni.⁶

Uno studio del 2010 di Uschi Backes-Gellner e Simone Tuor⁷ mostra che tra la formazione professionale superiore e le scuole universitarie professionali vi è permeabilità: analizzando i dati relativi agli uomini svizzeri con un titolo del livello terziario emerge che i percorsi formativi misti (formazione professionale e università) sono pari al 13 per cento del totale, una quota non trascurabile fra tutti gli iter formativi. Tuttavia, dell'intero campione esaminato il 64 per cento è rimasto nell'ambito professionale e il 23 per cento in quello accademico, percentuali che corrispondono più o meno all'usuale ripartizione tra formazione professionale e scolastica.

I percorsi formativi misti con ammissione all'università e titolo di studio professionale sono più frequenti (9%) di quelli iniziati con una formazione professionale e conclusi con un diploma accademico (4%). Per quanto riguarda la permeabilità tra la prima e la seconda formazione, il 15 per cento dei diplomati universitari ha svolto un tirocinio come prima formazione, mentre il 12 per cento di chi ha conseguito un titolo professionale terziario ha alle spalle un percorso accademico.

1.2 Peculiarità degli esami federali

Gli esami federali e gli esami professionali superiori rappresentano un caso particolare in quanto non vengono definite le modalità della formazione e i suoi contenuti, bensì unicamente le qualifiche professionali da comprovare. Il termine «esame» va dunque preso alla lettera in quanto verifica e conferma le competenze professionali simulando situazioni lavorative reali. Per essere ammessi non occorre aver frequentato corsi specifici, bensì dimostrate di possedere qualifiche professionali pertinenti e diversi anni di esperienza lavorativa.

Le organizzazioni del mondo del lavoro sono responsabili dell'elaborazione e della definizione dei singoli regolamenti d'esame, i quali devono poi essere approvati dall'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT). In questo modo, viene attribuito il riconoscimento federale, che autorizza al rilascio di diplomi e attestati professionali. Gli esami professionali superiori si distinguono dagli esami di professione per il maggiore livello di complessità.

Complessivamente, gli esami federali sono molto dinamici: le condizioni quadro istituzionali sono tali da consentire un rapido adeguamento alle nuove e mutevoli esigenze del mercato del lavoro, sia aggiornando le formazioni esistenti sia creandone di nuove.⁸ Degli oltre 400 esami federali esistenti una quota compresa tra 60 e 100 è in costante revisione.

⁵ Esempio dello «Specialista della conduzione di un gruppo», articolo 8 del regolamento d'esame: è ammesso agli esami finali chi a) è titolare di un attestato federale di capacità, di un attestato di maturità o un titolo equipollente e può comprovare una pratica professionale di almeno 3 anni, di cui almeno 1 anno alla direzione di un gruppo / team; b) non dispone degli attestati di cui al lit a), ma può comprovare una pratica professionale di almeno 5 anni, di cui almeno 1 anno nella direzione di un gruppo / team;

⁶ Conferenza dei Rettori delle Scuole Universitarie Professionali Svizzere (2006). *Raccomandazioni concernenti l'ammissione di diplomati della formazione professionale superiore a cicli di studio bachelor* (testo tedesco). Berna: Conferenza dei Rettori delle Scuole Universitarie Professionali Svizzere (<http://www.kfh.ch/uploads/empfd/doku>).

⁷ Backes-Gellner, U. & Tuor S. N. *Équivalents, différents, perméables? Les différents parcours du système suisse de formation*, La Vie économique 2010 (7), p. 43 - 46. Si tratta del primo studio che, per ragioni metodologiche, esamina esclusivamente gli uomini.

⁸ Un esempio è la formazione di progettista illuminotecnico (*Lichtplaner*) con attestato professionale federale, istituita per ovviare ai problemi di approvvigionamento energetico e contrastare il fenomeno dell'inquinamento luminoso, nonché quella del direttore di ambulatorio medico (*medizinischer Praxisleiter*) con attestato professionale federale, che tiene conto della nuova realtà dei poliambulatori.

Attualmente, esistono 240 esami di professione e 170 esami professionali superiori riconosciuti a livello federale. Ogni anno vengono sostenuti oltre 16 000 esami, a cui si aggiungono 7 000 esami federali riconosciuti delle scuole specializzate superiori. A livello accademico, invece, i diplomi bachelor e master delle SUP e delle alte scuole pedagogiche sono poco più di 13 000 e i quelli universitari circa 25 000 (inclusi i PF).

1.2.1 Origine e funzione

Già la prima legge sulla formazione professionale del 1930 prevedeva, oltre al conseguimento di un attestato di capacità al termine di una formazione professionale di base, un ulteriore «**esame professionale superiore**» con «diploma». L'esame professionale superiore serviva a stabilire se il candidato possedeva le capacità e le competenze necessarie per esercitare autonomamente la professione e gestire la propria impresa e costituiva il prolungamento naturale del tirocinio con l'esame di maestria (es. dipl. fed. falegname maestro).

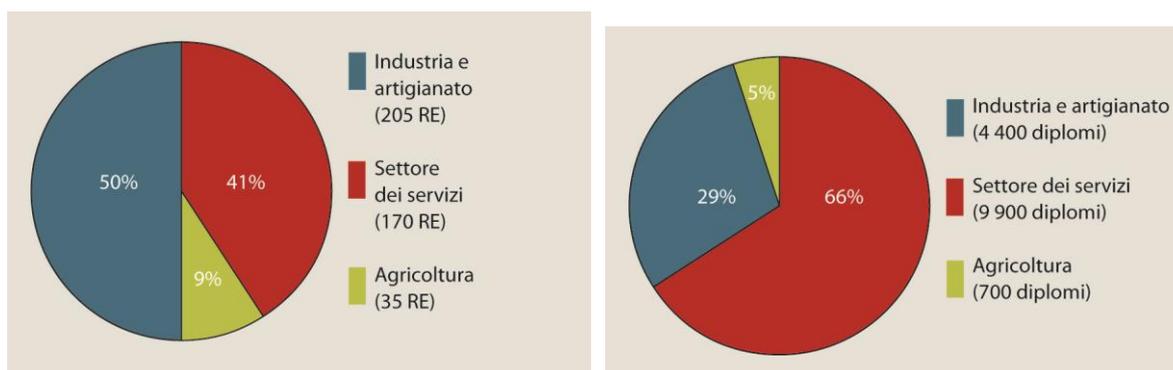
Con la revisione del 1964 della legge sulla formazione professionale è stato introdotto l'«**esame di professione**» con «attestato professionale federale». L'esame di professione veniva incontro alla crescente domanda di specializzazione permettendo di acquisire qualifiche professionali specifiche in un determinato settore a complemento di una formazione professionale di base. Tale principio si applicava al settore commerciale ma soprattutto a quello dei servizi (specialista in contabilità analitica e finanziaria, specialista in marketing, specialista in esportazione, perito/a in assicurazione ecc.).

Nel corso degli anni questi esami sono serviti a vari scopi. Nel settore agricolo e in quello produttivo, ad esempio, non hanno semplicemente fornito un'ulteriore qualifica specialistica dopo una formazione professionale di base ma hanno anche permesso un riorientamento secondo le esigenze della società dei servizi e il passaggio al **settore terziario** (agente tecnico/a commerciale, formatore/trice, specialista della conduzione di un gruppo, organizzatore/trice, allenatore/trice sportivo/a).

Infine, questi esami coprono anche l'acquisizione e la certificazione di qualifiche disciplinate per legge ai fini della sicurezza tecnica, della protezione della salute e di altri aspetti: le cosiddette **professioni regolamentate** (installatore/trice elettricista, odontotecnico/a, soccorritore/trice ausiliario/a d'ambulanza ecc.).

L'evoluzione verso una società svizzera dei servizi si riflette anche nel numero di diplomi conseguiti. Nel settore terziario, caratterizzato da una minore specializzazione professionale, vengono offerti in proporzione meno esami federali rispetto all'industria e al commercio, ma il numero di diplomati è di gran lunga il più elevato, come si vede nel seguente grafico.

Percentuale di esami e di diplomi per settore economico⁹



1.2.2 Strumento di sviluppo del personale

Per le imprese gli esami federali rappresentano uno strumento di sviluppo del personale. Durante la preparazione degli esami federali, infatti, i candidati continuano a lavorare in azienda applicando le nuove conoscenze e abilità acquisite. In questo periodo, vengono spesso sostenuti dai datori di lavoro, che assegnano loro borse di studio o mantengono il versamento dello stipendio durante le

⁹ Calcoli dell'UFFT, 2009.

assenze per formazione. In cambio i candidati s'impegnano, una volta sostenuto l'esame, a rimanere in azienda per un periodo determinato.

1.2.3 Corsi di preparazione

La preparazione individuale agli esami federali è essenzialmente libera. La denominazione parla chiaro: contano solo l'esame e le competenze dimostrate. Per essere ammessi all'esame non occorre frequentare corsi di preparazione, i quali non sono disciplinati a livello statale. La stessa legge sulla formazione professionale li cita solo marginalmente: «I Cantoni possono proporre corsi preparatori» (art. 28 cpv. 4 LFPr). Secondo lo studio econcept, l'80-90 per cento dei candidati agli esami frequenta un corso di preparazione.¹⁰

Il fatto che tali corsi siano facoltativi complica la distinzione fra preparazione agli esami e formazione continua individuale. Alcuni corsi offerti per la preparazione agli esami, infatti, spesso vengono seguiti a scopo di formazione continua in un'unica materia, ad esempio la contabilità. Attualmente i Cantoni non sono ancora in grado di ripartire esattamente i costi fra questi due ambiti. Secondo un'indagine pilota svolta nell'ambito del rilevamento dei costi 2010 i corsi preparatori costituiscono quasi il 40 per cento dei circa 140 milioni di franchi spesi dai Cantoni per l'unità di costo «corsi di preparazione e di formazione continua».¹¹

Grande varietà di offerte e operatori

L'offerta di corsi di preparazione è estremamente variegata così com'è alto il numero degli operatori. Stando ai dati dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia vi sarebbero oltre 1 000 corsi, tra cui 160 offerti da operatori pubblici e 320 da operatori privati (di questi 120 sono istituti gestiti dalle associazioni professionali).

Lo svolgimento e la durata dei corsi variano sensibilmente in funzione di chi li offre; solitamente nel settore industriale le singole associazioni di categoria propongono un'offerta molto strutturata. Nel settore commerciale e in quello dei servizi, invece, vi è una grande varietà di offerte e di operatori, che tiene conto delle diverse formazioni pregresse dei candidati agli esami.¹²

L'ampia offerta di corsi preparatori e la possibilità di accedere direttamente agli esami federali anche senza una formazione curricolare definita hanno la loro ragion d'essere e permettono ai candidati di calibrare la preparazione all'esame sulle conoscenze pregresse e sulla loro attuale situazione lavorativa.

Nessun rischio per la concorrenza

La varietà delle offerte rende molto difficile applicare un trattamento equo per quanto concerne il finanziamento generale dei corsi di preparazione. Aumentare i fondi pubblici, infatti, significherebbe condizionare un mercato basato sulle esigenze del settore, ad esempio selezionando gli operatori o regolamentando le offerte. Le conseguenze sull'insieme degli esami federali non sarebbero prevedibili, né per quanto riguarda il fabbisogno finanziario né per quanto concerne le ripercussioni sul sistema della formazione professionale e sul suo particolare legame con l'economia e il mondo del lavoro. Allo stato attuale, si potrebbe incrementare il finanziamento pubblico degli esami di professione e degli esami professionali superiori solo aumentando i sussidi per lo svolgimento di questi esami.

2 Finanziamento della formazione professionale superiore

I dati relativi ai costi e al finanziamento della formazione professionale superiore sono in fase di elaborazione e vengono costantemente aggiornati. Due ricerche svolte nel biennio 2008-2009 hanno

¹⁰ econcept: *Befragung der Kandidatinnen und Kandidaten der eidgenössischen Prüfungen im Bereich der höheren Berufsbildung*. Rapporto finale del 10 novembre 2011, p. 81.

¹¹ Cfr. 2.1.2

¹² Le professioni di capo di vendita e capo di marketing, ad esempio, offrono ottime possibilità di assunzione, sia in base al ramo d'appartenenza che alla formazione pregressa (dall'AFC al diploma universitario).

evidenziato alcune tendenze fondamentali¹³. Le ricerche riguardano solo i maggiori operatori. Lo studio pubblicato da econcept alla fine del 2011 basato su un sondaggio fra i candidati agli esami federali ha fornito invece dati rappresentativi riscontrando le seguenti tendenze:

- le offerte formative parallele all'attività lavorativa, che per gli esami federali di professione rappresentano la regola, vengono finanziate in gran parte dagli stessi studenti i quali, a loro volta, hanno varie opportunità di rifinanziamento.
L'alto tasso di autofinanziamento è dovuto, da un lato, ai minori costi organizzativi di questi corsi rispetto ai cicli di formazione a tempo pieno e al minore aggravio dei partecipanti, in termini assoluti, per le spese di corso. Dall'altro, chi assolve queste formazioni dispone di un reddito che gli permette di coprire in misura maggiore i costi formativi. A ciò si aggiunge la prospettiva di un guadagno più elevato.¹⁴
Infine, quasi tutti gli studenti dei corsi paralleli all'attività lavorativa sono sostenuti dalle loro aziende, mediante permessi, congedi o contributi finanziari diretti, godono dei diritti sanciti nei contratti collettivi di lavoro e possono attingere ai fondi settoriali per la formazione professionale. Nel 2011, inoltre, il Consiglio degli Stati ha deciso di estendere le deduzioni fiscali a tutte le qualifiche professionali aggiuntive. A gennaio 2012 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale ha iniziato la deliberazione sugli articoli del progetto;
- per quanto riguarda i cicli di studio a tempo pieno, offerti perlopiù dalle scuole specializzate superiori, l'importo medio del finanziamento pubblico è simile a quello previsto per le scuole universitarie: i costi, soprattutto nel settore agricolo e sanitario, vengono sostenuti per la maggior parte dai Cantoni e dalla Confederazione.

2.1 Finanziamento pubblico

In merito al finanziamento della formazione professionale superiore la legge prevede da sempre una semplice disposizione potestativa, che non obbliga i Cantoni a finanziare le relative offerte. Tuttavia, se decidono di farlo, i costi confluiscono nel calcolo dei contributi forfettari federali per la formazione professionale (art. 53 cpv. 2 lett. a cifre 6 e 7 LFPr). La Confederazione, tuttavia, ha anche la possibilità di finanziare direttamente l'organizzazione degli esami federali (art. 56 LFPr).

2.1.1 La Confederazione finanzia lo svolgimento degli esami

Fino alla fine del 2010 la Confederazione finanziava lo svolgimento degli esami contribuendo a colmare i disavanzi degli enti organizzatori sulla base dei costi computabili. Il costo complessivo di tale contributo si aggirava intorno ai due milioni di franchi all'anno.

Dal 2011 anche per gli esami i costi computabili sono stati sostituiti dai costi complessivi, mentre il finanziamento è stato aumentato fino all'importo massimo del 25 per cento previsto dall'ordinanza sulla formazione professionale. Inoltre, è stata fornita maggiore assistenza agli organi responsabili per lo sviluppo degli esami. Il costo di queste misure dovrebbe aggirarsi intorno ai 15 milioni di franchi.

2.1.2 I Cantoni finanziano i corsi di preparazione – la Confederazione partecipa indirettamente

I Cantoni non versano alcun contributo per lo svolgimento degli esami, tuttavia possono finanziare corsi di preparazione i cui costi organizzativi vengono coperti con i contributi federali destinati ai Cantoni (cfr. art. 53 cpv. 2 LFPr). La Confederazione, quindi, partecipa indirettamente al sovvenzionamento dei corsi di preparazione tramite i contributi forfettari. Ciò rispecchia in linea di massima lo schema di finanziamento applicato da sempre, poiché anche secondo le disposizioni sui sussidi della vecchia legge sulla formazione professionale «il contributo federale è assegnato, di

¹³ PricewaterhouseCoopers (2009). *Analyse der Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung*. Berna: PriceWaterhouseCoopers (PwC) & Schärfer, M., Fritschi, T., Dr. Dubach, P. & Oesch, T. (2009). *Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung - Eine Analyse aus der Sicht der Studierenden*. Berna: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien. (studio BASS).

¹⁴ Secondo uno studio realizzato per conto dell'UFFT, l'incremento salariale medio mensile ammonta ora a 660 franchi per gli esami di professione e a 1 100 franchi per gli esami professionali superiori. (econcept: *Befragung der Kandidatinnen und Kandidaten der eidgenössischen Prüfungen im Bereich der höheren Berufsbildung*. Rapporto finale del 10 novembre 2011, p. 37)

regola, soltanto se anche il Cantone assegna un contributo adeguato». ¹⁵ Nel sistema attuale basato sugli importi forfettari orientati alle prestazioni, invece, i contributi federali non sono più legati a determinate offerte o investimenti, il che permette ai Cantoni di impiegare i fondi in maniera autonoma.

Il contributo pubblico per i corsi di preparazione è stimato intorno a 50 milioni di franchi all'anno. Così come i costi della formazione professionale, quest'importo è perlopiù a carico dei Cantoni in quanto la quota federale è fissata per legge a un quarto dei costi complessivi dell'ente pubblico.

Tuttavia, il dato dei 50 milioni, calcolato in un'indagine pilota svolta nell'ambito del rilevamento dei costi, non è ancora definitivo. Ciò dipende dal fatto che l'unità di costo comunemente utilizzata comprende sia i corsi di preparazione sia la formazione professionale continua, per un totale di 140 milioni di franchi all'anno. Riuscire a differenziare i costi non è semplice poiché molti sfruttano i corsi finalizzati alla preparazione dell'esame come formazione continua individuale senza poi sostenere l'esame.

2.1.3 Regola dello status quo

Per quanto riguarda la formazione professionale superiore, i Cantoni hanno già dichiarato l'intenzione di continuare a finanziare i corsi di preparazione agli esami federali e i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori nella misura attuale (status quo), sia a livello di offerta che di importo, finché non verranno adottate nuove norme.

Oggi ogni Cantone decide liberamente come sostenere la formazione professionale superiore. Per gli studenti provenienti da un altro Cantone esiste un accordo intercantonale che disciplina l'accesso e l'indennizzo dei costi. Tuttavia, a differenza del settore universitario, tale accordo non è valido a livello nazionale. Ogni Cantone, infatti, stabilisce nel dettaglio quali offerte formative sono riconosciute sul proprio territorio e quali offerte formative di altri Cantoni vengono sussidiate (principio «à la carte»).

2.2 Partecipazione dei datori di lavoro

Secondo l'indagine fra gli studenti della formazione professionale superiore che svolgono uno studio parallelo all'attività lavorativa, circa il 60 per cento riceve un sostegno finanziario o beneficia di riduzioni dell'orario di servizio da parte del proprio datore di lavoro. Questa percentuale aumenta nelle imprese di maggiori dimensioni.

Affinché possano frequentare i corsi durante gli orari di servizio, i datori di lavoro offrono alle persone in formazione la possibilità di strutturare il proprio grado d'occupazione in maniera flessibile. In questo modo lo studente, pur sottoposto a un carico notevole, non si vede ridurre lo stipendio mentre il datore di lavoro non è costretto a rinunciare temporaneamente a uno dei propri collaboratori.

La massiccia partecipazione del mondo economico e dei candidati agli esami rappresenta un elemento essenziale della garanzia della qualità. Grazie al loro impegno, anche economico, i candidati mantengono vivo l'interesse per formazioni adeguate alle loro esigenze e al mercato del lavoro.

2.3 Detrazioni fiscali e borse di studio

In molti Cantoni i costi individuali sostenuti per una formazione professionale superiore possono essere detratti dall'imposta sul reddito come spese di perfezionamento. Tuttavia, la prassi fiscale varia sensibilmente da Cantone a Cantone. Per questo, con una mozione il Parlamento ha impartito l'incarico di modificare la legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD) e la legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) in modo che le spese di formazione e perfezionamento professionali siano trattate fiscalmente secondo il principio costituzionale della capacità economica, che prevede la deducibilità delle spese di formazione e perfezionamento sostenute dal contribuente per ragioni professionali. ¹⁶ Nella sessione di giugno 2011

¹⁵ Cfr. art. 63 cpv. 3 LFPr del 1978

¹⁶ 11.023 Messaggio concernente la legge federale sul trattamento fiscale delle spese di formazione e perfezionamento professionali del 4 marzo 2011, FF 2011 2356

il Consiglio degli Stati, in qualità di camera prioritaria, ha approvato il progetto del Consiglio federale fissando un tetto massimo di 12 000 franchi. A gennaio 2012 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale ha iniziato la deliberazione sugli articoli.

Tali decisioni sono state motivate dall'effettivo interesse pubblico a garantire il livello di formazione più elevato possibile. Il target, tuttavia, non poteva comprendere anche i costosi corsi postdiploma e di perfezionamento delle università e si è dunque limitato a una fascia intermedia, compresa tra 6 000 e 12 000 franchi. A livello finanziario, i costi stimati ammontano a 10 milioni di franchi per la Confederazione e a 60 milioni di franchi per i Cantoni.

Anche nella formazione professionale superiore è possibile fare domanda per una borsa di studio. In questo settore della formazione le borse di studio rappresentano il 5,5 per cento del totale¹⁷ e hanno un importo medio pressoché identico a quello delle borse di studio accordate agli studenti delle scuole universitarie professionali e delle università. Anche in quest'ambito, tuttavia, vi sono grosse differenze soprattutto a livello regionale. L'accordo intercantonale per l'armonizzazione delle borse di studio (concordato sulle borse di studio) del giugno 2009 ha fissato per la prima volta principi e requisiti minimi generali per l'assegnazione. In particolare, l'accordo include esplicitamente la formazione professionale superiore, ovvero sia gli esami federali sia i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori.

¹⁷ Ufficio federale di statistica (2010). *Kantonale Stipendien und Darlehen*: p. 21.
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/themen/15/22/publ.html> [stato: 28 luglio 2011].

3 Necessità d'intervento

L'attuale regolamentazione della formazione professionale superiore si basa sulle condizioni quadro degli anni sessanta e settanta del secolo scorso. Nel contesto della riorganizzazione della formazione professionale tale settore non era stato riformato ed era stato incluso senza modifiche – ad eccezione della classificazione al livello terziario – nella nuova legge sulla formazione professionale.

Nel frattempo, per esigenze di comparabilità e a causa della globalizzazione, gli standard per il posizionamento delle qualifiche e delle offerte formative nella formazione professionale e nell'intero sistema formativo sono diventati più severi, soprattutto nel confronto internazionale ma anche nella stessa Svizzera, come mostra il tema della mobilità professionale.¹⁸ Oltre al prestigio, per la formazione professionale contano molto il cospicuo contributo privato al finanziamento e l'impegno a titolo onorifico.

La questione del posizionamento della formazione professionale superiore si è acuita per due motivi:

1. la nuova legge sulla formazione professionale aveva l'intento dichiarato di integrare la formazione professionale nel sistema formativo. Per questo con la sua entrata in vigore nel 2004 sono stati aggiunti tutti i settori non accademici come quelli sanitario, sociale e artistico, agricolo e forestale. La legge, inoltre, ha definito per la prima volta la formazione professionale superiore come parte del settore terziario e non più come semplice perfezionamento professionale. A ciò si è aggiunta la riorganizzazione delle scuole universitarie e della struttura dei titoli nell'ambito della riforma di Bologna. Le scuole universitarie hanno sfruttato l'occasione per introdurre titoli di perfezionamento (Master, Certificate e Diploma of Advanced Studies, MAS, CAS e DAS) che sono entrati in concorrenza diretta con quelli della formazione professionale superiore sia in termini di prestigio che di costo;¹⁹
2. in seguito all'internazionalizzazione dell'economia i titoli svizzeri sono sempre più in concorrenza con titoli e sistemi esteri.

Finanziamento

Soprattutto la parte della formazione professionale di base parallela all'attività lavorativa, ovvero gli esami federali, si fonda perlopiù sull'elevato contributo del mondo economico e delle persone in formazione, mentre il finanziamento del sistema scolastico è prevalentemente pubblico. È su questo che si basa l'appello, soprattutto del settore artigianale, per un'effettiva «parità di trattamento».

Il naturale funzionamento della formazione professionale superiore sostenuta dall'economia e la conseguente espansione dell'offerta in base al bisogno di nuove qualifiche ha permesso di trovare soluzioni pragmatiche e diversificate. Ciò è stato possibile anche grazie a un'intensa attività di volontariato degli enti organizzatori e dei periti d'esame, messa a rischio dalla crescente professionalizzazione. Tutto ciò si riflette in una modalità di finanziamento che appare oggi poco trasparente. Sono in corso indagini mirate sui flussi finanziari, la ripartizione degli oneri e le relative ripercussioni.

Ricerca del consenso: evitare interventi incontrollati sul sistema

Negli ambienti della formazione professionale è opinione condivisa che occorre incentivare la permeabilità e la vicinanza al mercato del lavoro del sistema della formazione professionale superiore. Tuttavia, il dibattito su come applicare al meglio tale principio è solo all'inizio.

Senza dubbio chi svolge una formazione professionale non deve essere penalizzato rispetto a chi sceglie un percorso accademico. La permeabilità raggiunta oggi tra i percorsi formativi lascia presagire anche l'equiparazione delle condizioni quadro finanziarie. Tuttavia, non vi è accordo sulle misure necessarie per realizzare questo principio.

¹⁸ In questo contesto, le attività svolte nell'ambito del Quadro europeo delle qualifiche (QEQ) e del Quadro nazionale delle qualifiche (QNQ-CH) assumono un'importanza particolare.

¹⁹ Cfr. il Rapporto del Dipartimento federale dell'economia in risposta al postulato 05.3716 «Ordinanza sui titoli attribuiti dalle scuole universitarie professionali» Titoli bachelor e master e denominazioni professionali: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/23544.pdf>

Prima di qualsiasi modifica dell'attuale modalità di finanziamento, oltre a verificare l'effettiva disponibilità dei fondi e la loro ripartizione tra i settori formativi, occorre chiedersi se si stia tenendo conto dei vantaggi indiscussi della formazione professionale superiore e se vi sia il rischio di un'eccessiva scolarizzazione e regolamentazione. L'obiettivo è non perdere mai di vista l'integrità del livello terziario e della formazione professionale superiore, di cui fanno parte anche i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori. Solo mantenendo una visione d'insieme, infatti, è possibile evitare che singole misure provochino trasferimenti e altri effetti indesiderati.²⁰

Il presente rapporto riguarda unicamente la modifica del finanziamento diretto nell'ambito degli esami. Si tratta, nelle intenzioni, di una misura rapidamente applicabile, che non sconvolge il sistema e che mira ad alleggerire l'onere gravante sugli organi d'esame e sulle persone in formazione. Dovrebbe inoltre contribuire a migliorare l'organizzazione degli esami federali e ad abbassare i costi a carico dei candidati. In ogni caso, anche in futuro gli enti organizzatori e i candidati continueranno a sostenere parte delle spese in quanto è escluso un finanziamento del 100 per cento.

²⁰ Cattaneo, M.A. & Wolter, S. (2011). Le bénéfice individuel d'une formation professionnelle supérieure. *La vie économique* (12), pp. 63-66.

4 Aspetti legali e finanziari

Uno degli obiettivi prioritari è quello di offrire una formazione professionale superiore a prezzi accessibili, i cui studenti non vengano discriminati rispetto a chi frequenta una scuola universitaria²¹. Inoltre, vi è la volontà dichiarata di promuovere e consolidare gli esami federali come un valido strumento di qualificazione professionale orientato al mercato del lavoro.

Come emerge nel capitolo 2, la formazione professionale superiore è caratterizzata da una grande varietà per quanto riguarda le offerte, i costi e i finanziamenti statali. Tuttavia, mancano dati attendibili sull'entità dei flussi di finanziamento e sui loro effetti, soprattutto per quanto riguarda gli esami federali di professione e gli esami professionali federali superiori, particolarmente economici e flessibili. Ciò rende più difficile trovare un accordo su come migliorare gli esami e sostenere i candidati.

- ➔ Un cambiamento radicale del sistema comporterebbe una revisione della legge sulla formazione professionale in un'ottica al momento non prevedibile. La revisione riguarderebbe, da un lato, l'intero sistema attuale di finanziamento della formazione professionale, la quota a carico della Confederazione, i compiti dei Cantoni e, dall'altro, le modalità e l'entità dell'intervento statale nei confronti degli organi d'esame.
- ➔ Per questo, il Consiglio federale ha deciso di porre in consultazione l'unica misura possibile e rapidamente applicabile nel contesto della legislazione vigente sulla formazione professionale: l'aumento dell'aliquota di sussidio per gli esami federali di professione e gli esami professionali federali superiori.

I rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e delle principali organizzazioni sociali si sono incontrati per discutere le varie soluzioni possibili. Alla luce delle numerose incognite, sono giunti alla conclusione che gli accertamenti dei flussi finanziari della formazione professionale superiore in corso da parte dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) e della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) devono continuare. Inoltre, essi sostengono la modifica dell'articolo 65 dell'ordinanza sulla formazione professionale proposta dal Consiglio federale in quanto misura rapidamente applicabile, non lesiva della concorrenza e giustificata a livello di politica educativa.

4.1 Assunzione dei costi da parte della Confederazione

Secondo gli studi citati in precedenza²², i costi complessivi per lo svolgimento degli esami ammontano oggi a circa 50 milioni di franchi all'anno. Secondo lo studio PwC, circa il 40 per cento dei costi degli esami viene speso per le indennità dei periti. Qualora tali indennità raddoppiassero in seguito alla professionalizzazione degli esami²³, i costi complessivi ammonterebbero a 65 milioni di franchi.

Con un'aliquota di sussidio standard al 60 per cento si calcola che i costi annui ammonterebbero a 40 milioni di franchi. Le eccezioni fino all'80 per cento, di entità ancora incerta, saranno presumibilmente trascurabili. La nuova regolamentazione produrrebbe 25 milioni di franchi di costi supplementari per la Confederazione rispetto all'aliquota del 25 per cento, in vigore dal 2011 ma ancora non del tutto attuata.²⁴ In base alle disposizioni dell'articolo 56 LFPr questi costi supplementari sono a carico della Confederazione.

4.2 Ripercussioni sui Cantoni

Secondo la regola di finanziamento di cui all'articolo 59 capoverso 2 della legge sulla formazione professionale il valore indicativo per la partecipazione alle spese della Confederazione è pari a «un quarto delle spese dell'ente pubblico per la formazione professionale conformemente alla presente

²¹ Cfr. l'art. 61a cpv. 3 della Costituzione federale: «La Confederazione e i Cantoni s'impegnano affinché le vie della formazione generale e quelle della formazione professionale trovino un riconoscimento equivalente nella società.»

²² Cfr. studi PwC ed econcept, note 13 e 14.

²³ In base al finanziamento in vigore fino al 2010 l'onorario computabile dei periti era di 180 franchi al giorno. Nella prassi, tuttavia, i periti venivano pagati di più.

²⁴ Cfr. punto 2.1.1 e nota 25.

legge». Occorre notare che si tratta dell'importo totale delle spese dell'ente pubblico e non della partecipazione federale ai costi sostenuti dai Cantoni.

In altre parole: maggiori sono i fondi per la formazione professionale che la Confederazione versa direttamente a terzi, minore è la quota a disposizione per i contributi forfettari destinati ai Cantoni. Finora si è trattato di un'eventualità remota poiché ogni anno la Confederazione aumentava in modo più che proporzionale i contributi ai Cantoni per raggiungere il 25 per cento delle spese pubbliche per la formazione professionale (nel 2004 la copertura è stata appena del 16%). In seguito alle decisioni del Parlamento sul Messaggio ERI 2012, tale valore verrà raggiunto nell'anno in corso e mantenuto nei prossimi anni, conformemente alle richieste del Consiglio federale per il periodo ERI 2013-2016.

Il fabbisogno finanziario supplementare per la nuova regolamentazione degli esami federali nel periodo ERI 2013-2016 verrà probabilmente coperto con il credito d'impegno previsto all'articolo 59 capoverso 1 lettera b della legge sulla formazione professionale. A tal fine verranno esauriti i fondi federali disponibili. Gli accertamenti sul finanziamento della formazione professionale superiore aumenteranno la trasparenza in futuro, mentre la verifica dei conteggi eviterà un incremento incontrollato dei costi.

4.3 Riferimento all'articolo 56 LFP

La maggior parte delle spese per la formazione professionale è sostenuta dai Cantoni, che ricevono un apposito sussidio forfettario da parte della Confederazione. L'intervento diretto e nei confronti di terzi da parte di quest'ultima sarà limitato a pochi ambiti. Il finanziamento degli esami è così disciplinato dall'articolo 56 LFP: «La Confederazione può concedere contributi per l'organizzazione degli esami federali di professione e degli esami professionali federali superiori.»

L'organizzazione degli esami di professione e degli esami professionali superiori per il rilascio di un attestato professionale o di un diploma risponde a fini di politica formativa e non deve diventare una fonte di reddito per gli operatori della formazione. L'articolo 39 capoverso 4 OFPr, che disciplina la partecipazione ai costi, precisa che «i proventi derivanti dai compensi versati per gli esami federali di professione e gli esami professionali federali superiori non possono superare il totale dei costi sopportati dagli organi responsabili, calcolati su una media di sei anni tenendo conto della costituzione di un'adeguata riserva». In questo modo, si garantisce che anche in futuro l'organizzazione degli esami finanziati dalla Confederazione non diventi una fonte di guadagno.

5 Spiegazione della modifica all'ordinanza

Il finanziamento dell'organizzazione degli esami federali di professione e degli esami professionali federali superiori è sempre stato di competenza direttamente federale. Ciò che cambia oggi è l'importo: l'ordinanza in vigore aveva già aumentato l'aliquota di sussidio rispetto al diritto previgente portandola al 25 per cento²⁵, quota che verrà raggiunta a partire dal 2011.

5.1 Aumento dell'aliquota di sussidio al 60 per cento

La proposta di aumentare i contributi diretti della Confederazione allo svolgimento degli esami federali si basa sugli articoli 63 e 64 OFPr, che disciplinano rispettivamente i contributi per lo sviluppo della formazione professionale e i contributi per prestazioni particolari di interesse pubblico. In entrambi i casi l'obiettivo della Confederazione è quello di fornire un sostegno effettivo, rispettando al contempo il principio di una partecipazione propria adeguata.

Un'aliquota del 60 per cento – limitata all'organizzazione degli esami federali – costituisce uno sgravio che non esclude altre partecipazioni ai costi come, ad esempio, quella dei candidati o il cofinanziamento da parte dei datori di lavoro. Anche gli organi d'esame possono assumersi i costi se lo desiderano. I settori professionali, infatti, hanno tutto l'interesse a formare al meglio le proprie nuove leve.

Le condizioni per l'assegnazione di contributi elencate all'articolo 57 LFPr, ovvero conformità a una necessità, conformità organizzativa allo scopo e presenza di sufficienti provvedimenti che assicurino lo sviluppo della qualità, sono ancora valide e saranno verificate anche in futuro dall'UFFT.

5.2 Aumento eccezionale fino all'80 per cento

A livello di politica della formazione occorre far sì che i costi a carico dei candidati siano sostenibili e comparabili a quelli di altri esami. Perciò, per gli esami particolarmente onerosi deve essere consentito un aumento del sussidio federale da un minimo del 60 a un massimo dell'80 per cento. Tale opzione è prevista anche negli articoli summenzionati relativi allo sviluppo della formazione professionale e alle prestazioni particolari di interesse pubblico. L'ufficio federale competente (UFFT) emana apposite direttive in merito ai sensi dell'articolo 66 OFPr.

Il rischio che il finanziamento della formazione professionale esaurisca le risorse dei settori più piccoli e più deboli economicamente può essere compensato con altri strumenti, in particolare con le disposizioni degli articoli 54 (contributi per progetti di sviluppo) e 55 (prestazioni particolari di interesse pubblico) LFPr associate ai criteri di cui all'articolo 64 capoverso 2 OFPr: grado di interesse, possibilità di prestazioni proprie, urgenza.

5.3 Nuovo articolo dell'ordinanza sulla formazione professionale

Nell'ordinanza sulla formazione professionale in vigore gli esami federali e i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori finanziati direttamente dalla Confederazione sono equiparati e trattati congiuntamente nell'articolo 65. L'aumento qui proposto dei contributi per l'organizzazione degli esami federali richiede una divisione di tale articolo. D'ora in poi i cicli di formazione delle scuole professionali superiori, attualmente finanziati dalla Confederazione, verranno disciplinati dal nuovo articolo 65a. Sul piano del contenuto le disposizioni rimangono invariate.

²⁵ Dal confronto con le percentuali di sussidio delle legislazione precedente emerge soprattutto che queste ultime si basavano sui «costi computabili» e che dipendevano dalla capacità finanziaria del Cantone. La LFPr del 2002, invece, fa riferimento ai costi complessivi (nell'ambito della nuova perequazione finanziaria si tiene conto della capacità finanziaria). Secondo i calcoli effettuati dal Centro di ricerche congiunturali (KOF) del PF di Zurigo alla vigilia della riforma della formazione professionale, con il sistema dei costi computabili era possibile sussidiare solo la metà dei costi effettivi a livello dell'intera formazione professionale (cfr. Andreas Frick e Daniel Staib, *Öffentliche Finanzierung der Berufsbildung in der Schweiz*, ottobre 1999, Zurigo (www.kof.ethz.ch/papers/BBT_Bericht.pdf)).

6 Progetto: articolo 65 OFPr e articolo 65a OFPr (nuovo)

Art. 65 Contributi per lo svolgimento di esami federali di professione ed esami professionali federali superiori (art. 56 LFPr)

¹ *I contributi federali ai sensi dell'articolo 56 LFPr per lo svolgimento di esami federali di professione ed esami professionali federali superiori coprono al massimo il 60 per cento dei costi.*

² *Per gli esami particolarmente onerosi per motivi tecnici può essere concesso un contributo pari al massimo all'80 per cento dei costi. A tal fine occorre presentare una richiesta motivata.*

Art. 65a Contributi per i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori (art. 56 LFPr)

¹ I contributi federali ai sensi dell'articolo 56 LFPr per i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori coprono al massimo il 25 per cento dei costi.

² I contributi a favore di cicli di formazione delle scuole specializzate superiori sono concessi soltanto se:

- a. i cicli di formazione sono offerti da organizzazioni del mondo del lavoro d'importanza nazionale e attive su tutto il territorio del Paese; e
- b. per i cicli di formazione non vengono pagati contributi cantonali.