



Modifica della legge sulla formazione professionale (LFPr): rafforzamento della formazione professionale superiore; apertura della procedura di consultazione

Rapporto esplicativo

Berna, gennaio 2015

Indice

1	Situazione iniziale.....	3
1.1	Importanza della formazione professionale superiore	4
1.2	Finanziamento della formazione professionale superiore	6
1.3	Sfide.....	8
2	Esami federali	9
2.1	Corsi preparatori	10
2.2	Situazione attuale del finanziamento pubblico degli esami federali	11
3	Nuova normativa proposta	13
3.1	Nuovo sistema di finanziamento.....	15
3.2	Vantaggi del finanziamento orientato alla persona	16
3.3	Competenza della Confederazione	17
3.4	Organizzazione del modello di finanziamento	17
3.5	Attuazione.....	19
4	Commenti alle disposizioni da modificare.....	21
4.1	Premessa relativa al progetto e all'entrata in vigore	21
4.2	Modifiche alla legge sulla formazione professionale	22
4.3	Modifiche all'ordinanza sulla formazione professionale	23
5	Ripercussioni	24
5.1	Ripercussioni sugli attori della formazione professionale superiore	24
5.2	Ripercussioni sulla partecipazione alla formazione, sulla concorrenza e sui costi dei corsi....	27
5.3	Effetti finanziari	29
5.4	Effetti sui Cantoni	31
6	Progetto di legge	32
7	Bibliografia.....	34

1 Situazione iniziale

Dall'entrata in vigore della nuova legge sulla formazione professionale¹ nel 2004, la formazione professionale superiore rientra nel livello terziario non universitario e comprende:

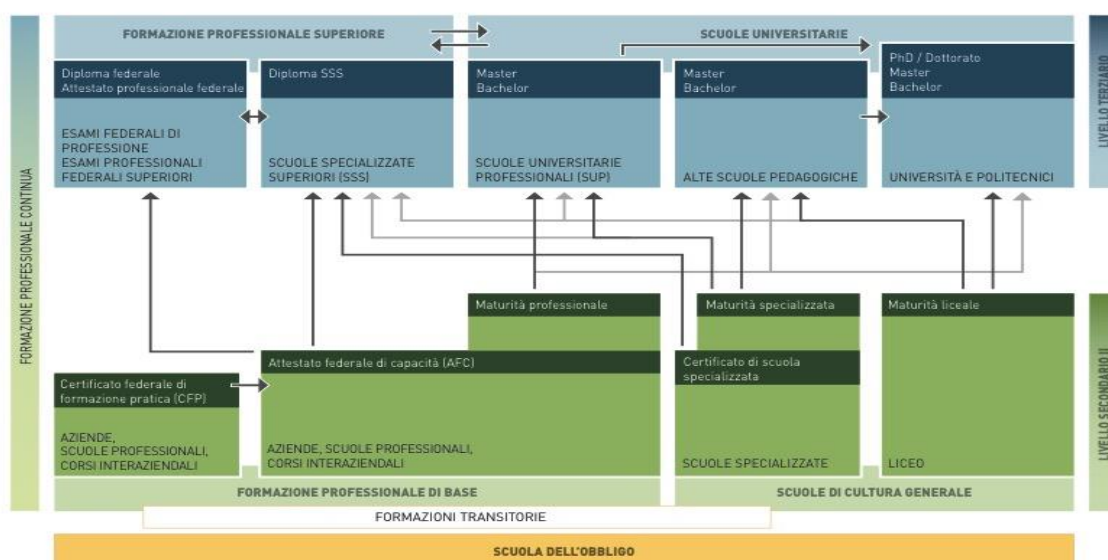
- gli esami federali di professione (EP);
- gli esami federali professionali superiori (EPS);
- i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori (SSS) riconosciuti dalla Confederazione.

La formazione professionale superiore rappresenta per la Svizzera un eccezionale strumento di perfezionamento poichè offre, alle persone con un titolo e un'esperienza professionale, la possibilità di collegare tra loro le abilità pratiche e le conoscenze teoriche per assumere responsabilità tecniche e gestionali. A differenza del settore universitario, non è necessaria la maturità, ma sono richieste qualifiche professionali pertinenti e un'esperienza pratica pluriennale.

Gli esami federali di professione con attestato professionale federale e gli esami federali professionali superiori con diploma, in particolare, rappresentano per i professionisti una possibilità continua di qualificazione, orientata al mondo del lavoro e dotata della necessaria flessibilità per rispondere ai cambiamenti del mercato. Gli esami professionali sono il primo passo verso l'approfondimento professionale e la specializzazione dopo la formazione professionale di base o dopo il conseguimento di un altro titolo del livello secondario II. Se per un settore professionale sono previsti sia un esame di professione sia un esame professionale superiore, l'attestato professionale federale ottenuto con l'esame di professione costituisce, di norma, una delle condizioni d'ammissione all'esame professionale superiore. Quest'ultimo ha un duplice scopo: permettere ai professionisti che lo superano di acquisire la qualifica di esperti nel proprio campo professionale e prepararsi in maniera adeguata alla gestione di un'azienda. La preparazione agli esami federali avviene di norma in parallelo all'attività lavorativa, come autodidatti o seguendo un corso preparatorio non regolamentato.

I cicli di formazione delle scuole specializzate superiori riconosciuti dalla Confederazione trasmettono agli periti del livello secondario II le competenze professionali e gestionali necessarie in un determinato ambito professionale. Hanno un'impostazione più larga e generale rispetto agli esami federali e si svolgono in un ambito scolastico. Inoltre, l'intera durata della formazione e la procedura di qualificazione finale sono regolamentate. I cicli di formazione possono svolgersi a tempo pieno o in parallelo all'attività lavorativa.

Figura 1: sistema di formazione svizzero²



¹ Legge del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (LFPr; **RS 412.10**).

Per rafforzare la formazione professionale superiore, nel 2013 la Confederazione ha lanciato un progetto strategico per discutere e sviluppare le soluzioni possibili con i Cantoni e le organizzazioni del mondo del lavoro. Il progetto si compone di tre sottoprogetti: finanziamento, posizionamento e strumenti. Il sottoprogetto «posizionamento» elabora delle misure idonee per un migliore posizionamento dei titoli della formazione professionale superiore a livello nazionale e internazionale. A questo proposito si deve menzionare in special modo l'ordinanza del Consiglio federale relativa al Quadro nazionale delle qualifiche per i titoli della formazione professionale, entrata in vigore il 1° ottobre 2014, che pone le basi per la classificazione dei titoli formali della formazione professionale all'interno di un apposito quadro nazionale delle qualifiche (QNQ formazione professionale) e per l'elaborazione dei supplementi ai certificati e dei supplementi ai diplomi. In questo modo aumenta la trasparenza, la comprensibilità e la comparabilità dei titoli svizzeri della formazione professionale di base e superiore a livello nazionale e internazionale. Il sottoprogetto «strumenti» prevede misure per aumentare le informazioni strategiche nella formazione professionale superiore, oggi parzialmente mancanti, con l'impiego di migliori strumenti statistici. Nella presente procedura di consultazione viene presentato come risultato del sottoprogetto «finanziamento» un nuovo finanziamento federale a favore dei candidati agli esami federali della formazione professionale superiore.

1.1 Importanza della formazione professionale superiore

In un periodo in cui si assiste a un crescente aumento delle aspettative, la formazione professionale superiore consente l'acquisizione di qualifiche ampie e approfondite senza gravare, come avviene a livello internazionale, sul settore universitario. La Confederazione, i Cantoni e le organizzazioni del mondo del lavoro si impegnano congiuntamente per offrire una formazione professionale di alta qualità. Il forte coinvolgimento delle organizzazioni del mondo del lavoro rappresenta un presupposto fondamentale per orientare gli esami e l'offerta formative alle esigenze del mercato del lavoro. Il numero delle offerte della formazione professionale superiore rispecchia le molteplici necessità del mercato del lavoro relative alla specializzazione dei lavoratori.

Attualmente esistono circa 240 esami federali di professione e 170 esami professionali superiori³ e sono in corso di elaborazione altri 50 nuovi esami federali. I circa 450 cicli di formazione delle scuole specializzate superiori sono ripartiti in otto campi con 55 specializzazioni, di cui circa la metà è già riconosciuta dalla nuova legislazione o attualmente oggetto di una procedura di riconoscimento.⁴ Annualmente vengono rilasciati circa 17 000 titoli relativi agli esami federali e oltre 7 500 titoli federali riconosciuti delle scuole specializzate superiori.⁵ Circa il 15 per cento delle persone occupate nell'economia svizzera possiede un titolo della formazione professionale superiore (esame federale di professione o esame professionale federale superiore, cicli di formazione delle scuole specializzate superiori riconosciuti a livello federale; v. fig. 2) ed è attiva sia nelle piccole sia nelle medie imprese (PMI), ma anche nelle grandi aziende e dimostra un tasso di attività molto elevato.

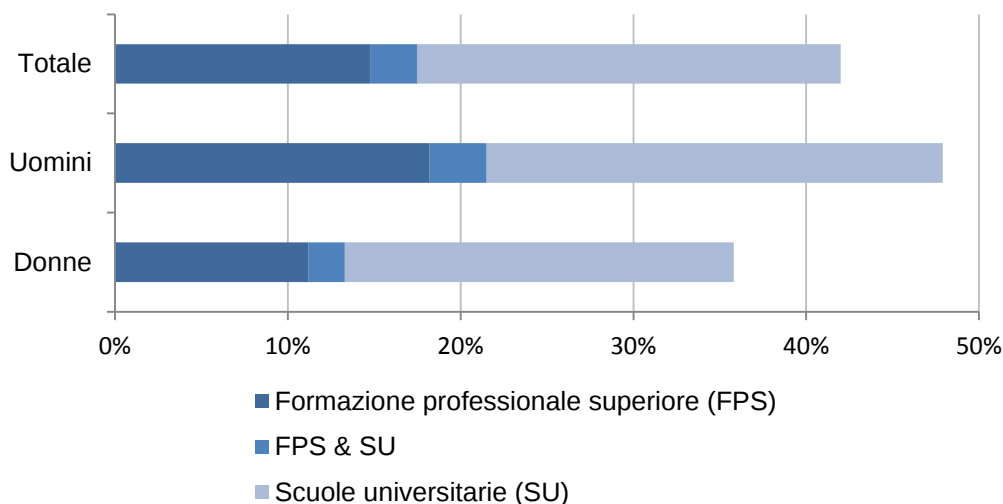
² Rappresentazione propria SEFRI.

³ Cfr. Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione. *Formazione professionale superiore – elenco delle professioni*. URL: <http://www.sbfi.admin.ch/bvz/hbb/index.html?lang=it> [stato al 30.09.2014].

⁴ Cfr. Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione. *Quadro d'insieme dei cicli di formazione SSS riconosciuti per Cantone*. URL: <http://www.sbfi.admin.ch/berufsbildung/01472/01487/index.html?lang=it> [stato al 26.09.2014].

⁵ Cfr. Ufficio federale di statistica (2013). *Tertiärstufe: Höhere Berufsbildung – Übersichtstabellen*. URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/05/key/blank/uebersicht.html> [stato al 26.09.2014] (disponibile solo in tedesco e francese).

Figura 2: quota di occupati tra i 25 e i 64 anni in possesso di un titolo di livello terziario nel 2013⁶



Mezzi per contrastare la carenza di personale qualificato

Di fronte alla carenza di personale qualificato, gli studenti della formazione professionale superiore assumono un'importanza particolare. Il 6 novembre 2013 il Consiglio federale ha adottato un apposito pacchetto di misure e individuato quattro campi d'attività per contrastare la carenza di personale qualificato:

- specializzazione in funzione delle esigenze del mondo del lavoro;
- miglioramento della conciliabilità tra vita familiare e vita professionale;
- creazione di condizioni adeguate per l'occupazione dei lavoratori anziani;
- promozione delle innovazioni come risposta alla carenza di personale qualificato a seguito di una maggiore produttività.

I titoli della formazione professionale superiore, grazie al loro orientamento al mercato, sono in grado di rispondere direttamente alle necessità del mondo del lavoro. Al contempo, le misure per il rafforzamento della formazione professionale superiore sono parte delle misure di formazione per contrastare la carenza di personale qualificato.

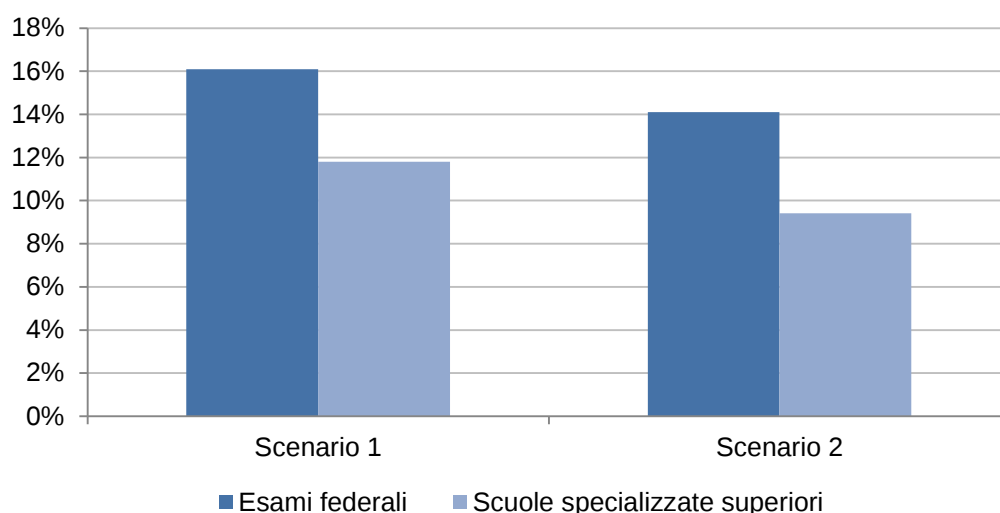
Rendimento della formazione

Un indicatore importante dei costi e dei benefici di una formazione non è il semplice ammontare del reddito, bensì il rendimento della formazione, ovvero il reddito conseguito durante la vita attiva in rapporto ai costi di formazione. In questo caso la formazione professionale superiore ottiene il risultato migliore (v. figura 3): la rendita relativa a ogni anno di formazione è nettamente superiore rispetto a quella di un qualsiasi altro anno di formazione di un ciclo di studi formale in Svizzera. Quest'ultima si attesta attorno al sette per cento per ogni anno di formazione, mentre per le scuole specializzate superiori le rendite si attestano attorno al 10 per cento e salgono addirittura al 16 per cento nel caso degli esami di professione e degli esami professionali superiori.⁷

⁶ Cfr. Ufficio federale di statistica (2013). *Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS)*. URL: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen_quellen/blank/blank/enquete_suisse_sur/08.html [stato al 29.10.2014]

⁷ Cfr. CSRE (2014). *Rapporto sul sistema educativo svizzero 2014*, pag. 260.

Figura 3: rendimento della formazione professionale superiore basato sui costi e sugli scenari di salario per un anno di formazione standard (2010)⁸



Lo scenario 1 relativo alle scuole specializzate superiori considera un'attività di studio a tempo parziale dove solo il 50% dei costi di formazione è a carico degli studenti; lo scenario 2 considera invece un'attività di studio a tempo pieno con piena assunzione dei costi. Per gli esami relativi allo scenario 1, si considera un grado di occupazione dell'80% con un'assunzione dei costi del 50%, mentre nello scenario 2 si considera un grado di occupazione del 50% e un'assunzione dei costi del 50%.

1.2 Finanziamento della formazione professionale superiore

La formazione professionale è finanziata in maniera congiunta dalla Confederazione, dai Cantoni e dai privati. Attualmente la maggior parte è a carico del settore economico e degli studenti.

Sostegno pubblico: Confederazione e Cantoni

Lo Stato fornisce alla formazione professionale superiore e alla formazione professionale continua un contributo finanziario annuo di circa 500 milioni di franchi. I Cantoni e la Confederazione finanziano le offerte per i cicli di formazione delle scuole superiori specializzate. Nel 2012, l'ammontare dei costi relativi a queste offerte si è attestato attorno ai 337 milioni di franchi. Lo Stato finanzia solo parzialmente i costi dei corsi di preparazione agli esami federali di professione e agli esami professionali superiori. Una quota importante dei costi è finanziata da privati (datori di lavoro, studenti). Nel 2012 il contributo della Confederazione e dei Cantoni per la formazione professionale continua e per i corsi di preparazione agli esami di professione e agli esami professionali superiori è stato di circa 139 milioni di franchi.⁹ Oltre a ciò, la Confederazione ha fornito contributi per circa 17 milioni di franchi per lo svolgimento degli esami di professione e degli esami professionali superiori e circa un milione di franchi di contributi per lo sviluppo degli esami federali.¹⁰

Detrazioni fiscali e borse di studio

In molti Cantoni, i costi individuali sostenuti per una formazione professionale superiore possono essere dedotti dall'imposta sul reddito come costi per la formazione continua; tuttavia, la prassi fiscale varia da Cantone a Cantone. Il Consiglio federale¹¹ ha emanato la legge federale sul trattamento fiscale delle spese di formazione e perfezionamento professionali¹², che entrerà in vigore il 1° gennaio 2016: le nuove disposizioni rivedono e semplificano la legge federale sull'imposta federale diretta

⁸ Cfr. Cattaneo, M. A. (2011). *New estimation of private returns to higher professional education and training. Empirical Research in Vocational Education and Training*, (2), pagg. 71–84.

⁹ Cfr. Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (2013). *Vollkostenrechnung der kantonalen Berufsbildung 2012* (disponibile in tedesco e francese).

¹⁰ Dal 1° gennaio 2013 (revisione dell'articolo 65 dell'OFPr) i contributi per lo svolgimento degli esami federali passano dal 25% al 60%, fino all'80% per i casi eccezionali (revisione dell'articolo 65 dell'OFPr).

¹¹ Decisione del 16 aprile 2014.

¹² Cf. FF 2013 7385.

(LIFD)¹³ e la legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)¹⁴. I costi relativi alla formazione e al perfezionamento professionale devono essere trattati in base al principio costituzionale dell'imposizione secondo la capacità economica, che prevede la deducibilità delle spese di formazione e di perfezionamento sostenute dal contribuente per ragioni professionali.

Con la revisione delle disposizioni di legge si introduce un principio generale di deducibilità per tutte le spese di formazione e di perfezionamento relative all'attività professionale. Sono considerate legate all'attività professionale le spese relative allo svolgimento dell'attività lavorativa attuale o futura. L'importo massimo deducibile dalle imposte federali dirette ammonta a 12 000 franchi (art. 33 cpv. 1 lett. j LIFD), mentre per le imposte cantonali la LAID lascia che siano i Cantoni a definire l'importo del contributo massimo deducibile (art. 9 cpv. 1 e 2 lett. o LAID). Queste decisioni sono giustificate dall'interesse pubblico a perseguire un elevato livello formativo.

Per la formazione professionale superiore sono inoltre previste borse di studio che costituiscono circa il 7,7 per cento delle borse disponibili.¹⁵ Il valore medio di una borsa di studio è praticamente identico a quello delle borse di studio garantite agli studenti delle scuole universitarie professionali e delle università. I principi che regolano l'accesso alle borse di studio e il relativo importo variano in base al Cantone. Con l'introduzione dell'accordo intercantonale sull'armonizzazione dei criteri per la concessione delle borse di studio (concordato sulle borse di studio) del giugno 2009 sono stati stabiliti per la prima volta i principi e gli standard minimi per la concessione dei contributi per la formazione. In modo particolare la formazione professionale superiore, con gli esami federali e i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori, viene esplicitamente inserita nell'attività di formazione avente diritto ai contributi.

Finanziamento privato: settore economico

La formazione professionale superiore presenta in generale un'importante attività di finanziamento privato rispetto alla formazione terziaria di livello universitario. Ciò è in parte dovuto al sistema ed è uno dei motivi di successo sul mercato del lavoro degli studenti della formazione professionale superiore: il contributo finanziario dei datori di lavoro, che varia fortemente da caso a caso, rende selettivo l'accesso alla formazione professionale superiore e contribuisce ad innalzare il valore medio della rendita. L'impegno del settore economico è redditizio poiché le imprese possono beneficiare di personale formato ad alto livello e che soddisfa le specifiche necessità aziendali. Ciò spiega l'elevata disponibilità al finanziamento da parte dei datori di lavoro. L'impegno del settore economico va oltre alla partecipazione finanziaria: il forte coinvolgimento delle organizzazioni del mondo del lavoro rappresenta una condizione fondamentale per l'orientamento degli esami e delle offerte di formazione al mercato del lavoro. L'offerta formativa si adegua alle richieste del mercato. Questa presenza in qualità di organizzatori di esami federali e responsabili dei programmi quadro d'insegnamento¹⁶ delle scuole specializzate superiori garantisce una rapida risposta alle nuove necessità di qualificazione.

Finanziamento privato: studenti e candidati agli esami

Se per i contributi privati degli studenti alle scuole specializzate superiori non sono disponibili cifre precise, uno studio¹⁷ del 2011 ha invece dimostrato che il 65,7 per cento dei candidati agli esami federali finanzia del tutto o in parte la propria formazione per mezzo di contributi privati e che solo un terzo non deve far ricorso a contributi privati. Il 56,7 per cento dei candidati, inoltre, beneficia dei contributi forniti dai datori di lavoro sotto forma di assenze retribuite o assunzione dei costi dei corsi e degli

¹³ Legge del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD; **RS 642.11**)

¹⁴ Legge del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; **RS 642.14**)

¹⁵ Cfr. Ufficio federale di statistica (2012). *Kantonale Stipendien und Darlehen*, pag. 45 (disponibile in tedesco e francese).

¹⁶ I cicli di formazione delle scuole specializzate superiori derivano dai programmi quadro d'insegnamento sviluppati in collaborazione con le organizzazioni del mondo del lavoro. Attualmente esistono 35 differenti programmi quadro d'insegnamento.

¹⁷ Cfr. Econcept (2011). *Befragung der Kandidatinnen und Kandidaten der eidgenössischen Prüfungen im Bereich der höheren Berufsbildung. Schlussbericht del 10 novembre 2011* (disponibile in tedesco e francese).

esami. Per gli esami professionali superiori questa percentuale è leggermente superiore e si attesta al 66,5 per cento.

1.3 Sfide

L'attuale regolamentazione della formazione professionale superiore si basa sulle condizioni quadro degli anni sessanta e settanta. Tale settore non è stato coinvolto nella riorganizzazione della formazione professionale ed è stato incluso senza alcun cambiamento — a eccezione della classificazione come livello terziario — nella nuova legge sulla formazione professionale del 2004. Nel frattempo, è aumentata l'esigenza di comparare e posizionare le qualifiche e le offerte formative nella formazione professionale e nell'intero sistema formativo. I cambiamenti strutturali in seno alla formazione professionale superiore (istituzione delle scuole universitarie professionali e integrazione dei settori socio-sanitario e artistico¹⁸), la differenziazione rispetto alle scuole universitarie professionali e alla formazione professionale continua e, non da ultimo, l'internazionalizzazione, hanno reso necessario un posizionamento chiaro di questo modello didattico.

Oneri finanziari differenti per gli studenti

Oltre alle questioni relative al posizionamento, sono soprattutto le spese sostenute dagli studenti della formazione professionale superiore (tasse d'iscrizione e costo dei corsi), a volte nettamente superiori rispetto a quelle del settore universitario, ad essere criticate dai soggetti attivi nella formazione professionale e dagli ambienti politici¹⁹ come una disparità di trattamento rispetto al percorso universitario.

Considerato l'importante onere temporale e finanziario della formazione, per poter raggiungere l'obiettivo prefissato gli studenti devono essere molto motivati e poter disporre di un regolare sostegno finanziario da parte del settore privato. Negli anni scorsi, l'attenzione degli ambienti politici e dell'opinione pubblica nei confronti del finanziamento pubblico degli esami federali e dei relativi corsi di preparazione è sensibilmente aumentata. La necessità d'intervento si ravvisa soprattutto confrontando il finanziamento del sistema scolastico del livello terziario, del settore universitario e delle scuole specializzate superiori. Lo Stato partecipa sì al finanziamento degli esami federali, ma il contributo cantonale alle spese della formazione dipende dai vari sistemi esistenti e varia da Cantone a Cantone. A ciò si aggiunge il fatto che la partecipazione del datore di lavoro è spesso definita individualmente con un accordo tra datore di lavoro e dipendente. Per questo è difficile avere una panoramica delle varie possibilità di finanziamento, con la conseguenza che alcuni studenti della formazione professionale superiore devono finanziare personalmente l'intero ammontare delle spese di formazione, mentre altri hanno la possibilità di ricevere (co-)finanziamenti dallo Stato²⁰ e dai datori di lavoro²¹. In generale gli esami federali organizzati in parallelo all'attività lavorativa e i corsi di preparazione ad essi collegati vedono una maggiore partecipazione finanziaria da parte del settore economico e degli studenti rispetto a quelle formazioni (solitamente a tempo pieno) nel settore universitario o nelle scuole specializzate superiori.

¹⁸ Istituzione delle scuole specializzate superiori: nel 1996 è entrata in vigore la legge sulle scuole universitarie professionali. A seguito di ciò le scuole tecniche superiori (STS), le scuole superiori per i quadri dell'economia e dell'amministrazione (SSQEA) e le scuole superiori di arti applicate (SSAA) sono state convertite in scuole universitarie professionali. La legge sulla formazione professionale integra nella formazione professionale (anche superiore) i campi socio-sanitario e artistico finora regolamentati dai Cantoni.

¹⁹ Cfr. 13.3020 mozione Aebischer del 5.3.2013. Già nel quadro del dibattito parlamentare relativo al messaggio ERI 2013-2016 viene richiesto un rafforzamento dell'impegno finanziario della Confederazione. Nonostante il sostegno alla formazione professionale, queste richieste sono state respinte poiché la legge sulla formazione professionale non offre una base legale sufficiente.

²⁰ Cfr. Econcept (2011): una bassa rilevanza comparabile è quella tra i contributi di settore e quelli pubblici è molto bassa. La quota di candidati che hanno accesso ai contributi si attesta a un livello molto basso per gli esami di professione e per gli esami professionali superiori. In riferimento ai contributi del settore, la quota di candidati che ricevono il relativo supporto è leggermente più alta per gli esami professionali superiori (esami di professione 3,8%; esami professionali superiori 5,1%).

²¹ Cfr. Econcept (2011): il 65,7% dei candidati agli esami federali finanzia totalmente o parzialmente la propria formazione ricorrendo a contributi privati, a fronte di un terzo che non deve ricorrere a contributi privati. I contributi del datore di lavoro sotto forma di assenze retribuite o copertura delle spese dei corsi e degli esami ammontano al 56,7% dei candidati per gli esami di professione. Per gli esami professionali superiori questa quota è leggermente più alta: 66,5%.

Nell'ottica dell'equivalenza dei vari percorsi formativi deve essere perseguito un trattamento paritario. In caso contrario si potrebbero ottenere effetti di distorsione, se da una parte i partecipanti decidono di frequentare un ciclo di formazione SSS al posto di sostenere un esame federale o, dall'altra, perché le associazioni professionali e di categoria accoglierebbero con maggior favore una nuova formazione a livello di ciclo di formazione SSS al posto di un esame federale.

La nuova impostazione del finanziamento dei corsi di preparazione agli esami federali è diventata ancora più urgente poiché a livello cantonale è già stata trovata una soluzione unitaria per il finanziamento dei cicli di formazione delle scuole specializzate superiori. Dall'anno accademico 2015/16 l'accordo intercantonale sulle scuole specializzate superiori del 1998 sarà sostituito dall'accordo intercantonale sui contributi per i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori (ASSS del 2012)²². Secondo il vecchio accordo intercantonale, ogni Cantone poteva scegliere quale offerta formativa presente sul suo territorio inserire nell'accordo e quale offerta di altri Cantoni finanziare. Questo sistema di finanziamento porterebbe a una disparità di trattamento nei confronti degli studenti delle scuole specializzate superiori e dei partecipanti ai corsi di preparazione per gli esami federali che, a seconda del Cantone di domicilio e dell'offerta formativa scelta, devono sostenere costi di importo differente per lo studio e i corsi. Il nuovo accordo intercantonale sui contributi alle scuole specializzate superiori (ASSS del 2012) sarà in grado di porre un freno a questo problema e di migliorare la libera circolazione degli studenti. Si baserà sullo stesso principio su cui si basa l'accordo per il finanziamento delle università e delle scuole universitarie professionali e sopprimerà l'attuale principio «à-la-carte» per le scuole specializzate superiori. Il finanziamento dei corsi di preparazione, invece, continuerà a essere disciplinato dall'accordo intercantonale del 1998. Nei seguenti capitoli viene formulata una proposta a livello federale per introdurre una nuova regolamentazione di partecipazione statale anche nel settore dei corsi di preparazione agli esami federali e per migliorare la libertà di circolazione.

2 Esami federali

Gli esami federali rappresentano un caso particolare nel sistema della formazione. Non viene definito il percorso per il conseguimento del titolo (ossia formazione e contenuti), bensì unicamente la o le qualifiche professionali da attestare. Il termine «esame» deve quindi essere inteso in senso letterale: gli esami verificano e confermano le competenze operative in situazioni orientate alla prassi professionale. Le condizioni d'ammissione all'esame non sono costituite da corsi regolamentati ma da una qualifica professionale pertinente del livello secondario II e da un'esperienza professionale pluriennale.

Professionisti qualificati per il mercato del lavoro

Un'impostazione coerente al mercato del lavoro e la rapida inclusione di nuove conoscenze e tecnologie nei profili richiesti contraddistinguono i titoli della formazione professionale superiore. Le associazioni e gli organi responsabili formulano i regolamenti d'esame che devono essere approvati dalla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione SEFRI. L'approvazione consente all'organo responsabile dell'esame di rilasciare attestati professionali o diplomi federali. All'interno di un campo professionale, l'esame professionale superiore si differenzia dall'esame di professione per i requisiti più elevati. In generale, gli esami federali sono molto dinamici: le condizioni quadro istituzionali permettono di reagire in maniera efficace e tempestiva al mutamento del mercato del lavoro, sia mediante adeguamento delle offerte esistenti, sia con l'introduzione di nuove offerte.²³ Degli oltre 400 esami esistenti, ve ne sono sempre circa un centinaio in fase di elaborazione o revisione. La disposizione delle condizioni quadro istituzionali è da conservare.

²² L'ASSS è entrato in vigore il 1° gennaio 2014.

²³ Esempi: Pianificatrice/Pianificatore in illuminazione con attestato professionale federale come risposta alla temuta riduzione dell'approvvigionamento energetico e il preoccupante effetto dell'inquinamento luminoso sulla flora e sulla fauna. Coordinatore/coordinatrice di ambulatorio medico (*medizinische/r Praxiskoordinator/in*) con attestato professionale federale come risposta ai nuovi tipi di studio (poliambulatori).

Strumento per lo sviluppo del personale

Per le aziende in particolare, gli esami federali sono uno strumento per lo sviluppo del personale. Durante la preparazione all'esame federale i collaboratori continuano a lavorare in azienda, sfruttando le nuove conoscenze e abilità acquisite. Per questo spesso i candidati sono sostenuti dal datore di lavoro nella preparazione agli esami federali mediante contributi alla formazione oppure con il versamento del salario anche durante le assenze legate alla formazione. In cambio però, i lavoratori si impegnano a rimanere in azienda per un determinato periodo di tempo dopo il conseguimento del titolo.

2.1 Corsi preparatori

Il candidato può decidere liberamente come prepararsi all'esame federale. Come dimostrato dalla stessa denominazione di «esame», contano solamente l'esame e le competenze che attesta. La frequenza di un corso preparatorio non è una condizione per l'ammissione all'esame e i corsi non sono regolamentati a livello statale. Ciò significa che non è prevista nessuna attività di sorveglianza da parte dello Stato e che gli operatori della formazione sono responsabili della pianificazione dei corsi (piano di studio, contenuti, durata, organizzazione ecc.). La legge sulla formazione professionale cita i corsi preparatori solo in maniera marginale: «i Cantoni possono proporre corsi preparatori» (art. 28 cpv. 4 LFPr²⁴). Il concetto di *corsi preparatori* comprende tutti gli insegnamenti finalizzati alla preparazione di un esame, che si tratti di singoli moduli propedeutici o dei classici corsi preparatori all'esame. I corsi preparatori sono frequentati dall'80-90 per cento dei candidati agli esami. La durata media dei corsi preparatori per gli esami professionali superiori è leggermente maggiore (3,4 semestri) rispetto a quella degli esami di professione (2,9 semestri)²⁵.

L'ampiezza dei contenuti di tali corsi preparatori rende inoltre difficile distinguere la preparazione all'esame vera e propria dalla formazione continua individuale: alcuni corsi, finalizzati alla preparazione all'esame, vengono spesso frequentati come formazione continua in alcuni settori professionali senza che i partecipanti intendano conseguire un titolo federale²⁶.

Requisiti d'ammissione orientati alle qualifiche

Di norma, per essere ammessi a sostenere un esame federale, è richiesto un attestato federale di capacità (AFC) o una qualifica equivalente e un'esperienza professionale pluriennale. Soprattutto nel settore dei servizi, gli esami federali sono aperti anche ai titolari di una formazione universitaria. I regolamenti d'esame indicano i titoli pregressi da considerare come base per l'attestato o il diploma federale che si intende ottenere, a prescindere dal percorso formativo con il quale sono stati conseguiti²⁷.

Le diverse modalità d'ammissione agli esami federali riflettono le molteplici esigenze del mercato del lavoro e dei percorsi di qualificazione. Le varie possibilità possono essere rappresentate come di seguito:

²⁴ RS 412.10

²⁵ Cfr. Econcept (2011). *Befragung der Kandidatinnen und Kandidaten der eidgenössischen Prüfungen im Bereich der höheren Berufsbildung. Schlussbericht del 10 novembre 2011*, pag. 39-42 (disponibile in tedesco e francese).

²⁶ Per es. per la contabilità

²⁷ Per es.: esame di professione specialista nella direzione di un team con attestato professionale federale: art. 8 (punto 3.31) ammissione: a) all'esame finale è ammesso chi è in possesso di un attestato federale di capacità, di un attestato di maturità o di un attestato equipollente e dispone di un'esperienza professionale di almeno tre anni, di cui almeno un anno come responsabile di un team o di un gruppo.

Figura 4: esempio: I vari percorsi formativi possibili per l'esame professionale superiore responsabile risorse umane²⁸



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

Molteplici offerte e operatori

Esiste una notevole varietà di offerte di corsi preparatori e un elevato numero di operatori di corsi (istituti di formazione cantonali, centri di formazione, associazioni professionali o operatori privati). Secondo i rilevamenti della SEFRI²⁹ esistono più di 1000 offerte, distribuite tra 160 operatori di diritto pubblico e 340 privati, di cui 120 istituti appartenenti alle associazioni professionali.³⁰

I corsi si differenziano notevolmente per l'organizzazione e la durata: gli operatori del settore artigianale sono di norma le varie associazioni di categoria, che organizzano la propria offerta in modo molto strutturato. Diversamente accade per la formazione commerciale e nel settore dei servizi. In questo caso esiste un'importante varietà di operatori e offerte che considerano i differenti background formativi dei partecipanti³¹.

Alla base dell'ampia scelta di corsi preparatori e della possibilità di accedere all'esame anche senza una preparazione curricolare predefinita vi è l'ottima motivazione di lasciare i candidati liberi di scegliere un'offerta di preparazione che ben si adatti alle loro conoscenze pregresse e sia conciliabile con la loro situazione lavorativa.

2.2 Situazione attuale del finanziamento pubblico degli esami federali

La Confederazione partecipa alle spese per lo svolgimento e lo sviluppo degli esami

All'inizio del 2013 la Confederazione ha aumentato la sovvenzione per lo svolgimento degli esami federali di professione e degli esami professionali federali superiori del 25 per cento per raggiungere un contributo massimo del 60 per cento, salendo fino all'80 per cento in casi eccezionali, ovvero per esami che presentano costi particolarmente elevati. Con l'aumento delle sovvenzioni si persegue il rafforzamento degli esami federali come tipologia formativa, la promozione della qualità di tali esami e il sostegno ai candidati tramite tasse d'esame meno onerose. Nel 2013 i contributi statali per lo svol-

²⁸ Cfr. Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione 2011. *La formazione professionale superiore 2011 – fatti e cifre*. URL: http://www.sbf.admin.ch/berufsbildung/01472/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,Inp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yug2Z6gpJCDeYJ6fmym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A-- [stato al: 26.09.2014]

²⁹ Fino al 31.12.2012 Ufficio federale della formazione e della tecnologia (UFFT).

³⁰ Cfr. UFFT (2008). *Bericht der Arbeitsgruppe Masterplan zur interkantonalen Finanzierung der höheren Berufsbildung*, pag. 11 (disponibile solo in tedesco).

³¹ Cfr. BASS (2009, pagg. 8-12): ambiti di reclutamento particolarmente ampi, sia in base al settore sia in base alle condizioni di ammissione dall'attestato federale di capacità fino al titolo universitario, sono quelli per responsabili della vendita e marketing.

gimento degli esami federali sono quindi passati da un importo annuo di circa due milioni di franchi a circa 17 milioni di franchi. La Confederazione, inoltre, versa delle sovvenzioni per lo sviluppo e la revisione degli esami, il cui importo nel 2013 si è attestato a più di un milione di franchi.

Sovvenzioni cantonali ai corsi preparatori – contributo indiretto della Confederazione

Lo Stato si impegna a finanziare i corsi preparatori agli esami federali. Le basi legali in materia contengono tuttavia solo una «disposizione potestativa». La legge federale sulla formazione professionale stabilisce che i Cantoni possono offrire autonomamente dei corsi preparatori (art. 28 LFPr) ma non fornisce alcuna prescrizione che preveda una partecipazione finanziaria dei Cantoni per i corsi preparatori e/o quale debba essere l'entità del finanziamento. La Confederazione finanzia indirettamente i corsi preparatori tramite i contributi forfettari ai Cantoni per la formazione professionale. Anche le disposizioni per il sovvenzionamento contenute nel precedente testo di legge sulla formazione professionale prevedevano una partecipazione della Confederazione solo in presenza di un contributo del Cantone³². 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 scegliere come impiegare i fondi. Ogni Cantone può quindi decidere autonomamente quanto destinare ai corsi preparatori.

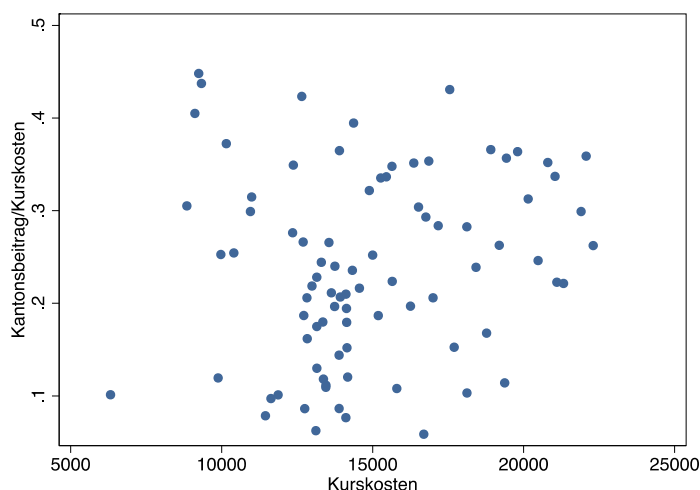
Nel 1998 è stato emanato un accordo intercantonale sulle scuole specializzate superiori per regolamentare la perequazione tra gli studenti provenienti dagli altri Cantoni. Secondo l'accordo, sono i singoli Cantoni a decidere quali cicli di formazione presenti sul proprio ambito di competenza devono essere inseriti e quali intendono finanziare negli altri Cantoni. I versamenti di compensazione sono regolamentati dal cosiddetto «principio à la carte»: in un allegato dell'accordo, aggiornato annualmente, sono elencati i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori finanziati da ogni Cantone e viene riportata la disponibilità a sostenere i corsi preparatori per gli esami federali. A partire dall'anno accademico 2015/2016, l'accordo sarà sostituito dall'Accordo intercantonale sui contributi per i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori ASSS del 2012, (cfr. 1.3) che si riferisce, diversamente dal vecchio accordo, unicamente ai cicli di formazione delle scuole specializzate superiori riconosciuti dalla Confederazione. L'accordo del 1998 resterà comunque in vigore per ciò che concerne il finanziamento dei corsi preparatori fino a quando non si troverà una soluzione alternativa a livello federale.

Il contributo pubblico per i corsi preparatori ammonta all'incirca a 60 milioni di franchi all'anno e, come nel caso dei costi per la formazione professionale, viene corrisposto perlopiù dai Cantoni poiché la quota globale della Confederazione, ai sensi dell'articolo 59 capoverso 2 LFPr, è fissata a un quarto dei costi complessivi dell'ente pubblico. La cifra di 60 milioni non è confermata, poiché dedotta da una ricerca pilota svolta nel quadro del rilevamento annuale dei costi. La difficoltà risiede nel fatto che l'unità di costo comunemente utilizzata comprende sia i corsi preparatori 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 preparatori come formazione continua individuale senza poi sostenere l'esame.

Lo Istituto Universitario Federale per la Formazione Professionale IUFPF ha analizzato le modalità con le quali i Cantoni sovvezionano attualmente i corsi preparatori³³. La quota media della partecipazione pubblica alle spese per i corsi preparatori ammonta oggi al 26 per cento circa (corrisponde alla differenza tra i costi sovvenzionati e non sovvenzionati per i corsi). La figura seguente mostra una notevole differenza di finanziamento tra i vari esempi presi in considerazione anche se l'aliquota contributiva non è mai superiore al 45 per cento.

³² Cfr. LFPr precedente (legge federale del 19 aprile 1978 sulla formazione professionale), art. 63 cpv. 3.

³³ Cfr. IUFPF (2014a). *Subjektorientierte Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung. Eine ökonomische Analyse zu Ausgangslage, Marktstruktur und Auswirkungen*, pag. 29 e segg. (disponibile solo in tedesco).

Figura 5: quota del contributo cantonale rispetto al totale delle spese per i corsi³⁴

3 Nuova normativa proposta

Nel febbraio 2013, il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca DEFR ha incaricato la SEFRI di elaborare, unitamente ai Cantoni e alle organizzazioni del mondo del lavoro, un pacchetto di misure per rafforzare la formazione professionale superiore. Nel pacchetto rientra anche il finanziamento, in qualità di sottoprogetto del progetto strategico formazione professionale superiore. Da diversi anni la ricerca di un modello per il finanziamento pubblico dei corsi preparatori è oggetto di discussione. La Confederazione, i Cantoni e i rappresentanti delle associazioni interessate sono alla ricerca di soluzioni per il finanziamento della formazione professionale superiore e, in particolare, dei corsi preparatori. Questi lavori preliminari rappresentano il punto di partenza per la definizione del nuovo sistema di finanziamento.

Definizione degli obiettivi

La formazione professionale superiore è sostenuta da enti pubblici e privati. Gran parte del finanziamento è assicurato da studenti e datori di lavoro. Lo Stato s'impegna a finanziare sia gli esami federali sia, in misura sempre maggiore, le scuole specializzate superiori. Sono soprattutto il mondo economico e le persone in formazione che finanziano la parte della formazione professionale superiore parallela all'attività lavorativa, ovvero gli esami federali e i relativi corsi preparatori. Viceversa, il finanziamento del sistema scolastico (settore universitario e scuole specializzate superiori) è prevalentemente pubblico. A livello degli studenti ciò si traduce in un elevato onere finanziario³⁵. Un nuovo sistema di finanziamento per i corsi preparatori agli esami federali deve avere una funzione correttiva allo scopo di rendere comparabile l'onere finanziario diretto di chi sostiene un esame federale con quello degli altri titoli del livello terziario.

Tuttavia, è necessario evitare che un finanziamento statale più ampio della formazione professionale superiore elimini i contributi dei datori di lavoro, importanti ai fini della selezione e quindi della redditività. Occorre un affiancamento equilibrato di contributi privati, contributi dei datori di lavoro e mezzi pubblici. Il sostegno da parte dei datori di lavoro rappresenta inoltre un elemento per lo sviluppo e per la politica del personale. Il forte impegno dell'economia a favore della formazione professionale superiore deve essere conservato anche nel caso di un aumento dell'impegno finanziario pubblico. Il legame tra l'offerta formativa e le necessità del mercato del lavoro, in special modo, viene visto in generale come «unique selling proposition» della formazione professionale superiore.

³⁴ Figura tratta da: IUFFP (2014a). *Subjektorientierte Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung. Eine ökonomische Analyse zu Ausgangslage, Marktstruktur und Auswirkungen*, pag. 30.

³⁵ Cfr. Econcept (2010): secondo l'indagine svolta tra i candidati agli esami federali del 2010 l'importo medio dei costi per un corso preparatorio per gli esami di professione EP ammonta a circa 9000 franchi. Per gli esami professionali superiori EPS, l'importo sale a 13000 franchi, mentre le spese per il materiale per l'EP sono di circa 1000 franchi e per l'EPS ammontano a 1700 franchi.

Le indagini svolte tra i partecipanti³⁶ hanno inoltre mostrato che, per i partecipanti ai corsi preparatori, la conciliabilità tra lavoro, formazione e famiglia rappresenta una sfida. Un ampliamento del sostegno pubblico potrebbe permettere di realizzare offerte più flessibili dal punto di vista temporale, nell'interesse dei partecipanti e dei datori di lavoro.

Da un ampliamento del sostegno (finanziario) statale a favore degli studenti della formazione professionale superiore ci si attende un aumento della domanda per questo tipo di titoli e formazioni. La formazione professionale superiore potrebbe contribuire positivamente nel quadro della situazione critica dovuta alla carenza di personale qualificato.

Premesse per l'elaborazione: evitare interventi incontrollati sul sistema

Negli ambienti della formazione professionale è opinione condivisa che occorra incentivare la permeabilità e la vicinanza al mercato del lavoro del sistema della formazione professionale superiore. Senza dubbio chi svolge una formazione professionale non deve essere penalizzato rispetto a chi sceglie un percorso accademico. Quanto emerso dal confronto, ossia il differente livello di sostegno pubblico fornito agli studenti della formazione terziaria, deve essere compensato con un aumento del sostegno pubblico a favore dei corsi preparatori. A questo proposito, nei colloqui intercorsi con i membri del progetto strategico e con i principali esponenti delle altre parti coinvolte, sono stati definiti i principi che dovranno essere considerati nella modifica del modello di finanziamento³⁷.

— *rimanere fedeli agli attuali principi organizzativi della formazione professionale superiore*: la formazione professionale superiore rappresenta, insieme alle scuole universitarie professionali, le alte scuole pedagogiche, le università e i politecnici federali, il livello terziario del sistema formativo svizzero. La formazione professionale superiore è finanziata congiuntamente da Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro. In linea di massima devono essere conservati i principi organizzativi della formazione professionale superiore dimostratisi validi e gli ambiti di responsabilità dei singoli attori in relazione agli esami federali, anche se con il progetto è previsto uno spostamento delle responsabilità, nell'ambito degli esami federali, dai Cantoni alla Confederazione. Con i principi organizzativi della formazione professionale superiore che hanno dato buoni risultati e agli ambiti di attività dei vari attori coinvolti negli esami federali, deve essere stabilito sin dall'inizio se con il progetto è previsto uno spostamento delle responsabilità nell'ambito degli esami di professione e professionali superiori dai Cantoni a favore della Confederazione

— *assicurare il parallelismo tra esami federali e scuole specializzate superiori*: la formazione professionale superiore comprende sia gli esami federali sia i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori. L'esistenza di queste due differenti tipologie della formazione professionale superiore deve continuare a essere garantita nonostante la modifica del sistema di finanziamento dei corsi preparatori.

— *mantenimento di un sistema che segua dei principi «di economia di mercato», che si distingua per la sua vicinanza al mercato del lavoro e che risponda alle necessità del settore pubblico*: le organizzazioni del mondo del lavoro stabiliscono le esigenze di formazione e qualificazione da inserire nei regolamenti d'esame. In questo modo è possibile accordare tra loro la formazione professionale superiore e le necessità del mercato del lavoro. I corsi preparatori agli esami sono offerti da privati e istituti di formazione pubblici in regime di concorrenza e la partecipazione a tali corsi non è obbligatoria.

— *mantenere alto il livello di qualità dell'offerta*: la Confederazione, i Cantoni e le organizzazioni del mondo del lavoro si impegnano in maniera congiunta per l'elevata qualità dei corsi preparatori.

— *criteri chiari per tutti gli attori che partecipano al finanziamento*: il finanziamento della formazione professionale superiore è sostenuto sia dal settore privato (datori di lavoro, partecipanti) sia dal settore pubblico (Confederazione, Cantoni). Il finanziamento ottenuto dalla sinergia pubblico-privato permette di creare offerte interessanti per i potenziali partecipanti. La partecipazione al finanziamento da parte di tutti gli attori deve avvenire secondo criteri chiari.

³⁶ Cfr. Econcept (2011). *Befragung der Kandidatinnen und Kandidaten der eidgenössischen Prüfungen im Bereich der höheren Berufsbildung* (disponibile solo in tedesco e francese).

³⁷ Econcept (2013). *Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung: Auslegeordnung und Modellprüfung*, pag. 22 e segg (disponibile solo in tedesco e francese).

— *proporzionalità riguardo alla struttura/al volume complessivo del finanziamento nella formazione professionale*: gli adattamenti del sistema finanziario e l'aumento del finanziamento pubblico per i corsi preparatori devono orientarsi al principio di proporzionalità. Il nuovo modello di finanziamento per i corsi preparatori deve tener conto della struttura complessiva del sistema finanziario nell'ambito della formazione professionale. Nello sviluppo del nuovo modello di finanziamento sono state incluse le riflessioni relative all'onere degli studenti in confronto alle altre formazioni terziarie.

— *mantenimento della capacità di controllo della politica regionale dei Cantoni*: indipendentemente dal fatto che il finanziamento pubblico dei corsi preparatori sia effettuato in prima battuta dalla Confederazione, è possibile anche un finanziamento cantonale. In questo modo, attraverso il finanziamento di offerte o dei partecipanti ai corsi, si dà ai Cantoni la possibilità di inserire delle riflessioni territoriali precise.

Riflessioni sul calcolo dei contributi

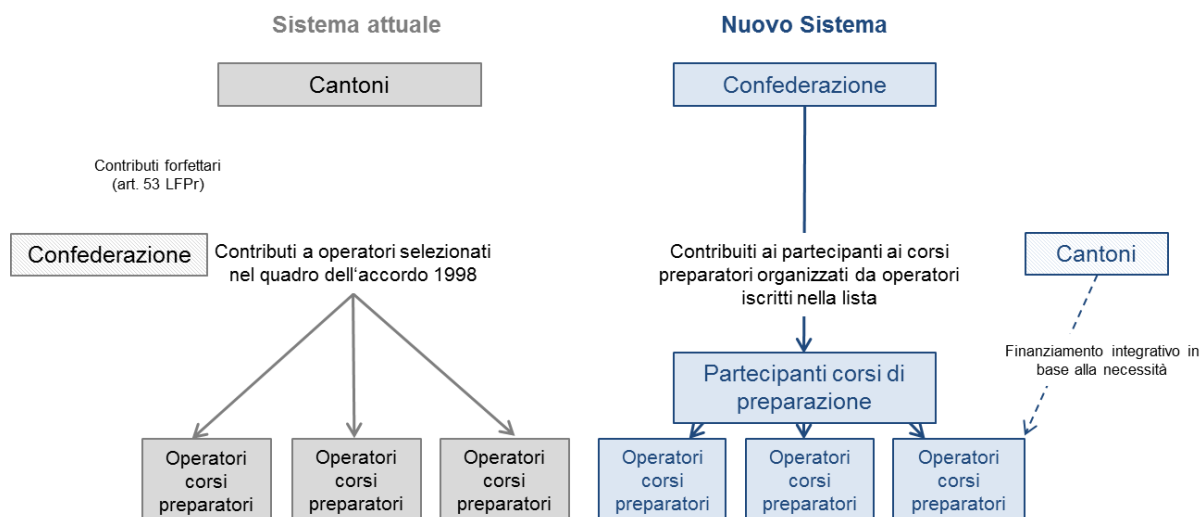
Un finanziamento statale più elevato della formazione professionale superiore non può sostituire i contributi dei datori di lavoro, importanti per la selezione e la redditività. È necessaria la coesistenza di contributi dei datori di lavoro, dei privati e del settore pubblico. Il sostegno da parte dei datori di lavoro è un elemento importante per la politica aziendale e di sviluppo del personale e ai fini di operare una selezione. Pertanto, un aumento del finanziamento statale non deve diminuire gli sforzi compiuti dai datori di lavoro. Per questo i contributi pubblici versati ai partecipanti non devono superare una determinata soglia critica e gli effetti del passaggio a un nuovo sistema devono essere accompagnati da un'attività di monitoraggio. Eventuali effetti indesiderati dovranno essere contrastati mediante misure adeguate. Dai sondaggi svolti tra i partecipanti ai corsi preparatori emerge la difficoltà di conciliare tra loro lavoro, formazione e famiglia. Un ampliamento del finanziamento pubblico potrebbe permettere offerte più flessibili dal punto di vista temporale come, per esempio, corsi pomeridiani, nell'interesse dei partecipanti e dei datori di lavoro.

Per ogni modifica all'attuale sistema di finanziamento occorre inoltre verificare che non vengano diminuiti gli indiscussi vantaggi della formazione professionale superiore e che non si arrivi a un'inutile regolamentazione. L'obiettivo è non perdere mai di vista la totalità del livello terziario e, in particolare, della formazione professionale superiore, alla quale appartengono anche i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori. Solo mantenendo una visione d'insieme è possibile evitare che le singole misure diano origine a effetti indesiderati. Si tratta di rafforzare la formazione professionale superiore nella sua totalità, di rispettare l'attuale pluralità delle offerte e di ottimizzare l'orientamento alla domanda.

3.1 Nuovo sistema di finanziamento

Con l'attuale sistema di finanziamento i Cantoni partecipano, se necessario (per. es. per interessi di politica regionale), alle spese di specifici corsi preparatori per gli esami federali. La Confederazione finanzia i corsi preparatori indirettamente tramite i contributi forfettari ai Cantoni per la formazione professionale (v. figura 6).

Con il nuovo sistema di finanziamento elaborato insieme ai partner della formazione professionale, i partecipanti beneficiano direttamente del finanziamento federale. Questo modello orientato alla persona permette di raggiungere gli obiettivi sopra indicati e aumenta, in generale, il prestigio degli esami di professione e professionali superiori. I Cantoni non forniscono alcun contributo ai corsi preparatori ma hanno comunque la facoltà di finanziare ulteriori offerte se queste non creano distorsioni della concorrenza (art.11 LFPr).

Figura 6: cambiamento del sistema di finanziamento dei corsi preparatori (CP)³⁸

La scelta di questo modello di finanziamento orientato alla persona è stata oggetto di ampie discussioni. Per le future modalità di finanziamento dei corsi preparatori sono stati esaminati numerosi modelli, orientati alla persona o alle offerte, che contemplavano diversi sottomodelli e varianti. Nel corso dei lavori in partenariato, sono stati discussi in maniera approfondita sei modelli di finanziamento. La discussione è stata incentrata su due punti principali: il principio base del finanziamento, cioè se orientato alla domanda o all'offerta, e la modalità dei contributi forniti dallo Stato, vale dire un finanziamento diretto della Confederazione o per mezzo dei Cantoni.

La soluzione prospettata dal Consiglio federale, ossia un modello di finanziamento federale orientato alla persona, rappresenta l'accordo raggiunto dal partenariato nel quadro dei lavori relativi al progetto strategico.

3.2 Vantaggi del finanziamento orientato alla persona

La scelta di un finanziamento orientato alla persona presenta diversi vantaggi:

— *i contributi sono versati direttamente a tutti i partecipanti*: con un modello di finanziamento orientato alla persona, i sussidi pubblici vengono messi direttamente a disposizione dei partecipanti. Mentre il sistema attuale prevede un sostegno indiretto dei partecipanti — ammesso che frequentino un corso organizzato da un operatore sostenuto da un ente pubblico e che questi trasmetta a sua volta le sovvenzioni ricevute mediante una diminuzione dei prezzi praticati — i partecipanti ricevono un sussidio diretto per far fronte alle spese per i corsi. Il sostegno dei partecipanti non dipende quindi dalla scelta degli operatori che organizzano i corsi.

— *libera circolazione*: grazie ai contributi diretti della Confederazione viene incentivata la libera circolazione dei partecipanti: il sostegno ai partecipanti non è più legato alla regolamentazione vigente nel Cantone di domicilio.

— *nessuna regolamentazione dei corsi preparatori*: occorre evitare che la flessibilità offerta dall'attuale sistema venga eliminata da un nuovo tipo di finanziamento dei corsi preparatori, perdendo quindi la sua vicinanza al mercato del lavoro. Il modello di finanziamento orientato alla persona non richiede nessuna regolamentazione dei corsi preparatori, permettendo di conservare il grosso vantaggio della flessibilità per rispondere alle necessità del mercato del lavoro.

— *trasparenza*: con il versamento diretto delle sovvenzioni ai partecipanti, aumenta la trasparenza relativa alle spese generate (costi dei corsi) e al sostegno pubblico. L'aumento della trasparenza incentiva un mercato dei corsi preparatori efficiente e concorrenziale.

³⁸ Raffigurazione propria SEFRI.

— *proporzionalità dell'onere amministrativo*: il nuovo modello di finanziamento è impostato in modo tale da mantenere l'onere amministrativo proporzionato rispetto all'utilità delle disposizioni amministrative. Per questo è fondamentale che l'assetto del finanziamento orientato alla persona rimanga snello.

3.3 Competenza della Confederazione

Il finanziamento orientato alla persona è eseguito direttamente dalla Confederazione. Nel corso delle discussioni per la scelta del modello di finanziamento, i partner si sono unanimemente espressi affinché l'attuazione avvenga per mano della Confederazione. In tal modo si ha uno spostamento di competenze nell'ambito della formazione professionale dai Cantoni alla Confederazione. A questo proposito l'onere amministrativo a carico dei soggetti coinvolti ha svolto un ruolo decisivo. In confronto agli altri modelli, un finanziamento federale diretto orientato alla persona ha il pregio di ridurre al minimo l'onere amministrativo e di garantire una forma di finanziamento di ugual portata su tutto il territorio svizzero, rendendo inutile una perequazione intercantonale. Un'unica soluzione di finanziamento per tutta la Svizzera garantisce inoltre la libera circolazione, aumenta la trasparenza dei flussi di finanziamento e ha un influsso positivo sulla concorrenza tra gli operatori dei corsi. Per riassumere, questo cambiamento richiede una soluzione valida per tutta la Svizzera, attuabile grazie alla Confederazione. Una soluzione unica riguardo all'importo e alle modalità di attuazione, definiti dalla Confederazione, ma la cui esecuzione verrebbe affidata ai Cantoni, è stata respinta dai rappresentanti cantionali.

3.4 Organizzazione del modello di finanziamento

Il modello di finanziamento *orientato alla persona* elaborato nell'ambito del partenariato si contraddistingue per i seguenti valori di riferimento:

- i sussidi erogati direttamente dalla Confederazione (finanziamento orientato alla persona) permettono lo sgravio dei partecipanti ai corsi preparatori;
- i contributi cantionali finora versati agli operatori responsabili dei corsi preparatori confluiscono ora nei contributi diretti destinati ai partecipanti. I Cantoni si riservano la possibilità, per motivi di politica regionale, di sovvenzionare in futuro singole offerte;
- si garantisce la possibilità di scegliere liberamente il corso preparatorio;
- non si assiste a una regolamentazione indesiderata dell'offerta;
- i sussidi statali vengono adeguati in maniera proporzionale ai costi dei corsi (fatti salvi un limite minimo e massimo per i contributi dei costi computabili dei corsi);
- i contributi vengono versati direttamente ai partecipanti al termine dei corsi preparatori, a seguito della decisione di ammissione all'esame della Commissione d'esame.
- per la verifica del diritto ai contributi e dell'importo dei costi computabili si ricorre a un ente esterno alla Confederazione, per esempio le organizzazioni responsabili degli esami.

Il nuovo finanziamento orientato alla persona conduce in concreto alla modalità di attuazione illustrata qui di seguito.

Gruppi di destinatari, presupposti per il contributo e data del pagamento

Vengono sostenuti i partecipanti ai corsi preparatori per gli esami federali di professione e gli esami professionali federali superiori che a seguito dei corsi sostengono uno di questi esami. Per distinguere i corsi preparatori dalla formazione professionale continua, che può essere offerta anche mediante questi corsi, devono essere soddisfatti i seguenti presupposti per l'accesso al contributo:

- attestazione dei costi sostenuti per la frequenza di un corso preparatorio presente nella lista d'iscrizione (v. punto 3.5);
- parere favorevole all'ammissione espresso dalla Commissione per l'esame federale.

I partecipanti possono inoltrare una domanda di finanziamento per la frequenza di un corso preparatorio solo se sono in possesso dei requisiti per i contributi. La data di versamento del contri-

buto federale di solito è precedente a quella di svolgimento dell'esame federale. Questo consente ai partecipanti di pagare interamente o parzialmente i costi dei corsi subito dopo la sua conclusione utilizzando il contributo federale. È importante che i partecipanti, al momento dell'iscrizione al corso preparatorio, siano informati sull'entità del contributo: in tal modo possono pianificare il loro percorso ed eventuali soluzioni individuali per il pagamento dei costi.

Inoltre è anche possibile prevedere alcuni adeguamenti nella fatturazione da parte degli operatori dei corsi, che — sapendo di poter fare affidamento sul contributo federale — possono stabilire modalità di pagamento vantaggiose per i partecipanti ed evitare loro carenze di liquidità. Sono quindi ipotizzabili per esempio degli importi o degli accordi stabiliti individualmente tra l'organizzatore e il partecipante. È inoltre auspicabile che il datore di lavoro venga incontro all'interessato, per esempio tramite un accordo tra il datore di lavoro (o l'associazione di categoria) e il dipendente (o membro).

Determinazione del contributo

Sono state verificate in maniera approfondita diverse possibilità per la determinazione del contributo, tenendo sempre presente l'obiettivo di appianare il divario fra i costi diretti sostenuti dai partecipanti ai corsi di preparazione e quelli sostenuti dagli studenti del settore universitario. Al contempo devono essere ridotti al minimo i falsi incentivi per offerenti e richiedenti e deve essere garantita una procedura amministrativa semplice per la determinazione del contributo. È stata inoltre presa in considerazione la forfetizzazione del contributo come previsto dall'articolo 7 lettera e della legge sui sussidi (LSu)³⁹. Tuttavia, questa possibilità di forfetizzazione basata per esempio sul settore, la professione o il tipo di titolo è stata respinta a causa della notevole differenza della struttura dei costi. Per lo stesso esame esistono varie offerte che si differenziano, per esempio, per la durata e, di conseguenza, anche per l'entità dei costi. Per questo è molto difficile stabilire un forfait e raggiungere contemporaneamente l'obiettivo prefissato (stesso onere finanziario per gli studenti dell'intero sistema terziario). Tuttavia ogni criterio utilizzato per la graduazione forfettaria introduce degli incentivi indesiderati⁴⁰. A seguito di queste riflessioni, il contributo viene determinato nel modo seguente:

- La quota di prestazioni proprie dei partecipanti ai corsi preparatori deve essere paragonabile alle spese degli studenti delle scuole specializzate superiori e del settore universitario (fino al conseguimento di un bachelor);
- L'aliquota massima di contribuzione corrisponde al 50 per cento dei costi computabili, analogamente a quanto stabilito dall'accordo intercantonale per il cofinanziamento dei cicli di formazione delle scuole specializzate superiori. Questa aliquota massima è definita nella LFPr. L'aliquota di contributo effettivamente utilizzata viene definita successivamente dal Consiglio federale nell'ordinanza sulla formazione professionale⁴¹ (OFPr) in considerazione dei crediti disponibili, insieme ai limiti superiori e inferiori dei costi computabili dei corsi.

Limite superiore e inferiore dei costi computabili dei corsi

Per il calcolo delle sovvenzioni federali vengono stabiliti i costi massimi computabili per i corsi, diversi per gli esami di professione e gli esami professionali superiori. È noto che il costo per i corsi preparatori agli esami di professione differisce notevolmente da quello per gli esami professionali superiori⁴². I costi per questi ultimi sono in media più elevati. Il fatto di differenziare l'ammontare dei costi computabili per i corsi preparatori impedisce che vi sia un allineamento dei

³⁹ Legge del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (LSu; RS 616.1)

⁴⁰ Se si prendesse come criterio di riferimento il numero di lezioni, gli operatori della formazione sarebbero incentivati ad aumentarlo. Lo stesso vale per una definizione per scaglioni in base ai costi dei corsi, che verrebbero definiti in base ai limiti previsti, creando quindi un falso incentivo (aumento dei costi dei corsi).

⁴¹ Ordinanza del 19 novembre 2003 sulla formazione professionale (OFPr; RS 412.101)

⁴² I costi per l'esame di professione sono in media di 9000 franchi. Per gli esami professionali superiori ammontano invece a 13 000 franchi. Cfr. Econcept (2011). *Befragung der Kandidatinnen und Kandidaten der eidgenössischen Prüfungen im Bereich der höheren Berufsbildung* (disponibile in tedesco e francese). Cfr. Econcept (2013). *Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung: Auslegeordnung und Modellprüfung* (disponibile solo in tedesco).

costi per queste due diverse tipologie di esame⁴³. Concretamente, il limite superiore e quello inferiore saranno stabiliti nel quadro dell'OFPr.

Monitoraggio

L'esame dei dati disponibili sulla formazione professionale superiore mostra la presenza di numerose informazioni, di scarsa rilevanza, distribuite tra numerose fonti. Inoltre, è rara la presenza di indicatori affidabili sulla situazione nella formazione professionale superiore⁴⁴. Il passaggio auspicato a un sistema di finanziamento orientato alla persona è un cambiamento radicale, i cui effetti per i vari attori coinvolti (partecipanti, operatori dei corsi e datori di lavoro) rimangono poco chiari. Gli effetti del cambiamento di sistema devono quindi essere valutati mediante un'attività di monitoraggio. Per questo viene osservato il consenso rispetto alla determinazione del contributo in base ai costi dei corsi e le possibili conseguenze sui prezzi praticati dagli operatori. Oltre a ciò, per distinguere la formazione professionale continua dagli esami federali, viene registrata la quota di partecipanti che soddisfano le condizioni e dunque ricevono i contributi, ma che non sostengono l'esame (v. sopra). Se dovessero essere osservati effetti indesiderati, verranno introdotte adeguate contromisure.

3.5 Attuazione

Le organizzazioni responsabili degli esami partecipano all'attuazione del finanziamento orientato alla persona, mediante il corretto trattamento delle richieste di contributi dei partecipanti ai corsi preparatori. Poiché queste dispongono di conoscenze approfondite degli esami federali e dei relativi corsi preparatori. La presenza di tali organizzazioni permette di stabilire un rapporto con il sistema attuale e si affida ad attori noti, riconoscendo loro un rimborso come previsto dall'articolo 56 rispettivamente dall'articolo 65 OFPr: copertura massima del 60 per cento dei costi per lo svolgimento degli esami federali di professione e degli esami professionali federali superiori e, per corsi particolarmente onerosi, fino all'80 per cento delle spese. Buona parte delle segreterie d'esame delle varie organizzazioni responsabili sono organizzate in maniera professionale⁴⁵. Per ridurre gli svantaggi derivanti da un sovraccarico delle organizzazioni più piccole, esse hanno la possibilità di delegare la gestione a un operatore più grande attivo in una professione affine.

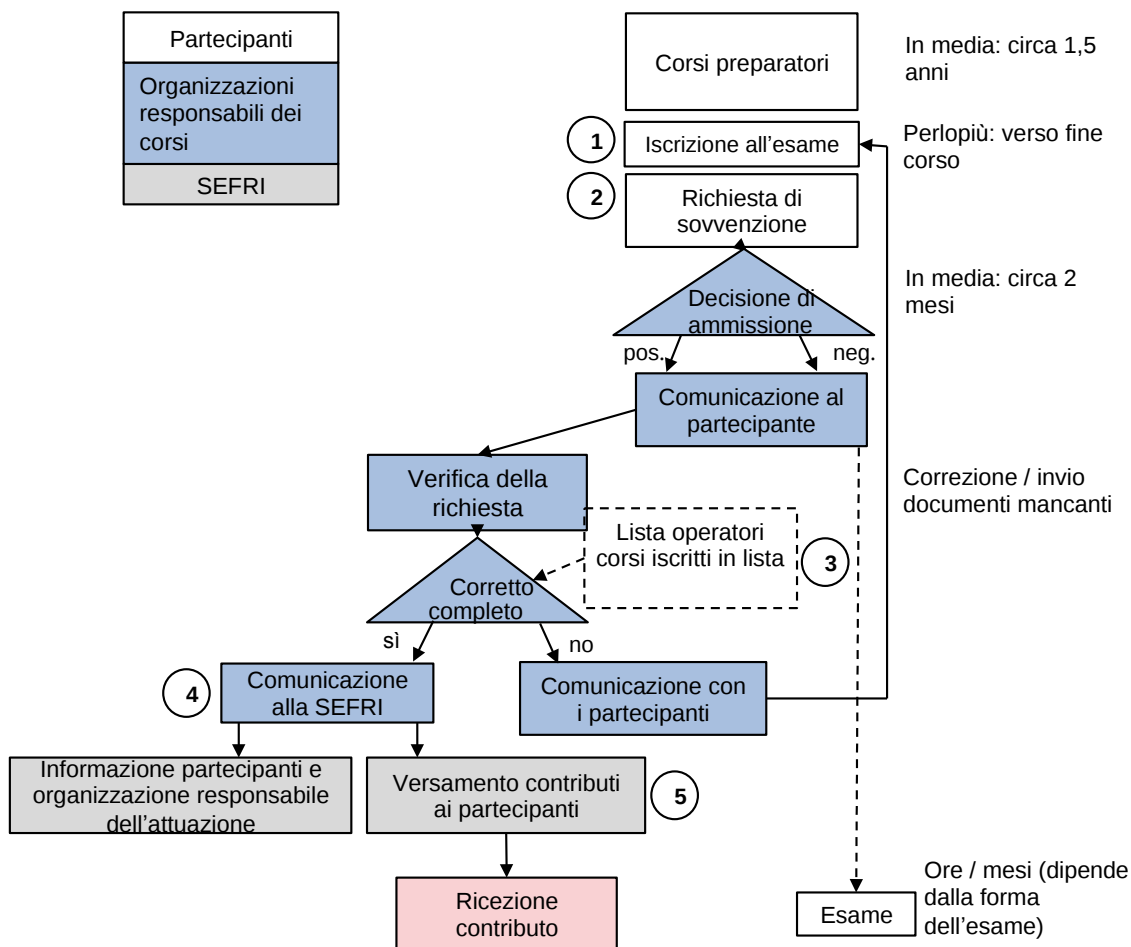
La Confederazione (SEFRI) erogherà la sovvenzione direttamente ai partecipanti utilizzando i dati registrati dalle organizzazioni responsabili degli esami. A questo proposito è anche previsto che la SEFRI, nel quadro del monitoraggio delle sovvenzioni, effettui dei controlli a campione.

⁴³ Cfr. Econcept (2013). *Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung: Auslegeordnung und Modellprüfung* (disponibile solo in tedesco).

⁴⁴ Cfr. IUFFP (2014b). *Monitoring eidgenössischer Berufsprüfungen, höherer Fachprüfungen und ihrer Vorbereitungskurse*, pag. 34 (disponibile solo in tedesco).

⁴⁵ Cfr. Econcept (2011). *Befragung der Kandidatinnen und Kandidaten der eidgenössischen Prüfungen im Bereich der höheren Berufsbildung*, pag. 10 e segg. (disponibile solo in tedesco).

Figura 7: descrizione schematica dell'attuazione⁴⁶



1 / 2 Iscrizione all'esame e richiesta di sovvenzione

Documentazione da presentare per l'iscrizione all'esame⁴⁷:

- attestati relativi ai titoli richiesti (formazione professionale di base) e all'esperienza nel relativo settore professionale (attestati di lavoro e requisiti professionali);
- copia dei certificati e degli attestati di lavoro richiesti per l'ammissione;
- copia di un documento d'identità;
- ulteriori attestazioni relative a eventuali moduli;
- numero di assicurato (numero di assicurato AVS13).

Documenti per la richiesta di sovvenzione:

- dati personali: cognome, nome, indirizzo, numero di assicurato (AVS13) e coordinate bancarie;
- informazioni sull'operatore responsabile (incl. dati di contatto) del corso preparatorio frequentato;
- fattura dei costi dei corsi (incl. ricevuta);
- decisione d'ammissione all'esame;
- formulario per la richiesta di sovvenzione compilato e firmato.

⁴⁶ Cfr. B,S,S. (2014). *Subjektfinanzierung der Vorbereitungskurse durch den Bund. Teilnehmermanagement*. Basel: SBFI.

⁴⁷ L'elenco di tutti i documenti necessari per l'iscrizione all'esame è indicato nei vari regolamenti d'esame.

3 Lista d'iscrizione

Nel sistema di finanziamento orientato alla persona, l'informazione del richiedente riveste un ruolo principale. Da una parte i partecipanti ai corsi preparatori hanno il legittimo interesse a essere informati in anticipo se possono avere accesso a un contributo federale per la frequenza di un corso; dall'altra, devono anche essere messi in condizione di poter scegliere l'offerta formativa che più si addice ai loro bisogni. Per aumentare la trasparenza e semplificare l'accesso alle informazioni per i partecipanti, la Confederazione istituirà una lista nella quale potranno iscriversi gli operatori dei corsi preparatori.

Si tratterà semplicemente di una procedura di iscrizione e non di una procedura d'autorizzazione. Per iscriversi, l'organizzazione deve avere sede in Svizzera e le organizzazioni responsabili degli esami federali devono attestare che i contenuti (competenze) del corso preparatorio che si intende inserire nella lista sono conformi a quanto indicato nel regolamento d'esame. Non è però necessario che un corso preparatorio copra tutto il programma d'esame. Deve essere possibile poter frequentare sottocorsi o moduli. Ulteriori criteri minimi per l'inserimento in lista devono ancora essere esaminati. La lista viene gestita in maniera centralizzata dalla SEFRI e pubblicata sul sito. Poiché l'inserimento nella lista di un corso preparatorio è per quest'ultimo un criterio economico importante, nel caso in cui l'iscrizione venga rifiutata deve essere emessa, su richiesta, una decisione impugnabile.

Le seguenti informazioni vengono registrate nella lista d'iscrizione e periodicamente (annualmente) verificate e aggiornate:

- nome e indirizzo dell'organizzatore del corso (incl. dati di contatto e sito web);
- informazioni sui tipi di corsi di preparazione offerti (ossia per quale esame).

4 Comunicazione alla SEFRI

L'organo responsabile dei corsi trasmette alla SEFRI le seguenti informazioni:

- dati personali del candidato all'esame avente diritto al contributo: cognome, nome, indirizzo, numero AVS13 e coordinate bancarie;
- costi del corso;
- sovvenzione calcolata;
- informazioni sul corso preparatorio (ossia per quale esame);
- informazioni sull'operatore responsabile del corso;
- data di presentazione della richiesta;
- data della decisione di ammissione favorevole;
- eventuali comunicazioni dell'organizzazione responsabile dell'esame.

5 Versamento dei contributi ai partecipanti

Il finanziamento orientato alla persona prevede il versamento diretto della sovvenzione ai partecipanti ai corsi preparatori che soddisfano i requisiti per l'accesso al contributo. Se i partecipanti decidono di cedere il contributo, deve essere possibile un versamento a terzi. Sono ipotizzabili dei versamenti a terzi che, per esempio, hanno fornito un prefinanziamento (datore di lavoro, fondi) o — per esami federali con un basso numero di partecipanti e quindi con una minore offerta di corsi preparatori — agli operatori della formazione.

4 Commenti alle disposizioni da modificare

4.1 Premessa relativa al progetto e all'entrata in vigore

L'introduzione di un nuovo modello di finanziamento produce effetti sulle istituzioni che organizzano corsi, sulle persone interessate a frequentare un corso preparatorio e sulle finanze cantonali e federali.

Per poter descrivere questi aspetti in maniera trasparente, qui di seguito vengono riportate le modifiche necessarie alla legge federale sulla formazione professionale (LFPr) e menzionati i principali effetti prodotti sull'ordinanza sulla formazione professionale (OFPr), già descritti nel capitolo 3. L'adeguamento definitivo dell'OFPr farà seguito all'approvazione parlamentare della modifica della

LFPr. I dibattiti parlamentari relativi alla modifica di legge devono aver luogo nel quadro dei dibattiti sul messaggio ERI 2017-2020 e termineranno probabilmente entro la fine del 2016.

L'entrata in vigore della modifica della LFPr è prevista per il 1° gennaio 2017, fatti salvi il ricorso al referendum o eventuali ritardi nell'emanazione delle disposizioni d'esecuzione.

4.2 Modifiche alla legge sulla formazione professionale

In generale

L'introduzione del versamento dei contributi ai partecipanti dei corsi preparatori agli esami di professione e agli esami professionali superiori richiede delle integrazioni al capitolo della LFPr sulla partecipazione della Confederazione alle spese per la formazione professionale; fondi per la formazione professionale (capitolo 8).

Art. 52 cpv. 3 lett. d (nuovo)

È necessario innanzitutto integrare la disposizione di principio (art. 52). Il capoverso 3, che regola l'impiego dei contributi della Confederazione eccedenti dai contributi forfettari ai Cantoni destinati ai costi della formazione professionale, deve essere ampliato con nuova lettera d nella quale vengono definiti i contributi ai partecipanti dei corsi preparatori per gli esami federali di professione e per gli esami professionali federali superiori.

Tra gli aspetti di competenza giuridica vi è da definire quello relativo alla libertà dei Cantoni di poter versare dei contributi integrativi ai partecipanti dei corsi preparatori. Una sovvenzione supplementare di questo tipo non entra in conflitto con l'articolo 11 LFPr, che stabilisce che gli operatori privati sul mercato della formazione professionale non devono subire distorsioni ingiustificate della concorrenza causate da misure di natura statale, poiché le prestazioni federali sono a favore del richiedente e non dell'operatore.

I Cantoni, inoltre, non hanno il divieto di continuare a versare dei contributi legati all'oggetto agli operatori che organizzano i corsi preparatori. L'aiuto orientato alla persona, di cui all'articolo 56a LFPr (nuovo), non lo esclude. Tuttavia, i Cantoni, alla luce di quanto previsto dall'articolo 11 LFPr, sono tenuti a rispettare quanto più possibile la neutralità concorrenziale di una sovvenzione legata all'oggetto.

Rimane invece invariato l'articolo 20 capoverso 4 LFPr, che concede ai Cantoni la facoltà di organizzare autonomamente dei corsi preparatori. Il cambiamento a favore dell'aiuto orientato alla persona non modifica la competenza relativa all'offerta di corsi preparatori.

Art. 56a (nuovo)

L'articolo 56a fissa il principio del finanziamento orientato alla persona. In questo modo la Confederazione può concedere i contributi ai partecipanti dei corsi preparatori agli esami federali di professione e agli esami professionali federali superiori. Nel capoverso 2, la disposizione stabilisce l'importo massimo dei costi computabili dei corsi. Inoltre, nel capoverso 3, viene disposta la delega al Consiglio federale per la definizione delle condizioni di accesso al contributo, dell'effettiva aliquota di contribuzione da applicare (che può essere compresa tra lo 0% e il 50%), così come di un valore minimo e uno massimo per i costi computabili dei corsi. Per definire l'effettivo valore dell'aliquota di contribuzione da applicare, il Consiglio federale si basa sullo sviluppo della partecipazione del datore di lavoro e sullo sviluppo dei costi per i corsi preparatori.

La SEFRI gestisce di cui al capoverso 4 un sistema d'informazione per controllare il versamento dei contributi e al fine di elaborare e valutare i relativi dati statistici. Il sistema elabora di cui al capoverso 5 i dati per l'identificazione dei beneficiari dei contributi di cui al capoverso 1, per l'identificazione di coloro che sostengono l'esame federale di professione e l'esame professionale federale superiore di cui all'articolo 28, il numero di assicurato della persona di cui all'articolo 50c della legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti⁴⁸ delle persone di cui al

⁴⁸ RS 831.10

capoverso 5 alle lettere a e b, le informazioni relative al contributo ricevuto di cui al capoverso 1, e le informazioni relative ai corsi preparatori frequentati e agli esami federali di professione e professionali federali superiori sostenuti.

La SEFRI promuove l'impiego sistematico del numero d'assicurato come previsto dall'articolo 50c LAVS (AVS13) e dall'articolo 50e LAVS, che consentono l'impiego sistematico del numero d'assicurato in altri settori se previsto da una legge federale e se sono definiti lo scopo d'utilizzazione e gli aventi diritto. Secondo l'articolo 134^{ter} capoverso 1 OAVS⁴⁹, l'uso sistematico dell'AVS 13 da parte di organizzazioni che non appartengono alle istituzioni AVS deve essere segnalato all'ufficio centrale di compensazione (UCC). L'UCC pubblica, conformemente all'articolo 134^{ter} capoverso 3 OAVS, un elenco dei servizi e delle istituzioni che hanno richiesto l'iscrizione poiché utilizzano sistematicamente il numero di assicurato AVS13. La SEFRI è inserita in tale elenco.

Conformemente al capoverso 6, il Consiglio federale stabilisce in modo particolare per il sistema d'informazione il catalogo dei dati, nonché la loro conservazione, cancellazione e archiviazione.

Art. 59 cpv. 1 lett. a e b e cpv. 2

Risulta necessaria un'ulteriore integrazione della LFPr che riguardi il finanziamento. I contributi per i corsi preparatori devono essere previsti annualmente nel budget ed inseriti nel limite di spesa di cui all'articolo 59 capoverso 1 lettera a. Contestualmente si devono trasferire dal credito d'impegno al limite di spesa anche i contributi per lo svolgimento degli esami federali di professione, degli esami professionali federali superiori e per i cicli di formazione nelle scuole specializzate superiori di cui all'articolo 56, poiché si tratta di contributi da inserire annualmente nel budget.

Con l'introduzione di un importo massimo nel capoverso 2 è possibile tener conto degli imperativi della politica finanziaria di cui all'articolo 7 lettera h LSu⁵⁰, che prevede l'introduzione di aliquote massime e disponibilità creditizie. D'altra parte è possibile individuare una pianificazione adatta alle effettive necessità. L'introduzione di aliquote massime per i contributi di progetto mette in grado la Confederazione di definire un piano di finanziamento adeguato alle necessità effettive, poiché i mezzi a disposizione dei vari progetti previsti per l'entrata in vigore della legge sulla formazione professionale potrebbero non essere totalmente sfruttati.

Entrata in vigore

L'entrata in vigore della modifica della LFPr è prevista per il 1° gennaio 2017, fatti salvi il ricorso al referendum o eventuali ritardi nell'emanazione delle disposizioni d'esecuzione.

4.3 Modifiche all'ordinanza sulla formazione professionale

Le novità previste per la LFPr devono essere concretizzate nell'OFPr. Alla sezione tre, capitolo otto OFPr, relativa agli altri contributi federali, deve essere inserito un nuovo articolo che definisca l'aliquota di contribuzione (effettiva), il limite superiore e inferiore di spesa, la definizione dei costi computabili dei corsi e i requisiti per l'accesso al contributo.

Il Consiglio federale dovrà definire nell'OFPr l'effettiva aliquota di contribuzione utilizzata per il calcolo dei contributi. A questo proposito dovrà considerare l'andamento della partecipazione dei datori di lavoro e quello dei costi dei corsi preparatori. Se il quadro giuridico con un massimale del 50 per cento dei costi computabili dei corsi viene sfruttato appieno, l'aliquota contributiva partecipa ugualmente per il 50 per cento. Allo stesso modo devono essere definiti i corsi computabili dei corsi ai termini di legge e fissati il limite di spesa inferiore e superiore. Se nel quadro dell'OFPr il Consiglio federale coprisse il 90 per cento dei costi dei corsi preparatori agli esami federali noti (in altri termini, il 90 per cento dei costi dei corsi rimarrebbe sotto il valore massimo), il relativo limite di spesa massimo per i corsi preparatori agli esami di professione ammonterebbe a 17 000 franchi, mentre quello per gli esami professionali superiori a 23 000 franchi. Al contempo nell'OFPr dovrà essere

⁴⁹ Ordinanza del 31 ottobre 1947 sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (OAVS: RS **831.101**)

⁵⁰ SR **616.1**

definito anche un limite inferiore, tenendo in considerazione in primo luogo ragioni di economia procedurale.

Inoltre è necessario stabilire che i richiedenti sono tenuti a presentare una certificazione che attesti la frequenza del corso preparatorio e l'ammissione all'esame.

Per garantire la trasparenza a favore dei richiedenti, la SEFRI deve istituire un elenco dei corsi preparatori per i quali la Confederazione garantisce il contributo. Gli operatori responsabili possono chiedere l'inserimento dei propri corsi. Non è previsto alcun controllo della qualità dei corsi. Gli operatori responsabili dei corsi preparatori hanno il diritto di essere iscritti nella lista. Se l'iscrizione viene respinta, l'operatore può chiedere l'emanazione di una decisione impugnabile e ha facoltà di promuovere un ricorso amministrativo dinanzi alla SEFRI (art. 61 cpv. 1 let. b LFPr).

La rinuncia a effettuare un controllo della qualità dei corsi preparatori non deve essere intesa come l'assenza di qualsiasi condizione per l'iscrizione alla lista. Per tutelare i partecipanti, gli operatori devono avere sede in Svizzera e il contenuto dei corsi preparatori deve essere affine a quello dell'esame a cui prepara.

L'iter amministrativo è affidato alle organizzazioni responsabili degli esami.

La sovvenzione orientata alla persona è un concetto nuovo e presenta un carattere sperimentale. Pertanto è necessario verificarne l'efficacia a distanza di quattro anni dall'entrata in vigore. A questo proposito si deve inoltre verificare se con il modello proposto è giustificata la fiducia nei confronti degli operatori e dei richiedenti. Se, per esempio, dovesse verificarsi una tendenza all'abuso, dovranno essere adottate le misure necessarie per la concessione dei contributi federali. Si configura un abuso, per esempio, se in un numero significativo di casi vengono effettuate e confermate le iscrizioni all'esame, senza che quest'ultimo venga effettivamente sostenuto. In tal caso verrebbero sovvenzionate attività di formazione estranee allo scopo della presente regolamentazione.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni sugli attori della formazione professionale superiore

Nell'ambito del finanziamento dei corsi preparatori agli esami federali viene messo in atto un cambiamento del sistema: in primo luogo si passa dal finanziamento legato all'oggetto da parte dei Cantoni a un finanziamento orientato alla persona per mano della Confederazione. In secondo luogo, si ha un aumento dei contributi pubblici. Per poter valutare le ripercussioni della nuova regolamentazione sugli attori coinvolti e sull'economia, è stata svolta un'analisi d'impatto della regolamentazione⁵¹ per mezzo della quale si confronta una variante standard del finanziamento legato alla persona (allo stato attuale della pianificazione: versamento a seguito dell'ammissione all'esame, rimborso del 50% delle spese con limite massimo, nessun finanziamento cantonale delle offerte) con la situazione attuale. La sintesi degli effetti è descritta qui di seguito: gli effetti positivi evidenziati in blu, quelli negativi in rosso.

⁵¹ Cfr. B,S,S. (2014): *Subjektfinanzierung der Vorbereitungskurse durch den Bund. Regulierungsfolgeabschätzung*. (L'analisi si basa sulla metodica per l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) della Segreteria di Stato dell'economia SECO) disponibile in tedesco e francese.

Tabella 1: sintesi degli effetti del finanziamento orientato alla persona dei corsi preparatori⁵²

Effetti	1 ^a modifica: finanziamento federale orientato alla persona	2 ^a modifica: aumento dei contributi
Vantaggio: effetto principale	Libertà di scelta e libera circolazione dei partecipanti	Sgravio finanziario dei partecipanti
	Pari trattamento per gli operatori della formazione	Pari trattamento con altri ambiti di formazione
		Rafforzamento della formazione professionale superiore
Costi: spese di avvio	Sgravio amministrativo per lo Stato e gli operatori della formazione	
Ulteriori effetti sugli attori coinvolti	Prefinanziamento tramite i partecipanti	Parziale modifica del sostegno ai datori di lavoro
Ulteriori effetti sull'economia generale	Eliminazione della distorsione della concorrenza esistente, aumento della concorrenza	(lieve) aumento della partecipazione alla formazione. Spostamento tra i settori della formazione (eliminazione di una distorsione esistente)
	(lieve) diminuzione della rendita di formazione	Ev. perdita di prestigio della formazione professionale continua

Candidati agli esami: aumento e armonizzazione del sostegno, garanzia di libera circolazione

Il cambiamento dei responsabili del finanziamento, con il passaggio dai Cantoni alla Confederazione, porta a un'armonizzazione del sostegno pubblico ai partecipanti ai corsi preparatori, consentendo a tutti di avere accesso agli stessi finanziamenti. Al momento la situazione è differente poiché non tutti i Cantoni versano le stesse sovvenzioni. I versamenti pro-capite per la preparazione agli esami federali e per la formazione professionale continua variano da Cantone a Cantone andando dai 3 e ai 40 franchi (cifre riferite al 2012)⁵³. Ciò emerge più chiaramente dal confronto tra le offerte che, in alcuni Cantoni vengono sovvenzionate con l'ASSS e che in altri non lo sono. Un'analisi dell'IUFFP (2014)⁵⁴ compiuta su 25 esami federali, ovvero su 85 offerte, dimostra che i partecipanti che non beneficiano dei contributi previsti dall'accordo, per la stessa offerta pagano in media circa 3600 franchi in più rispetto a coloro che beneficiano di tali contributi. Ciò corrisponde a una differenza di prezzo del 25 per cento circa. La libera circolazione tra Cantoni non interessa quindi solamente una piccola minoranza, è un aspetto molto importante: per questo circa il 62 per cento dei candidati a un esame professionale superiore e il 41 per cento dei candidati a un esame professionale frequente, nonostante l'attuale limite alla libertà di circolazione, un corso preparatorio all'esterno del proprio Cantone⁵⁵.

Il nuovo sovvenzionamento garantisce la libertà di circolazione dei partecipanti anche all'interno del Cantone. Con il sistema attuale, circa il 40 per cento degli operatori della formazione non beneficiano di alcuna sovvenzione, mentre gli operatori attualmente sovvenzionati sono soggetti ad aliquote diffe-

⁵² Ibidem.

⁵³ Fonte: SEFRI (2013) e dati UST sulla popolazione per Cantoni (valore medio 2012). Non è possibile effettuare una distinzione tra la preparazione agli esami federali e la formazione professionale continua.

⁵⁴ Cfr. IUFFP (2014a). *Subjektorientierte Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung. Eine ökonomische Analyse zu Ausgangslage, Marktstruktur und Auswirkungen* (disponibile solo in tedesco e francese).

⁵⁵ Cfr. Econcept (2011). *Befragung der Kandidatinnen und Kandidaten der eidgenössischen Prüfungen im Bereich der höheren Berufsbildung* (disponibile solo in tedesco e francese).

renti⁵⁶. Ora, se venisse a mancare un eventuale finanziamento cantonale, tutti gli operatori della formazione ricevirebbero sovvenzioni indirette attraverso i partecipanti, conseguentemente verrebbero livellati i vari importi di finanziamento ed eliminate possibili distorsioni della concorrenza.

Indipendentemente dal cambiamento dei responsabili del finanziamento, è previsto l'aumento dei contributi pubblici ai candidati agli esami. Poiché i costi per gli esami differiscono molto tra loro, il contributo assoluto per ogni partecipante deve essere individuale. Se si considera come termine di confronto l'importo medio dei costi relativi ai corsi preparatori per gli esami di professione e professionali superiori, i candidati potrebbero essere sovvenzionati dalla Confederazione in media con una cifra tra i 6000 e gli 8000 franchi (aliquota massima). Poiché questo comporterebbe una riduzione individuale delle spese per i corsi, il numero dei partecipanti ai corsi dovrebbe tendenzialmente aumentare. In questo modo l'onere finanziario medio a carico dei candidati all'esame diminuisce e diventa paragonabile a quello dell'intero livello terziario. Non è invece previsto nessun miglioramento per i partecipanti che, già ora, beneficiano di un finanziamento totale (p.es. per mezzo del datore di lavoro) o che frequentano un corso preparatorio che, secondo l'attuale sistema cantonale, rientra nelle offerte maggiormente sovvenzionate. Il nuovo sovvenzionamento federale pone come condizione, a causa della necessità di distinguere gli esami federali dalla formazione professionale continua, l'iscrizione all'esame e un'attestazione di ammissione. I corsi preparatori devono quindi essere in un primo tempo parzialmente o totalmente prefinanziati dai partecipanti. Anche gli operatori responsabili dei corsi preparatori e i datori di lavoro sono soggetti a questo obbligo. Essi possono evitare, per esempio mediante un accordo individuale sulla fatturazione o un prefinanziamento dei costi del corso, la carenza di liquidità dei partecipanti. Grazie all'impostazione della sovvenzione federale, che avviene in tempi brevi dopo la fine del corso e fornisce la possibilità di pianificare con una certa tranquillità, potrebbero essere eliminati gli effetti indesiderati. Gli effetti verranno comunque rilevati nel corso dell'attività di monitoraggio sul cambiamento di sistema.

Operatori dei corsi preparatori: sostegno indiretto per mezzo dei partecipanti

Con la nuova regolamentazione prevista, tutti gli operatori — indipendentemente dal loro organo responsabile o dalla loro sede — beneficiano dello stesso trattamento: ricevono solo sovvenzioni indirette mediante i partecipanti. Grazie alla nuova regolamentazione, gli operatori della formazione attualmente non sovvenzionati, beneficeranno quindi del fatto di essere equiparati agli altri. Il vantaggio per gli operatori finora sovvenzionati dipende dall'importo dell'attuale finanziamento e dalle decisioni dei Cantoni (eventuale finanziamento integrativo)⁵⁷. Se un operatore attualmente sovvenzionato fosse privato del finanziamento cantonale e quindi del relativo computo, questi sarebbe sgravato da un onere amministrativo. Di contro, l'operatore vede diminuire la propria sicurezza di pianificazione a seguito della possibilità di libera scelta offerta alle persone interessate ai corsi.

Il finanziamento orientato alla persona produce un rafforzamento generale della domanda e intensifica la concorrenza tra operatori dal punto di vista della qualità e dei prezzi praticati. Per le offerte minori che, a seguito del passaggio a un finanziamento individuale potrebbero trovarsi in situazioni critiche, spetta ai responsabili dei vari settori decidere quali offerte sostenere.

I vari settori professionali possono utilizzare i fondi per la formazione o altri mezzi per sostenere le offerte. Questo tipo di partecipazione finanziaria ai corsi preparatori offre ai settori professionali il vantaggio di poter incidere maggiormente sulla qualità e sull'organizzazione dell'offerta. Possono quindi, per esempio, rafforzare la corrispondenza tra i contenuti formativi e i requisiti previsti dal regolamento d'esame, orientandoli maggiormente alle necessità del mercato del lavoro.

I Cantoni, che sono più vicini alle necessità delle varie regioni economiche svizzere rispetto alla Confederazione, hanno la facoltà di intervenire nel caso in cui uno dei settori minori sia sprovvisto dei mezzi necessari. I singoli Cantoni hanno riconosciuto la necessità di conservare le offerte che ad oggi sono finanziate in buona parte a livello cantonale. Questo finanziamento non deve avvenire solo con

⁵⁶ Cfr. IUFFP (2014a). *Subjektorientierte Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung. Eine ökonomische Analyse zu Ausgangslage, Marktstruktur und Auswirkungen* (disponibile solo in tedesco e francese).

⁵⁷ B.S.S. (2014): *Subjektfinanzierung der Vorbereitungskurse durch den Bund. Regulierungsfolgeabschätzung*. L'analisi si basa sulla metodica per l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) della segreteria di Stato dell'economia (SECO), disponibile in tedesco e francese.

mezzi cantonali: anche se probabilmente in futuro la Confederazione si occuperà direttamente del finanziamento dei corsi preparatori, i Cantoni riceveranno comunque i contributi forfettari della Confederazione di cui all'articolo 53 capoverso 2 lettera a LFPr versati, tra l'altro, per il finanziamento dei corsi preparatori agli esami federali. La Confederazione parteciperà anche in futuro, nel quadro del valore indicativo della partecipazione federale (un quarto del totale), all'insieme della spesa pubblica relativa alla formazione professionale⁵⁸ mediante il versamento dei contributi forfettari alle spese cantonali per i corsi preparatori.

Datori di lavoro

Una delle peculiarità della formazione professionale superiore è la forte partecipazione delle aziende alle spese di formazione. L'aumento del contributo pubblico potrebbe portare i datori di lavoro a ridurre i loro contributi a favore dei partecipanti ai corsi preparatori. I datori di lavoro che sostengono il totale delle spese ridurranno probabilmente il proprio contributo in maniera proporzionale al contributo (federale). Ad oggi non è possibile prevedere in che modo i datori di lavoro «compenseranno» quest'effetto, decidendo, per esempio, di sovvenziare un numero maggiore di partecipanti o accordando un maggior numero di assenze retribuite.

Tabella 2: effetti sul sostegno dei datori di lavoro⁵⁹

Caso	Effetto	Quantificazione
Finanziamento totale delle spese per i corsi da parte del datore di lavoro	Probabile riduzione proporzionale delle prestazioni finanziarie del datore di lavoro Possibile (parziale) sostituzione con altre prestazioni	EP: 26% dei candidati EPS: 29% dei candidati
Finanziamento parziale delle spese per i corsi da parte del datore di lavoro	Probabile riduzione parziale delle prestazioni finanziarie del datore di lavoro Possibile (parziale) sostituzione con altre prestazioni	EP: 12% dei candidati EPS: 16% dei candidati
Nessun finanziamento delle spese per i corsi da parte del datore di lavoro	Nessuna riduzione	Nessun sostegno fornito da parte del datore di lavoro (spese per i corsi o altro): EP: 43%, EPS: 34% Altre forme di sostegno da parte del datore di lavoro (p.es. assenze retribuite): EP: 19%, EPS: 21%

È previsto un monitoraggio degli effetti del passaggio al nuovo sistema. In questo modo si potranno osservare i cambiamenti da parte di partecipanti, operatori e datori di lavoro al fine di applicare misure correttive, anche in un secondo tempo (v. «Monitoraggio», punto 3.4).

5.2 Ripercussioni sulla partecipazione alla formazione, sulla concorrenza e sui costi dei corsi

Partecipazione alla formazione e concorrenza

La maggior parte dei partecipanti ai corsi preparatori potrà approfittare del cambiamento, vedrà cioè diminuire l'onere finanziario personale. Secondo le teorie economiche questo porterà a un aumento della domanda, si assisterà cioè a un aumento della partecipazione alla formazione (in particolar modo dei partecipanti finora non sovvenzionati). Tuttavia è difficile quantificare il fenomeno.⁶⁰

Per quanto riguarda gli operatori della formazione è prevedibile un aumento della concorrenza a seguito del cambiamento di sistema. Con il finanziamento orientato alla persona, gli operatori attualmen-

⁵⁸ Cfr. articolo 53 cpv 2 LFPr (RS 412.10)

⁵⁹ Cfr. B,S,S. (2014): *Subjektfinanzierung der Vorbereitungskurse durch den Bund. Regulierungsfolgeabschätzung*. L'analisi si basa sulla metodica per l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) disponibile in tedesco e francese.

⁶⁰ Cfr. IUFFP (2014a). *Subjektorientierte Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung. Eine ökonomische Analyse zu Ausgangslage, Marktstruktur und Auswirkungen* (disponibile solo in tedesco).

te sovvenzionati dai Cantoni non offrono più alcun vantaggio (ingiustificato dal punto di vista politico-istituzionale). La nuova regolamentazione permetterebbe quindi di eliminare l'attuale distorsione della concorrenza. A sostenere la concorrenza non contribuisce solamente il pari trattamento degli operatori dei corsi finora non sovvenzionati, ma anche la possibilità offerta ai partecipanti agli esami federali di scegliere tra i corsi preparatori presenti in tutti i Cantoni. Alla luce di quanto esposto, si può concludere che la nuova regolamentazione è in grado di eliminare l'attuale distorsione della concorrenza. La maggior parte dei candidati trarrà beneficio dall'aumento della concorrenza che, secondo le teorie economiche, porterà a una riduzione dei prezzi e/o a un aumento della qualità. Dal punto di vista della qualità, è inoltre positivo che la sovvenzione non dipenda dal numero di lezioni. In tal modo gli operatori della formazione hanno un margine di manovra più ampio, anche per quanto riguarda le possibilità di innovazione e i metodi di insegnamento.

Costi dei corsi

Il finanziamento legato all'oggetto viene sostituito da un finanziamento orientato alla persona. Nella variante standard il versamento avviene ex-post (parziale rimborso dei contributi per i corsi). Di conseguenza, il costo dei corsi finora sovvenzionati (prima del rimborso) saliranno. Di contro, l'onere finanziario dei partecipanti è destinato a diminuire per la maggior parte delle offerte, questo perché la SEFRI stima un totale di contributi pari a 120-160 milioni di franchi per anno (l'attuale finanziamento cantonale di circa 60 milioni integrato con le spese aggiuntive per l'importo massimo contributivo di 60-100 milioni di franchi), destinati ai corsi preparatori. La nuova regolamentazione prevista supera sostanzialmente l'attuale pratica di sovvenzione⁶¹. L'eliminazione della sovvenzione cantonale orientata all'offerta attraverso il finanziamento diretto dei partecipanti ha un effetto diretto sulla definizione del prezzo da parte degli operatori della formazione:

Tabella 3: prezzi dei corsi preparatori, effetto diretto⁶²

Caso	Costi dei corsi	Onere finanziario	Quantificazione
Operatori dei corsi finora sovvenzionati	A seconda della situazione di mercato: aumento	In generale: sgravio dell'onere maggiore per le offerte minori fino a oggi fortemente sovvenzionate	Ca. 60% degli operatori della formazione (= ca. 300) e 72% dei partecipanti
Operatori dei corsi finora non sovvenzionati	Nessun cambiamento	Sgravio	Ca. 40% degli operatori della formazione (cioè ca. 200) e 28% dei partecipanti

Indipendentemente dall'effetto dell'eliminazione del finanziamento cantonale, i prezzi dei corsi potrebbero aumentare in vista della (prevista) crescita della domanda, anche se si dovrà comunque considerare una maggiore concorrenza (dei prezzi). A questo proposito occorre considerare che, nonostante il contributo, almeno la metà del prezzo del corso rimane a carico dei partecipanti e quindi un forte aumento dei prezzi avrebbe un effetto sul numero di partecipanti. I costi dei corsi che eccedono il limite superiore stabilito dall'OFPr, rimangono totalmente a carico dei partecipanti o dei datori di lavoro. L'effetto negativo sul numero di partecipanti sarebbe, oltre questo limite, nettamente più marcato. Inoltre, con il finanziamento federale orientato alla persona, aumenta la trasparenza e con essa la possibilità di comparare i prezzi dei vari corsi. Un eventuale aumento medio dei prezzi dei corsi potrà essere corretto mediante un aumento dell'aliquota sovvenzionata o del limite massimo delle spese computabili dei corsi. Entrambi gli importi potranno essere diminuiti, lasciando alla Confederazione un margine d'azione⁶³.

⁶¹ Cfr. B,S,S. (2014): *Subjektfinanzierung der Vorbereitungskurse durch den Bund. Regulierungsfolgeabschätzung*. L'analisi si basa sulla metodica per l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) disponibile in tedesco e francese.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem

5.3 Effetti finanziari

Effetti sulle spese amministrative delle parti coinvolte

Il coinvolgimento di tutte le parti interessate (Confederazione, Cantoni, organizzazioni responsabili degli esami, operatori della formazione, partecipanti) porta a un'organizzazione snella del modello di finanziamento e permette uno sgravio amministrativo rispetto al modello attuale.

- Un'apposita indagine condotta su sei Cantoni considera uno sgravio di circa 1,6 milioni di franchi conseguente al cambiamento di sistema.
- Per ciò che concerne gli operatori della formazione, decadono le intese attuali sui finanziamenti prese con i Cantoni in cui hanno sede. Si parla in questo caso di uno sgravio pari a circa due milioni di franchi.
- A livello dei partecipanti, in relazione agli oneri amministrativi, non si ravvisa nessun cambiamento significativo, cioè lo sforzo per la ricerca dei contributi viene in seguito bilanciato dai vantaggi.
- Le organizzazioni responsabili degli esami vedono aumentare l'onere amministrativo a seguito del loro coinvolgimento nell'attuazione (verifica della richiesta di contributi, trasmissione alla SEFRI delle principali informazioni ai fini della sovvenzione). Per questo la Confederazione ha previsto un rimborso attingendo ai contributi destinati allo svolgimento degli esami federali (aliquota del 60 per cento, 80 per cento per i casi particolari).

Tuttavia, a livello federale, l'attuazione del sistema comporta un aumento dell'onere amministrativo e legato al personale. Per la Confederazione, l'attuazione del finanziamento orientato alla persona comporta sia uno sforzo iniziale per l'attuazione del sistema (2016), sia un onere maggiore sul lungo periodo legato all'attuazione. Per quanto riguarda l'impegno iniziale, l'aumento dell'onere è dovuto principalmente ai preparativi in ambito informatico (lista d'iscrizione, catalogo dei dati delle sovvenzioni, workflow dei creditori), che saranno compensati con i mezzi previsti nel quadro della pianificazione finanziaria.

Dal 2017, all'attuazione corrisponderà anche un aumento dell'impegno di personale (verifica e versamento dei contributi). A questo proposito si deve quindi attendere un moderato aumento della richiesta di posti. I risultati della procedura di consultazione e le disposizioni esecutive sono determinati per la valutazione dell'onere supplementare.

Confederazione e Cantoni

Il totale della spesa pubblica destinata alla formazione professionale per il 2012 ammonta a circa 3,6 miliardi di franchi. Questo ammontare corrisponde ad un quarto dei costi totali, come previsto dal valore di riferimento indicato dalla legge sulla formazione professionale⁶⁴. Con il modello di finanziamento proposto, la Confederazione, nell'ambito della formazione professionale superiore, assume una nuova competenza nell'esecuzione. Oltre a maggiori oneri amministrativi e di personale, questa nuova attività comporta anche la creazione di una base legale per il relativo decreto di stanziamento. La tabella 4 offre una visione d'insieme dell'attuale struttura creditizia della Confederazione e mostra le modifiche legate alle nuove competenze.

La Confederazione intende aumentare la propria flessibilità relativa al sovvenzionamento della formazione professionale, allo scopo di sovvenzionare i corsi preparatori. Oltre al nuovo credito per la formazione professionale superiore, devono essere adeguati alle nuove, effettive, necessità i contributi di cui agli articoli 54 e 55 LFPr, che attualmente l'articolo 59 capoverso 2 fissa al dieci per cento del contributo federale. Una parte dei mezzi liberata in questa maniera può essere utilizzata per finanziare i corsi preparatori. L'introduzione di un importo massimo per i contributi di progetto consente alla Confederazione di adeguare la pianificazione finanziaria alle reali necessità. Le esperienze degli anni passati, in special modo, mostrano che la disponibilità di mezzi supera indubbiamente le necessità del partenariato.

⁶⁴ Articolo 59 cpv 2 LFPr (RS 412.10)

Tabella 4: confronto fra la struttura creditizia federale attuale e quella futura (art. 59 LFPr)⁶⁵

Strumenti di finanziamento attuali ERI	Nuovo strumento di finanziamento ERI
▪ Limite di spesa forfettario (Art. 53) ▪ Credito d'impegno - Progetti e prestazioni particolari di interesse pubblico (artt. 54 e 55) - Svolgimento di esami federali e SSS (art. 56) ▪ Limite di spesa IUFFP	▪ Limite di spesa - Contributo forfettario (art. 53), - Svolgimento di esami federali e SSS (art. 56) - Corsi preparatori (art. 56a) ▪ Credito d'impegno progetti e prestazioni particolari di interesse pubblico (artt. 54 e 55) ▪ Limite di spesa IUFFP

Effetti sul credito del messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (messaggio ERI)

Buona parte dell'attuale finanziamento cantonale a favore dei corsi preparatori è legato all'offerta: i mezzi finanziari sono versati direttamente agli operatori della formazione. Con il passaggio al finanziamento federale, il versamento della sovvenzione è legato all'iscrizione all'esame e quindi, di norma, avviene al termine dei corsi preparatori. Poiché la maggior parte dei corsi preparatori dura circa tre semestri, i mezzi necessari saranno contenuti per il primo anno a causa del nuovo sistema, per poi crescere dal secondo anno. Il futuro sostegno federale è calcolabile partendo dai costi per i corsi preparatori. Supponendo che venga applicata l'aliquota massima proposta del 50 per cento, le valutazioni relative ai mezzi per il periodo 2017-2020⁶⁶ sono le seguenti:

Contributi in milioni di CHF	2016	2017	2018	2019****	2020****
Finanziamento cantonale	60	ca. 20	Ca. 10**	Ca. 10**	Ca. 10**
Finanziamento federale diretto	0	ca. 30	80-100***	110- 150	110- 150

* I contributi Cantionali continuano a confluire nel conteggio del valore indicativo dell'aliquota federale

** I Cantoni possono continuare a finanziare le offerte a seguito di politiche regionali.

** Supposizione: maggiore necessità di mezzi nel secondo anno dall'introduzione del nuovo sistema

*** L'aumento del numero di partecipanti previsto a seguito dell'incremento dell'aliquota è difficilmente stimabile e non è considerato nella presente stima.

Al cambiamento di sistema corrisponde un aumento dei contributi. I mezzi finora utilizzati dai Cantoni sono ora versati dalla Confederazione alle persone e il loro importo viene aumentato. Le spese aggiuntive ammontano a circa 60–100 milioni per anno e, in base alle disposizioni di legge sulla partecipazione della Confederazione alle spese pubbliche della formazione professionale, sono a carico sia della Confederazione sia dei Cantoni. Questa ripartizione degli oneri non sarà modificata con il nuovo modello di finanziamento. Tuttavia, a questo proposito, la Confederazione può superare questo valore indicativo per il periodo contributivo 2017-2020 per evitare effetti indesiderati sulla formazione professionale di base.

Le relative richieste di credito saranno presentate alle Camere federali nel quadro del messaggio ERI 2017-2020.

⁶⁵ Cfr. B,S,S. (2014): *Subjektfinanzierung der Vorbereitungskurse durch den Bund. Regulierungsfolgeabschätzung*. L'analisi si basa sulla metodica per l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) disponibile in tedesco e francese.

⁶⁶ Il divario dei conteggi relativi all'importo totale di tutti i costi del 2011 per i corsi preparatori, inclusi gli attuali finanziamenti cantionali, oscilla tra i 240 e i 300 milioni di franchi.

5.4 Effetti sui Cantoni

Finora il sostegno dei corsi preparatori era affidato ai Cantoni, che erano liberi di definire l'entità del sostegno. Con la nuova regolamentazione, il sovvenzionamento dei corsi preparatori agli esami federali viene gestito principalmente dalla Confederazione. I Cantoni si riservano la possibilità, in base a motivazioni politiche regionali, di continuare a sostenere alcune offerte. A tal fine continuano ad essere appoggiati dalla Confederazione nel quadro del valore indicativo della partecipazione federale. La formazione professionale continua, parzialmente attuata nel quadro dei corsi preparatori, rimane al di fuori della presente regolamentazione grazie al fatto di basare i contributi sugli esami professionali e rimane di competenza dei Cantoni.

Gli effetti finanziari sui Cantoni sono indicati nel capitolo precedente (5.3).

6 Progetto di legge

Legge federale sulla formazione professionale

(Legge sulla formazione professionale, LFPr)

(Rafforzamento della formazione professionale superiore)

Modifica del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto il messaggio del Consiglio federale del [data]⁶⁷

decreta:

I

La legge federale del 13 dicembre 2002⁶⁸ sulla formazione professionale viene modificata come segue:

Art. 52 cpv. 3 lett. d

³ La Confederazione versa il resto della sua partecipazione a:

- d. persone che hanno partecipato ai corsi preparatori agli esami federali di professione e agli esami professionali federali superiori (art. 56a).

Art. 56a (nuovo) Contributi alle persone che hanno partecipato ai corsi preparatori

¹ La Confederazione può concedere contributi alle persone che hanno partecipato ai corsi preparatori agli esami federali di professione e agli esami professionali federali superiori (art. 28).

² L'importo massimo del contributo ammonta al massimo al 50 per cento dei costi computabili dei corsi.

³ Il Consiglio federale stabilisce le condizioni per l'accesso al contributo, l'aliquota di contribuzione e i costi computabili dei corsi.

⁴ La SEFRI gestisce un sistema d'informazione per controllare il versamento dei contributi e per l'elaborazione e la valutazione di statistiche.

⁵ La SEFRI tratta con il sistema d'informazione i dati seguenti:

- a. informazioni sull'identità del beneficiario dei contributi di cui all'articolo 56a capoverso 1;
- b. informazioni sull'identità di coloro che sostengono gli esami federali di professione e gli esami professionali federali superiori di cui all'articolo 28;
- c. numero di assicurato di cui all'articolo 50c della legge federale del 20 dicembre 1946⁶⁹ su l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti delle persone di cui alle lettere a e b;
- d. informazioni sui contributi ricevuti di cui all'articolo 56a capoverso 1;
- e. informazioni sui corsi preparatori frequentati;
- f. informazioni sugli esami federali di professione e sugli esami professionali federali superiori sostenuti.

⁶⁷ UFCL

⁶⁸ RS 412.10

⁶⁹ RS 831.10

⁶ Il Consiglio federale stabilisce in modo particolare per il sistema d'informazione il catalogo dei dati trattati, nonché la loro conservazione, cancellazione e archiviazione.

Art. 59 Finanziamento e partecipazione della Confederazione

¹ Mediante decreto federale semplice, l'Assemblea federale approva di volta in volta per un periodo pluriennale di sovvenzionamento:

- a. il limite di spesa per:
 - 1. i contributi forfettari ai Cantoni conformemente all'articolo 53,
 - 2. i contributi di cui all'articolo 56 per lo svolgimento degli esami federali di professione e degli esami professionali federali superiori e per i cicli di formazione nelle scuole specializzate superiori,
 - 3. i contributi di cui all'articolo 56a alle persone che hanno partecipato ai corsi preparatori;
- b. il credito d'impegno per i contributi di cui all'articolo 54 per progetti e i contributi di cui all'articolo 55 per prestazioni particolari di interesse pubblico.

² Un quarto delle spese dell'ente pubblico per la formazione professionale conformemente alla presente legge rappresenta il valore indicativo per la partecipazione alle spese della Confederazione. La Confederazione versa un importo pari al massimo al 10 per cento di questa partecipazione come contributo di cui agli articoli 54 e 55 per progetti e prestazioni.

II

¹ La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

7 Bibliografia

- B,S,S. (2014). *Subjektfinanzierung der Vorbereitungskurse durch den Bund. Regulierungfolgeabschätzung*. Basel: SBFI.
- BASS - Büro für Arbeits-und Sozialpolitische Studien. (2009). *Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung - Eine Analyse aus Sicht der Studierenden*. Bern: BBT.
- Bundesamt für Berufsbildung und Technologie. (2008). *Bericht der Arbeitsgruppe Masterplan zur interkantonalen Finanzierung der höheren Berufsbildung*. Bern: BBT.
- Bundesamt für Statistik. (2012). *Kantonale Stipendien und Darlehen*. Neuenburg: BfS. Abgerufen am 26.09.2014 von www.bfs.admin.ch:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/22/publ.html?publicationID=5351>
- Econcept. (2011). *Befragung der Kandidatinnen und Kandidaten der eidgenössischen Prüfungen im Bereich der höheren Berufsbildung*. Bern: BBT.
- Econcept. (2013). *Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung*. Bern: SBFI.
- Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB). (2014a). *Subjektorientierte Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung. Eine ökonomische Analyse zu Ausgangslage, Marktstruktur und Auswirkungen*. Bern: SBFI.
- Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB). (2014b). *Monitoring eidgenössischer Berufsprüfungen, höherer Fachprüfungen und ihrer Vorbereitungskurse*. Bern: SBFI.
- PriceWaterhouseCoopers. (2009). *Analyse der Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung*. Bern: BBT.
- Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation. (2013). *Vollkostenrechnung der kantonalen Berufsbildung 2012*. Bern: SBFI.
- Wolter, S., & Weber, B. (2005). Bildungsrendite – ein zentraler ökonomischer Indikator des Bildungswesens. *Die Volkswirtschaft* (10), S. 44-47.