

## Controllo delle spese dello Stato

### La formazione

---

23 maggio 2003

Numero 9/1

# dossier politica

---

# La massima priorità alla formazione

Cartellino giallo per l'evoluzione attuale delle spese

Nel 2000, le spese dedicate alla formazione sono progredite più fortemente rispetto alle spese totali dei poteri pubblici e di quelle destinate alle assicurazioni sociali. Il settore della formazione propriamente detto ha costituito il 15% di questo totale, ciò che ne fa la seconda voce di spese dello Stato dopo la previdenza sociale. Rispetto al 1990, dove rappresentava il 15,9%, la quota della formazione è leggermente diminuita. Tuttavia, è probabile che in futuro questa quota aumenterà.

## Peso più importante per le scuole superiori

Le *scuole pubbliche obbligatorie*, che comprendono le scuole primarie e secondarie del primo grado (scuole secondarie inferiori) assorbono 11,7 mia fr., ossia più della metà di tutte le spese della formazione, che rappresentano un totale di 22,8 mia fr. Esse sono integralmente finanziate dai comuni e dai cantoni.

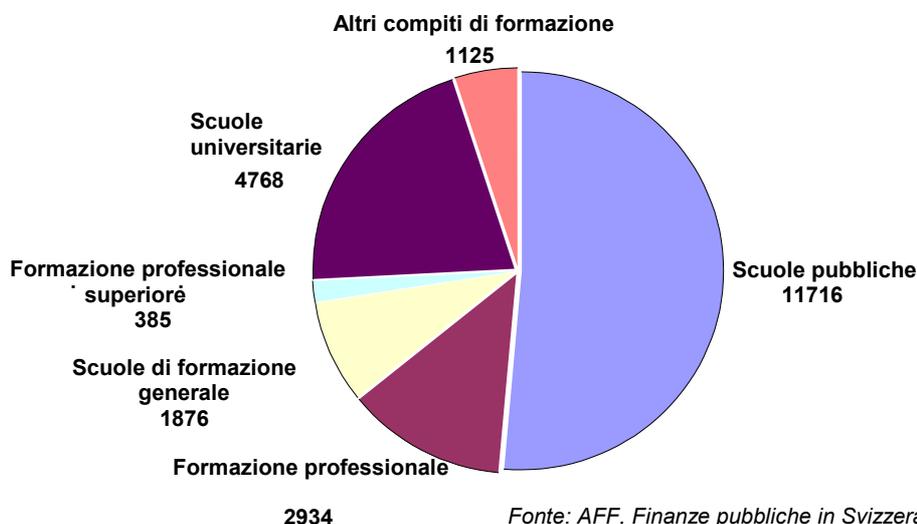
A livello della *formazione professionale (superiore)*, i costi si suddividono fra poteri pubblici e l'economia. La fetta più grande delle spese dello Stato, 3,3 mia fr. in totale, incombe ai cantoni.

Le *istituzioni di formazione generale* (scuole che preparano alla maturità) procurano spese per 1,8 mia franchi che sono a carico dei cantoni.

Le *scuole universitarie* (politecnici federali, università, scuole universitarie professionali) sono finanziate dalle varie collettività pubbliche. Le loro spese, per un importo di 4,8 mia fr., si suddividono tra la Confederazione (46,5%) e i cantoni (53,5%). La Confederazione partecipa ai costi delle scuole universitarie professionali che dipendono dalla sua competenza in ragione del 33%, a quelli delle università cantonali in ragione del 20% circa. Essa finanzia completamente i politecnici federali. La trasformazione delle scuole superiori specializzate in scuole universitarie professionali, che comporta una transizione dal settore della formazione professionale a quello delle scuole universitarie, spiega come le spese concernenti le scuole universitarie siano progredite di un quarto circa nel 2000 rispetto al 1999.

Al contrario, le spese dedicate alla formazione professionale superiore sono diminuite di due terzi.

Ripartizione delle spese per funzione (2000, in mio.fr.)



Fonte: AFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2000

La voce "Diversi" raggruppa essenzialmente le spese dedicate alla ricerca di base (0,7 mia fr. a livello federale unicamente) e altre spese amministrative. Le spese consentite per la ricerca in senso ampio si ripartiscono per contro fra un gran numero di istituzioni e in vari gruppi di compiti. Le spese per la ricerca applicata (0,6 mia fr.) sono contabilizzate sotto i vari settori interessati (energia, trasporti, salute, agricoltura, ecc.) e non compaiono dunque nelle cifre del grafico « Spese per funzione ». Se queste cifre vengono aggiunte, si arriva per la Confederazione a un totale di spese per la ricerca di 1,3 mia di fr. La ricerca di base comprende le attività nazionali nonché i programmi di ricerca internazionali. In alcuni casi, il limite con la ricerca applicata non è chiaro.

### Evoluzione delle spese in crescita

#### Evoluzione attuale

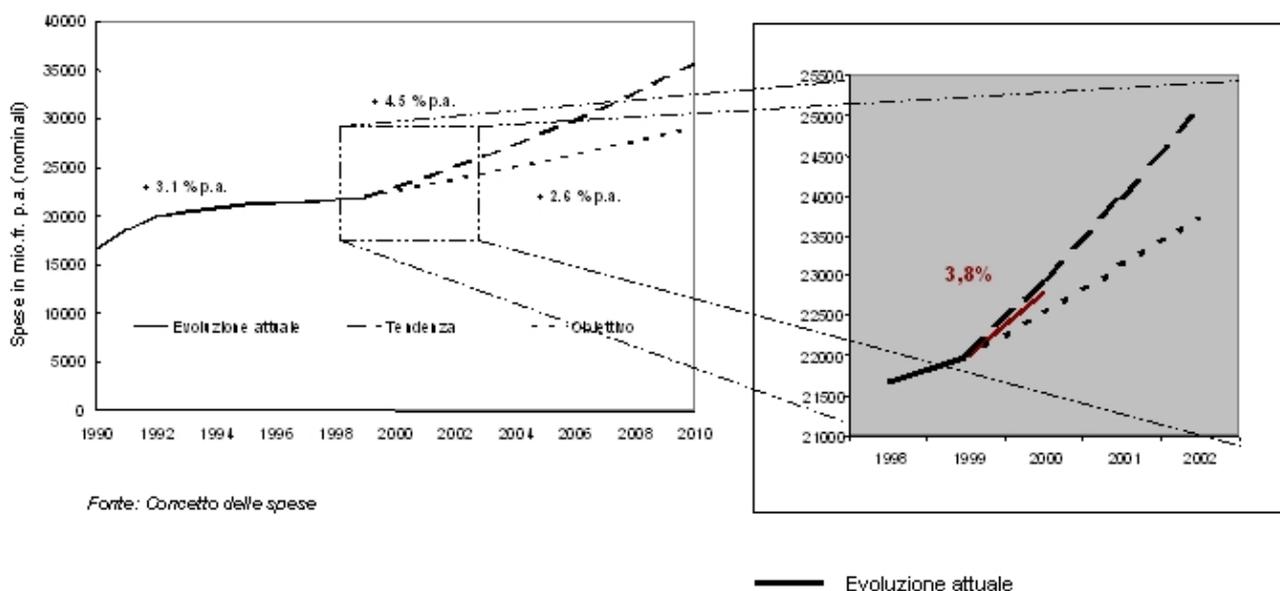
La domanda di prestazioni per la formazione dipende dal numero di allievi, di apprendisti e di studenti, dalla durata della formazione nonché dalla qualità dell'insegnamento. Nel corso degli ultimi dieci anni, l'invecchiamento della popolazione a seguito dell'allungamento della speranza di vita e al debole tasso di natalità ha avuto un effetto stabilizzante sull'evoluzione generale delle spese. Tuttavia, con la tendenza all'aumento del tasso delle maturità, il numero di allievi negli istituti di formazione generale e di studenti a livello universitario non ha cessato di aumentare. Dal lato dell'offerta, le spese del personale restano il fattore

determinante, in particolare nelle scuole primarie e secondarie negli istituti di formazione generale, ma sempre più a livello universitario. In effetti, le spese del personale rappresentano il 66% delle spese totali della formazione e della ricerca. La loro evoluzione è stata considerevolmente influenzata dalla crescita generalmente moderata dei salari nel settore pubblico.

#### Tendenza

A medio termine, la tendenza demografica caratterizzata da un debole tasso di natalità dovrebbe rafforzarsi, con le conseguenze che questa evoluzione comporta sul numero totale degli allievi, degli apprendisti e degli studenti. Le spese dovrebbero rimanere stabili. Un aumento dell'immigrazione potrebbe eventualmente compensare questo fenomeno. Se non viene assunta nessuna misura, le università saranno prese d'assalto. D'altra parte, in alcuni cantoni, gli insegnanti chiedono salari più elevati e vogliono essere indennizzati per le prestazioni di carattere privato che forniscono. Inoltre, essi chiedono meno corsi obbligatori ed effettivi ridotti per le classi. Si assiste ovunque al fiorire di costosi progetti di riforma, in particolare nella scuola dell'obbligo. Si parla così di introdurre o di promuovere l'inglese precoce e l'insegnamento dell'informatica. I cittadini hanno posto un freno ai progetti di riforma nel canton Zurigo; essi hanno respinto l'introduzione di ciò che si definisce un livello elementare (passaggio flessibile dall'asilo alla prima classe elementare).

## Evoluzione delle spese per la formazione: cartellino giallo



Le spese per la formazione (ivi comprese quelle per la ricerca) denotano un forte rialzo nel preventivo 2003 della Confederazione. Si prevede un loro aumento rispetto al preventivo 2002 del 7,5%, soprattutto nel campo della ricerca di base. Le riforme in corso nel settore della formazione professionale e universitaria nonché la priorità concessa alla formazione nel piano finanziario 2004-2006 della Confederazione faranno lievitare le spese per la formazione. In un pacchetto votato il 29 novembre 2002 (Messaggio relativo al promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia – FRT) per gli anni dal 2004 al 2007, il Consiglio federale domanda un credito quadriennale di 17,3 mia fr. per i politecnici federali e la promozione della ricerca, il rinnovamento delle università, lo sviluppo delle scuole universitarie professionali e della formazione professionale. Rispetto al credito-quadro 2000-2003, ciò rappresenta una progressione di 3,1 mia fr. Fra il 2004 e il 2007, le spese dovrebbero aumentare del 6% all'anno, vale a dire del 4,5% - 5%, tenuto conto del blocco dei crediti previsto nel programma d'alleggerimento di bilancio. La nuova legge sulla formazione professionale prevede un impegno molto più importante della Confederazione in questo ambito; essa tiene conto del controprogetto indiretto all'iniziativa sui posti di tirocinio posta in votazione il 18 maggio 2003. La quota della Confederazione sul totale delle spese pubbliche passerà dal 16% circa di oggi al 25%. Per contro, l'iniziativa sui posti di tirocinio avrebbe provocato un'impennata delle spese, con il contributo dei datori di lavoro alla formazione professionale. Inoltre, talune rivendicazioni vanno nel senso della destinazione alla formazione di una parte delle riserve d'oro eccedentarie dalla Banca nazionale.

Tenuto conto del numero di oneri supplementari che minacciano il futuro, si può supporre che l'aumento delle spese sarà sproporzionato. Esso dovrebbe tuttavia essere possibile, se si mettono in opera le linee direttrici e le misure previste nel Concetto delle spese, di riportare la crescita media delle spese al 2,6% all'anno.

#### **Cartellino giallo per l'evoluzione effettiva delle spese**

Nel 2000, le spese per la formazione sono aumentate del 3,8% rispetto all'anno precedente. Questa evoluzione si situa fra l'obiettivo del 2,6% e la tendenza del 4,5%, da qui il cartellino giallo. L'aumento delle spese per l'anno in rassegna è pure superiore alla progressione media del 3,1% registrata tra il 1990 e il 1999. La crescita vigorosa del 2000 si spiega in particolare a causa dell'aumento degli oneri del 4,9% nella formazione professionale (ad esempio offensiva della formazione nel campo dell'informatica). Hanno in particolare

pesato le spese supplementari del 25,2% destinate alle scuole universitarie, a vantaggio soprattutto delle scuole universitarie professionali. Si tratta in parte di trasferimenti dal campo della formazione professionale superiore. La ricerca di base ha assorbito molti più mezzi (+4,6%). Inoltre, le spese delle scuole obbligatorie (+2,9%) hanno superato l'obiettivo prefissato. Rivendicazioni salariali degli insegnanti e diverse riforme scolastiche hanno svolto un ruolo in questa evoluzione.

Dal momento che l'evoluzione attuale delle spese nel settore della formazione non è consona con l'obiettivo prefissato, le linee direttive delle riforme enunciate nel Concetto delle spese devono ancora essere prese in considerazione.

#### **Linee direttive per una politica della formazione durevole e affidabile**

Bisogna sostenere le riforme pianificate e talvolta già in corso tendenti a rafforzare il sistema educativo svizzero. Quelle che devono essere impegnate prioritariamente sono, indipendentemente dalle risorse supplementari moderate, le riforme strutturali che tendono a raggiungere un maggior grado d'efficacia con i mezzi esistenti. Secondo un confronto relativo dell'evoluzione delle spese dei vari gruppi di compiti, la priorità deve tuttavia andare alla formazione. La Svizzera avrà sempre bisogno in futuro di un sistema educativo pubblico forte che garantisca l'uguaglianza di opportunità per tutti e permetta al nostro paese di mantenere il proprio rango nella concorrenza internazionale. La sovranità dei cantoni in materia scolastica deve essere mantenuta, tuttavia con possibilità di collaborazione intercantonale.

#### *I vari livelli di formazione*

- > *Scuole primarie*: Il sistema attuale delle scuole primarie pubbliche è di un livello relativamente elevato. Per questo sussiste un certo scetticismo nei confronti degli sforzi di privatizzazione o dei bonus di formazione. Ma è auspicabile la presenza di scuole private complementari alle scuole pubbliche se si intende favorire una concorrenza a livello qualitativo. Sarebbe opportuno generalizzare una scolarizzazione più precoce, essendo l'età dell'inizio della scolarità obbligatoria elevata in Svizzera nel confronto internazionale.
- > *Apprendistato e maturità professionale*: L'attrattività del sistema duale di formazione deve essere mantenuta, anzi rafforzata. Bisogna fare in modo che, alla fine della scolarità obbligatoria, i giovani si vedano proporre la formazione professionale come una solu-

zione alternativa equivalente alle scuole che portano alla maturità. La nuova legge sulla formazione professionale compie a questo proposito preziosi progressi. La coppia apprendistato e maturità professionale forma un compito congiunto degli ambienti economici, dei cantoni e della Confederazione con il quale gli ambienti economici devono continuare ad assumere una parte preponderante delle responsabilità. Se l'iniziativa sui posti di tirocinio fosse stata accettata, la regolamentazione statale avrebbe preso il sopravvento e sarebbe stato lasciato minor spazio alla responsabilità individuale. L'introduzione della maturità professionale e la possibilità di perfezionarsi nelle scuole universitarie professionali, nonché l'istituzione di passerelle verso gli studi universitari, sono importanti elementi di riforma. Una uniformazione delle regole a livello federale aumenta la trasparenza e la comparabilità.

- > *Ginnasi* : La maturità dovrebbe poter essere ottenuta prima. E' positiva la riduzione del sistema ginnasiale di un semestre, come avviene nel canton Zurigo. Tenuto conto della forte proporzione di studenti che abbandonano i loro studi durante il primo anno di università, la funzione di selezione di collegio/ginnasio deve essere consolidata nell'ottica dell'accesso all'università – in particolare per garantire la parità di trattamento per quanto concerne l'accesso alle scuole universitarie professionali. Una selezione deve intervenire allo stadio della maturità, al fine di evitare gli esami di ammissione a livello universitario. E' l'unico modo per mantenere il senso della maturità.
- > *Scuole universitarie* : Il rafforzamento della rete delle scuole universitarie sarà un elemento essenziale della Svizzera in quanto luogo di ricerca e piazza economica nel XXI<sup>o</sup> secolo. Le riforme necessarie comportano non soltanto un maggior impegno da parte dello Stato rispetto agli altri gruppi di compiti, ma innanzitutto un miglioramento dell'efficienza nel campo delle scienze. In futuro, la Confederazione farebbe bene a limitare la propria funzione di coordinamento alla definizione di linee di condotta e all'uniformazione del sistema di finanziamento per tutte le scuole universitarie, istaurando contributi basati sull'efficacia. Rafforzando l'autonomia, la competitività e la differenziazione delle università, si favorisce un utilizzo più efficace delle risorse, nonché la soppressione di strutture eccessive. Le riforme strutturali avviate più di quattro anni fa devono proseguire, come prevede il Messaggio relativo alla promozione della formazio-

ne, della ricerca e della tecnologia (FRT). E' importante ripartire meglio i compiti, sviluppare la collaborazione e garantire la qualità dell'apprendistato e della ricerca. La specializzazione delle università e lo stasamento realizzato con l'istituzione simultanea delle scuole universitarie professionali permetteranno alle università svizzere di concentrarsi maggiormente sulla creazione di eccellenti centri di fama internazionale. L'introduzione del sistema di bachelor/master dovrebbe non soltanto facilitare la mobilità nazionale e internazionale, bensì anche rafforzare la permeabilità nel mondo del lavoro abbreviando nel contempo la durata degli studi. Per incitare i giovani a terminare rapidamente i loro studi, per mettere risorse supplementari a disposizione delle istituzioni e per aumentare la concorrenza fra le università tramite la domanda, bisognerebbe aumentare le tasse di studio. Inoltre, sarebbe utile consolidare il sistema dei prestiti preferenziali se si intende favorire l'uguaglianza delle opportunità.

- > *Ricerca*: Per quanto concerne la sua politica in materia di ricerca, lo Stato farebbe bene a concentrarsi sulla ricerca fondamentale libera. In effetti, in questi ultimi anni, la ricerca applicata è stata privilegiata a scapito di quest'ultima. La ricerca applicata deve essere condotta prioritariamente nelle aziende private. Con la CTI, la Svizzera dispone di uno strumento che ha una certa esperienza per coniugare il potenziale innovativo proprio delle aziende con le competenze scientifiche e tecniche delle università. Ciò permette un'interpenetrazione della ricerca di base e della ricerca applicata che si traduce così in una creazione di valore economico.

**Commento**

Il Consiglio federale intende concedere la priorità al finanziamento della formazione e della ricerca sugli altri compiti statali. Lo spiega nel Messaggio relativo alla promozione della formazione, della ricerca e della tecnologia (FRT). Per il periodo fra il 2004 e il 2007, i mezzi a disposizione di questo settore saranno del 6% all'anno, ciò che corrisponde ancora, tenuto conto dei crediti bloccati, al 4,5 - 5% delle spese supplementari. Questo orientamento è per principio corretto, nella misura in cui la formazione costituisce uno degli elementi chiave della crescita futura. E' tuttavia importante insistere affinché questo compito venga svolto con la massima efficacia.

L'aumento dell'efficacia delle scuole universitarie è un esempio delle misure in grado di avere conseguenze finanziarie considerevoli. Non sarebbe certo il caso che i poteri pubblici si accontentino di aumentare il loro impegno senza procedere a riforme strutturali. Bisogna eliminare il superfluo e creare centri di competenze. Il Messaggio relativo alla promozione della formazione, della ricerca e della tecnologia (FRT) prevede sforzi in questo senso, ciò che è positivo. Inoltre, bisogna tendere ad abbreviare la durata degli studi istituendo un sistema a vari cicli, come quello del bachelor/master che sta per essere adottato. Per quanto concerne le scuole obbligatorie, si noterà che esse devono affrontare compiti sempre più numerosi (terapeutici, educativi, socio-pedagogici ecc.). Sarebbe possibile migliorare l'efficienza definendo un mandato chiaro e strettamente delimitato che ci si sforzerebbe di mettere in vigore rigorosamente. Esiste inoltre un potenziale di risparmio a livello della costruzione e della gestione delle infrastrutture. Per quanto concerne il personale insegnante, il Concetto delle spese pone l'accento sulla garanzia della qualità piuttosto che sullo sviluppo degli effettivi, e ciò sia per le scuole primarie sia per quelle secondarie. Quanto alla necessità di mantenere, o addirittura aumentare l'attrattività dell'apprendistato professionale, la nuova legge sulla formazione professionale ne tiene conto.