

**Messaggio
relativo a una nuova legge sulla formazione professionale
(Legge sulla formazione professionale, LFPr)**

del 6 settembre 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, per approvazione, il messaggio e il disegno di decreto federale concernente una nuova legge federale sulla formazione professionale.

Nel contempo, proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- 1996 P 96.3193 Riforma della formazione professionale
(concernente l'obiettivo 8, R15)
(N 6.6.96, Commissione CN 96.016; S 12.6.96)
- 1996 P 96.3286 Finanziamento della formazione e del perfezionamento profes-
sionali
(N 4.10.96, Speck)
- 1996 P 96.3464 Cooperazione transfrontaliera nei campi della formazione
(N 13.12.96, Rennwald)
- 1997 P 96.3684 Professioni non accademiche del gruppo professionale «cure
mediche»
(S 4.3.97, Seiler Bernhard)
- 1997 P 97.3249 Rapporto sulla formazione professionale; misure d'applicazione
e misure complementari
(N 10.6.97, Commissione della scienza, dell'educazione
e della cultura CN 96.075)
- 1997 M 97.3246 Revisione della legge federale sulla formazione professionale
(LFPr)
(N 10.6.97, Commissione della scienza, dell'educazione
e della cultura CN 96.075; S 23.9.97)
- 1997 P 97.3330 Promovimento del perfezionamento professionale
(N 10.10.97, Tschäppät)
- 1997 P 97.3245 Concetto di formazione svizzera e Ufficio federale
dell'educazione
(N 10.6.97, Commissione della scienza, dell'educazione
e della cultura CN 96.075; S 23.9.97)
- 1997 P 97.3246 Revisione della legge federale sulla formazione professionale
(LFPr)
(N 10.6.97, Commissione della scienza, dell'educazione
e della cultura CN; S23.9.97)

- 1997 P 97.3247 Progetto di cantonalizzazione della formazione professionale (N 10.6.97, Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura CN 96.075; S 23.9.97)
- 1997 P 97.3397 Formazione professionale nella società dell'informazione (S 23.9.97, Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura CS 96.075)
- 1997 P 97.3398 Formazione professionale di base e perfezionamento professionale (S 23.9.97, Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura CSt 96.075)
- 1997 M 96.3624 Misure volte a promuovere la creazione di posti di tirocinio e ridurre la disoccupazione giovanile (N 21.3.97, Gruppo radicale-democratico, S 23.9.97)
- 1998 P 98.3166 Promuovere le formazioni di livello inferiore all'attestato federale di capacità (AFC) (N 26.6.98, Borel)
- 1998 P 98.3341 Istituzione di un Consiglio svizzero della formazione professionale (N 9.10.98, Müller Erich)
- 1999 P 97.3382 Creazione di un Ufficio federale per la formazione professionale (N 16.6.99, Rychen)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

6 settembre 2000 In nome del Consiglio federale svizzero:
 Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi
 La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La nuova legge sulla formazione professionale modernizza e rafforza il **sistema duplice della formazione professionale** precipuo della Svizzera. Essa comprende in maniera nuova **tutti i settori della formazione professionale eccetto quelli che dipendono dalle scuole universitarie**. La legge federale attuale del 19 aprile 1978 sulla formazione professionale, in vigore da oltre vent'anni, è interamente centrata sull'industria, l'artigianato e il commercio. Il presente disegno tiene conto delle innovazioni tecnologiche, economiche e sociali susseguitesì da quella data. Esso istituisce un quadro che autorizza l'innovazione conservando gli aspetti comprovati del sistema attuale e sviluppandoli in una forma più moderna.

La politica della Confederazione in materia di formazione professionale – che ingloba anche le professioni dei settori sanitario, sociale e artistico, disciplinate finora a livello cantonale – deve rispondere sempre più alle esigenze dei diversi settori di prestazioni. **Le modifiche strutturali** dell'economia rimettono particolarmente in questione le professioni tradizionali. Le esigenze crescenti a livello di capacità conoscitive chiedono un ampliamento dell'offerta per le persone dotate e per quelle che, al contrario, hanno difficoltà di apprendimento. I mutamenti sociali relativi all'evoluzione della posizione delle donne nella società o all'immigrazione, esigono nuove forme di qualificazione.

Le offerte di qualificazione nell'ambito della formazione professionale devono tuttavia continuare a fondarsi sulla combinazione fra teoria e prassi. Il sistema duplice si è rivelato essere il presupposto ideale per l'inserimento nella vita professionale e per un metodo di apprendimento efficace. Esso resta, di conseguenza un pilastro centrale della formazione professionale.

Una **legge sulla formazione professionale rivolta al futuro** deve creare le basi legali che le consentono di sviluppare e di proporre una quantità sufficiente di offerte di formazione complete e mirate. Il nuovo disciplinamento della formazione professionale ora proposto:

- rispetta la necessità della **differenziazione**, in particolare un maggior numero di possibilità per rispondere alle esigenze e alle richieste degli individui, delle regioni e dei settori;
- consente una **maggior flessibilità organizzativa** delle offerte con la rinuncia a suddividere rigidamente l'apprendistato, come è stato fatto finora in apprendimento scolastico e formazione pratica nell'azienda, nonché con un adattamento più semplice alle nuove esigenze;
- promuove la **permeabilità** orizzontale e verticale spezzando il legame tra le vie di formazione classiche e i diplomi, e propone nuove forme di qualificazione;
- getta le radici, già nella formazione di base, di un **apprendimento che dura tutta la vita**;
- sistematizza le offerte di formazione in base al **livello di qualificazione**.

Dato che l'evoluzione si rivela estremamente rapida in tutti i settori e l'incertezza rispetto alle esigenze future cresce costantemente, una legge sulla formazione professionale non può che esser una **legge quadro** i cui contenuti devono essere costantemente sviluppati in collaborazione con tutti gli interessati.

- Un principio fondamentale della legge è che la formazione professionale è **un compito comune** di Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro. Tutti gli interessati sono invitati a collaborare. La legge statuisce pure il mandato a sviluppare attivamente la formazione professionale, la promozione delle pari opportunità per i due sessi e il principio della permeabilità in seno al sistema. La legge prescrive inoltre il rispetto della massima neutralità concorrenziale tra le offerte del settore pubblico e quelle del settore privato.
- Nella «**formazione professionale di base**» si propongono le innovazioni seguenti:
 - per l'ottenimento di un **attestato federale di capacità** si richiede una formazione di almeno tre anni. Per formazioni di durata inferiore ai tre anni regolamentari viene introdotto un livello di qualificazione nuovo, **la formazione professionale pratica** che è sanzionata da un **attestato**. Le persone che hanno difficoltà di apprendimento possono fruire di un inquadramento individuale;
 - **nuove scuole professionali specializzate**, ancora da fondare, offriranno formazioni nel settore dell'alta tecnologia così come nei comparti più esigenti del settore dei servizi, in particolare nella sanità e in campo sociale.
- Il nuovo concetto di «**formazione professionale superiore**» raggruppa gli esami di professione, gli esami professionali superiori e il settore delle scuole specializzate superiori. Si costituisce in tal modo, accanto alla formazione nelle scuole superiori, un'offerta di formazione autonoma del grado terziario, dopo l'adozione della legge sulle scuole specializzate superiori. Nell'ottica della permeabilità e dell'integrazione delle professioni legate alla sanità, al campo sociale e a quello artistico, tutti i diplomi di grado secondario II, persino quelli che sanzionano formazioni generiche, dovrebbero permettere l'accesso alla formazione professionale superiore. In virtù della diversità di formazioni proposte, i problemi relativi all'esperienza pratica necessaria devono essere regolati in maniera differenziata.
- La formazione continua viene ora separata dalla formazione professionale superiore. Intesa quale «**formazione professionale continua**» essa deve essere interpretata in maniera più estesa che nella legge attuale, in particolare per quanto attiene all'acquisizione di qualifiche chiave generali. In questo campo, la Confederazione intende promuovere soprattutto la trasparenza, il coordinamento e la cooperazione.
- Le **procedure di qualificazione** e i diplomi corrispondenti sono disciplinati in un capitolo separato. Fuori dagli esami abituali sarà possibile rilevare

attraverso un attestato ufficiale le qualifiche ottenute per diverse vie (apprendistato in azienda, esperienza professionale unita a una formazione complementare mirata, moduli, riconoscimento delle conoscenze acquisite ecc.). Si tiene conto pure delle persone, in costante aumento, che non hanno avuto una formazione lineare.

- In un capitolo apposito dedicato alla formazione dei **formatori**, degli **insegnanti** e degli altri **quadri ed esperti** impegnati nella formazione professionale, il disegno tiene conto dell'importanza crescente delle offerte di formazione per tutti gli interessati. L'orientamento professionale è per contro lasciato nelle mani dei Cantoni. La Confederazione si limita a promuovere la raccolta di una documentazione sulla formazione professionale a livello nazionale.

Il disciplinamento del **finanziamento** è del tutto nuovo. Il sovvenzionamento attuale imperniato sulle spese, in funzione dei «costi determinanti», lascia il posto a un sistema di **importi forfettari** basati sui compiti. Questo sistema è completato da misure di sostegno mirate a favore di innovazioni e di prestazioni particolari d'interesse pubblico. Il finanziamento dell'offerta di base prevista dalla legge si farà sostanzialmente attraverso i Cantoni. D'altronde, il disegno di legge prevede la possibilità per i diversi settori economici di istituire fondi a favore della formazione professionale al fine di obbligare a partecipare ai costi della formazione professionale anche quelle imprese che profittano degli sforzi delle altre imprese senza contribuirvi.

Per far fronte alle nuove competenze di disciplinamento della Confederazione, e a un impiego maggiore di mezzi nei compiti strategici della formazione professionale, la **partecipazione della Confederazione** alle spese pubbliche per la formazione professionale **sarà elevata da un quinto a un quarto del totale** (150 milioni di franchi in più l'anno). I crediti necessari per queste sovvenzioni dovranno essere fissati periodicamente nel messaggio relativo alla promozione della formazione, della ricerca e della tecnologia.

La riforma della formazione professionale avviene all'esterno del progetto di Nuova perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni (NPF). Il sovvenzionamento dovrà però contenere elementi per la perequazione delle risorse finanziari finché in vigore della NPF.

Importi forfettari imperniati sulle prestazioni completati da contributi per innovazioni e prestazioni particolari, nuove forme di garanzia della qualità, la formazione di un corpo insegnante adatto alle esigenze del nostro tempo, una ripartizione delle competenze fondata sulla cooperazione e che procuri a tutti gli interessati il margine di manovra necessario per un'attività responsabile nel loro settore rappresentano gli elementi che consentono di attuare una politica della formazione professionale al servizio di una maggiore efficacia e di una trasparenza accresciuta.

Il nuovo disciplinamento della formazione professionale rafforza il ruolo dei Cantoni sul terreno. Esso permette alle imprese e agli altri promotori della formazione professionale di rispondere con maggior flessibilità ai bisogni specifici. Si garantisce in tal modo un'offerta di posti di formazione di alta qualità per i giovani e gli adulti affinché possano acquisire qualifiche utili sul mercato del lavoro.

Messaggio

1 Necessità e premesse di fondo di una riforma della formazione professionale

La legge federale del 19 aprile 1978 sulla formazione professionale (LFPr) è entrata in vigore il 1° gennaio 1980. Essa è stata concepita nel contesto presunto di un'evoluzione lineare della formazione professionale nell'industria e nell'artigianato. Grazie all'approccio tradizionalmente prammatico dei responsabili della formazione professionale, la legge del '78 è stata costantemente aggiornata. I cambiamenti apportati non hanno destato che un interesse esiguo oltre la cerchia dei diretti interessati.

Questo atteggiamento dell'opinione pubblica è radicalmente mutato a partire dalla metà degli anni Novanta. La crisi sul mercato dei posti di apprendistato e la pubblicazione nel settembre del 1996 del rapporto del nostro Consiglio sulla formazione professionale (96.075) hanno suscitato un ampio dibattito nell'opinione pubblica e negli ambienti politici.

Il dibattito in Parlamento è stato caratterizzato da numerosi interventi. Fra questi, le mozioni a favore di una strategia unitaria della formazione (97.3245) e per una revisione della legge sulla formazione professionale (97.3246) come pure l'iniziativa parlamentare Strahm (97.4325) circa misure d'incitamento per i posti di apprendistato.

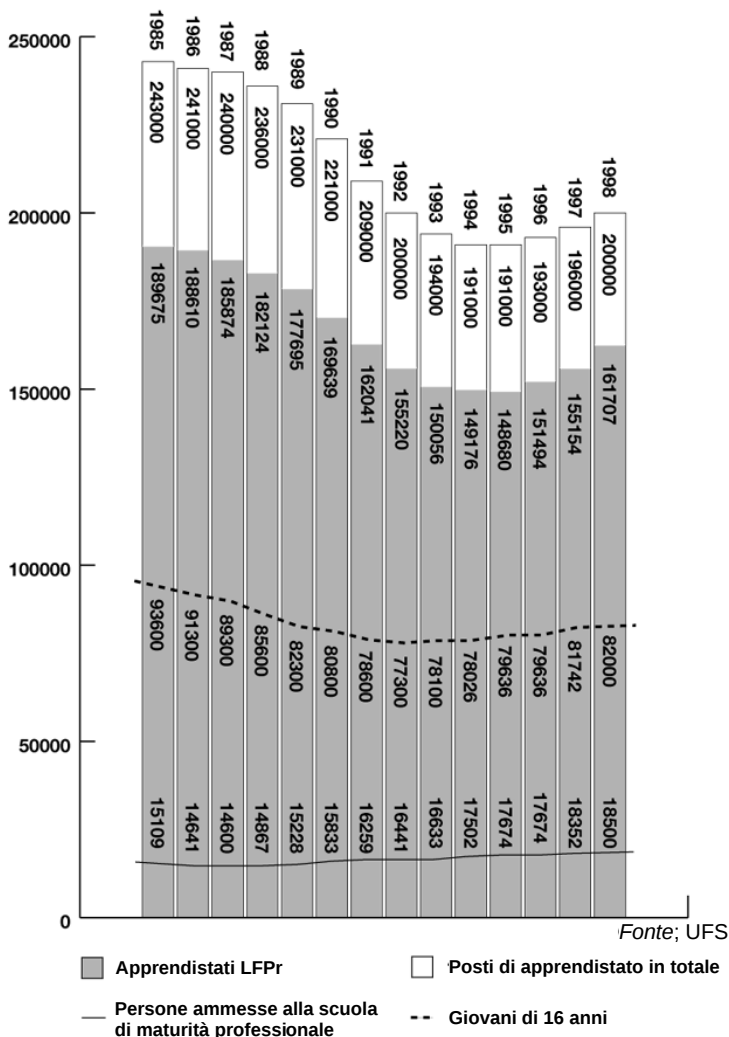
La richiesta per una nuova legge sulla formazione professionale è stata combinata con il postulato per un disciplinamento unitario di tutte le professioni omologate e non dall'UFIAML. Nelle deliberazioni sulla nuova costituzione federale, il Parlamento ha deciso di allargare la competenza della Confederazione all'insieme del settore della formazione professionale. L'articolo 63 capoverso 1 della Costituzione federale sancisce che «la Confederazione emana prescrizioni in materia di formazione professionale». La votazione popolare del 18 aprile 1999 ha approvato questa disposizione.

1.1 La formazione professionale in un mondo che cambia

Fino alla metà del XX secolo, circa la metà dei salariati del nostro Paese non disponeva di alcuna formazione o di una formazione elementare. Il posto di apprendista costituiva un privilegio. In molte professioni, fino alla seconda guerra mondiale, era consuetudine pagare per avere una formazione.

Gli anni Sessanta hanno segnato una cesura strutturale: la domanda di formazione aumentava nella misura stessa in cui cresceva il fabbisogno di forza-lavoro qualificata. L'apprendistato – almeno per gli uomini di nazionalità svizzera – era divenuto la regola. La penuria di manodopera in quasi tutti i settori costituiva un'opportunità anche per giovani che avevano difficoltà in campo scolastico o altri problemi. Il numero degli apprendisti toccava il suo apice alla metà degli anni Ottanta.

Posti di apprendistato nella formazione professionale dal 1985 al 1998



Contemporaneamente, il sistema di formazione duplice era fatto oggetto di critiche da parte dell'economia e dell'opinione pubblica. Negli anni Settanta era normale considerare il tirocinio una forma di sfruttamento degli apprendisti. Nel 1978, i sindacati impugnarono il referendum contro la legge sulla formazione professionale perché temevano che la formazione elementare appena creata avrebbe potuto portare

al dumping salariale. I loro argomenti non ebbero seguito in occasione della votazione popolare rivelando l'infondatezza dei loro timori.

Invocando l'elevato tasso di natalità degli anni Ottanta, vi fu chi predisse il declino della formazione in azienda. Questa prognosi, unita all'idea tradizionale della supremazia della formazione scolastica, portò all'iniziativa popolare che chiedeva «una formazione scolastica e una riqualificazione garantite». Nel 1986, il corpo elettorale respinse, nel rapporto di 4 voti contro 1, l'iniziativa che preconizzava una formazione esclusivamente scolastica.

Gli anni Novanta sono stati caratterizzati da profondi mutamenti sul mercato del lavoro, tendenza tuttora in atto. Gli sviluppi folgoranti delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione, ad esempio, hanno implicato l'aggiornamento di alcune professioni e di interi settori professionali. Mutano, da un lato, le aspirazioni delle persone che stanno seguendo corsi di formazione, e, dall'altro, anche le esigenze dei datori di lavoro. L'insorgenza di nuove professioni e di nuovi modelli di formazione, ma anche la soppressione progressiva di cicli di formazione di durata determinata a profitto di una formazione continua, pongono il sistema duplice di fronte a una nuova sfida.

Nella situazione attuale, la formazione professionale deve rispondere ai problemi seguenti di carattere soprattutto strutturale:

1.1.1 Nuovi bisogni in materia di qualificazione

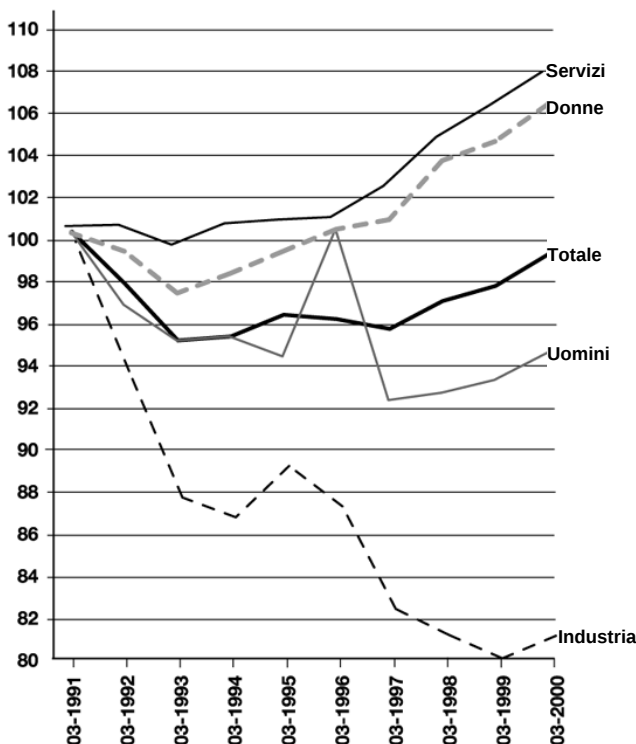
Le trasformazioni nel mondo del lavoro e nella società richiedono un'offerta di formazioni differenziate ai diversi livelli di qualificazione. Le modifiche nel profilo delle esigenze dettate dal mercato del lavoro devono essere gestite in modo più flessibile:

- il rinnovo costante delle conoscenze e i cambiamenti sempre più frequenti di professione, di settore e di azienda implicano che la formazione professionale di base venga legata al principio dell'aggiornamento continuo. I contenuti teorici e interdisciplinari relativi a una professione e la cultura generale acquistano ormai un'importanza equiparabile a quella dell'aggiornamento delle conoscenze lungo tutto il corso della vita (cfr. il n. 2.5 più sotto);
- la formazione professionale si è fatta più esigente. Le capacità didattiche dei responsabili della formazione, degli insegnanti, nella comprensione e nell'insegnamento delle materie nell'azienda e nella scuola, devono essere incoraggiate in modo sistematico e soprattutto adeguate alle esigenze delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (cfr. dal n. 2.7.3 al n. 2.7.6 più sotto).

Gli squilibri strutturali sul mercato dei posti di tirocinio suscitano la questione fondamentale della legittimità di un diritto alla formazione professionale. Nel 1973, il popolo ha votato contro un diritto costituzionale alla formazione. L'idea si fa di nuovo strada nel quadro dell'iniziativa popolare sui posti di apprendistato¹. Dal punto di vista della politica sociale, economica e di formazione, esiste un interesse eminente alla creazione di premesse legali che favoriscano l'accesso a una formazione successiva alla scuola dell'obbligo da parte possibilmente di tutte le persone desiderose di istruirsi conformemente alle attitudini individuali.

¹ Cfr. anche il n. 3.2 circa un fondo per la formazione professionale.

**Attività professionale e cambiamenti strutturali
(indice 100, 2° trimestre 1991)**



Fonte: UFS

Il numero delle aziende disposte a formare apprendisti e il numero dei posti di apprendistato a disposizione tendono a diminuire. I mutamenti strutturali non bastano da soli a spiegare questa evoluzione e ad essi vanno affiancate ragioni demografiche. Il numero dei giovani che s'affacciano sul mercato della formazione professionale, in diminuzione da parecchi anni, ha ripreso a crescere a partire dalla metà degli anni Novanta. Dal 1995, il numero dei posti di apprendistato e di altri posti di formazione analoghi è aumentato (cfr. la figura n. 1).

All'importanza crescente del settore dei servizi si contrappone un regresso dell'industria e della produzione manifatturiera nel valore aggiunto dell'economia presa nel suo insieme. Tuttavia, il numero dei posti di formazione rispetto a quello delle persone occupate continua ad essere maggiore nel settore produttivo rispetto a

quello dei servizi. Quest'ultimo offre proporzionalmente solo la metà dei posti di apprendistato offerti dal settore industriale e dall'artigianato.

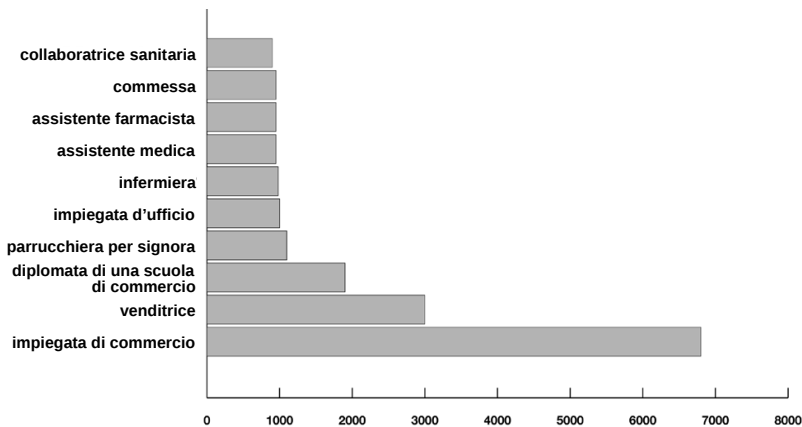
La specializzazione crescente nelle piccole e medie aziende, proprio nel settore dell'alta tecnologia proiettata nel futuro (ad es. il campo del software), e in importanti segmenti dei servizi (ad es. società di consulenza), limita l'offerta di posti di apprendistato in grado di coprire l'intero arco necessario al raggiungimento di una specializzazione. Inoltre, i nuovi settori economici non sono, in generale, organizzati in reti associative o lo sono in misura molto ridotta.

1.1.3 Pari opportunità per i due sessi

Il 70 per cento delle giovani donne scelgono un apprendistato nel settore commerciale, in campo alberghiero o della ristorazione, della vendita, dell'economia domestica o della sanità. Soltanto il 10 per cento di esse opta per una professione in settori quali l'informatica o l'elettronica. Tra i giovani che scelgono l'apprendistato, quasi la metà dei maschi segue la formazione relativa per quattro anni mentre ciò avviene soltanto per un decimo delle donne.

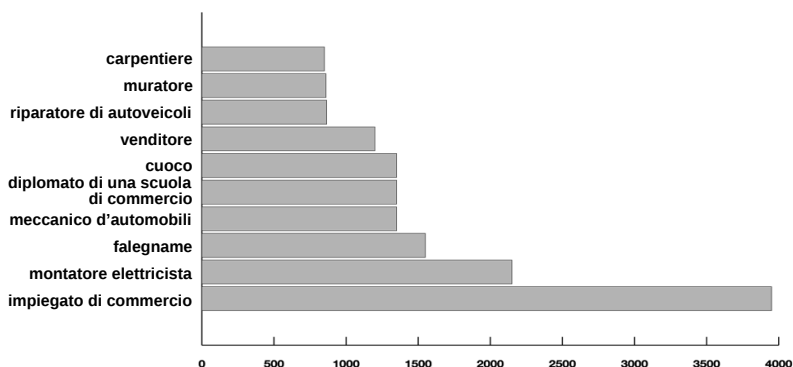
Figura 3

Le 10 professioni principali per le donne nel 1997/98 (il 62% dei contratti di apprendistato riguarda le donne)



Fonte: UFS

Le 10 professioni principali per gli uomini nel 1997/98 (il 43% dei contratti di apprendistato riguarda gli uomini)



Fonte: UFS

La quota di donne che non prosegue gli studi dopo l'assolvimento della scuola dell'obbligo è quasi doppia rispetto a quella degli uomini (il 14% contro l'8%). Anche la percentuale di disoccupazione fra le donne di età compresa fra i 15 e i 19 anni è, in questi ultimi anni, di circa un punto percentuale maggiore di quella degli uomini della stessa fascia d'età.

A comprova della particolare considerazione delle pari opportunità anche nel campo della formazione professionale vi sono, oltre alle posizioni di ordine più generale, due argomenti:

- l'impiego ottimale delle risorse umane della nostra società non deve essere ostacolato da stereotipi legati al sesso;
- i rapporti sociali si sono modificati a un punto tale che la formazione professionale è divenuta anche per le donne, come già per gli uomini, una necessità economica e sociale ineluttabile.

Il disegno di legge tiene conto delle pari opportunità mediante una disposizione riferita agli scopi della legge. Essa viene concretizzata nelle prescrizioni circa l'insegnamento e la formazione continua ma soprattutto mediante lo scorporo dei cicli di formazione dalle diverse possibilità offerte per la convalida delle qualificazioni (cfr. n. 2.7.6 più sotto). Questa flessibilizzazione serve non solo per garantire le pari opportunità ma torna utile a tutte le persone che non avessero sfruttato appieno le possibilità di formazione di base loro offerte.

Ma anche con la nuova legge non si potrà impedire che vi siano anche in futuro «professioni maschili» e «professioni femminili». Le nuove disposizioni legali e il nuovo campo d'applicazione della legge sulla formazione professionale possono però contribuire a ridurre il numero di criteri applicati in seno alla stessa professione, in particolare nella sanità e in campo sociale. Non si tratta tanto di livellare le diversità quanto di aprire vie nuove per i due sessi in base alle attitudini individuali.

1.2

Decreti federali sui posti di tirocinio I e II

Il Parlamento ha sempre considerato la necessità di lottare contro la penuria di posti di tirocinio. Adottando il decreto federale concernente provvedimenti intesi a migliorare l'offerta di posti di tirocinio dal 1997 al 1999 (decreto sui posti di tirocinio), le Camere federali hanno chiaramente manifestato l'intento di favorire il miglioramento dell'offerta in merito.

Con questo primo decreto sui posti di tirocinio, il Parlamento ha disposto un credito-quadro di 60 milioni di franchi destinato al sostegno di corsi d'introduzione e di strutture comuni di formazione per alleviare il carico delle aziende. Queste risorse sono servite ugualmente a cofinanziare provvedimenti per la creazione di posti di tirocinio, campagne di sensibilizzazione, miglioramento dell'informazione sulle professioni come pure corsi e praticantati per i giovani che faticano a trovare un posto di apprendista.

Il primo decreto sui posti di tirocinio si è rivelato uno strumento efficace. La penuria di posti di tirocinio era tuttavia un problema di carattere più strutturale che quantitativo: disparità dell'offerta di posti di apprendistato tra le zone urbane e le zone rurali; penuria di posti di formazione nei segmenti superiori e inferiori della scala delle qualifiche; concentrazione della scelta professionale da parte delle giovani su un ventaglio troppo ristretto di professioni. Sulla base delle esperienze acquisite finora un secondo decreto sui posti di apprendistato succederà al primo a partire dall'anno 2000. Il Parlamento ha stanziato 100 milioni di franchi per misure che privilegiano la qualità rispetto a quelle del primo decreto. Questa nuova base legale servirà da disciplinamento transitorio fino all'entrata in vigore della nuova legge sulla formazione professionale.

Il decreto sui posti di tirocinio II, quale misura di transizione, permetterà in particolare di valutare l'efficacia delle innovazioni mirate dal disegno di legge (ad es., le scuole professionali specializzate).

1.3

Ampliamento della competenza federale per la formazione professionale

La Confederazione detiene, a partire dalla votazione popolare del 5 giugno 1908, la competenza di emanare disposizioni unitarie nel settore dell'artigianato. Si è tuttavia dovuto attendere oltre 20 anni prima dell'entrata in vigore della prima legge sulla formazione professionale. Quest'ultima è stata adottata il 26 giugno 1930 e riassume tre decreti federali: il decreto federale riguardante la formazione professionale industriale e artigianale (1884), il decreto federale relativo alla promozione dell'insegnamento commerciale (1891) e il decreto federale inerente l'insegnamento dell'economia domestica e la formazione professionale delle donne (1895).

Questo ambito di competenza ristretto non è mutato fino a poco tempo fa. Solo in seguito alla votazione popolare del 18 aprile 1999 sulla nuova Costituzione federale la competenza è stata estesa a tutte le formazioni professionali fuori dal settore delle scuole universitarie.

La creazione nel 1998 dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) riflette bene questo ampliamento delle competenze della Confederazione nel campo della formazione professionale. Questo nuovo ufficio è com-

petente per le formazioni professionali nel settore artigianale, dell'industria, del commercio, dell'agricoltura e della silvicoltura, formazioni dipendenti in passato da tre uffici diversi: l'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML), l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) e l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP).

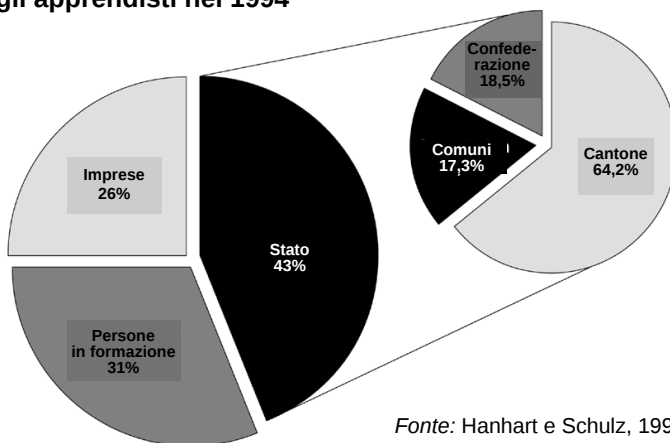
Il raggruppamento, sotto l'egida di un solo ufficio, delle formazioni già da molto tempo assoggettate alla competenza federale e di quelle che dipendono ancora dalla competenza dei Cantoni (sanità, settore sociale e settore artistico) non potrà avvenire tanto presto (cfr. il n. 2.2 più sotto). Ogni campo della formazione professionale ha caratteristiche proprie che vanno rispettate. Per altro verso, occorre egualmente tenere in considerazione i punti comuni che devono essere posti alla base delle nuove competenze federali.

1.4 Un compito - tre partner

La formazione professionale svizzera resterà anche per il futuro un compito comune di Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro. Fra queste vanno annoverati i partner sociali, le associazioni professionali, gli imprenditori pubblici e privati che offrono posti di apprendistato e altre formazioni. In seguito all'ampliamento delle competenze federali, il disegno di legge esprime la volontà, mediante l'espressione «organizzazioni del mondo del lavoro», di tenere conto di altri partner che non siano operatori economici in senso tradizionale. I poteri pubblici e le organizzazioni di pubblica utilità sono pure partner a tempo pieno della formazione professionale e, in particolare, futuri datori di lavoro per professionisti.

Figura 4

Costi della formazione degli apprendisti nel 1994



Fonte: Hanhart e Schulz, 1998

La legge disciplina le modalità della collaborazione e attribuisce chiaramente le competenze che lasciano ai protagonisti, nell'ambito degli obiettivi fissati, ottime possibilità di sviluppo. La partecipazione delle imprese e delle loro organizzazioni alla formazione professionale sarà basata anche in futuro sul principio del volontariato:

- il ruolo della Confederazione è sussidiario ed essenzialmente strategico. L'autorità federale deve in effetti vegliare a che il sistema si sviluppi nella sua globalità, che le offerte di formazione a livello nazionale siano comparabili e trasparenti;
- ai Cantoni spetta non solo l'esecuzione in loco ma anche, e piuttosto, l'obbligo di partecipare allo sviluppo e alla gestione della formazione professionale;
- i promotori di posti di apprendistato e di formazione, per parte loro, devono proporre contenuti di formazione rivolti al futuro e assicurarsi che le qualifiche delle persone in formazione rispondano ai requisiti del mercato del lavoro.

1.5 Mantenimento del sistema duplice

Gli ambienti consultati hanno massicciamente approvato il mantenimento e lo sviluppo del sistema duplice (cfr. n. 4). Questo sistema di formazione, nato nel settore industriale e artigianale, è caratterizzato dalla combinazione stretta fra insegnamento scolastico e pratica aziendale, ed è quindi perfettamente adatto alle esigenze della nostra società moderna essenzialmente impostata sui servizi.

- Grazie alle sue capacità di adattamento ai bisogni del mercato del lavoro e alla sua autoregolazione, il sistema duplice fruisce di un'eccellente nomea sia presso le persone impegnate in una formazione sia nelle imprese, in particolare quelle del settore industriale e artigianale.
- Le qualificazioni professionali quali lo know-how tecnologico, il comportamento sociale nonché l'attitudine di fronte al lavoro, sono acquisite essenzialmente sul luogo di lavoro e nel quadro dell'attività pratica.
- Il sistema duplice è, inoltre, molto meno costoso per lo Stato che non una formazione professionale esclusivamente scolastica.

1.6 La formazione professionale quale componente del sistema educativo

All'interno del sistema educativo svizzero si sta verificando un processo di differenziazione. La separazione tradizionale tra formazione scolastica e formazione professionale, così come le delimitazioni fra le diverse professioni, viene meno. I mutamenti strutturali nel mondo del lavoro contribuiscono ad abbattere le frontiere troppo rigide fra l'attività professionale e la relativa formazione.

Le esigenze di qualificazione più elevate ci obbligano ad esaurire le nostre riserve di talenti e implicano l'utilizzazione ottimale delle attitudini di ogni individuo. La diminuzione dell'offerta di impieghi poco qualificati presuppone inoltre un miglioramento generale del livello di qualificazione. D'altronde, la dinamica e la rapidità dei mutamenti in corso, come pure la precarietà del futuro, esigono un aggiornamento costante delle qualificazioni e ci obbligano a formarci e ad apprendere lungo tutto il corso della vita.

1.6.1 Formazione scolastica e formazione professionale

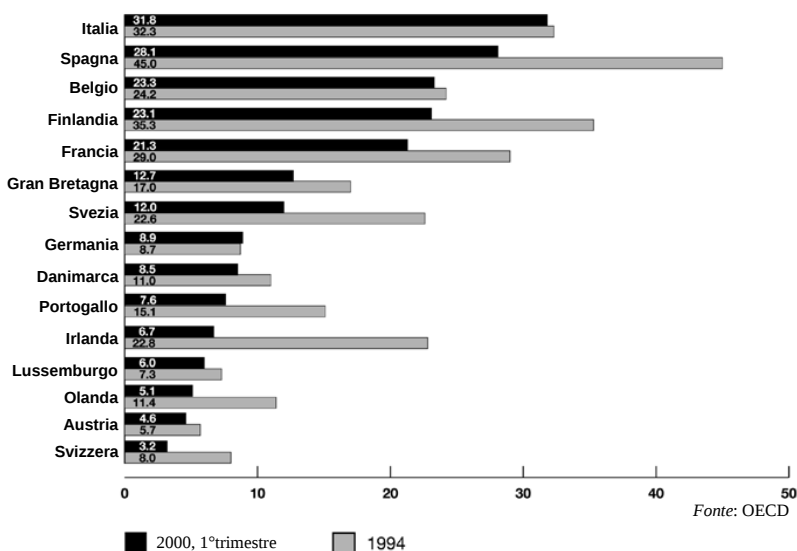
In Svizzera l'impianto solido del sistema duplice ha felicemente permesso di evitare che la formazione professionale sia considerata come un'opzione di second'ordine rispetto alle altre vie d'insegnamento. La formazione professionale rimane una via eccellente di formazione e rappresenta per oltre due terzi dei giovani l'accesso al mondo del lavoro e al mondo degli adulti.

Il valore dell'orientamento pratico delle formazioni è generalmente più apprezzato persino da Paesi dove la formazione professionale è tradizionalmente più scolastica². Questa evoluzione non è affatto sorprendente se si pensa che i Paesi che dispongono di un sistema di formazione professionale a due pilastri denunciano un tasso di disoccupazione più basso (cfr. fig. 5).

Figura 5

La disoccupazione giovanile in Europa

(tasso di disoccupazione dei giovani con meno di 25 anni d'età)



² Le inchieste della «Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)» condotte nel 1995 sotto l'egida della «International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)» dimostrano che il livello intellettuale elevato di una persona è strettamente collegato alla sua competenza professionale. Secondo questi studi, di rinomanza internazionale, il livello delle nostre formazioni professionali di base nel campo della tecnologia avanzata è a livello delle formazioni liceali. Inoltre, occorre prestare attenzione al fatto che non vi è una differenza netta a livello di formazione scientifica tra gli allievi che seguono un tirocinio e quelli che frequentano una scuola della formazione professionale a tempo pieno. (cfr. Indicatori della formazione in Svizzera per l'anno 1999 pubblicati dall'Ufficio federale di statistica (UFS), p. 90).

Il riferimento diretto con la pratica professionale incoraggia la disponibilità ad apprendere. Il legame stretto con il mercato del lavoro facilita l'introduzione di formazioni orientate alle qualifiche effettivamente richieste e ai posti di lavoro a disposizione. Questo stato di cose viene pure rilevato con soddisfazione in tutte le analisi dell'OCSE. In occasione della sua 88ª sessione, tenutasi il 20 giugno 2000 a Ginevra, l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) ha definito l'integrazione della pratica nella formazione un vero e proprio cambiamento epocale.

Il fatto che i giovani possano optare per una formazione più pratica o una formazione più scolastica permette di tenere in maggior conto le diverse attitudini e inclinazioni individuali. L'intersecarsi crescente delle frontiere non deve significare che una via debba essere sacrificata all'altra. Il rafforzamento del sistema duplice torna a vantaggio dell'intero sistema educativo.

È essenziale che tra le due vie – quella professionale e quella scolastica generale – intercorrano eque condizioni di permeabilità. Il fatto che un giovane per motivi di prestigio intraprenda dapprima un percorso scolastico tradizionale e poi, a causa di insuccesso, si impegni in una formazione professionale comporta uno spreco di risorse. È pure sperpero dover soddisfare, nel prolungamento di una formazione professionale, a esigenze supplementari per poter accedere a formazioni superiori.

Si dovranno pertanto proporre alcune misure per accrescere il fascino della formazione professionale che deve costituire, per tutti i giovani più inclini alla pratica, la vera e propria alternativa sociale valida e promettente a una formazione esclusivamente scolastica. L'istituzione di scuole specializzate superiori è un primo passo in questa direzione; segue, quale stadio successivo, la proposta di formazioni impegnative dopo il grado secondario II, quali la maturità professionale e scuole professionali superiori e, infine, il riconoscimento da parte delle istituzioni scolastiche in generale delle qualifiche acquisite nel quadro di una formazione professionale.

1.6.2 Competenza professionale

Ogni diploma acquisito nell'ambito della formazione professionale attesta la competenza professionale del soggetto e dunque la sua capacità di accedere al mercato del lavoro. Questa competenza professionale deve costituire ugualmente in futuro la pietra angolare della formazione professionale. Essa è la caratteristica essenziale della formazione professionale rispetto alla possibilità di intraprendere altri studi e contrassegna un diploma di formazione generale.

Ogni formazione ha lo scopo di sviluppare al meglio le attitudini individuali. La formazione professionale è particolarmente sollecitata in tal senso perché essa deve essere accessibile al maggior numero di interessati. Essa deve tenere conto non solo delle conoscenze scolastiche ma pure delle attitudini pratiche. La pedagogia in materia di formazione professionale deve perciò svolgere una funzione tanto significativa quanto autonoma. Essa deve tenere conto sia dell'orientamento pratico delle formazioni sia del fatto che tutte le persone che stanno seguendo un apprendistato hanno non solo il diritto ma anche il dovere di seguire egualmente una formazione scolastica.

1.6.3

La sfida alle scuole professionali

Alla scuola spetta la funzione di inscrivere l'esperienza pratica in un quadro teorico per assicurare l'orientamento duraturo. Oggi non importa più tanto sapere quale dei due elementi sia prevalente in seno al sistema duplice quanto integrare questi due elementi in una formazione globale.

La discussione sulle linee di formazione proposte dalle nuove «scuole professionali specializzate» mostra come il dibattito sul numero di ore di teoria non sia più importante. Le scuole professionali hanno altre priorità: esse sono chiamate ad incoraggiare in particolare l'interdisciplinarietà e l'insegnamento basato su progetti. La scuola professionale non ha più bisogno, come in passato, di battersi contro gli imperativi della prassi e di profilarsi rispetto alle istituzioni dell'insegnamento generale. Il principio della cooperazione tra i diversi partner della formazione è oggi largamente riconosciuto.

Le scuole non devono più fronteggiare le sfide di una volta. La riforma della formazione professionale, quale risposta ai mutamenti intervenuti, lancia nuove sfide alle scuole: le invita a dar prova d'iniziativa e di responsabilità. Nuove forme di insegnamento, formazioni modulari e procedure d'esame differenziate pongono il corpo insegnante di fronte a esigenze nuove e più impegnative.

1.6.4

Integrazione

L'integrazione sociale ed economica dei giovani e degli adulti che hanno trascurato le opportunità di formazione costituisce uno dei compiti principali del sistema di formazione. La formazione professionale rappresenta uno strumento eccellente d'integrazione: non bisognerà però pretendere troppo in tal senso, perché se essa dovesse rispondere a tutti i problemi, non potrebbe più adempiere al suo compito. Occorre che il nostro sistema di formazione istituisca strutture formative particolari o protette che possano accogliere quei giovani che non hanno possibilità di successo nelle strutture scolastiche tradizionali.

Come già fanno altri settori del sistema educativo anche la formazione professionale deve aprire le porte ai disabili. Tuttavia il rilascio di concessioni e deroghe dalla norma non tornerebbe utile né ai disabili né alla formazione professionale. I diplomi della formazione professionale devono corrispondere alla qualifica che attestano.

1.6.5

Sviluppo sostenibile

Il principio dello sviluppo sostenibile statuito dalla Costituzione, riveste un'importanza del tutto particolare per la formazione professionale. La formazione suggerisce agli individui alcuni atteggiamenti fondamentali da assumere fra i quali l'impiego parsimonioso delle risorse naturali. Questo lavoro di sensibilizzazione deve iniziare nella scuola primaria proseguire ed essere approfondito in tutti i livelli successivi.

Nella formazione professionale, le regole del comportamento ecologico fanno già parte dell'insegnamento. Esse costituiscono una parte essenziale delle voci «ecologia» ed «economia» del nuovo piano di studio quadro dell'agosto del 1996 per l'insegnamento della cultura generale nelle scuole professionali industriali e artigiane.

nali. Nella riforma in corso della formazione commerciale gli aspetti ecologici rientrano nelle competenze sociali definite nel quadro della riforma stessa.

L'importanza di un comportamento ecologico è tale che lo sviluppo sostenibile è espressamente citato nella legge. Come nella Costituzione federale questo concetto è riferito all'ambiente.

1.6.6 Ad armi uguali

Si parla sovente di «lotta ad armi uguali» nel contesto della politica in materia di formazione. Interventi che esprimono a giusto titolo la denuncia contro la discriminazione tra le formazioni di cultura generale e la formazione professionale, da un lato, e tra l'offerta privata e quella pubblica, dall'altro.

Uno dei principali aspetti discriminatori è legato alla diversa permeabilità fra le due più importanti vie del sistema di formazione. In effetti, mentre ai titolari di una maturità liceale sono offerte tutte le opzioni, i diplomati della formazione professionale devono superare numerosi ostacoli per l'ammissione a una scuola superiore (cfr. il n. 1.6.1 più sopra).

Affrontiamo ora il problema del costo della formazione. Chi deve pagare e quanto? Uno studente che prepara la maturità liceale costa alla collettività indiscutibilmente più di un apprendista. Le cose cambiano però se confrontiamo i costi delle offerte di formazione a tempo pieno. La differenza di costo fra le diverse formazioni professionali è maggiore di quella tra la formazione professionale e l'insegnamento di cultura generale. È inoltre opportuno non dimenticare le spese sopportate dai genitori, dall'economia e dagli stessi interessati.

Mentre è già estremamente difficile calcolare il costo di una formazione di base, questa operazione diventa praticamente impossibile per le formazioni del grado terziario. Sappiamo tuttavia che i professionisti qualificati che seguono un corso di specializzazione non nell'ambito di una scuola superiore, devono pagare più di quanto pagano gli studenti delle scuole superiori. Ma è d'uopo ricordare che i professionisti qualificati possono beneficiare di borse di studio e che, inoltre, hanno la possibilità di esercitare un'attività a tempo parziale la cui remunerazione corrisponde alla loro qualifica.

Studi recenti si basano non solo sui redditi attuali ma tengono pure conto del profitto che l'interessato può trarre dalla sua formazione sul piano privato e a lungo termine. Sulla base di questo approccio differenziato, i diplomati delle scuole specializzate superiori sono i più avvantaggiati in tal senso, seguiti dagli universitari³.

Per quanto riguarda le istituzioni di formazione private, il disegno di legge riconosce il loro contributo alla formazione professionale attraverso una disposizione apposita che incoraggia la concorrenza. Non bisogna tuttavia perdere di vista il fatto che lo Stato è responsabile della politica in materia di formazione e specialmente per l'offerta di base. Nel caso in cui l'offerta pubblica e l'offerta privata si trovassero in concorrenza, l'offerta statale non deve essere favorita mettendo a sua disposizione infrastrutture o insegnanti sovvenzionati dallo Stato, ché costituirebbe una concorrenza sleale verso gli operatori privati se non addirittura la loro repressione.

³ Ufficio federale di statistica (UFS), Indicatori della formazione in Svizzera per l'anno 1999, p. 110.

Molti forti offerenti privati hanno fatto la loro comparsa a completare l'offerta pubblica in maniera sensata e flessibile soprattutto nei settori della formazione professionale superiore e della formazione continua. Questa struttura ha dato buona prova di sé e deve essere mantenuta nell'interesse della qualità promossa dalla concorrenza. Gli offerenti privati non possono, come finora, fruire di alcuna sovvenzione.

1.7 Risultato della procedura di consultazione

La procedura di consultazione sul disegno di una nuova legge sulla formazione professionale è stata avviata nel mese di maggio del 1999 e si è conclusa il 15 ottobre 1999. I responsi sono stati 218 inoltrati prevalentemente da Cantoni e organizzazioni dei settori politico, economico, agricolo e forestale, sanitario, sociale e artistico nonché dell'istruzione. La grande maggioranza degli interventi si è espressa a favore della revisione della LFPr.

Il nuovo orientamento proposto ha trovato un'eco favorevole sia negli ambienti della formazione già subordinati alla competenza federale – professioni industriali e commerciali, artigianali, dell'agricoltura e dell'economia forestale – sia negli ambienti della sanità, del sociale e delle arti. L'atteggiamento sostanzialmente positivo della grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione risulta in particolare dai punti seguenti:

- il disegno di legge permette riforme importanti rivolte al futuro in materia di formazione professionale e porta avanti la riorganizzazione, seppur ritardata, del grado secondario II. Esso assicura un alto livello di formazione di base e di formazione continua accrescendo pure la disponibilità alla formazione;
- sottolinea l'importanza della formazione duplice; malgrado la prevalenza progressiva della parte scolastico-teorica, la formazione professionale rimane saldamente ancorata alla pratica;
- il disegno rafforza la formazione professionale ormai inserita nel sistema educativo;
- l'integrazione di tutte le formazioni professionali non accademiche e l'istituzione di strutture omogenee per i gradi secondario II e terziario rende possibile il controllo di tutta la formazione professionale come pure l'apprezzamento delle qualifiche professionali su scala nazionale e internazionale;
- le proposte relative a una legge quadro aperta e flessibile vanno nella direzione giusta e rappresentano la risposta adeguata ai mutamenti strutturali;
- le responsabilità sono state nettamente suddivise: la Confederazione svolge un ruolo moderatore, i Cantoni e l'economia sono i veri protagonisti in una stretta cooperazione.

Gli aspetti seguenti hanno ottenuto parecchi commenti positivi alcuni dei quali importanti:

- ancoraggio della formazione professionale in una strategia di apprendimento permanente per cui la formazione di base viene collegata con la formazione continua il cui concetto viene inteso in senso molto lato;
- promozione delle pari opportunità e delle offerte di riqualificazione;

- promozione della qualità in generale e sostituzione del disciplinamento dei dettagli con indicatori di qualità e mandati di prestazione;
- offerta di formazioni differenziate a favore di persone con difficoltà di apprendimento, da un lato, e di persone molto dotate, dall'altro: scuole professionali specializzate, apprendistati di almeno tre anni, formazioni pratiche, formazioni transitorie tra la scuola dell'obbligo e la formazione professionale;
- permeabilità e trasparenza per una considerazione adeguata delle qualifiche acquisite in altri contesti che saranno riconosciute mediante procedure di qualifica appropriate (sistemi modulari);
- considerazione delle imprese formatrici nelle disposizioni legali;
- maggiore apertura del mercato della formazione professionale agli offerenti privati;
- eurocompatibilità.

Ma sovente, sullo stesso argomento, lodi e critiche si fronteggiano. È raro che un aspetto considerato positivo dagli uni non venga criticato da altri. Mentre, ad esempio, alcuni vedono nel disegno di legge una nuova frontiera, anzi una rivoluzione su questioni essenziali, altri si concentrano sulle possibili difficoltà e sui problemi che le innovazioni potrebbero comportare. Coloro che riconoscono la necessità di una vera legge quadro sono pure pronti, nel contempo, ad assumersi il rischio d'indeterminatezza che l'apertura voluta può generare. Molti diffidano persino del principio fondamentale di cooperazione presente nell'articolo 1 del disegno di legge. I fronti contrapposti, siano essi formati da Cantoni, gruppi economici o da gruppi d'interesse, non sono quasi mai omogenei ma formano piuttosto un insieme eteroclita.

1.7.1 Il problema principale: il finanziamento

Un'opinione condivisa da tutti gli ambienti è la considerazione della formazione professionale quale settore proiettato nel futuro sul quale bisogna investire. Molti si sono dichiarati favorevoli a un impegno accresciuto della Confederazione perché la legge contiene sì molti disciplinamenti ma non offre che poche risorse per la loro realizzazione. La CDPE pone la questione dell'«equivalenza fiscale» e propone di far concordare disciplinamenti e versamenti, secondo una scala in seno alla quale l'impegno della Confederazione corrisponderebbe al 30 per cento delle spese dello Stato in materia di formazione professionale. Altri auspicano che il sistema di sovvenzioni venga semplificato. Il fatto che la Confederazione rifiuti di assumere tutti i costi supplementari generati dalla riforma della formazione professionale suscita qualche critica. Si deplora pure l'assenza di dichiarazioni vincolanti circa le conseguenze finanziarie del disegno e la ripartizione dei costi. Alcuni chiedono che il disegno sia interamente riveduto per quanto riguarda il finanziamento. Uno studio sul finanziamento della formazione professionale⁴ realizzata dal Centro di ricerche congiunturali del Politecnico di Zurigo su mandato dell'UFFT è stato pubblicato soltanto poco tempo prima della fine della procedura di consultazione.

⁴ Cfr. nota 15.

Anche se le proposte di finanziamento imperniato sulle prestazioni e importi forfetari, per ogni persona che segua un corso di formazione, hanno riscosso un ampio consenso, vi sono nell'insieme alcune riserve. Solo un partito e un Cantone si esprimono chiaramente a favore di un cambiamento di sistema. Affinché la transizione non sia troppo rude, il partito in questione propone tuttavia, in un primo tempo, di versare le sovvenzioni della Confederazione nel modo seguente: parte degli importi forfetari verrebbe calcolata sulla base di una media dei contributi versati finora in funzione delle spese determinanti mentre una seconda parte sarebbe fissata secondo il numero di persone che stanno seguendo una formazione. La parte versata in funzione dei costi potrebbe essere progressivamente ridotta, quella degli importi forfetari pro capite aumentata in maniera corrispondente.

Solo alcune voci si sono fatte sentire per contestare il mutamento di sistema, in particolare alcuni ambienti dell'insegnamento e un partito, adducendo il fatto che il finanziamento imperniato sulle prestazioni e gli importi forfetari minaccerebbero le professioni minori e le regioni economicamente deboli. I Cantoni che dispongono di strutture meno sviluppate e gli ambienti agricoli mettono d'altronde in guardia contro le conseguenze indesiderabili che questo nuovo modo di finanziamento potrebbe indurre a livello di politica regionale.

La proposta di abbandono del finanziamento fondato sulla capacità finanziaria dei Cantoni è stato pure criticato da alcuni Cantoni e da ambienti agricoli che intendono vincolare la discussione sul finanziamento della formazione professionale all'esito dei lavori per la nuova perequazione finanziaria. (NPF). Nel capitolo sul finanziamento, la proposta di creare fondi in favore della formazione professionale nei diversi settori, pone un problema particolare, e i pareri sulla questione vanno da un estremo all'altro (per la soluzione proposta cfr. il n. 3.2 più sotto).

1.7.2 Nuove offerte di formazione

Le nuove offerte di formazione professionale riguardano principalmente la formazione iniziale e la sua estensione sia verso formazioni particolarmente esigenti che verso formazioni più elementari. La proposta di istituire «scuole professionali specializzate» per formazioni che necessitano di apporti teorici più importanti, di condizionare il livello richiesto dall'apprendistato a un curriculum di almeno tre anni e di proporre una «formazione pratica» nei settori meno esigenti o meno complessi, formazione sanzionata da un «attestato» omologato a livello nazionale, è stato accolto molto favorevolmente.

Gli ambienti della formazione accettano con piacere le scuole professionali specializzate quale complemento della formazione in azienda. Il settore economico apprezza ugualmente questa nuova possibilità di formazione ma teme che, in tal modo, si venga a creare una struttura parallela molto costosa che rischia di far concorrenza all'apprendistato. Negli ambienti economici, si sottolinea che le associazioni professionali devono assolutamente partecipare all'istituzione di queste scuole.

La formazione professionale pratica è parimenti ben accolta quale nuova offerta di formazione. Ma, in questo caso, si teme di finire in qualche vicolo cieco. L'Unione sindacale svizzera chiede di conseguenza se si debba procedere a qualche test prima dell'introduzione definitiva di questa struttura. Si critica il fatto che lo stesso documento possa attestare una qualifica che differisce sia per quanto attiene al suo grado

di complessità sia per l'estensione. Gli artigiani chiedono in particolare che le condizioni di ottenimento di questo titolo siano precisate nell'attestato.

1.7.3 Formazione continua

Il principio dell'apprendimento permanente ha riscosso l'approvazione generale. Quanto alla formazione continua, le osservazioni vertevano sulla delimitazione dei diversi settori di formazione e sui problemi d'integrazione.

La delimitazione tra formazione professionale continua e misure relative al mercato del lavoro e all'educazione generale degli adulti costituisce un problema ritenuto spesso irrisolvibile. Sindacati, socialisti e cerchie legate alla formazione degli adulti, in particolare, chiedono una vera e propria legge sulla formazione professionale e sulla formazione continua che possa liquidare una volta per tutte queste differenziazioni superate.

Organizzazioni legate al settore della sanità hanno attirato ripetutamente l'attenzione sul fatto che alcune formazioni professionali di base nel campo della sanità dipendano dal grado terziario. Esse ritengono che la nuova legge sulla formazione professionale debba assicurare il mantenimento di queste offerte. Si attende anche un impegno più concreto a proposito della formazione continua. L'agricoltura sottolinea la necessità di armonizzare la legislazione. Essa auspica che sia mantenuta l'offerta elementare in materia d'informazione e di formazione continua assicurata dai servizi di divulgazione in virtù della legge sull'agricoltura.

1.7.4 Consiglio della formazione professionale

Il Consiglio della formazione professionale suscita molto interesse. Il numero delle prese di posizione su questo argomento è appena inferiore a quello dei giudizi espressi sulla formazione professionale di base. Approvata è pure la funzione innovativa e integrativa di questa istituzione che per essere efficiente non deve contare troppi membri. Alcune critiche, per contro, sono rivolte alla rappresentatività e legittimità dei membri. Gli ambienti interessati hanno chiesto seggi per dipendenti, per delegati alle questioni delle pari opportunità, per i sindacati, per le professioni legate alla natura, le scienze, le scuole professionali, la sanità, le donne, la formazione continua, le organizzazioni di protezione dell'ambiente e di aiuti allo sviluppo ecc.

Controverse sono anche le opinioni circa l'ambito di competenze del previsto Consiglio per la formazione: molti organi consultati gli negano ogni competenza decisionale. Attribuire un ruolo operativo al Consiglio provocherebbe problemi per la delimitazione delle responsabilità. Al contrario, altri ritengono che soltanto un Consiglio della formazione professionale dotato di poteri decisionali potrebbe svolgere un ruolo determinante per lo sviluppo concreto della formazione professionale.

2 Il nuovo ordinamento della formazione professionale

La revisione della legge sulla formazione professionale è stata elaborata in seno all'Amministrazione federale a partire dall'estate del 1997 dopo i dibattiti parlamentari relativi al rapporto del nostro Consiglio sulla formazione professionale. La

messa in consultazione del cosiddetto sistema bonus/malus quale stimolo per l'offerta di posti di apprendistato ha rivelato che la netta maggioranza degli organi consultati avrebbero preferito una revisione completa della LFPr a un'affrettata revisione parziale. La legge in vigore non ostacola certamente i possibili sviluppi della formazione professionale anche se tra i suoi obiettivi essenziali non figura in primo luogo la promozione di riforme. D'altro lato, non è affatto possibile rimediare a quella che viene attualmente considerata la sua lacuna fondamentale – vale a dire l'orientamento prioritario a una formazione tradizionale per l'industria e l'artigianato – con la modifica di alcuni articoli.

Il Dipartimento federale dell'economia ha istituito nel marzo del 1998 una commissione di esperti che il 6 gennaio 1999 ha approvato un disegno di legge ispirato ai seguenti obiettivi:

- integrazione di tutti i campi della formazione professionale nell'ambito d'applicazione della legge;
- ripartizione chiara dei compiti e delle strutture gestionali appropriate;
- nuove modalità di formazione e d'esame;
- ampliamento della formazione di base e della formazione continua (apprendistato vita natural durante);
- finanziamento adeguato e vincolato alle prestazioni.

Conformemente al mandato conferitole, la commissione di esperti ha inoltre trattato, in particolare, le questioni relative all'innovazione, alla ricerca e allo sviluppo, alla formazione degli insegnanti e al rapporto tra la scuola e la pratica professionale. Sono state inoltre affrontati i problemi legati alle formazioni «interrotte» quale aspetto essenziale delle pari opportunità di uomo e donna nonché le formazioni di profilo inferiore e l'incoraggiamento degli allievi particolarmente dotati. Il 5 maggio 1999, il nostro Consiglio ha avviato la procedura di consultazione sul disegno di legge che si è conclusa il 15 ottobre (per un riassunto dei risultati cfr. il n. 1.7 più sopra).

2.1 Legge quadro evolutiva - flessibilità accresciuta

Il nuovo disegno di legge sulla formazione professionale vuole essere una risposta ai mutamenti tecnologici e sociali che richiedono l'adozione di percorsi nuovi e che hanno pesato enormemente sulla decisione di disciplinare l'insieme delle formazioni professionali non universitarie e di integrarle nella competenza federale. Le esigenze sempre più differenziate del mondo del lavoro esigono un'organizzazione della formazione professionale altrettanto differenziata.

Il disegno di legge mira a creare un ambito in seno al quale i protagonisti della formazione possano trovare le soluzioni adeguate ai loro problemi e necessità. Questo obiettivo passa attraverso l'istituzione di basi legali evolutive che consentano innovazioni ma pure il mantenimento di norme perfettibili che abbiano dato buona prova di sé. Disposizioni «evolutive» implicano che si rinunci a formulazioni esaustive dal punto di vista giuridico per scegliere piuttosto, di fronte a un futuro sempre meno prevedibile, un approccio pragmatico agli avvenimenti e una guida che volga le trasformazioni nella giusta direzione.

La legge si contenterà pertanto di definire strutture e regole organizzative e di collaborazione. Spetterà ai responsabili – la Confederazione, i Cantoni e le organizzazioni del mondo del lavoro – concretizzarne i contenuti.

2.2 Integrazione di nuovi settori

Il disciplinamento della formazione professionale nel suo insieme (cfr. n. 4), ben accolta da ogni parte in occasione della procedura di consultazione, significa l'integrazione di culture diverse in materia di formazione professionale. La sua realizzazione richiederà parecchi anni. Gli ambienti interessati ritengono che l'integrazione dei nuovi settori dovrà essere conclusa al termine del periodo transitorio di cinque anni, applicabile all'insieme della legge.

Differenze di concezione e di contenuto non sono facilmente livellabili. Ma esse costituiscono un arricchimento e come tali vanno integrate nel contesto generale della formazione professionale. I disciplinamenti specifici contribuiscono, da un lato, a forgiare l'identità delle persone attive e, dall'altro, a far rimeditare le diverse alternative di formazione. Le soluzioni particolari dettate dalle specificità professionali dovrebbero tuttavia inserirsi in un sistema di formazione trasparente su scala nazionale e internazionale in termini di qualificazione e di permeabilità.

Sarà compito della politica federale nel campo della formazione professionale potenziare, in primo luogo, le strutture esistenti e insediarne dove difettano. Il campo sociale, quello artistico e quello sanitario, finora di competenza dei Cantoni, pongono problemi particolari. Per la loro integrazione, Confederazione e Cantoni hanno istituito un organismo di gestione. L'agricoltura e l'economia forestale, per contro, sono state finora disciplinate dal diritto federale in base a direttrici sempre più simili anche se in leggi diverse.

2.2.1 Settori sanitario, sociale, artistico

Nelle professioni legate alla sanità e al sociale, la formazione professionale del grado secondario II è ancora strutturata in maniera poco concreta benché vi sia bisogno diffuso di personale nel campo dell'assistenza in generale e dell'assistenza domiciliare. Gli ambienti interessati alle professioni del sociale dimostrano un interesse crescente per il grado secondario II, mentre nel campo della sanità si sta delineando parzialmente una terziarizzazione della formazione.

Le concezioni sulla classificazione dei cicli formativi, in particolare, divergono. Soltanto le qualificazioni riguardanti l'assistenza medica (CRS) e la pratica ambulatoriale (UFFT) dipendono chiaramente dal grado secondario II.

Nel campo sanitario e nel campo sociale sono iniziati i lavori in vista di una sistematizzazione della formazione professionale. Essi si ispirano a uno schema che comprende per tutta la formazione professionale un grado secondario II centrato sulla pratica professionale, come pure un grado terziario (cfr. fig. 6).

Diplomi rilasciati nel 1998 nel settore delle professioni sanitarie disciplinate dalla CRS (cifre arrotondate, senza le scuole universitarie professionali)

Totale **ca. 4300**

Professioni assistenziali **3500**

Infermieri	940
Livello I	900
Livello II	1400
Ostetriche	80

Professioni medico-tecniche **350**

Laboratoristi medici	180
Assistenti di radiologia	100
Assistenti di sala operatoria	50

Professioni medico-terapeutiche **450**

Igienisti dentali	70
Fisioterapisti	270
Ergoterapisti	80

Fonte: CRS

Diplomi rilasciati nel 1997 nel settore delle professioni sociali
(cifre arrotondate, senza scuole universitarie professionali)

Totale **ca. 1200**

Grado secondario II **500**

Cure domiciliari	240
Assistenza agli anziani	100

Settore misto secondario II/terziario **450**

Educazione della prima infanzia	280
Assistenza ai detenuti	120

Terziario non universitario **250**

Assistenti sociali per disabili	70
---------------------------------	----

Fonte: Rapporto Meyer e altri

Il numero dei diplomi rilasciati ogni anno nel settore sanitario e nel settore sociale rappresenta circa un decimo dei diplomi della formazione professionale.

Nel settore della salute, la Croce Rossa svizzera (CRS) disciplina attualmente le formazioni nelle professioni non mediche sulla base di un contratto di prestazioni stipulato con la Conferenza dei direttori cantonali d'igiene⁵. L'età minima richiesta

⁵ Il concetto di professione sanitaria viene impiegato soprattutto nelle formazioni professionali disciplinate dalla CRS. Vi sono inoltre professioni che si collocano a metà strada fra le professioni sanitarie e quelle legate ai servizi, ad esempio quelle dell'assistenza medica.

per iniziare una formazione che sbocca in un diploma è 18 anni. I Cantoni sono ugualmente datori di lavoro importanti, soprattutto in campo ospedaliero. Diversamente da quanto avviene nel settore industriale e in quello artigianale, le associazioni si compongono di persone del mestiere; esse assumono funzione consultiva sulle questioni di formazione in collaborazione con la Conferenza dei direttori Cantionali d'igiene e la CRS.

In tale contesto, l'UFFT si è visto moltiplicate le richieste per un disciplinamento delle formazioni professionali di base e delle formazioni professionali superiori nei settori collegati, come quello della medicina naturale, le terapie o la formazione per adulti.

La situazione nel settore sociale è eterogenea⁶. Le formazioni effettuate dopo un apprendistato o le formazioni seguite dopo una scuola di cultura generale predominano. Non è raro che queste formazioni si diversifichino fra loro a seconda del Cantone o della regione. Le scuole svolgono un ruolo molto determinante. Il disciplinamento e il riconoscimento delle professioni dipendono dalla competenza di un gran numero di autorità. Rispetto al campo della sanità è ancora più difficile attribuire chiaramente le formazioni esistenti al grado secondario II o al terziario.

Nel campo artistico non vi sono praticamente professioni che potrebbero essere subordinate alla nuova legge sulla formazione professionale. Queste professioni sono già disciplinate dalla LFPr in vigore, come quelle relative alle arti applicate, oppure dipendono dal settore scolastico come quelle inerenti la musica.

2.2.2 Agricoltura

La gestione delle scuole agricole è stata disciplinata per la prima volta nella legge federale del 1892 riguardante la promozione dell'agricoltura da parte della Confederazione. L'apprendistato è stato introdotto soltanto nel 1951 attraverso la legge sull'agricoltura. In passato si riteneva che l'agricoltore acquistasse una formazione pratica sufficiente mediante il lavoro in fattoria. Nel 1993, la legislazione si è in qualche modo allineata alle disposizioni della legge sulla formazione professionale, consentendo l'introduzione della maturità professionale agricola.

Prima della sua integrazione nell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia nel 1998, la formazione professionale agricola era strettamente vincolata alla consulenza. Questa continua ad essere disciplinata nella legge federale sull'agricoltura quale strumento della politica agraria.

La formazione iniziale di tre anni degli agricoltori comprende due stadi: un apprendistato di due anni associato alla frequenza di corsi in una scuola professionale (almeno 400 lezioni) e la frequenza di una scuola di agricoltura per due semestri (scuola a tempo pieno con almeno 1200 lezioni). La formazione della contadina avviene già da molto tempo in base la legge sulla formazione professionale. La maggior parte della professioni agricole specialistiche sono organizzate come le professioni dell'industria e dell'artigianato secondo il modello che prevede un apprendistato di tre anni. Le sei scuole che prepararono alla maturità professionale tecnico-

⁶ Cfr. K.Meyer, H. Hodel, N. Ludi, Sozialausbildungen auf der Sekundarstufe II und im tertiären Nichthochschulbereich. Rapporto all'attenzione della Conferenza dei direttori cantionali d'igiene, 1997

agricola sono, per lo più, organizzate come scuole a tempo pieno successive al tirocinio. Per l'agricoltura in generale, l'orticoltura e il governo dei cavalli vengono proposte formazioni elementari.

Le differenze essenziali rispetto al settore industriale e dell'artigianato riguardano i regolamenti e le istruzioni che vengono emanati dagli organi responsabili della formazione professionale e approvati dall'Ufficio federale dell'agricoltura. Il finanziamento fissato dalla legge sull'agricoltura prevede sovvenzioni federali più elevate di quelle erogate in base alla legge sulla formazione professionale.

Professioni agricole

Contratti di tirocinio nel 1988 in totale: 3491

Agricoltori	2549	Lattai	58
Cavallerizzi	138	Frutticoltori	13
Avicoltori	19	Stallieri	58
Orticoltori	74	Fantini	8
Tecnologo delle bevande	14	Enologi	100
Casari	347	Viticoltori	113

Nel 1980, 2797 persone hanno intrapreso un apprendistato in agricoltura; nel 1990 erano 1171 e nel 1998, 872.

Fonte: UFS

2.2.3 Silvicultura

Le professioni forestali sono state da sempre collegate con l'organizzazione forestale e la polizia delle foreste. La legge federale del 1876 riguardante l'alta vigilanza della Confederazione sulla polizia delle foreste nelle regioni di montagna statuiva una divisione ragionevole dei Cantoni in materia di organizzazione forestale così come l'assunzione e la remunerazione di forestali sufficientemente preparati. Nel 1902 tutti gli insediamenti forestali vennero sottoposti all'alta vigilanza della Confederazione e fu stabilita l'assunzione di tecnici forestali.

In versioni più recenti della legge sulle foreste si menzionano, a partire dal 1963, le professioni di taglialegna e di boscaiolo qualificato (oggi guardia forestale). Per quanto riguarda la formazione, le disposizioni tratte dalla legge sulla formazione professionale allora in vigore fanno gradualmente la loro comparsa nella legislazione sulle foreste. L'alta vigilanza e la promozione della formazione sono sempre rientrate nella competenze dell'Ispettorato delle foreste, divenuto Ufficio federale delle foreste, oggi integrato nell'UFAPF. Dall'entrata in vigore della legge federale sulle foreste (legge sulle foreste, LFo, RS 921.0), la legge sulla formazione professionale è interamente applicabile al personale forestale (guardia forestale, guardia forestale caposquadra, guarda boschi). Mentre la LFPr disciplina gli aspetti riguardanti la politica di formazione, la LFo tiene conto, nell'articolo 39, delle questioni di formazione specifiche del settore forestale. La doppia subordinazione della formazione a queste due legislazioni viene mantenuta.

Le professioni forestali sono innanzitutto professioni del settore pubblico. Attualmente, il personale forestale comprende circa 5000 guardie forestali, 140 capisquadra, 1000 guardaboschi e 930 apprendisti.

2.3

Formazione di base differenziata - Grado secondario II

Al grado secondario II, la formazione professionale non rispetta l'esigenza di differenziazione. L'offerta attuale di apprendistato comporta, oltre alla formazione in azienda, uno o due giorni di scuola la settimana. La formazione successiva viene assicurata dalle scuole a tempo pieno.

Il mantenimento della qualificazione che cumula teoria e pratica esige che vengano predisposte offerte tali da soddisfare bisogni scolastici più avanzati senza per questo perdere di vista la pratica professionale. È questo lo scopo delle future «scuole professionali specializzate».

È d'altronde necessario assicurare l'acquisizione di qualifiche di livello elementare. Il rafforzamento delle esigenze della pratica comporta un aumento delle persone che hanno bisogno di una formazione di base senza che possano o vogliano raggiungere il livello di un apprendistato. Nell'interesse di queste persone e nell'interesse del concetto stesso di tirocinio, che non dovrebbe essere costantemente ridimensionato per facilitarne l'accessibilità, si dovrebbe prevedere un livello meno esigente che garantisca comunque prestazioni di formazione effettive e una qualificazione riconosciuta: la «formazione professionale pratica» appunto.

Figura 6



Anche se non si evince chiaramente dallo schema, la permeabilità è assicurata a tutti i livelli. Le frecce indicano gli accessi diretti. Per tutti gli altri accessi, gli istituti che accolgono le persone che intraprendono una formazione devono definire le esigenze supplementari pratiche e teoriche oppure integrarle nella loro offerta.

2.3.1

Tirocinio

L'organizzazione futura del tirocinio sarà fondata sui tre principi seguenti:

- il sistema duplice è mantenuto con una formazione impartita sia dalle aziende formatrici, o da aziende che offrono praticantati, sia dalla scuola professionale;
- la formazione di base è orientata alle attività professionali la cui organizzazione può variare in funzione dei bisogni e delle esigenze delle associazioni interessate come pure dell'evoluzione economica e sociale («concezione professionale»);
- una modularizzazione⁷ integrale non è prevista. Per garantire una formazione completa ai giovani – che costituiscono sempre la maggior parte delle persone in formazione – è importante non suddividere la formazione di base in diverse unità combinabili a piacere.

L'elaborazione dei cicli di formazione viene flessibilizzata. La suddivisione rigida attuale è abbandonata (ad es. da 1 a 1 giorno e mezzo la settimana). Per ogni ciclo, può essere prevista, a seconda dei bisogni, la formazione concentrata su alcuni periodi (formazioni in blocco) a scuola o nell'azienda o in corsi interaziendali (ad es. un anno di formazione essenzialmente scolastica il primo anno e un insegnamento a scuola accompagnato da lavoro in azienda gli anni successivi). Di regola, il contratto di tirocinio sarà concluso per tutta la durata dell'apprendistato. La formazione nella scuola professionale rappresenta dal 20 al 40 per cento della durata totale dell'apprendistato regolare. Le prime esperienze realizzate dall'Associazione svizzera per la comunicazione visiva (Viscom), con un anno scolastico d'introduzione e una base d'apprendistato nell'informatica, sono promettenti.

Il tirocinio dura normalmente tre o quattro anni. Il disegno di legge non prescrive il modello di base uniforme per la struttura della formazione professionale. La maniera in cui il tirocinio è organizzato e ripartito nel tempo varia in funzione delle esigenze dell'attività professionale che la persona in formazione sarà chiamata ad esercitare. Ciò lascia un margine di manovra sufficiente alle organizzazioni della formazione professionale, margine che consente una migliore funzionalità delle qualificazioni anche se a scapito di una certa omogeneità. A fine di esemplificazione abbiamo descritto qui di seguito alcuni modelli differenziati di tirocinio nei campi produttivo, dei servizi e dell'informatica.

Modello della commissione di esperti

La commissione di esperti per la nuova legge sulla formazione professionale ha elaborato un modello di tirocinio (cfr. fig. 7) in virtù del quale la fase di formazione generale è seguita da una fase di specializzazione organizzata in modo principalmente modulare in base al principio di differenziazione o di estensione. Durante l'anno di specializzazione, le persone in formazione, che non frequentano la scuola che prepara alla maturità professionale, selezionano alcuni periodi di formazione per

⁷ Il concetto di modularità viene impiegato in tre varianti: (1) quale singolarizzazione, (2) quale differenziazione, (3) quale estensione. La «singolarizzazione» implica la possibilità di raggruppare a piacere diverse unità autonome indipendenti da una professione. La «differenziazione» indica la ristrutturazione di un ciclo di formazione mediante unità curriculari. L'«estensione» consiste nello sviluppo di una formazione aggiungendovi qualificazioni supplementari.

blocchi, d'accordo con l'azienda formatrice. Questa formazione per blocchi è impartita dalle scuole professionali, dalle associazioni, dalle reti aziendali e dalle istituzioni private.

La fase di specializzazione serve a preparare le persone in formazione a pianificare la loro formazione continua (formazione vita natural durante). Colui che opta per la maturità professionale già durante la fase di formazione generale è dispensato dai blocchi di specializzazione. Il numero dei corsi per la maturità professionale può così esser aumentato.

Figura 7

Modello di formazione professionale di base presentato dalla commissione di esperti



- Struttura imperniata su particolarità del concetto di professione: una formazione impartita per blocchi in seno alla scuola e all'impresa o rete di imprese, un insegnamento impartito dalla scuola professionale, una formazione in azienda.*
- Per l'approfondimento e specializzazione o quale introduzione alla formazione continua, le persone in formazione e la loro azienda scelgono un certo numero di moduli.*

Dato che l'organizzazione dell'apprendistato non è disciplinata in maniera esaustiva nella legge, anche gli esami non lo sono. È importante che questi ultimi abbiano luogo in base a principi pressoché identici per tutti gli apprendistati in modo da evitare ineguaglianze nelle esigenze poste dalle diverse attività professionali. Un esame finale di tirocinio comporta diversi elementi la cui somma rappresenta la nota globale per l'esame e l'attestato di capacità: «crediti» per prestazioni parziali definite, per lavori imperniati su progetti come pure per esami parziali e finali. La loro somma rappresenta la nota globale per l'esame finale di tirocinio e per l'attestato di capacità. La concezione di esami multiformi in corso di formazione mira, da un lato, a incoraggiare l'apprendistato regolare; dall'altro, ad evitare la pressione generata da un esame finale unico.

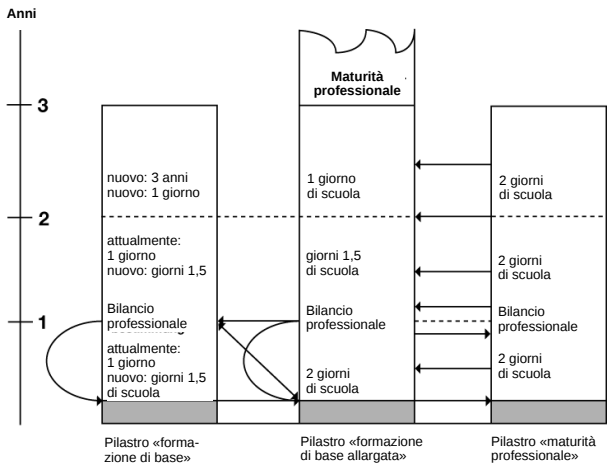
Modello di formazione di base nel settore commerciale

La riforma attuale della formazione commerciale di base permette di sperimentare un altro modello (cfr. fig. 8). Dovrà essere possibile in futuro seguire il tirocinio commerciale a diversi livelli di esigenza in funzione delle esigenze del mercato del

lavoro e del potenziale delle persone in formazione. Tra questi livelli la permeabilità è assicurata. La durata dell'apprendistato può essere concepita in maniera flessibile soprattutto in occasione del cambiamento di livello. Questo cambiamento è fondato su un bilancio alla fine di ogni anno d'apprendistato.

Figura 8

Modello riguardante la formazione commerciale



La formazione inizia con un corso di base scolastico e un corso di introduzione interaziendale che mira a trasmettere competenze basilari, specifiche del settore professionale, sociali e metodologiche, in modo da scaricare l'azienda formatrice da questo compito che implica investimenti importanti. La quota di formazione scolastica è decrescente.

La cooperazione tra i luoghi di tirocinio permette una formazione veramente duplice: la scuola e l'azienda formatrice pianificano e organizzano congiuntamente le diverse unità di formazione e unità di processo⁸. L'esame finale di tirocinio è concepito in modo tale da far sì che le competenze acquisite in seno all'azienda e alla scuola continuo rispettivamente per metà.

Modello di tirocinio nel campo dell'informatica

Su mandato dell'UFFT, un gruppo di esperti composto in maniera rappresentativa ha elaborato nel 1999 un progetto di riorganizzazione delle formazioni nel campo dell'informatica. L'obiettivo primario era quello di istituire strutture di formazione efficienti al fine di ridurre la penuria di specialisti in questo settore che registra uno sviluppo sensazionale. Il nuovo modello è improntato esemplarmente a principi molto indicativi anche per il nuovo ordinamento della formazione professionale: tirocinio aziendale con quote scolastiche flessibili, ampia formazione di base in fun-

⁸ Con «unità di processo» si intende un intero ciclo di lavoro.

zione degli obiettivi di formazione, struttura della formazione di base secondo un sistema modulare, permeabilità garantita ecc.

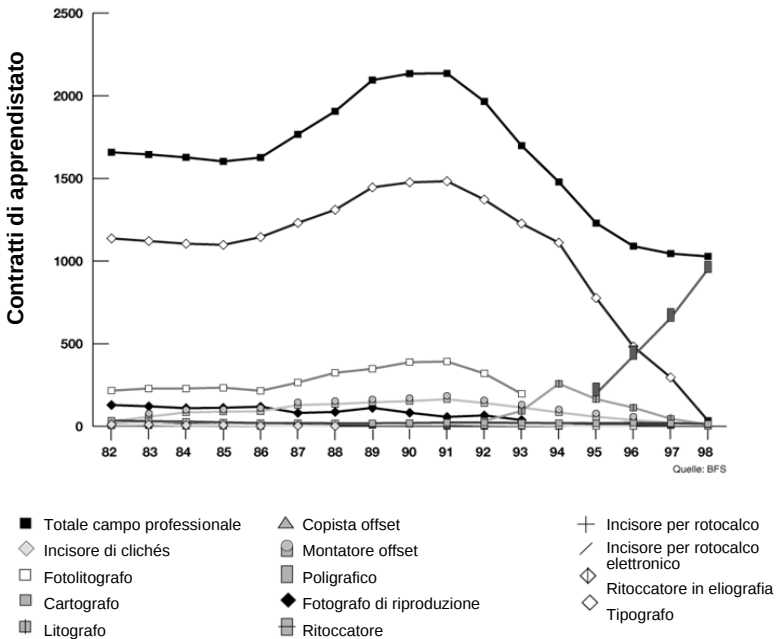
Nella formazione di base l'offerta non propone se non un'unica professione, quella di «informatico», divisa secondo i temi principali, in diversi orientamenti di approfondimento quali la tecnica dei sistemi, le applicazioni o l'assistenza agli utenti. La formazione è fondata su un apprendistato di quattro anni con una base comune che rappresenta dal 30 al 50 per cento dei contenuti per tutti gli orientamenti. Il 60 per cento della durata è dedicato alla pratica. Le persone in formazione lavorano su progetti concreti tratti dalla pratica in azienda. Esse stipulano accordi con le aziende formatrici che sboccano nella costituzione di un dossier individuale per ogni persona in formazione. Le qualificazioni trasmesse dalle scuole professionali e i corsi interaziendali coprono il 40 per cento della durata dell'apprendistato. Queste qualificazioni sono influenzate da obiettivi di tirocinio proposti soprattutto in maniera modulare. La fissazione di moduli di base e di approfondimento impedisce che la scelta dei moduli da parte delle persone in formazione porti a qualifiche inadatte.

Il disciplinamento della formazione segue pure vie nuove: si ha soltanto un regolamento organizzativo che stabilisce gli standard di prestazione per la formazione e la qualificazione. Un gruppo di lavoro provvede al coordinamento nazionale, l'approvazione delle direttive di formazione, il riconoscimento delle combinazioni di moduli e il prosieguo della formazione in campo informatico. Questa struttura consente un aggiornamento costante dei contenuti di formazione. Per quanto riguarda l'adeguamento delle prescrizioni all'evoluzione tecnologica non occorrono più lunghe revisioni di ordinanze né l'organizzazione di procedure di consultazione.

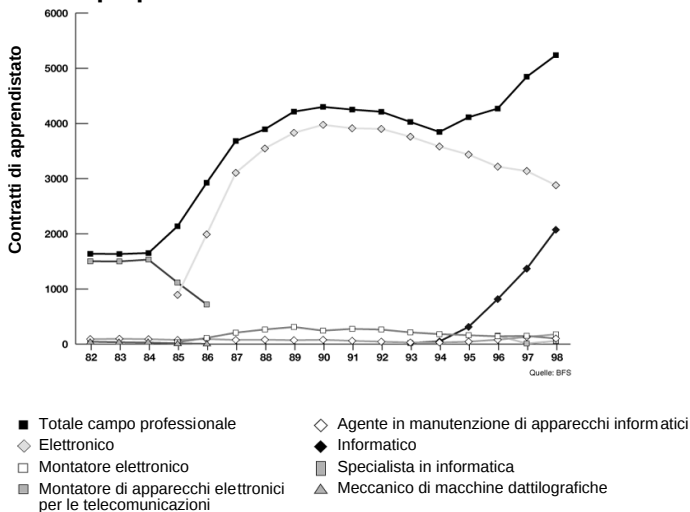
Raggruppamento delle professioni in campi professionali

Si chiede da anni il raggruppamento di professioni imparentate in campi professionali. Finora, questa esigenza è stata recepita con molte esitazioni. La base comune, ora più ampia, deve accrescere le possibilità di impiego di professionisti e migliorare la permeabilità fra le professioni. I primi campi professionali sono stati creati sotto il regime precedente la LFPr in vigore. Nel 1979, le cinque professioni di falegname, falegname da fabbrica, ebanista, falegname da sedie e vetraio sono state raggruppate in quella di falegname con due orientamenti. Fra i raggruppamenti successivi citiamo la professione di stampatore che riassume il tiraprove per offset, il calcografo, lo stampatore su piccola offset, stampatore tipo offset e lo stampatore offset.

Campo professionale della stampa



Campo professionale elettronica-informatica



Nella seconda metà degli anni Novanta il movimento si è rafforzato. Nel 1997, 16 professioni meccaniche sono state riunite in quattro nuove professioni dell'industria meccanica:

- operatore in automatica per gli elettromeccanici, assemblatori di macchine elettriche, operatore in automatica, montatori di impianti di distribuzione;
- elettronico per gli elettronici e montatori elettronici;
- progettista per gli attuali disegnatori meccanici e disegnatori tecnici;
- polimeccanico per gli attuali meccanico di macchine, montatore meccanico, meccanico, meccanico di precisione, meccanico attrezzista, conduttore di macchine utensili, décolleteur per elementi di orologeria e operatore di cordatrice.

Altri raggruppamenti si sono avuti nel 1999 con la comparsa della professione di assistente tessile (campo professionale con sei orientamenti), e quella di progettista nella tecnica della costruzione (specializzazioni: riscaldamento, refrigerazione, ventilazione e installazioni sanitarie). È in allestimento la creazione di nuovi campi. Citiamo in particolare la tecnologia delle derrate alimentari (conservare e surgelazione, alimenti, bevande), l'assistenza nella logistica (magazziniere, impiegato postale, impiegato specialista di gestione FFS e imballatore per traslochi). Citiamo infine il settore delle coperture di tetti e pareti (copertura di edifici) che raggruppa le professioni di posatore di coperture in asfalto e materiali simili, stagnaio, isolatore, carpentiere ed eventualmente altre professioni o settori professionali, legati alla natura, per l'agricoltura e l'orticoltura.

2.3.2 Formazione professionale pratica

Il disegno di legge prevede d'introdurre lo stadio della «formazione professionale pratica» e questo per due ragioni: da un lato, le maggiori esigenze poste all'apprendistato dall'evoluzione tecnologica non dovrebbero comportare l'esclusione dei giovani meno dotati da una formazione disciplinata o la loro marchiatura con l'etichetta negativa della formazione elementare; dall'altro, i bisogni dell'economia chiedono possibilità di qualificazione più brevi della formazione di tre anni ma non meno esigenti.

Attualmente, alcuni settori si trovano in parte a dover fare una scelta: formare una riserva sufficiente, obiettivo difficile da realizzare, oppure ridurre in misura significativa le esigenze poste dall'apprendistato (ad es., nel campo delle installazioni sanitarie); scelta che non rientra nell'interesse né dell'economia né in quello dei futuri professionisti. Esistono d'altronde nuovi posti di lavoro, ad esempio nei call-center, che non richiedono un apprendistato di tre anni sanzionato da un attestato di capacità.

La formazione professionale pratica deve consentire la differenziazione a seconda delle capacità individuali o a seconda dei bisogni. Essa è fondata tuttavia su esigenze di qualificazione chiaramente definite e deve, pertanto, succedere alla formazione elementare che è interamente imperniata sulle capacità individuali delle persone da formare. Per raggiungere il livello di qualificazione richiesto si prevede un inquadramento professionale individualizzato al fine di sostenere i giovani che hanno difficoltà di apprendimento.

La formazione professionale pratica è centrata sull'acquisizione di competenze pratiche in azienda. L'insegnamento che le si accompagna serve soprattutto a integrare le conoscenze professionali e a colmare le lacune rilevate nel comportamento e nelle attitudini di base. Tenendo conto del principio in virtù del quale non vi è diploma senza collegamento, la formazione professionale pratica deve rendere possibile anche un apprendistato di durata ridotta convalidato da un attestato di capacità e in tal modo l'accesso alla professione professionale superiore.

Un'altra variante di questa offerta potrebbe essere l'anno di pratica chiesta dai titolari di un diploma di maturità per accedere alle scuole universitarie specialistiche. Un praticantato strutturato che tenga conto delle conoscenze acquisite rappresenterebbe un progresso di formazione rispetto a un qualsiasi anno di lavoro modulabile a piacere. Non potrebbe però sostituire in meglio la possibilità di un tirocinio abbreviato.

L'Unione sindacale svizzera può anche aver definito il tirocinio come il livello di qualificazione ufficiale più basso e la formazione professionale pratica eventualmente una specie di pre-apprendistato. Tuttavia, un sistema di formazione coerente, che accolga gli interessi sia delle persone in formazione che delle aziende formatrici, richiede quale integrazione dell'attestato federale di capacità un ulteriore livello di differenziazione. In caso contrario vi sarebbe il pericolo che l'attestato federale di capacità venga degradato ad attestato delle qualifiche più diverse. La trasparenza del sistema sarebbe compromessa, senza peraltro impedire una differenziazione aperta o mascherata sul mercato del lavoro o nelle condizioni di ammissione.

2.3.3 Scuola professionale specializzata

Il sistema di formazione professionale deve pure offrire maggiori possibilità di formazione più esigenti sul piano delle conoscenze. In effetti, da un lato le esigenze in materia di qualificazione aumentano e, dall'altro, occorre evitare che i giovani particolarmente dotati non abbiano altra scelta se non quella liceale. Per questo motivo, la scuola professionale specializzata viene ora proposta quale alternativa parallela alla maturità professionale (cfr. n. seguente).

Le scuole professionali specializzate completano la formazione professionale ma non sostituiscono gli apprendistati attuali. Esse rappresentano piuttosto un livello di qualificazione autonomo che va disciplinato con disposizioni speciali.

Queste scuole saranno utili in particolare per i settori in cui i servizi necessitano di un livello scolastico elevato come nella sanità, nel sociale o in alcuni segmenti selezionati del campo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. In tutti gli ambiti dove la componente scolastica rappresenta più della metà della durata della formazione, le scuole professionali specializzate possono sostituire il tirocinio aziendale. Sarebbe eccessivo chiedere alle imprese di assumersi la responsabilità per percorsi formativi che si svolgono per lo più all'esterno dell'azienda.

Per contro il vantaggio del sistema duplice, vale a dire la stretta correlazione ai bisogni del mercato del lavoro, non deve essere trascurato. Esso viene realizzato grazie:

- all'integrazione di un praticantato di almeno un anno di durata nella componente aziendale del percorso formativo «scuola professionale specializzata» e totalmente inserito nella formazione;

- elaborando i regolamenti di formazione in stretta collaborazione con le associazioni professionali affinché queste ultime assumano la responsabilità nella scelta delle qualificazioni e dei luoghi di formazione pratica.

Il concetto della scuola professionale deriva dalla scuola di commercio con nuovi campi professionali più estesi. La nuova legge, ma anche la necessità di certe scuole commerciali, richiede un'integrazione accresciuta di elementi duplici strutturati; questa misura è già stata in parte realizzata. Le scuole d'arti e mestieri, per contro, rappresentano un caso particolare fra i percorsi di formazione fondati su regolamenti d'apprendistato in azienda. Esse, come impartiscono una formazione pratica nelle loro officine, potrebbero all'occorrenza accogliere pure i praticantati dei cicli di formazione della scuola professionale specializzata.

Il progetto delle scuole d'informatica nell'ambito del secondo decreto sui posti di apprendistato costituisce un test per le scuole professionali specializzate. Per elaborarne la strategia e le possibili applicazioni è stato istituito un gruppo pilota allargato formato da esperti della formazione nei Cantoni e nelle organizzazioni del mondo del lavoro.

Le scuole del grado diploma non figurano nel disciplinamento della formazione professionale. Esse, in quanto varianti regionali delle scuole che impartiscono una formazione di cultura generale, dipendono dai Cantoni soprattutto quale mezzo di preparazione alle formazioni riguardanti i campi della sanità, del sociale e dell'arte. Oltre questa funzione di «via d'accesso», queste istituzioni potrebbero, in virtù della nuova legge sulla formazione professionale, vedersi trasformate in scuole professionali specialistiche, fatto che presuppone però l'integrazione di elementi legati alla pratica nei programmi di formazione corrispondenti.

2.3.4 **Maturità professionale**

La maturità professionale, la cui idea è stata lanciata nel 1993, è stata introdotta in maniera progressiva. La maturità professionale, quale percorso formativo affascinante, contribuisce a rafforzare la formazione professionale la cui offerta si estende ormai dalla formazione di base agli studi nelle scuole universitarie. Questa maturità attesta una cultura generale approfondita e ampliata ben oltre la formazione professionale di base. Essa presuppone sempre l'esistenza di un attestato di capacità tradotto e significa pertanto, sia da un'angolazione professionale che da un'angolazione scolastica, l'attitudine a frequentare una scuola professionale.

Mentre la maturità liceale, quale premessa per studi universitari, non dà più adito, se non eccezionalmente, a discussioni, la giovane maturità professionale deve ancora consolidare la propria posizione. Una revisione tesa all'unificazione dei diversi orientamenti della maturità professionale è in corso⁹. Trattasi, nel contempo, di migliorare anche il coordinamento tra i piani di studio e bisogni ed esigenze della nuova scuola professionale specializzata.

Il messaggio del 25 novembre 1998, sul promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2000-2003 (p. 22) aveva già segnalato la neces-

⁹ La quota più elevata tra i 6026 certificati di maturità professionale rilasciati nel 1999 riguarda il settore commerciale (47%) e quello tecnico (46%). Il resto (7%) attiene alle maturità professionali artistiche, artigianali e tecnico-agricole.

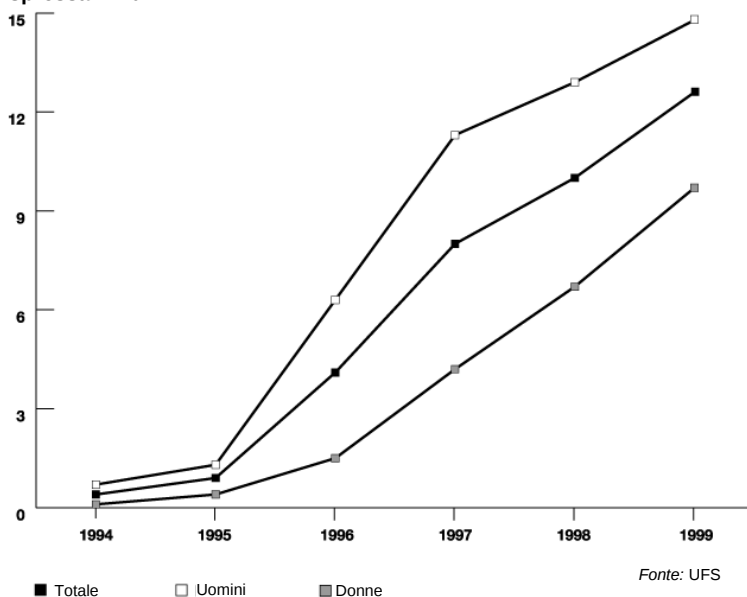
sità di offrire ai giovani offerte allettanti e ugualmente valide quale sbocco alla scuola dell'obbligo e di creare, a condizioni eque, una permeabilità tra la fine dell'apprendistato/maturità professionale, il livello generale di una scuola universitaria, una scuola altamente specializzata e gli studi universitari. Una prima apertura si è avuta con la convenzione stipulata nell'ottobre del 1998 fra i politecnici federali (PF) e le scuole universitarie professionali circa il riconoscimento reciproco degli studi compiuti. Forti riserve continuano tuttavia ad essere espresse soprattutto in campo universitario contro una permeabilità generale per ragioni istituzionali e di prestigio. Per contro, le condizioni di ammissione troppo formali adottate dalle scuole specializzate superiori verso i titolari di certificati di maturità liceale non sono state del tutto concludenti e hanno spinto gli interessati a reclamare un apprendistato supplementare ridotto, specialmente nel settore dell'industria meccanica.

L'ordinanza del 1998 sull'esame svizzero di maturità prevede in particolare esami complementari per i titolari di un attestato federale di maturità professionale che permettano loro di accedere alle università e alle scuole superiori (art. 28). L'organizzazione di questi esami è in corso.

Proporzione tra maturità professionali e attestati federali di capacità

Figura 10

Espressa in %



È opportuno menzionare qui il progetto Euro-Bac. Trattasi di un modello che riunisce i contenuti professionali e di cultura generale della prima formazione e che fissa una norma europea per una formazione a duplice qualificazione. Euro-Bac deve permettere l'accesso agli istituti universitari degli Stati europei. Nel quadro del programma di formazione europea *Leonardo da Vinci*, 25 partner di dieci Paesi europei

lavorano per la definizione e la valutazione delle norme per Euro-Bac. La Svizzera vi è associata in qualità di partner informale.

2.4 La formazione professionale superiore - grado terziario

La nuova legge sulla formazione professionale istituisce un grado terziario specifico fuori dal dominio delle scuole superiori. Questa legge, rispetto alla LFPr in vigore, distingue la formazione professionale superiore dalla formazione continua la quale mira a rinnovare ed ampliare le conoscenze innestandosi direttamente sulla formazione di base. Il nuovo capitolo della formazione professionale superiore riunisce gli esami di professione federali e gli esami professionali federali superiori, da un lato, e le scuole specializzate superiori, dall'altro. I due settori formano un'offerta indipendente integrata nel grado terziario.

La formazione professionale superiore in cifre (diplomi rilasciati nel 1998)

Nel 1998, oltre 26 000 diplomi sono stati conferiti agli studenti della scuola professionale superiore. I 4020 titoli rilasciati dalle scuole universitarie professionali, rette dal 1995 da una legge propria, sono stati pure inclusi in questa statistica¹⁰:

– scuole specializzate superiori	2 860
– esami di professione ed esami professionali superiori	10 720
– formazione professionale superiore non disciplinata dalla Confederazione	8 500

Circa un quarto dei giovani adulti terminano con successo una formazione professionale superiore e la quota è in costante aumento dal 1980. Due su tre sono uomini. Le donne si concentrano soprattutto sui settori della sanità, del sociale e della pedagogia. La formazione di grado terziario ha maggior successo presso i giovani tedeschi (29%) che presso i giovani latini (21%). Qualsiasi confronto con l'estero è impossibile per l'assenza di indicatori analoghi¹¹.

I settori in questione sono caratterizzati da una domanda di offerte di formazione le cui esigenze superano nettamente il livello di una formazione di base di grado secondario II. In futuro, queste offerte non devono più essere collocate a metà strada fra la formazione di base e la formazione continua, ma senza indugi, nel grado terziario. Esse acquisiscono in tal modo una vera e propria identità favorevole alla permeabilità e alla trasparenza a livello nazionale.

L'accesso al settore terziario presuppone la conclusione di una formazione di tre anni almeno nel grado secondario II convalidata da un attestato federale di capacità o da un titolo che sanzioni una formazione di cultura generale. Una formazione professionale di base può naturalmente esser avviata dal grado terziario in particolare nei casi in cui, quale condizione di ammissione, si esiga un titolo che sanzioni una formazione d'insegnamento generale (negli altri casi si parla generalmente di seconda formazione o di prosieguo di formazione). Nella legge sulla formazione professionale, il termine di formazione di base è collegato tuttavia, e sempre, a una prima

¹⁰ Ufficio federale di statistica (UFS), Esami finali 1998, Neuchâtel 1999.

¹¹ Cfr. Ufficio federale di statistica (UFS), Indicatori della formazione in Svizzera per l'anno 1999, p. 86.

formazione professionale di grado secondario II. Non vi è alcun motivo di modificare la terminologia introdotta.

L'offerta di formazione del grado terziario è contrassegnata da una straordinaria varietà sul piano dei contenuti, delle esigenze, degli organi responsabili e del finanziamento. Offerte specifiche di formazione che soddisfano le aspettative più diverse.

2.4.1 Esami di professione ed esami professionali superiori

Diversamente dalle scuole specializzate superiori, delle quali è noto tutto il percorso di formazione, gli esami di professione federali e gli esami professionali federali superiori (esami di maestria) sono disciplinati soltanto per quanto attiene al contenuto e all'esecuzione. Non è necessario aver frequentato determinati cicli formativi. Di norma, le istituzioni di formazione delle associazioni professionali, le scuole pubbliche e le scuole private propongono corsi preliminari. Gli esami di professione e gli esami professionali superiori presuppongono un'esperienza professionale di parecchi anni nel campo in questione.

I settori dell'economia esercitano un'influenza determinante sugli esami federali. Le associazioni professionali fissano il contenuto e stabiliscono lo svolgimento degli esami. L'organizzazione degli esami avviene per lo più nel quadro di un sistema miliziano. Su proposta delle associazioni professionali, la Confederazione ha finora riconosciuto 157 esami professionali superiori e 151 esami di professione (1999). Gli esami corrispondono ad esigenze molto diverse in parte equivalenti al livello delle scuole universitarie professionali.

2.4.2 Scuole specializzate superiori

La legge sulla formazione professionale attuale non considera se non marginalmente le scuole specializzate superiori. Negli anni Settanta le priorità politiche erano diverse. Le soluzioni Cantionali e le iniziative dei diversi organi responsabili hanno, di conseguenza, segnato la formazione professionale superiore. La struttura scolastica è caratterizzata da una forte specializzazione e da un gran numero di scuole, parte delle quali molto piccole.

La scuole specializzate superiori servono soprattutto a elargire una formazione specialistica imperniata sulla pratica. Esse sono adeguate alla preparazione di quadri, medi e bassi, e tengono presenti le esigenze del mercato. Il loro successo è determinato dalla flessibilità e da una valutazione ottimale dei bisogni dei singoli gruppi professionali e dei settori economici rispettivi.

Se la situazione di queste scuole sul mercato è buona, appare per contro difficile distinguerle nettamente dagli altri istituti e, in particolare, dalle scuole universitarie professionali che sono attive in settori talvolta identici. Questa mancanza di trasparenza è stata sovente denunciata dai rappresentanti di queste scuole.

La formazione impartita dalle scuole specializzate superiori può esser una formazione a tempo pieno e si protrae in generale da due a tre anni oppure una formazione affiancata al lavoro che dura da tre a quattro anni. Il candidato deve, per principio, aver terminato un apprendistato nel settore in questione e aver superato un esame di ammissione.

Il Dipartimento federale dell'economia ha emanato alcune ordinanze riguardanti le condizioni minime di riconoscimento per le scuole seguenti: scuole superiori di arte applicata, di turismo, d'informatica di gestione, per alimentaristi, della ristorazione, di economia domestica e di gestione commerciale. Il livello delle scuole superiori di arte applicata e di economia domestica corrisponde a quello delle scuole per ingegneria e delle scuole superiori per l'economia e l'amministrazione che sono state promosse, dal 1996, al rango di scuole universitarie professionali. I livelli delle altre scuole specializzate superiori è identico a quello dei politecnici (PF). Oltre 60 scuole politecniche e circa 30 altre scuole superiori sono riconosciute come scuole specializzate superiori.

2.4.3 Linee di sviluppo

Attualmente diversi diplomi sono previsti nel quadro della formazione professionale superiore. La nuova legge prevede di introdurre un unico livello di qualificazione riconosciuto che corrisponde al livello 5 della norma ISCED97 (International Standard Classification of Education). Si può così, da un lato, offrire agli organi competenti un quadro all'interno del quale essi possono definire responsabilmente la materia da insegnare e, dall'altro, migliorare la trasparenza e accrescere la permeabilità del sistema nel suo insieme che, a questo livello, sarà più incisivo con l'integrazione delle formazioni dei settori sanitario e sociale.

Il disegno di legge continua a distinguere le scuole specializzate superiori dagli esami di professione e dagli esami professionali superiori benché le qualifiche ottenute siano parzialmente analoghe. Rispetto alle qualificazioni degli artigiani, le formazioni specifiche come quelle della sanità o del sociale implicano una maggior parte di teoria legata alla trasmissione delle conoscenze e delle attitudini.

Sarebbe erroneo voler sottomettere le scuole specializzate superiori, che traggono la loro forza dalla specializzazione e dalla regionalizzazione, a un processo di concentrazione simile a quello, indispensabile, delle scuole universitarie professionali. Si dovrà piuttosto cercare più attivamente nuove forme di cooperazione con le scuole universitarie professionali e con gli organi responsabili degli esami di professione e degli esami professionali superiori. Si potrebbe, ad esempio, assumere gli stessi insegnanti e proporre offerte comuni nel campo delle formazioni universitarie.

In occasione della procedura di consultazione, i Cantoni hanno richiesto una competenza maggiore nel campo delle scuole specializzate superiori. Finora, la Confederazione non ha mai riconosciuto questo tipo di scuola senza consultare i Cantoni. Da ora in poi, questi ultimi saranno tenuti a proporre un'offerta sufficiente di cicli di formazione nelle scuole specializzate superiori, da un lato, e corsi propedeutici agli esami federali di professione e agli esami professionali federali superiori, dall'altro. In altri termini, i contributi forfettari che i Cantoni otterranno dalla Confederazione serviranno ugualmente per finanziare la formazione professionale superiore. Le offerte di formazione fatte da offerenti privati potranno beneficiare di sovvenzioni federali se, secondo il Cantone, esse corrispondono a un bisogno e se esse sono di interesse pubblico. I Cantoni regolano tra loro le questioni di perequazione intercantonale mediante, ad esempio, accordi sulle spese scolastiche.

2.5

Formazione professionale continua

L'evoluzione rapida del sapere e delle conoscenze può essere padroneggiata soltanto mediante la formazione continua. È sempre più difficile trasmettere conoscenze in tempo utile prima che essa siano già obsolete. L'attitudine ad assimilare rapidamente e costantemente conoscenze nuove è viepiù importante. Le competenze richieste a tal fine devono essere acquisite ed esercitate già al grado secondario II. È importante sensibilizzare gli allievi, già a questo livello, sulla necessità di perfezionarsi per un aggiornamento costante della qualifica professionale adeguata alle esigenze del mercato del lavoro.

Nella formazione continua, offerta pubblica e offerta privata si intersecano profondamente con la responsabilità individuale. La formazione continua comporta vantaggi per l'individuo e per il datore di lavoro. Ma essa coinvolge anche la loro responsabilità. È giusto che lo Stato vi si impegni a titolo sussidiario poiché rientra nel suo interesse che la popolazione abbia un livello di formazione il più alto possibile. Vi sono persone (ad es. i «trascurati» della formazione) e settori professionali per i quali il rinnovo necessario delle conoscenze e delle attitudini può avvenire soltanto con l'ausilio dello Stato.

Secondo un rapporto di esperti sulla formazione continua, il nostro sistema attuale di formazione è ben lungi dal considerare l'importanza crescente della formazione permanente o, più precisamente, della necessità di imparare vita natural durante¹². La revisione della legge sulla formazione professionale tiene conto di questa diagnosi. Per ragioni politiche e per non sollecitare più di tanto il sistema di formazione professionale, la nuova legge non rappresenta la sede ideale per un nuovo disciplinamento radicale della formazione continua tanto più che la Confederazione è competente solo per la formazione professionale continua.

La formazione continua, nell'ambito della legge sulla formazione professionale, deve rimanere imperniata sulla professione. Di fronte alla crescente importanza della cultura generale nell'acquisizione di una competenza professionale questa non può essere vincolata unicamente al campo tecnico specializzato e dovrà per contro integrare in misura sempre maggiore conoscenze e attitudini più ampie e globali.

2.5.1

Relazione con il mondo del lavoro

Cosciente del problema della delimitazione fra la cultura generale degli adulti e la formazione continua, la commissione di esperti si è accordata su una nozione estensiva della formazione continua: la formazione continua «professionale». La classificazione attuale operata in funzione dei disoccupati, delle persone attive occupate ecc. non è soddisfacente. Inoltre, il termine di educazione generale degli adulti è troppo vago. Un approccio globale comporta che la formazione professionale continua includa le offerte di formazione più diverse purché legate al mondo del lavoro. Si noti, d'altronde che i metodi statistici moderni non si basano più su considerazioni strutturali inespressive ma su dichiarazioni delle persone stesse.

¹² Philipp Gonon, André Schläfli e altri, Weiterbildung in der Schweiz: Situation und Empfehlungen. Rapporto all'attenzione dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia e dell'Ufficio federale della cultura, Zurigo, novembre 1998, p. 3.

La formazione professionale continua mira a mantenere e a rafforzare l'attitudine degli individui a rispondere alle necessità del mercato del lavoro. Essa cerca in particolare di offrire alle persone che non familiarizzano molto con la formazione, come pure a quelle reintegrate nel mondo professionale, la possibilità di rinfrescare le loro conoscenze e di affinare le proprie capacità o anche di recuperare l'istruzione disattesa. È proprio in questo campo che occorre soddisfare le esigenze delle pari opportunità fra uomini e donne. Offerte di formazione adeguate saranno proposte pure in futuro, quale compito primario, dai Cantoni e dagli offerenti privati.

2.5.2 Ruolo sussidiario della Confederazione

Conformemente alla sua missione strategica, la Confederazione interviene a titolo sussidiario per garantire il coordinamento, la trasparenza e la qualità su scala nazionale. È alla Confederazione che spetta ugualmente promuovere e incoraggiare misure che rendano possibile o facilitino il mantenimento di persone nella vita attiva in casi di cambiamenti delle strutture professionali. In campo sociale, e in quello più stretto della politica della formazione professionale, la Confederazione deve dedicarsi, quale compito prevalente, al problema del reinserimento delle persone che hanno abbandonato la loro attività professionale per assolvere funzioni pubbliche, sociali o familiari, da un lato, e al problema della formazione delle persone che non hanno potuto sfruttare o hanno trascurato le opportunità di formazione.

Secondo uno studio dell'Ufficio federale di statistica circa l'atteggiamento della popolazione verso la formazione continua¹³, non tutti i ceti si comportano nello stesso modo: gli uomini la seguono più delle donne; le persone altamente qualificate più di quelle meno qualificate; gli impiegati delle grandi aziende sono proporzionalmente più numerosi che non i collaboratori delle imprese piccole e medie. Sondaggi effettuati all'estero hanno dato risultati analoghi.

La promozione da parte dello Stato deve fare in modo che la partecipazione alla formazione aumenti e che essa si estenda anche a gruppi finora esclusi dalla formazione continua. A tal fine, un incitamento potrebbe essere la creazione di conti individuali per la formazione continua per i quali si dovrebbe prevedere, sulla base di un bilancio di formazione di 2500 franchi per ogni persona che abbia terminato un apprendistato, un finanziamento di circa 100 milioni di franchi. Stimoli siffatti suscitano tuttavia reazioni controverse¹⁴. Occorrerà sperimentarne dapprima l'efficacia, ad esempio nell'ambito di progetti pilota.

La politica della formazione professionale deve considerare la formazione continua quale compito a lungo termine. Dovranno ancora esservi, come finora, provvedimenti di formazione a breve termine legati alla situazione sul mercato del lavoro. L'esperienza acquisita nel corso di anni durante i quali la disoccupazione era più alta, ha dimostrato chiaramente la necessità di coordinare maggiormente l'offerta di

¹³ Ufficio federale di statistica (UFS), Indicatori della formazione in Svizzera. Sistemi formativi in mutamento, Berna 1995, p. 66.

¹⁴ Die Finanzierung des Bildungswesens durch Bildungsgutscheine; Modelle und Erfahrungen: Max Mangold, Jürgen Oelkers, Heinz Rhyn: Istituto di pedagogia, sezione pedagogia generale, Università di Berna, ottobre 1998. Anche un tentativo della Cooperativa Migros di Ginevra si è concluso con un mezzo fallimento: soltanto l'1,7% degli occupati ha fatto uso di un buono annuo di formazione di 860 franchi (cfr. «Panorama», 1/2000, p. 49).

formazione professionale continua con misure nel quadro del mercato del lavoro. I soldi dell'assicurazione contro la disoccupazione sono molto spesso serviti per finanziare offerte puntuali senza che la struttura esistente e sperimentata della formazione professionale potesse profittarne. Al contrario, l'offerta di formazione professionale non rispondeva che parzialmente ai nuovi bisogni di formazione dei disoccupati. Il disegno di legge esige espressamente il coordinamento più stretto dei due settori.

La proposta di un'interpretazione più estesa del concetto di formazione professionale continua comporta costi supplementari che devono essere finanziati, da un lato, dall'aumento delle sovvenzioni forfettarie che la Confederazione verserà ai Cantoni e, dall'altro, da crediti destinati a finanziare innovazioni o prestazioni particolari di interesse pubblico.

2.6 Raccordi tra i gradi di formazione

Oltre alle condizioni abituali di ammissione a una formazione superiore, quale ad esempio il diploma di maturità, occorre tenere conto delle cerniere tra i percorsi di formazione. Problemi legati alle esigenze pratiche sono posti pure dalla transizione fra la formazione obbligatoria e quella successiva come da quella fra il grado secondario II e il terziario.

2.6.1 Preparazione professionale

Nel momento di transizione fra la scuola dell'obbligo e la formazione professionale, le competenze di base quali la lettura, la scrittura e il far di conto dovrebbero essere acquisite. Ma lo è sempre meno, sia a causa delle esigenze accresciute che per motivi legati all'immigrazione.

La formazione professionale non può prefiggersi di colmare le lacune dei cicli scolastici anteriori. Rispetto alla scuola dell'obbligo, il suo orientamento al mercato del lavoro ne fa tuttavia la sede appropriata per assumere una funzione di transizione. Essa può e deve completare l'offerta scolastica mediante offerte di formazione centrate sulla pratica e creare nuove motivazioni all'apprendimento.

Date le diverse competenze della Confederazione e dei Cantoni ci si chiede chi sia competente per le offerte di formazione. Il presente disegno di legge parte dal principio che i Cantoni siano competenti fino al termine della scolarità obbligatoria che prepara gli allievi alla formazione professionale. Conformemente al principio della sussidiarietà, la Confederazione, per parte sua, ha il compito di sostenere progetti-pilota e di accordare finanziamenti iniziali impostati sulla professione. Le offerte in materia di orientamento professionale e le offerte scolastiche complementari restano tuttavia interamente di competenza dei Cantoni.

2.6.2 Passaggio al grado terziario

Le formazioni che danno accesso al grado terziario sono indubbiamente di competenza della Confederazione. Per principio, un attestato di capacità o un titolo che sanziona una formazione di cultura generale del grado secondario II deve permettere

di seguire una formazione professionale. Tuttavia, poiché il settore non universitario propone formazioni professionali specifiche, le scuole di accoglienza devono porre qualificazioni supplementari se non le hanno già integrate nell'offerta di formazione o se non è possibile integrarle.

Può trattarsi di praticanti che completano la maturità generale o, al contrario, di una formazione generale approfondita che funga da integrazione a un attestato federale di capacità. Il problema non è risolvibile in maniera generale ma deve essere affrontato secondo direttive quali il riconoscimento delle conoscenze acquisite, la definizione delle qualificazioni, la specializzazione, i criteri di livello ecc.

2.6.3 Permeabilità tra i gradi e all'interno di essi

Una definizione chiara dei livelli di qualificazione è la condizione base per l'apprezzamento dei diversi cicli di formazione e per il passaggio da un ciclo all'altro. La permeabilità acquisisce viepiù importanza tant'è vero che i cambiamenti di orientamento professionale sono sempre più frequenti. Un'estensione dei percorsi individuali di formazione ha sempre meno senso sia per la persona in questione che per le autorità e per l'economia. È perciò indispensabile incrementare la permeabilità tra i diversi percorsi formativi.

Oltre alla permeabilità istituzionalmente disciplinata nel quadro dell'accesso agli studi, riveste particolare importanza la permeabilità tra le offerte e i gradi di formazione. In tale contesto molto dipende dalla formazione preliminare e dal ciclo di formazione specifico. Tanto più importante è perciò il fatto che i disciplinamenti della materia si fondino su riflessioni che mirano a garantire e a concretizzare questa permeabilità.

Pertanto, anche una persona detentrica di una maturità generale deve poter accedere al grado terziario non universitario della formazione professionale. Non vi è alcun dubbio che l'esperienza professionale debba essere in qualche modo acquisita, sia attraverso l'integrazione nel ciclo sia mediante una prestazione preliminare. Lo stesso vale per l'incremento delle conoscenze di cultura generale per le persone detentrici di un attestato federale di capacità. Di fronte alla tendenza a prediligere le conoscenze scolastiche rispetto a quelle professionali, le linee guida corrispondenti sono una componente importante di un sistema di formazione imperniato sulle qualificazioni.

Disposizioni flessibili per quanto riguarda la permeabilità possono essere totalmente in contraddizione con le condizioni di ammissione istituzionalizzate come le maturità. Occorrerà pertanto badare a che questi due obiettivi, auspicati per ragioni diverse, non servano abusivamente al raggiungimento di obiettivi particolari quali un aumento degli effettivi di una classe permettendo così di aggirare i fondamenti della politica di formazione.

D'altronde un disciplinamento più flessibile non deve necessariamente comportare mutamenti costanti. Rientra nell'interesse della politica di formazione che un ciclo di formazione venga riconosciuto erroneo per tempo oppure che venga mantenuto fino al termine della formazione.

Un elemento essenziale per incoraggiare la permeabilità sono i sistemi modulari. Il progetto-pilota «formazione continua secondo il sistema modulare» ha dato risultati

incoraggianti. Le riflessioni sulle formazioni del grado secondario II sono meno avanzate. Le proposte formulate vanno piuttosto nel senso di un sistema parziale di moduli sotto forma di formazioni integrative e individualizzate.

2.7 Controllo della formazione professionale

I processi formativi sono suscettibili di un controllo limitato. Sono progettati a lungo termine e dipendono da una miriade di protagonisti diversi. Problemi supplementari di controllo faranno la loro comparsa negli anni avvenire in seguito all'integrazione dei settori sanitario, sociale e artistico, dove si è sviluppata una tradizione diversa della formazione (cfr. n. 2.2 più sopra).

2.7.1 Attribuzione delle competenze

Una chiara ripartizione delle competenze è indispensabile per assicurare il controllo di una missione comune. Il disegno di legge rispetta il principio di una sussidiarietà ben meditata.

- La Confederazione è responsabile per le questioni di interesse nazionale, vale a dire precipuamente per lo sviluppo e la gestione del sistema come pure per il coordinamento e la trasparenza. Non rientra nei suoi ruoli intervenire semplicemente perché i suoi partner sono assenti.

Nel corso della consultazione, diversi ambienti hanno sovente criticato il fatto che in alcune disposizioni non si precisi che la Confederazione «collabora con» gli altri protagonisti. Vogliamo ricordare qui formalmente che la cooperazione fra i diversi partner riveste grande importanza. La legge esprime chiaramente questa volontà nel suo primo articolo.

- L'organizzazione della formazione professionale in loco rientra nella competenza dei Cantoni. A loro spetta applicare gli imperativi statali: politica regionale della formazione, scuola e sorveglianza. Questa ultima non deve essere intesa quale ipervigilanza amministrativa ma soprattutto quale accompagnamento e inquadramento. Il disegno di legge presta particolare attenzione al fatto che i Cantoni appaiano nella ripartizione delle competenze quali partner essenziali della formazione professionale.

La procedura di consultazione ha fatto emergere due punti nuovi circa la ripartizione dei compiti, che il disegno non aveva considerato: la partecipazione dei Cantoni agli accordi internazionali e la vigilanza sulle scuole specializzate superiori. Il presente disegno di legge parte dall'ipotesi che la conclusione di accordi internazionali è e rimarrà di pertinenza della Confederazione nel quadro del meccanismo consueto delle consultazioni. Per contro, nell'ambito delle scuole specializzate superiori, i Cantoni si vedono giustamente accresciuto il loro impegno che sarà adeguatamente promosso dalle nuove regole di finanziamento.

- L'economia e il mondo del lavoro costituiscono un pilastro del sistema di formazione professionale. La loro partecipazione alla formazione professionale è, come è già stato detto più volte, del tutto volontaria. Le disposizioni di legge sono fondate sulla qualità della formazione professionale e mirano

alla tutela delle persone in formazione. La maggior parte dei posti di tirocinio sono proposti dall'economia che definisce le esigenze di qualificazione della nuova generazione come la sua qualità ed entità. Questa responsabilità non gliela può togliere e non gliela deve togliere nessuno.

Con il passaggio a un sistema di finanziamento forfettario basato sulle prestazioni, i Cantoni beneficeranno di un'autonomia più ampia nell'utilizzazione delle risorse e commisurata ai bisogni della regione. Su scala nazionale, il controllo diretto avverrà mediante il ricorso a sovvenzioni destinate a finanziare progetti innovativi (progetti pilota, sovvenzioni d'avviamento per la creazione di strutture autonome) e per prestazioni particolari di interesse pubblico. In tale contesto il consiglio dell'innovazione svolgerà una funzione chiave. I protagonisti principali saranno rappresentati in seno a questo Consiglio.

2.7.2 Consiglio dell'innovazione

La guida della missione comune «formazione professionale» viene istituzionalizzata dall'introduzione del Consiglio dell'innovazione. Quest'ultimo deve servire da piattaforma per la cooperazione fra tutti i protagonisti in campo strategico, vale a dire lo sviluppo futuro e la modernizzazione della formazione professionale sotto tutti i suoi aspetti; inoltre l'integrazione in una formazione professionale federale di tutte le formazioni cantonali relative alla sanità, al settore sociale e a quello artistico. Anche l'inserimento della formazione professionale nel sistema educativo riveste importanza strategica.

Il futuro della formazione professionale passa principalmente dalla sperimentazione di progetti innovativi. Il Consiglio dell'innovazione dispone di un diritto di proposta nei confronti delle autorità federali per quanto riguarda i crediti della formazione professionale destinati a misure innovatrici e a prestazioni particolari di interesse pubblico (cfr. più sotto il n. 3.1.4).

Nel campo dell'istruzione, al Consiglio dell'innovazione spetta un ruolo guida nel riunire e coordinare interessi diversi. La sua competenza è inversamente proporzionale al numero dei suoi membri (da sette a undici al massimo). Il Consiglio deve essere composto da persone che riscuotano la fiducia degli ambienti autorevoli senza esserne rappresentanti diretti. I membri del Consiglio dell'innovazione vengono nominati ad personam dal nostro Consiglio.

L'attuale Commissione della formazione professionale svolge un compito diverso che svolgerà anche in futuro. Quale organo ampiamente rappresentativo esso serve principalmente da cinghia di trasmissione delle informazioni da e per la Confederazione e tra i diversi protagonisti della formazione professionale. Questa piattaforma informativa si rende necessaria per la coesione interna della formazione professionale. È essenziale che le numerose persone interessate possano identificarsi con le decisioni, diventarne sostenitrici affinché il sistema possa evolvere secondo una dinamica propria.

Al grado di complessità di un settore deve corrispondere un eguale livello di responsabilità che tutti i diretti interessati devono assumere. Flessibilità e apertura ai cambiamenti sono le norme fondamentali per la condotta futura di un sistema. Esso ha bisogno di essere completato mediante strumenti di controllo nuovi che integrino la responsabilità individuale. Sviluppo e garanzia della qualità devono garantire l'adeguamento dei contenuti di una formazione agli standard auspicati.

La commissione di esperti incaricata di elaborare un nuovo disegno di legge sulla formazione professionale ha optato per il termine «sviluppo della qualità». La commissione vuole in tal modo esprimere l'idea che la qualità possa essere garantita soltanto se sottoposta a uno sviluppo costante.

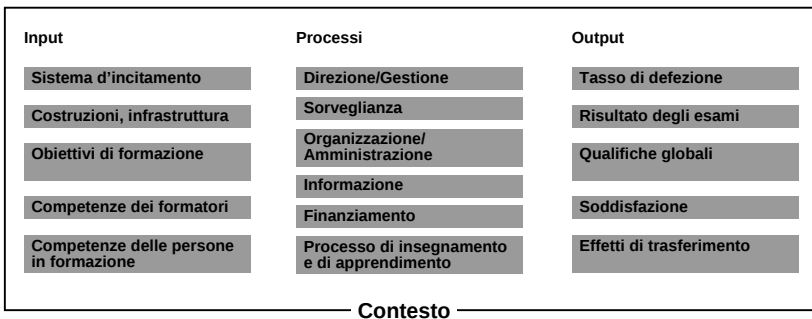
La codificazione legislativa dello sviluppo della qualità rappresenta un elemento significativo del nuovo ordinamento della formazione professionale. Utilizziamo già strumenti di valutazione e di controllo per migliorare costantemente le offerte di formazione, ma solo una disposizione legale può indurre gli attori della formazione ad assicurare sistematicamente lo sviluppo della qualità per ogni progetto e per ogni attività. Su questa base, la qualità dovrebbe diventare uno strumento di controllo essenziale senza che la legge prescriva un metodo determinato.

Le discussioni sullo sviluppo della qualità nel sistema della formazione riflettono fedelmente gli sforzi di riforma intrapresi nei diversi settori. Negli anni 80 essi erano rivolti in prima linea a caratteristiche strutturali; attualmente esse sono orientate alle istituzioni singole. Non si è delineata finora nessuna tradizione di sviluppo sistematico della qualità. Numerose domande non hanno ancora avuto risposta; quali sono i modelli particolarmente efficienti, quali sono gli indicatori di prestazione più appropriati, come integrare nell'intero sistema di controllo valutazioni interne ed esterne. Alcuni elementi non sono sempre facili da collegare, ad esempio:

- la valutazione e la garanzia della qualità che svolgono funzioni contraddittorie. Esse devono risiedere nell'autonomia dell'istituzione ma, nel contempo, servire quali strumenti, di vigilanza, di guida, di legittimazione e d'informazione;
- le autorità di vigilanza e lo Stato che formulano le norme e gli obiettivi minimi realizzati dalle diverse istituzioni e controllati da servizi esterni;
- una maggior autonomia che comporta incombenze e responsabilità nuove per le quali occorre elaborare competenze adeguate;
- un'autonomia più importante che obbliga i sistemi educativi locali a valutare la propria organizzazione (valutazione interna). Una valutazione esterna è invece necessaria per evitare le «dimenticanze».

Il termine «qualità» inerte a diverse nozioni e non può essere definito in maniera univoca e applicato nello stesso modo per tutti i gruppi interessati. È quindi opportuno tenere presenti numerosi concetti di «qualità» e intendersi su norme e indicatori comuni. I risultati di ricerche effettuate circa l'interrogativo sui requisiti di una buona scuola dimostrano che la qualità e l'efficacia di un processo formativo dipendono non solo dall'insegnamento ma pure da fattori quali la gestione, l'organizzazione, l'ambiente e le esigenze di prestazione. Di conseguenza, la valutazione della qualità effettuata quasi esclusivamente sulla base dell'insegnamento deve essere estesa all'istituto di formazione nella sua globalità.

Settori di qualità



Oltre ai nuovi modelli non bisogna dimenticare gli elementi tradizionali di garanzia della qualità:

- *Formazione di base e formazione continua degli insegnanti.* L'applicazione di innovazioni di tipo tecnico o didattico è spesso resa difficile dal numero insufficiente di insegnanti che siano in possesso delle conoscenze necessarie. Per raggiungere la massa critica occorrente in seno alla pedagogia professionale e generalizzare rapidamente l'introduzione di innovazioni, la Confederazione ha attualmente a disposizione l'Istituto svizzero di pedagogia per la formazione professionale (ISFPF) (cfr. n. 2.7.5 più sotto).
- *Finanziamento.* Al fine di responsabilizzare le persone interessate si prevede di versare le sovvenzioni federali sotto forma di importi forfettari collegati con mandati di prestazione. Inoltre, si potrebbe procedere alla sperimentazione di un finanziamento più orientato alla domanda in particolare nell'ambito della formazione professionale continua (cfr. n. 3 più sotto).
- *Organizzazione.* Prescrizioni e provvedimenti organizzativi non hanno alcun effetto se non sono integrati specificamente nel sistema di qualità. Così, le disposizioni sugli apprezzamenti non hanno avuto alcun effetto fino a quando non hanno acquisito una funzione importante diventando un elemento della nota finale (per quanto riguarda il sistema d'esami cfr. il n. 2.7.6 più sotto).
- *Programmi d'insegnamento.* Anche le revisioni dei programmi d'insegnamento possono favorire lo sviluppo della qualità. Possiamo citare quale esempio il nuovo piano di studi quadro per l'insegnamento della cultura generale nelle scuole professionali industriali e artigianali. Nel corso degli ultimi quattro anni, questo programma d'insegnamento ha contribuito, in numerose occasioni, ad incoraggiare in maniera decisiva la collaborazione tra insegnanti e a sviluppare la scuola.

Nella procedura di consultazione, gli ambienti intervenuti hanno messo in guardia contro il tentativo di voler fare dei sistemi complicati la misura di tutte le cose. Il controllo permanente del lavoro compiuto è la chiave di volta dello sviluppo della qualità e deve essere garantito a tutti i livelli; la forma che esso riveste nella scuola non è uguale a quella che rivestirebbe in seno a un'amministrazione, in una piccola

impresa o in un'associazione. I responsabili della formazione professionale e le autorità del mercato del lavoro a livello della Confederazione e dei Cantoni hanno adottato una via pragmatica lanciando il progetto «EduQua» che sbocca nel certificato di qualità svizzera per istituzioni della formazione continua. Questo processo di certificazione, in corso di elaborazione, è fondato su norme minime che promuovono la qualità dell'offerta e garantiscono la trasparenza servendo in tal modo da orientamento sia ai consumatori sia alle autorità di sovvenzionamento.

2.7.4 Ricerca sulla formazione professionale

La ricerca sulla formazione professionale occupa in Svizzera una posizione non molto rilevante benché la legge federale in vigore contenga un articolo di promozione in tal senso. La disposizione in questione (art. 62) formula condizioni troppo restrittive che compromettono lo sviluppo di una massa critica e la continuità della ricerca¹⁵.

Nel suo esame delle politiche nazionali del 1990, l'OCDE ha constatato una mancanza di coordinamento in Svizzera nella ricerca sull'istruzione sostenuta dallo Stato e auspicato un miglioramento in tal senso anche per quanto riguarda la formazione professionale. Nel 1992 è stata fondata la Conferenza svizzera sulla ricerca nel campo dell'istruzione (CORECHED) nella quale sono rappresentati la Confederazione e i Cantoni. Essa è composta da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e dell'economia. Il suo mandato è attualmente oggetto di una revisione il cui obiettivo è di migliorare il coordinamento sul piano nazionale della ricerca dedicata alla formazione professionale e alla ricerca sull'educazione in generale.

Secondo un rapporto redatto da esperti nel 1999 circa la ricerca sulla formazione professionale all'attenzione della CDPE, le lacune del passato non sono ancora state colmate:

- la ricerca sulla formazione professionale quale materia di ricerca non possiede ancora un'identità ben definita;
- le università la ritengono poco interessante;
- una formazione professionale troppo orientata all'attualità politica favorisce in misura esigua la continuità della ricerca;
- assenza di priorità e di coordinamento a livello nazionale;
- assenza di una massa critica sufficiente di ricercatori nel campo della formazione in numerose istituzioni.

L'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) è il committente principale per la ricerca nel campo della formazione professionale. Nel prolungamento diretto del Programma nazionale di ricerca 10 «Educazione e vita attiva» è stata creata nel 1986 la Società svizzera per la ricerca applicata in materia di formazione professionale (SRFP). Per parte loro, i Cantoni maggiori hanno istituito servizi pedagogici. Il Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa (CSRE) è incaricato di documentare la ricerca nel settore della formazione professionale. L'istituzione di scuole pedagogiche universitarie amplierà in Svizzera – al-

¹⁵ La ricerca in materia di formazione professionale «avviene in collaborazione con l'economia e con le istituzioni della formazione professionale».

meno a medio termine – il potenziale attuale della ricerca anche a beneficio delle scuole professionali.

Finora, le attività della Confederazione hanno contribuito, almeno in maniera puntuale, ad incoraggiare la ricerca praticata nelle scuole universitarie in materia di formazione professionale. Ormai, la realizzazione di reti di competenza credibili e imperniate sul lungo termine, come pure la definizione dei centri nevralgici della ricerca a livello nazionale, sono rese possibili grazie al messaggio sul promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2000-2003, approvato dal Parlamento. In questo ambito è stato annunciato, da parte della Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI), lo sviluppo di una gamma di prestazioni a favore della ricerca nel campo della formazione professionale con lo stanziamento di dieci milioni di franchi sull'arco dei quattro anni.

Grazie alla nuova gamma di prestazioni della CTI, la politica della formazione professionale sarà meglio documentata circa i dati empirici della formazione professionale come pure sugli strumenti di prognosi, i rapporti di tendenza e le valutazioni di parti del sistema della formazione professionale. L'Istituto svizzero di pedagogia per la formazione professionale (ISFPF), e altri istituti universitari appropriati, provvederanno alla creazione di nuovi poli di competenza scientifica per la ricerca in materia di formazione professionale o lo sviluppo ulteriore di quelli già esistenti. Indispensabile a tal fine è l'inquadramento da parte di una commissione formata da esponenti della ricerca scientifica internazionale.

I temi di ricerca seguenti sono considerati prioritari:

- costi e profitti della formazione professionale e della formazione continua; controllo e garanzia della qualità;
- insegnamento e formazione; accesso al mercato del lavoro;
- analisi e sviluppo di nuove professioni, importanza delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la formazione professionale;
- promozione delle donne;
- incoraggiamento delle persone dotate, di quelle con difficoltà di apprendimento e delle persone svantaggiate in materia di educazione.

2.7.5 Riorganizzazione dell'ISFPF

L'attuale Istituto svizzero di pedagogia per la formazione professionale (ISFPF) diventerà, sotto un nome nuovo, il centro di competenze per Confederazione e Cantoni in materia di formazione e di ricerca. La sua attività verterà soprattutto sulla pedagogia per la formazione professionale. Gli altri settori della ricerca relativa alla formazione professionale richiedono competenze che dovranno essere sviluppate soprattutto nelle scuole universitarie con le quali l'istituto coopera. Grazie alla cooperazione intensa con i Cantoni, la formazione continua degli insegnanti del grado secondario II assumerà la struttura di una rete di competenze per l'insegnamento.

L'ISFPF si è affermato quale istituzione della Confederazione per la formazione di base e la formazione continua del corpo insegnante delle scuole professionali. Il suo intervento a livello nazionale è imperniato sulla formazione degli insegnanti professionali specializzati dei settori industriali e artigianali. Il raggruppamento regionale linguistico con gli insegnanti di altre discipline (ad es., cultura generale, rami com-

merciali) permette di raggiungere la massa critica necessaria per l'apertura delle classi. Il riassetto operato attualmente nella formazione degli insegnanti in Svizzera, ma anche i profili delle richieste regionalmente diversi fra le tre sedi dell'ISPPF di Zollikofen presso Berna, Losanna e Lugano, impongono una riorganizzazione dell'offerta di prestazioni dell'Istituto in un ambiente in costante mutamento.

La riorganizzazione dell'attuale ISPPF tiene presente in primo luogo i compiti che un'istituzione siffatta dovrà svolgere in futuro nell'ambito nazionale. In particolare:

- la formazione di base e la formazione continua del corpo insegnante delle scuole professionali (inclusi i consulenti, gli istruttori nelle aziende così come gli specialisti incaricati di promuovere le attitudini all'apprendimento);
- la formazione continua al grado secondario II per insegnanti delle scuole professionali, delle scuole di cultura generale e, se del caso, delle scuole universitarie professionali, nell'ambito di un centro di competenze nazionale;
- la ricerca applicata in materia di pedagogia per la formazione professionale (ad es., didattica legata ai settori professionali, impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ecc.), lo sviluppo e il trasferimento di conoscenze attraverso la formazione e la formazione continua, esperimenti pilota in scuole e aziende, promozione per i gruppi svantaggiati ecc.;
- sistematizzazione e accreditamento dei moduli di formazione professionale;
- sviluppo della qualità quale strumento di controllo di una politica della formazione professionale centrata principalmente sulle scuole professionali (ad es., elaborazione di standard, di modelli di qualità, di indicatori collegati a test di efficienza);
- lo sviluppo di una piattaforma svizzera per l'informazione e la documentazione sulla formazione professionale (dedicata ad es. agli insegnanti, ai responsabili della formazione nelle aziende, ai consulenti dell'orientamento ecc.);
- le cooperazioni e i contatti con istituzioni nazionali e internazionali operanti nel settore della formazione professionale.

La missione principale dell'istituto, da definire a livello nazionale e delle regioni linguistiche, determinerà la responsabilità e la struttura dei principi di gestione dell'istituto. In merito, si dovrà tenere conto della nuova realtà nella formazione dei docenti in Svizzera (ad es., nelle scuole pedagogiche universitarie) ed agire in funzione delle competenze chiave dei loro futuri partner.

La formazione professionale e il grado secondario II rappresentano settori di convergenza importanti tra la Confederazione e i Cantoni. Per quanto riguarda la formazione del corpo insegnante, le demarcazioni rispettive devono essere ancora specificate. La pedagogia per la formazione professionale ha bisogno di una massa critica che non sarebbe raggiunta con la sua integrazione nelle formazioni cantonali per insegnanti. Esiste però un interesse all'autonomizzazione della pedagogia per la formazione professionale che si distingue dalla formazione generale del corpo insegnante per l'origine dei suoi insegnanti (professionisti che si votano all'insegnamento professionale) e per le sue particolari esigenze didattiche. Queste ultime sono

caratterizzate da una miriade di orientamenti professionali, da un insegnamento esteso di cultura generale (lingue, economia, politica ecc.) e per il fatto che l'insegnamento impartito in questo ambito è l'unico ad essere obbligatorio dopo il grado secondario I.

2.7.6 Procedure di qualificazione - Esami e diplomi

Gli esami rappresentano uno degli elementi gestionali essenziali della formazione professionale. Essi esercitano un'influenza più o meno sensibile sulla trasmissione quotidiana del sapere. Non solo la materia ma anche gli strumenti didattici sono spesso condizionati dagli esami. Le nuove esigenze poste alla formazione professionale richiedono pertanto nuovi metodi d'esame. Le procedure di qualificazione, che tengono conto delle competenze professionali, sociali e metodologiche, sono pure diverse da quando si procedeva soltanto mediante interrogazioni sulle conoscenze specifiche.

Nella nuova legge sulla formazione professionale non si parla più di «esami» ma di «procedure di qualificazione». Questo cambiamento rende possibile l'introduzione di metodi e di strumenti di valutazione diversi e consente ai settori dell'economia e alle scuole di determinare da sé i modelli più appropriati. Giacché le decisioni relative alla forma e al contenuto delle procedure di qualificazione dipendono dalla Confederazione è tuttavia possibile ottenere lo stesso diploma attraverso cicli di formazione diversi. Un'ulteriore oggettività di queste procedure è data dal fatto che esse sono fondate sul principio di eterovalutazione.

Esaminare ciò che serve veramente

Una volta gli apprendistati si concludevano attraverso il compimento di un «lavoro di prova». In seguito, sono stati aggiunti colloqui circa la teoria professionale e la cultura generale. Gli esami si sono fatti viepiù formali: l'esame pratico veniva effettuato come un lavoro qualsiasi, senza utilità diretta mentre la teoria e la cultura generale erano oggetto di prove scritte. L'oggettività e l'affidabilità avevano la meglio mentre ci si chiedeva con sempre maggior insistenza se la materia d'esame corrispondeva effettivamente alle esigenze dell'attività professionale.

Oggi, la tendenza è quella di reintrodurre procedure che collimino maggiormente con le esigenze della pratica e siano suscettibili di integrare competenze sociali e metodologiche. Di conseguenza, l'esame finale di tirocinio può comprendere un progetto di lavoro relativo a un argomento aziendale che l'azienda può svolgere di concerto con la scuola. Parallelamente vengono portati avanti gli esami regolamentari, ad esempio verifiche con supporto informatico. In tal modo, le conoscenze possono essere rilevate in maniera rapida, oggettiva e affidabile. Una procedura che, in presenza di un numero elevato di candidati, è anche economicamente conveniente.

Queste nuove procedure contribuiscono in maniera significativa alla flessibilità del sistema. Anche per il prossimo futuro gli esami finali di tirocinio continueranno a svolgersi così anche se le modalità sono in fase di ripensamento.

Dissociare i percorsi di formazione dai diplomi

I curricula classici, terminati in maniera lineare, cedono sempre più il passo a «carriere patchwork», che si distinguono per i cambiamenti e le interruzioni nel corso della formazione e dell'attività professionale legati in generale alla cessazione

temporanea di quest'ultima a causa di una necessità di famiglia seguita, a sua volta, dal reinserimento professionale. Le migrazioni da una professione all'altra sono pure all'origine delle qualificazioni disattese o suscettibili di aggiornamento.

Nel disegno di legge sulla formazione professionale la formazione è dissociata dalle procedure di qualificazione. In tal modo, si assicura l'accesso a un diploma riconosciuto attraverso diversi percorsi formativi. L'alternativa agli esami finali di tirocinio è rappresentata in particolare dai sistemi modulari: essi presuppongono una certa flessibilità nell'offerta di formazione per il riconoscimento di qualificazioni, vale a dire nelle possibilità di qualificazione. Questo approccio concorda con gli sviluppi sul piano internazionale in questo settore. I sistemi educativi che intendono essere competitivi sul mercato affidano le procedure di qualificazione a istanze indipendenti o persino a imprese private quali l'Educational Testing Service negli USA.

Esami centralizzati e decentralizzati

Nella formazione professionale la regola è attualmente quella di organizzare sessioni d'esame che a livello intercantonale o addirittura oltre un'intera regione linguistica comportino le medesime verifiche e gli stessi criteri di valutazione. Diversa è la situazione nei licei dove il principio «chi insegna esamina» è applicato da sempre. Il disegno della nuova legge sulla formazione professionale ammette le due varianti.

Gli esami centralizzati sono efficaci sotto l'aspetto della preparazione e garantiscono una qualità più estesa nella misura in cui le prestazioni dei candidati di scuole e aziende diverse possono essere confrontate soddisfacendo intanto i criteri dell'oggettività. Il dubbio sorge allorquando si tratti di verificare la reale oggettività di questi esami. In effetti, gli esami centralizzati condizionano l'insegnamento più di quanto lo faccia il programma d'insegnamento («questa è materia d'esame e la dobbiamo conoscere»). Occorre pure aggiungere che non esiste alcuna procedura suscettibile di valutare competenze sociali e metodologiche nel quadro di esami centralizzati, e che le esigenze in occasione di esami siffatti sono spesso distanti da quelle vigenti nella pratica professionale.

Nel caso di procedure di qualificazione decentralizzate, che includono pure le note, è la scuola, l'azienda o il responsabile della formazione stesso a definire le esigenze all'interno di un ambito delimitato e prescritto. Attualmente, questo tipo di procedure sono adottate per gli insegnamenti di cultura generale e per le prove pratiche nelle professioni dell'industria meccanica. Gli esami organizzati in tal modo sono flessibili. Essi permettono in particolare di prendere in considerazione le opportunità dell'azienda formatrice ma anche gli interessi dei formatori e delle persone in formazione. Per un confronto esaustivo – condizione che garantisce la qualità – sono richiesti tuttavia strumenti supplementari. Preparazione e valutazione comportano un lavoro considerevole che si ripercuote pure a livello di costi.

Esami parziali

Di regola, gli esami di tirocinio verificano nel corso di un'unica sessione d'esame, al termine della formazione, l'insieme della materia insegnata. Per contro, la nuova legge sulla formazione professionale prevede espressamente esami parziali. Ciò rientra nelle abitudini delle formazioni prevalentemente scolastiche e può costituire un modo di selezione adeguato.

Tuttavia, gli esami parziali nel contesto della formazione professionale di base suscitano il timore che i temi interdisciplinari vadano persi. Gli interessati sono favo-

revoli a questa procedura di qualificazione perché essa riduce lo stress da esami. Infine, l'organizzazione di esami parziali è una delle condizioni atte a consolidare la struttura dei cicli di formazione, sia nella sua articolazione iniziale e di approfondimento, sia in una prevalente costituzione modulare.

Portafoglio

Una nuova linea di sviluppo è quella che delega a esperti la facoltà di giudicare le competenze di un candidato in base a un portafoglio. Con portafoglio si intende l'insieme degli attestati e realizzazioni relativi al lavoro, dei corsi seguiti, e qualsiasi altro documento che avvalorino una competenza.

Questa procedura di qualificazione è frequente nelle professioni artistiche ma anche nel quadro della classificazione praticata dalla Fondazione dei registri svizzeri degli ingegneri, degli architetti e dei tecnici (RIAT). La Francia, il Canada e l'Australia, in particolare, la adottano in casi di persone dal curriculum professionale inconsueto. In Europa, il riconoscimento delle competenze acquisite fuori dal quadro delle formazioni disciplinate, ad esempio se la persona si è dedicata alla famiglia, è attualmente al centro di intensi dibattiti.

3 Finanziamento

Il finanziamento rappresenta, insieme alla nuova organizzazione della formazione professionale e all'estensione dell'offerta, uno dei perni della revisione della legge. Nel corso dell'attività legislativa, la situazione sul piano dei dati si è rivelata sempre più insoddisfacente visto il funzionamento attuale del sistema. Mancano elementi affidabili sui quali fondare le decisioni a causa delle contabilizzazioni diverse a seconda dei Cantoni e di flussi finanziari non identificabili persino all'interno di associazioni.

La stima delle spese supplementari per la Confederazione derivanti dall'estensione della competenza federale alle professioni della sanità del sociale e dell'arte ha suscitato il bisogno di approfondire la riflessione su questo argomento. Nella primavera del 1999, l'UFFT ha incaricato il Centro di ricerca sulla congiuntura (CRC) del politecnico di Zurigo di redigere un rapporto sul finanziamento della formazione professionale da parte dello Stato¹⁶.

I dati forniti dal CRC rivelano profonde disparità nella spesa pro alunno, sia per quanto attiene il tipo di mestiere e il livello di formazione sia a livello cantonale. Secondo il rapporto del CRC, una parte non trascurabile di queste disparità è legata a problemi statistici (mancanza di coerenza fra le statistiche finanziarie e le statistiche degli effettivi, doppi conteggi, ecc.). Differenze nette emergono pure nella quota delle spese sostenute dalle aziende e che non sono direttamente legate a un insegnamento teorico. Mentre nel caso di tirocinio tradizionale la frequenza della scuola è relativamente ben separata dalla formazione pratica, nelle scuole d'arti e mestieri o nelle formazioni nel settore sanitario i costi di funzionamento dell'impresa, del personale amministrativo o di gestione, vengono parzialmente contabilizzati quali spese di formazione. Infine, alcuni fattori di costo reali svolgono a loro volta un ruolo nelle disparità rilevate, come ad esempio le differenze negli stipendi degli insegnanti

¹⁶ Andres Frick und Daniel Staib, Öffentliche Finanzierung der Berufsbildung in der Schweiz, ottobre 1999, Zurigo (www.kof.ethz.ch/papers/BBT_Bericht.pdf).

o le maggiori spese per il materiale che una formazione tecnica comporta rispetto a una formazione commerciale.

Lo studio del CRC svela in tutta la sua crudezza l'opacità che regna nel finanziamento della formazione professionale. Nel quadro del sistema attuale, è impossibile accrescere la trasparenza dei flussi finanziari per aumentare in tal modo l'efficienza delle risorse investite. Tale obiettivo necessita di un cambiamento di sistema di finanziamento malgrado le incertezze che questo cambiamento può suscitare. Ma il momento per una nuova partenza è propizio perché l'estensione delle competenze federali permetterà l'assunzione di nuove regole per la partecipazione della Confederazione al finanziamento della formazione professionale.

3.1 Un nuovo modello di finanziamento

Il sistema attuale è non solo opaco ma invia anche segnali falsi. Il concetto di «costi determinanti» stimola la spesa invece di suggerire, in base alle prestazioni fornite, un impiego più efficiente delle risorse disponibili. Differenti calcoli pro allievo o equivalenze mostrano inoltre che la tanto agognata perequazione finanziaria non è realizzabile. I Cantoni ricevono sussidi federali molto disparati fra loro e non sufficienti a spiegare né le differenze fra le capacità finanziarie di questi Cantoni né le differenze fra le offerte di formazione alle quali essi partecipano. Sembra pertanto che un cambiamento di sistema s'imponga.

Il disegno di legge posto in consultazione proponeva una soluzione favorevole allo status quo pur concedendo alcune possibilità a un orientamento maggiore alle prestazioni. Invece di una perequazione finanziaria, inadeguata e mal funzionante in seno alla formazione professionale, il disegno preferirebbe fissare un tasso medio uniforme in base al principio che in questo settore i problemi non si fermano ai confini nazionali come si vede dai vantaggi e dagli inconvenienti delle agglomerazioni. Entrambe le opzioni, vale a dire la sistematizzazione dello status quo e l'abbandono degli elementi di perequazione, sono state criticate in occasione della procedura di consultazione. L'unica soluzione è dunque un cambiamento fondamentale di sistema.

3.1.1 Aumento delle sovvenzioni della Confederazione

Un punto sul quale tutti gli ambienti consultati concordano è che la formazione professionale è un compito strategico. Il settore pubblico non deve ridurre il suo impegno, e quello della Confederazione va accresciuto. I Cantoni chiedono che la quota della Confederazione in seno al finanziamento della formazione professionale passi al 30 per cento rispetto al 20 per cento attuale; ciò terrebbe conto delle nuove competenze estese della Confederazione in questo settore ed eviterebbe che i Cantoni debbano assumere costi sproporzionati per ogni decisione di spesa.

Un aumento dell'impegno della Confederazione si impone nella misura in cui, dal 1° gennaio 2000, la Costituzione federale ha trasferito alla Confederazione la competenza di disciplinare le professioni nei settori della sanità, del sociale e dell'arte. Fondandosi sul disciplinamento attuale per le professioni dell'industria e dell'artigianato, e secondo il rapporto finale del CRC del politecnico di Zurigo del quale gli ambienti interessati hanno sottolineato la pertinenza, i costi generati da

questo mandato costituzionale ammonterebbero a 70 milioni di franchi l'anno, importo nettamente inferiore a quello di 190 milioni di franchi riferito alla prima stima presente nella documentazione del maggio 1999 destinata alla procedura di consultazione.

Comunque sia, le innovazioni nella formazione professionale hanno un costo. Siccome la Confederazione è stata incaricata dello sviluppo strategico della formazione professionale, è normale, nella prospettiva di un investimento sul futuro, che il suo impegno in merito aumenti. Sulla base dell'esperienza fatta con i decreti sui posti d'apprendistato, i costi supplementari che la Confederazione dovrebbe assumersi sono valutati a 25 milioni di franchi l'anno. I mezzi a disposizione per le innovazioni dovrebbero all'incirca raddoppiare in quanto dovrebbero essere integrati, di regola, da prestazioni dirette dei Cantoni o di altri ambienti interessati.

Proponiamo una partecipazione ai costi da parte della Confederazione equivalente al 25 per cento delle spese del settore pubblico per la formazione professionale¹⁷. Questo valore indicativo di un quarto corrisponde, nella situazione attuale, a un aumento delle spese federali di circa 150 milioni di franchi l'anno.

Una formazione professionale moderna e più attraente, dotata di un'offerta differenziata, comporta costi supplementari ma sgrava nel contempo i bilanci pubblici (spese dedicate alla formazione e al sociale) sotto diversi aspetti:

- guadagni d'efficienza grazie a sovvenzioni federali forfettarie legate a prestazioni medie definite;
- sgravio delle scuole di cultura generale (liceo ecc.) in seguito ad offerte di formazione professionale più attraenti (circa 10 mio di fr. l'anno per 1000 studenti);
- sgravio delle assicurazioni sociali grazie all'integrazione sistematica dei gruppi problematici nel mondo del lavoro (fino a 18 mio di fr. l'anno per 1000 persone);
- accentuazione dei processi di concentrazione come ad esempio il raggruppamento in centri regionali di formazione professionale delle formazioni industriali, artigianali e commerciali, integrazione delle professioni della sanità, del sociale e dell'arte e forte incremento delle cooperazioni interregionali.

D'altronde il numero dei giovani che inizieranno ogni anno una formazione diminuirà tendenzialmente a partire dal 2005 per ragioni demografiche.

3.1.2 Cambiamento di sistema

Fissare un ordine di grandezza per la quota dell'impegno finanziario della Confederazione non costituisce ancora un cambiamento di sistema. Il cambiamento proposto vuole che le sovvenzioni federali, versate oggi in funzione dei «costi determinanti» (soprattutto stipendi degli insegnanti e materiale scolastico contingentati), vengano

¹⁷ Nel campo delle scuole universitarie professionali, la partecipazione della Confederazione ammonta al 33 per cento in base a importi forfettari pro capite. Per le università cantonali, la Confederazione si assume il 26 per cento delle spese di esercizio. In questi due settori i contributi federali non sono rapportati al potenziale finanziario dei Cantoni.

sostituite da importi forfettari rapportati al numero dei contratti di tirocinio e di formazione. Questi importi forfettari sono completati da sovvenzioni destinate a finanziare misure innovatrici e prestazioni particolari d'interesse pubblico. È pertanto previsto di riservare il 10 per cento delle risorse investite dalla Confederazione per il sovvenzionamento mirato di queste innovazioni e prestazioni particolari. La destinazione di queste risorse dipende dal Consiglio dell'innovazione (cfr. il n. 2.7.2).

La somma equivalente al valore indicativo di un quarto delle spese del settore pubblico in materia di formazione professionale deve essere fissata dal Parlamento. Essa sarà negoziata ogni quadriennio nell'ambito del messaggio sul promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia. Il negoziato si orienterà a una media a lungo termine calcolata sulla base delle spese globali degli anni precedenti. Attualmente, da un anno all'altro, si constatano scarti che superano talvolta un decimo della somma totale.

Ogni cambiamento di sistema si ripercuote in maniera differenziata sulle persone interessate. Sembra che ora sia il momento propizio per tale cambiamento: la transizione sarà dolce grazie principalmente al fatto che l'ampliamento del campo di competenze della Confederazione rappresenta una fonte di sovvenzioni supplementare. Ma poiché ogni adeguamento a un nuovo sistema richiede tempo, l'adozione di una soluzione transitoria dovrebbe ugualmente permettere di attenuare lo choc organizzando progressivamente il passaggio dallo status quo al nuovo ordine appoggiandosi sui termini transitori della nuova legge. D'altronde, il calcolo degli importi forfettari dovrà tenere conto in maniera appropriata delle capacità finanziarie dei Cantoni fino all'entrata in vigore della nuova perequazione finanziaria.

3.1.3 Importi forfettari

Per ragioni di semplicità, di trasparenza e di ripartizione chiara delle competenze, nonché per creare stimoli efficaci, proponiamo di sostituire l'attuale sistema dei «costi determinanti», centrato sulle spese, con un nuovo sistema di importi forfettari dipendente dal numero dei contratti di tirocinio o, principalmente nei settori della sanità, del sociale e dell'arte, dei contratti di formazione. Affinché questi importi forfettari siano facilmente fruibili non devono essere troppo differenziati in funzione delle svariate situazioni particolari.

Gli importi forfettari sono legati al rispetto di condizioni legali o a oneri inerenti un progetto. Essi permettono di coprire le spese correnti secondo le prescrizioni della legge. Le persone e le istituzioni interessate avranno la scelta, e dunque la responsabilità, nell'utilizzazione delle risorse. Gli importi forfettari saranno versati per principio ai Cantoni, anche quando riguardano terzi, Cantoni che, da un lato, esercitano la vigilanza sul posto, e, dall'altra, sono attualmente già incaricati di gestire le sovvenzioni versati in virtù della LFPr in vigore. D'altronde, i Cantoni integrano le sovvenzioni federali sostenendo offerte gestite dalle associazioni, come corsi interaziendali (corsi introduttivi), corsi propedeutici agli esami di professione e agli esami professionali superiori, nonché, talvolta, le scuole specializzate superiori.

Gli importi forfettari dipendenti dal numero dei contratti di tirocinio o dei contratti di formazione hanno i vantaggi seguenti:

- sono fondati su statistiche molto precise, sono disponibili rapidamente e conglobano una cifra elevata (compensazione statistica);

- permettono di ridurre il numero dei perdenti rispetto alla situazione attuale, come lo dimostra il confronto con modelli di calcolo stabiliti su altre basi;
- rispettano il principio legale in base al quale la formazione dipende dal luogo d'impianto dell'impresa formatrice e non privilegiano i Cantoni scolastici.

Figura 12

Ripercussioni degli importi forfettari per i Cantoni (in migliaia di franchi)

Cantone	Contributi d'esercizio media 1993-96	Aumento lineare totale di 150 mio	Contratti di tirocinio 1996	Entità totale dell'importo forfettario	Corretto secondo il tasso di sovvenzionamento	Corretto secondo indice	Indice della capacità finanziaria 1996	Tasso di sovvenzionamento
ZH	44814	62321	28753	89894	64650	48611	157	25
BE	77812	108211	26054	81456	100700	103609	64	43
LU	23660	32303	9921	31017	33907	32732	77	38
UR	1356	1886	1070	3345	4234	5558	49	44
SZ	3263	4536	2821	8820	9134	8447	85	36
OW	554	771	854	2670	3380	5434	40	44
NW	990	1377	1120	3502	3022	2689	106	30
GL	1587	2207	1092	3414	3929	3914	71	40
ZG	2313	3216	2582	8072	5806	2882	228	25
FR	13397	18631	5316	16620	21037	23327	58	44
SO	10198	14182	5467	17092	18684	17613	79	38
BS	11273	15677	5075	15867	11411	8727	148	25
BL	10056	13985	4380	13694	9848	9290	120	25
SH	3004	4178	1973	6168	5678	5124	98	32
AR	1202	1672	939	2936	3716	3918	61	44
AI	1	1	368	1151	1456	2465	38	44
SG	27486	38224	13133	41059	41341	37556	89	35
GR	10873	15121	4982	15576	18371	18376	69	41
AG	19890	27660	13202	41275	37996	33940	99	32
TG	5257	7310	5304	16583	16219	14834	91	34
TI	23594	32812	6344	19834	21682	20969	77	38
VD	29102	40472	12395	38752	37903	33560	94	34
VS	18139	25225	6458	20190	25556	49896	33	44
NE	18963	28371	3688	11530	14594	17710	53	44
GE	21052	29276	5867	18343	13192	10979	136	25
JU	4120	5729	1630	5096	6450	13828	30	44
CH	389955	533955	170788	533955	533955	533955		

Calcoli: KOF / BSS

Contributi di gestione versati dalla Confederazione ai Cantoni (media 1993-96), ai quali sono aggiunti i 150 milioni supplementari che la Confederazione verserà ogni anno per la formazione professionale, dapprima secondo una semplice ripartizione proporzionale, in seguito sotto forma di importi forfettari cantonali in funzione del numero dei contratti di tirocinio, senza correzioni, poi corretti una volta in funzione del tasso medio di sovvenzione secondo il disciplinamento attuale, e una volta in funzione dell'indice di capacità finanziaria dei Cantoni. Il periodo di riferimento è stato scelto in modo tale da poter prendere in considerazione diversi parametri per la differenziazione degli importi forfettari (cfr. il n. 3.1.3).

Se e come gli importi forfettari debbano essere differenziati – vale a dire scaglionati a seconda che si tratti della formazione di base o della formazione continua, o in funzione di alcuni pochi grandi campi professionali – è una questione di carattere tecnico che è stata analizzata¹⁸, in vista della preparazione dell'ordinanza, con diversi modelli di calcolo, di concerto con gli esperti cantonali. I lavori hanno dimostrato che un modello fondato sul numero dei contratti di tirocinio o di formazione non si

¹⁸ Patrick Parisi, Pauschalierung von Bundesbeiträgen für die Berufsbildung, verschiedene Modelle und deren Auswirkungen für die Kantone, BSS Volkswirtschaftliche Beratung, Basilea 2000.

distingue fundamentalmente da un modello che differenzia gli importi forfettari sulla base delle professioni, della popolazione e della formazione.

Agli importi forfettari deve far riscontro a livello federale un controlling effettivo come pure disposizioni che consentano di intervenire in caso di abusi. Si dovrà pure operare una distinzione netta tra gli importi forfettari pro-capite destinati a coprire le spese correnti, prestazioni di natura particolare a lungo termine e la promozione, limitata, di progetti innovativi di ricerca e sviluppo.

3.1.4 Innovazioni e prestazioni particolari

Per lo sviluppo della formazione professionale è importante l'integrazione degli importi forfettari sotto forma di contributi mirati destinati a promuovere le innovazioni. Inoltre, per motivi di trasparenza, occorre prevedere ugualmente una compensazione degli oneri a favore di compiti particolari d'interesse pubblico.

Vi saranno sempre, invero, prestazioni che, malgrado la loro natura deficitaria, dovranno essere fornite nell'interesse generale: ad esempio, l'integrazione di gruppi problematici, il mantenimento di offerte che presentano un interesse settoriale o regionale (per professioni che annoverano un numero ridotto di apprendisti, per minoranze linguistiche) ecc. Questo tipo di prestazioni dovrà essere erogato a lungo termine.

A queste prestazioni particolari vanno aggiunte misure puntuali di sostegno, delimitate nel tempo, per progetti innovativi, sia sotto forma di studi o di progetti pilota oppure per alcuni settori, al fine di realizzare un'infrastruttura nuova (finanziamento di partenza). Di norma, i Cantoni e gli ambienti interessati dovranno contribuire per la metà al finanziamento di progetti innovativi. Ciò permetterà di accumulare somme sufficienti per le innovazioni e per garantire una partecipazione e un impegno attivi di tutti gli interessati. In questo campo, occorre prestare particolare attenzione affinché i progetti innovativi non vengano costantemente protratti: le innovazioni che si saranno dimostrate valide dovranno essere trasferite nell'offerta di base finanziata dagli importi forfettari.

La concessione di sovvenzioni per progetti singoli è fondata sulle proposte fatte dal Consiglio dell'innovazione. I mezzi finanziari previsti, che ammontano al 10% dei crediti per la formazione professionale, dovrebbero assicurare al Consiglio un'influenza determinante.

3.2 Fondi per la formazione professionale nei diversi settori

Le imprese che non si impegnano autonomamente nella formazione professionale di base possono essere associate ai costi economici di questa formazione attraverso i fondi in favore della formazione professionale. Quando si evocano le esigenze sempre più elevate che questa formazione incontra, gli ambienti interessati si chiedono come si debbano finanziare le spese supplementari che ne risultano. Accanto a un potenziamento dell'impegno statale si prevede, da parte dei sindacati in particolare, una partecipazione accresciuta del settore privato che non manca peraltro di solleva-

re il problema delle imprese che profittano dell'impegno di altre imprese nel campo della formazione professionale senza offrire contropartite.

L'iniziativa popolare, per «un'offerta appropriata di posti di tirocinio» (detta iniziativa sui posti di tirocinio) inoltrata nell'autunno del 1999 (cfr. FF 99 8086), ha elevato il problema dei fondi in favore della formazione professionale ad argomento preminente del dibattito politico. L'iniziativa propone una soluzione statale che coinvolga però maggiormente il settore privato nel suo insieme. Essa chiede l'istituzione di un fondo federale per la formazione professionale e un diritto alla formazione. Queste richieste saranno oggetto di un messaggio separato che il nostro Consiglio sottoporrà prossimamente al Parlamento.

Segnaliamo anche l'iniziativa popolare lanciata nel Canton Zurigo dai giovani radicali e che propone un bonus di formazione sotto forma di una riduzione d'imposta di 4000 franchi per anno e per apprendista. Nel 1997, il Parlamento aveva esaminato un rapporto sulla formazione professionale; ciò aveva favorito l'apertura di un dibattito politico sull'introduzione di un sistema bonus/malus e di altre misure di incoraggiamento alla creazione di posti d'apprendistato (preferenze date in occasione di appalti ecc.). Nella primavera del 2000, le Camere federali hanno dato seguito all'iniziativa parlamentare 99.450 «Offerenti privati di servizi postali, ferroviari e di telecomunicazione. Obbligo di proporre formazioni professionali».

Lo studio di modelli realizzati da alcuni Paesi stranieri che hanno adottato a loro volta il sistema duplice dimostra che la soluzione ideale non esiste, che si tratti di fondi in favore della formazione professionale, di sgravi fiscali, di obbligo legale di formazione combinata con deduzioni fiscali o del trattamento privilegiato di imprese impegnate nella formazione per l'appalto di incarichi pubblici (cfr. allegato 1).

Il disegno di legge segue una linea che associa l'iniziativa del settore privato con l'intervento sussidiario dei poteri pubblici. Esso permetterà lo stanziamento di fondi per la formazione professionale, per ogni settore dell'economia, fondi gestiti dal settore privato e le cui risorse integreranno il finanziamento dello Stato e quello che attualmente viene già fornito dalle organizzazioni interessate. Così, le imprese che non partecipano sponte loro alle spese della formazione professionale del loro settore potranno essere costrette a versare contributi di solidarietà adeguati.

Per quanto riguarda il disegno posto in consultazione, il ruolo della Confederazione è stato ridimensionato e si limiterà alla possibilità di fare una dichiarazione di esenzione, vale a dire di costringere a certe condizioni un'impresa ad alimentare un fondo. La partecipazione finanziaria della Confederazione viene abolita e la vigilanza è affidata a un'istanza neutrale. La possibilità di rendere obbligatoria la partecipazione a un'associazione viene esclusa e la Confederazione non può ordinare il versamento di un contributo di solidarietà se non quando un numero elevato di imprese alimentino già spontaneamente il fondo. Una concorrenza tra i fondi dei diversi settori d'attività e quelli dei Cantoni¹⁹ non è da temere in quanto l'obiettivo di questi due tipi d'istituzioni e la destinazione prevista delle risorse sono totalmente diversi.

L'instaurazione di simili fondi per la formazione professionale non pone problemi di ordine istituzionale. Gestiti da diversi settori d'attività, essi permettono una ripartizione solidale degli oneri. L'operato statale non sorpassa se non nei casi in cui le parti interessate ne fanno esplicita richiesta. Ma questi fondi permettono innanzitutto una differenziazione indispensabile: la formazione professionale non genera

¹⁹ Fondi cantonali esistono a Ginevra, Friburgo e, di recente, a Neuchâtel.

ovunque costi che non vengano compensati dalle prestazioni di produzione fornite dall'apprendista.

Alfine di determinare gli aspetti economici dei diversi sistemi detti di bonus/malus, l'UFFT ha incaricato il Centro di ricerche congiunturali del Politecnico di Zurigo di realizzare una ricerca²⁰. Gli autori distinguono tre livelli d'intervento:

- libero corso delle leggi del mercato;
- libero corso del mercato con correzione degli effetti esterni tra gli attori economici privati identificabili: coloro che inducono effetti esterni positivi sono indennizzati da coloro che ne profittano;
- correzione degli effetti del mercato per mezzo di risorse generali dello Stato. Gli attori economici che inducono effetti esterni positivi per l'insieme dell'economia vengono indennizzati dalla collettività. L'indennizzo assume la forma di sovvenzione o di riduzione fiscale.

Secondo questa ricerca, in base al principio di equivalenza una partecipazione accresciuta delle imprese è adeguata se ci si può attendere un vantaggio diretto. Per gli investimenti a favore della formazione professionale i cui effetti positivi sono relativamente generali e difficili da stabilire con precisione, è necessario un impegno più importante dello Stato (beni pubblici, effetti esterni positivi per l'insieme dell'economia). Da un'angolazione politico-economica, la soluzione proposta permetterà di reagire, al problema delle imprese che profittano della formazione professionale senza investire esse stesse, in maniera differenziata e flessibile tenendo conto della necessità di aumentare il finanziamento pubblico. A confronto, il fondo per la formazione professionale a livello nazionale preconizzato dall'iniziativa per i posti di apprendistato presenta alcune gravi lacune: meccanismi d'incitamento eccessivi e cattivi sistemi di ripartizione che comportano effetti strutturali indesiderati. D'altronde, l'iniziativa si prefigge pure di far sopportare alle imprese parte dei costi generali della formazione professionale e ciò appare economicamente ingiustificato.

La ricerca summenzionata qualifica i bonifici fiscali per imprese di formazione, manovre indifferenziate e cause di effetti strutturali indesiderati in particolare a favore di aziende artigianali piuttosto deboli. Questo sistema non risolverebbe per nulla il problema delle imprese che profittano degli sforzi effettuati da altre imprese nel campo della formazione professionale e non contribuirebbe al finanziamento di offerte di formazione supplementari.

3.3 La nuova perequazione finanziaria (NPF)

La procedura di consultazione relativa alla nuova legge sulla formazione professionale è stata lanciata poco prima di quella inerente le proposte degli esperti per una Nuova perequazione finanziaria. Le diverse soluzioni proposte in questi due progetti hanno seminato un po' di confusione, in particolare negli ambienti della formazione professionale. Le divergenze riguardavano il sovvenzionamento del settore «affitti e costruzioni», la competenza della Confederazione in materia di orientamento profes-

²⁰ Andres Frick und Petra Huth, Finanzierungsmodelle für die Berufsbildung. Studio realizzato per conto dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT), Centro di ricerche congiunturali del Politecnico federale di Zurigo, gennaio 2000.

sionale nonché la formazione e la formazione continua degli insegnanti delle scuole professionali.

Tenuto conto dei risultati di queste due procedure di consultazione, la riforma della formazione professionale avviene fuori dal dibattito sulla NPF. Ciò non toglie nulla al fatto che la revisione della LFPr debba tenere conto di questo importante progetto finanziario, sia per le compensazioni in funzione della capacità finanziaria dei Cantoni, o per un'eventuale compensazione nel bilancio globale. Da un punto di vista giuridico o tecnico è possibile calcolare l'ammontare degli importi forfettari tenendo conto della capacità finanziaria dei Cantoni eliminando alcuni importi o certe rubriche dal bilancio globale della NPF. In ogni caso, la NPF dovrà prevedere una compensazione per tutto ciò che supera la quota della Confederazione fissata a un quarto delle spese pubbliche a favore della formazione professionale. I punti controversi contenuti nel rapporto degli esperti sulla NPF saranno risolti come segue:

- *Affitti e costruzioni*: i contributi per affitti e costruzioni non saranno più versati separatamente ma integrati negli importi forfettari. Con il passaggio a un sistema forfettario imperniato sulle prestazioni, la distinzione stabilita fra le spese di esercizio, da un lato, e spese per gli affitti e le costruzioni dall'altro, non ha, in effetti, più alcun significato: il sistema forfettario permette il versamento di una somma unica per le spese correnti indipendentemente dalla sua composizione.
- *Orientamento professionale*: la Confederazione non sovvenzionerà più l'orientamento professionale. Essa abbandonerà così l'ultimo compito che le incombeva, quello di emanare prescrizioni nel campo dell'orientamento professionale. Già ora, l'orientamento professionale dipende ampiamente dalla competenza dei Cantoni. La Confederazione «provvede in collaborazione con i Cantoni e le competenti associazioni professionali alla formazione e all'aggiornamento degli orientatori professionali» (art. 5 LFPr). Per altro verso, essa incoraggia il miglioramento dell'informazione e della documentazione. In occasione della procedura di consultazione, poche voci hanno perorato un ulteriore impegno della Confederazione in seno all'orientamento professionale. Sembra d'altronde sensato che i Cantoni possano organizzare l'orientamento professionale che impartiscono come una prestazione completa, anche oltre i limiti stretti del campo d'applicazione della LFPr. Questo ritiro della Confederazione permetterà di economizzare circa quattro milioni di franchi l'anno sopprimendo le sovvenzioni versate per l'orientamento professionale. Sussiste comunque la possibilità di proporre a livello nazionale un'informazione e una documentazione sulla formazione professionale.
- *Insegnanti delle scuole professionali*: i negoziati in corso per la riorganizzazione dell'Istituto di pedagogia per la formazione professionale (ISFPF) hanno lo scopo di determinare i compiti che dovrebbero essere assolti anche in futuro a livello nazionale (cfr. n. 2.7.5). Se esistono offerte regionali valide, il futuro istituto dovrà, per ragioni di massa critica, collaborare con gli organismi responsabili o ritirarsi. I risultati della procedura di consultazione mostrano che subordinare interamente la pedagogia professionale alla sovranità cantonale non è più attuale persino per i sostenitori di una soluzione conforme alla NPF.

Capitolo 1: Disposizioni generali

La nuova legge sulla formazione professionale include un capitolo sulle disposizioni generali che valgono per tutta la legge.

Art. 1 Principio

L'articolo relativo al principio è stato inserito prima di quello dedicato al campo d'applicazione al fine di conferire una particolare importanza alla cooperazione tra la Confederazione, i Cantoni e le organizzazioni del mondo del lavoro, nel loro compito comune²¹. La nuova terminologia, appositamente scelta, tiene conto del fatto che, da un lato, l'economia continua a svolgere un ruolo primario in seno alla formazione professionale ma che, dall'altro, oltre all'industria, all'artigianato e al commercio, vanno inclusi anche altri settori quali l'agricoltura, la silvicoltura e ancora la sanità il sociale e l'arte che con le disposizioni costituzionali del 18 aprile 1999 rientrano sotto la competenza federale. La menzione esplicita dei partner sociali e delle associazioni professionali risponde alla richiesta di numerosi ambienti consultati.

Art. 2 Oggetto e campo d'applicazione

In virtù dell'articolo 63 capoverso 1 della Costituzione federale, la Confederazione «emana prescrizioni in materia di formazione professionale». L'insieme dei campi della formazione, eccettuate le formazioni di livello universitario, rimanda a questa disposizione. Prevedendo una clausola di deroga che delega alcune competenze al nostro Consiglio, la legge garantisce che nessuna opzione sarà scartata di colpo dalla delimitazione del campo d'applicazione.

È opportuno rilevare qui la separazione operata tra la formazione professionale superiore e la formazione professionale continua (lett. b/c), così come tra la formazione e le procedure di qualificazione (lett. d).

Nella legge in vigore, la formazione professionale superiore è parte essenziale della formazione continua mentre le procedure di qualificazione costituiscono il termine di una determinata formazione. La separazione tra la formazione professionale superiore e la formazione continua prende in considerazione il fatto che il grado terziario e la formazione continua non possono essere posti sullo stesso piano.

La separazione tra la formazione e le procedure di qualificazione sopprime il legame stretto esistente tra attestato di qualificazione e percorso di formazione. In effetti, diverse vie devono sfociare sulla concessione di un attestato simile. Ciò è conforme ai principi della permeabilità e flessibilità delle formazioni come pure alle aspirazioni legittime delle donne. In tal modo si tiene inoltre conto del fenomeno crescente dell'interruzione di cicli di formazione in generale.

Anche l'orientamento professionale ricadrà ormai sotto la competenza dei Cantoni. La competenza attuale della Confederazione, essenzialmente limitata a una stretta collaborazione con i Cantoni in materia di formazione e di aggiornamento dei consulenti dell'orientamento professionale (art. 5 LFPr), è soppressa. Nulla osta co-

²¹ Nella legge in vigore la cooperazione non riveste una funzione tanto importante (cfr. art. 5 cpv. 2 «Compiti della Confederazione»; art. 65 cpv. 1, 66 cpv. 2 LFPr).

munque alla formazione di consulenti d'orientamento a livello nazionale (ad es. sotto forma di un esame professionale superiore o nel quadro di una scuola universitaria professionale). Permane la possibilità di sostenere la produzione di materiale documentario e informativo inerente la formazione professionale nel quadro del mandato generale sull'informazione secondo l'articolo 5.

Art. 3 Obiettivi

L'articolo relativo agli obiettivi definisce obiettivi che sono indicazioni utili per l'applicazione della legge a livello di ordinanza e per la pratica.

Le lettere a e b indicano i poli d'attrazione tra i quali evolve la formazione professionale: economia e società, individuo e collettività. La formazione dell'individuo, la sua integrazione nel mondo del lavoro e la competitività delle imprese sono tre fattori di eguale importanza che devono essere soppesati e confrontati l'un l'altro.

La lettera c sottolinea la necessità di prendere attivamente in considerazione le pari opportunità in generale e la parità dei sessi in particolare. I cicli di formazione devono essere organizzati in maniera tale da garantire la libertà di scelta per tutti. Questo obiettivo si realizza in particolare attraverso le disposizioni di legge fondate sulle attitudini personali e che consentono l'introduzione di formazioni «patchwork» nelle strutture della formazione professionale. Il termine «regionale» designa regioni economiche e regioni linguistiche.

La lettera d presta la necessaria attenzione al fatto che l'evoluzione economica e tecnologica impone, alle persone che esercitano un'attività professionale, nuove sfide, al fatto che i profili di formazione si fanno sempre più imprecisi e che il mutamento di professione diventa la regola per un numero crescente di persone.

La lettera e parte dal principio che datori di lavoro e salariati devono, come in passato, poter contare su livelli comparabili nell'attestazione delle qualificazioni. La trasparenza deve prevalere sia in seno ai cicli di formazione sia nella qualità delle offerte di formazione.

Art. 4 Sviluppo della formazione professionale

Tenuto conto degli sviluppi sempre più rapidi sul mercato del lavoro e della formazione, la legge obbliga tutti gli attori della formazione professionale a partecipare in misura eguale al suo sviluppo.

Per quanto riguarda la ricerca nel campo della formazione professionale, il disegno di legge rinuncia a prescrivere la maniera in cui i ricercatori debbono procedere, ma la cooperazione deve essere rafforzata anche qui.

La competenza, per il nostro Consiglio, di derogare dalle disposizioni della presente legge offre la flessibilità necessaria per sperimentare innovazioni.

Art. 5 Informazione, documentazione e materiale didattico

I risultati della procedura di consultazione hanno permesso di introdurre nella legge alcune disposizioni particolari su questi argomenti. Ciò permette alla Confederazione in particolare di sostenere l'informazione sull'orientamento professionale attraverso progetti realizzati su scala nazionale. La «scala nazionale» prende in considerazione anche i bisogni delle regioni linguistiche.

Art. 6 Comprensione fra le comunità linguistiche

Nella promozione della comprensione tra le comunità linguistiche si inseriscono misure particolari per l'insegnamento delle lingue straniere e lo scambio di studenti fra le diverse regioni. La presente legge deve mantenere tali misure.

Art. 7 Regioni e gruppi sfavoriti

Le misure a favore dei gruppi e delle regioni sfavoriti, costituiscono, come quelle summenzionate circa la comprensione fra le comunità linguistiche, prestazioni d'interesse pubblico (cfr. art. 56). Trattasi in particolare dell'apertura di piccole classi nelle scuole professionali delle regioni periferiche, di misure a favore di professioni che rivestono un interesse economico o culturale particolare ma che non contano che poche persone in formazione (marinai della navigazione fluviale o liutai, ad esempio), o anche progetti speciali per l'integrazione dei giovani stranieri.

Art. 8 Sviluppo della qualità

In un sistema caratterizzato dall'intervento di numerosi attori, lo sviluppo della qualità è uno strumento essenziale di gestione (decentralizzata) del sistema che permette ugualmente a tutti i livelli un adattamento ai nuovi sviluppi. Lo sviluppo della qualità deve potersi appoggiare su una responsabilizzazione accresciuta di tutti gli interessati, e questa è la ragione per cui la responsabilità di questi sviluppi deve ricadere sugli offerenti della formazione professionale. È essenziale lasciare che i metodi vengano scelti liberamente e non ridurre lo sviluppo della qualità ai grandi sistemi di assicurazione della qualità.

Art. 9 Promozione della permeabilità

Obiettivo di questo articolo è di permettere un'utilizzazione sistematica delle risorse umane e materiali attraverso il riconoscimento delle competenze professionali acquisite fuori dal quadro tradizionale della formazione professionale. Questa misura non deve limitarsi al riconoscimento della sola esperienza professionale e deve entrare in linea di conto in occasione dell'elaborazione delle prescrizioni di formazione.

Art. 10 Diritto di partecipazione delle persone in formazione

La legge attuale dà alla persona in formazione il diritto di essere consultata sulle questioni riguardanti l'azienda (art. 22 cpv. 2) e la scuola professionale (art. 33 cpv. 7). Questo diritto è ormai esteso a tutti gli offerenti di formazione professionale.

Art. 11 Offerenti privati

La legge attuale non disciplina i rapporti tra offerenti pubblici e offerenti privati che da ora in poi saranno affrontati da un'angolazione di politica concorrenziale a livello di formazione professionale continua. Il problema non si pone per la formazione professionale di base in quanto non esiste un mercato di confronto. L'espressione «sfavorire in modo ingiustificato» tiene conto del fatto che, soprattutto in certi campi, le condizioni per una vera e propria concorrenza saranno raramente presenti.

Nell'alternativa fra offerte sovvenzionate che falsano il mercato e offerte non sovvenzionate degli offerenti privati, il testo di legge opta per un disciplinamento più elastico e meglio adeguato al concetto di concorrenza parlando di «prezzo di mercato».

Le offerte private non hanno diritto a sovvenzioni a meno che non agiscano su mandato dello Stato. In questo caso, l'istanza che accorderà le sovvenzioni dovrà ugualmente definire le condizioni che l'offerta deve rispettare.

Capitolo 2: Formazione professionale di base

Sezione 1: In generale

Art. 12 Oggetto

L'articolo 12 pone l'accento sull'equilibrio tra la formazione professionale e le conoscenze di cultura generale, tra le componenti professionali ed economiche e le componenti della formazione. Quando si parla di qualificazione nel disegno di legge ciò va inteso in senso generale.

L'insegnamento dello sport fa parte dell'insegnamento di cultura generale della formazione professionale. Esso viene menzionato in questo senso nella legge e non, come proposto dalla versione posta in consultazione, quale terzo elemento della formazione professionale.

Art. 13 Duplice formazione

La parte della formazione teorica e quella della formazione pratica devono essere stabilite in ogni ordinanza sulla formazione. Il capoverso 3 precisa che l'obbligo di collaborazione vige egualmente per gli istituti di formazione (azienda, scuola professionale e corsi interaziendali).

Art. 14 Tipi di formazione e durata

Il compimento di un apprendistato o di un ciclo di una scuola specializzata sanzionato da un attestato di capacità garantisce sia l'attitudine a esercitare la professione, sia l'accesso a una formazione professionale superiore. La formazione deve durare almeno tre anni.

Per qualificazioni professionali, per le quali l'estensione e l'approfondimento delle conoscenze richieste non giustificano una formazione di tre anni, deve essere possibile perseguire formazioni professionali pratiche riconosciute dalla Confederazione. L'attestato ottenibile in tali casi permette di proseguire la formazione per l'ottenimento di un attestato federale di capacità ma non l'accesso alla formazione professionale superiore (cfr. art. 30 cpv. 2).

Le formazioni meno strutturate, basate sul sistema dei moduli, entrano in considerazione soprattutto per le persone più anziane.

Per l'adozione di una certa flessibilità a favore di persone particolarmente dotate o che, per contro, hanno difficoltà di apprendimento, il capoverso 2 autorizza deroghe dalle formazioni regolari.

Art. 15 Vigilanza

Le funzioni di vigilanza da parte dei Cantoni devono essere rafforzate mediante funzioni d'inquadramento, di sostegno e di intermediazione.

L'espressione «provvedono alla vigilanza» assume un'importanza particolare in relazione all'articolo riguardante gli importi forfettari versati ai Cantoni (art. 54). Essa sta ad indicare, per un settore preciso, – in questo caso la vigilanza – che i Cantoni devono assumersi la responsabilità e non necessariamente esercitare essi stessi que-

sti compiti o fornire prestazioni. Essi li possono delegare a terzi o risolverli a livello interregionale, e in tal caso devono trasmettere pure a questi ultimi le sovvenzioni federali relative.

Art. 16 Ordinanze in materia di formazione professionale

L'ordinamento della formazione professionale di base nelle prescrizioni di formazione viene strutturato in maniera più flessibile e promuove l'adeguamento di queste prescrizioni alla situazione futura. Le ordinanze corrispondenti definiranno esclusivamente gli obiettivi e il livello richiesto. Gli offerenti dovranno allora adeguare in dettaglio le esigenze, sia per quanto riguarda il contenuto che l'organizzazione, a una formazione di base adeguata e valida.

Dove non esistessero offerenti nel senso indicato dalla legge ma le innovazioni lo richiedessero, l'Ufficio federale deve poter agire di propria iniziativa sia promulgando ordinanze in materia di formazione sia – sempre in collaborazione con i Cantoni e, se del caso, le organizzazioni competenti del mondo del lavoro – proponendo modelli di base per nuovi percorsi di formazione. La competenza attribuita all'Ufficio federale (finora Dipartimento) per l'emanazione di ordinanze sulla formazione professionale rende più facili gli adeguamenti alle nuove esigenze.

Art. 17 Preparazione alla formazione professionale di base

Le misure di preparazione a una formazione di grado secondario II assumono maggiore importanza. I Cantoni sono tenuti a sfruttare la specificità delle prestazioni di formazione della formazione professionale nella politica sociale e d'integrazione (ad es. promozione dell'apprendimento di una lingua nazionale, introduzione nel mondo del lavoro), e la Confederazione li sostiene in tali prestazioni (cfr. art. 54 cpv. 2 lett. a n. 1). Inoltre, nel contesto di queste misure, essa appoggerebbe anche progetti pilota in tal senso.

Art. 18 Squilibri sul mercato della formazione professionale di base

La nostra competenza per la prevenzione degli squilibri tra l'offerta e la domanda o la lotta rapida per la loro eliminazione non deve generare obblighi che imbriglino il mercato. In questi casi, la collaborazione con i Cantoni e con l'economia è pure una necessità imperativa.

Sezione 2: Tirocinio

Art. 19 Oggetto

Le disposizioni relative al tirocinio ricalcano nell'insieme quelle della legge attuale riguardante il tirocinio in azienda. Esse sono egualmente applicabili alle istituzioni che, in senso stretto, possono essere considerate aziende.

Contrariamente a quanto sancisce la legge attuale, le disposizioni relative al tirocinio non contengono più regole di procedura e di comportamento. Si fa espressamente riferimento alla possibilità di formazione in strutture comuni.

Art. 20 Offerenti della formazione in azienda o di quella pratica

Diversamente da quanto previsto dalla legge attuale, l'azienda formatrice viene designata partner principale del tirocinio. I presupposti legali che devono essere soddisfatti affinché l'azienda ottenga l'autorizzazione alla formazione sono fissate nei

diversi testi (ad es. nel diritto obbligazionario o nella legge sul lavoro). Le scuole d'arti e mestieri vengono menzionate come una forma di tirocinio ma non compaiono più specificamente nel resto della legge. Il divieto di riscuotere tasse cantonali è una novità.

Art. 21 Contratto di tirocinio

Le disposizioni riguardanti il tirocinio sono state alleggerite da prescrizioni di dettaglio. Il contratto deve essere soltanto portato a conoscenza delle autorità cantonali ma non più approvato da esse. Un'eventuale possibilità d'intervento è offerta dalla vigilanza. La possibilità di un contratto limitato nel tempo è stata prevista per tenere conto delle condizioni particolari che prevalgono nell'agricoltura ma non esclude che questo modello venga adottato in altre situazioni analoghe.

Art. 22 Scuola professionale

L'organizzazione delle scuole professionali è compito dei Cantoni (art. 23). Il disegno di legge si limita a sviluppare principi generali. Il mandato di formazione proprio della scuola professionale figura già nella legge attuale (art. 27 cpv. 1 LFPr) e viene precisato nelle lettere a e c. Questo mandato non deve in alcun caso servire alla scuola quale legittimazione per un'autonomia assoluta (cfr. art. 13 cpv. 3) ma vuole sottolineare il valore che spetta alle componenti scolastiche della formazione.

L'infrastruttura esistente deve essere utilizzata in maniera ottimale. Le scuole professionali possono offrire corsi di formazione professionale continua come pure di formazione professionale superiore, ma non ne sono obbligate.

Art. 23 Offerta di scuole professionali

Il testo apporta solo alcune precisazioni mantenendo sostanzialmente lo status quo. L'offerta di base della scuola professionale deve essere gratuita. Tutte le eventuali partecipazioni ai costi per offerte complementari sono a discrezione dei Cantoni. Per l'espressione «provvedono a» si veda il commento relativo all'articolo 15.

Il capoverso 3 introduce un limite rispetto al disciplinamento attuale nella misura in cui la frequenza di corsi facoltativi non è più determinata esclusivamente dal gradimento della persona avente diritto a questa formazione ma tiene conto dei bisogni dell'azienda, adeguandosi meglio alla pratica.

Art. 24 Corsi interaziendali

La nuova legge non apporta alcuna modifica alle disposizioni attuali se non la nuova designazione di «corsi interaziendali» per i corsi d'introduzione (legge attuale: «corsi d'introduzione») e la menzione esplicita della ripartizione dei costi (cpv. 4). Il cambiamento di nome tiene conto del fatto che i «corsi d'introduzione» non sono utili soltanto all'inizio del tirocinio ma servono anche all'iniziazione nel campo delle conoscenze generali della professione o nel campo professionale.

Sezione 3: Scuola specializzata professionale

Art. 25 Oggetto e offerta

L'espressione «scuole specializzate professionali» non designa scuole professionali particolari ma un'offerta di percorsi formativi in campi dove la formazione professionale presuppone un insegnamento dedicato principalmente alla teoria (ad es. il

campo delle nuove tecnologie e professioni preminenti nel settore dei servizi). Le attitudini tecniche indispensabili per la pratica sono acquisite mediante praticantati che devono far parte integrante dell'offerta. Per questa ragione, l'azienda non può più addossarsi l'intera responsabilità della formazione. Alcune scuole di commercio che hanno già esteso, almeno in parte, i praticantati e li hanno già adattati alla formazione scolastica, rappresentano in qualche modo scuole specializzate professionali.

I cicli di formazione nelle scuole specializzate professionali hanno bisogno ciascuna di proprie prescrizioni di formazione che devono essere elaborate in collaborazione con le organizzazioni competenti come avviene per tutte le ordinanze sulla formazione professionale (cfr. art. 16 cpv. 3). Si evita in tal modo la creazione di fatto di una formazione professionale parallela in ambiente scolastico e si assicura una buona integrazione degli impiegati nel processo di formazione tenendo conto delle qualifiche richieste dalla pratica e dalla disponibilità di posti di tirocinio.

Le formazioni di base impartite dalle scuole d'arti e mestieri si fondano sempre sulle disposizioni relative all'apprendistato in azienda. Queste scuole non sono pertanto considerate scuole specializzate professionali. Non è tuttavia escluso che possano organizzare praticantati per le scuole specializzate professionali.

Art. 26 Praticantati

La formazione duplice in base alla legge in vigore deve offrire alla persona in formazione la competenza per lavorare in un ambiente professionale; essa comporta a tal fine un periodo di formazione in azienda. Il primo capoverso fissa la durata minima dei praticantati in azienda necessari. La durata corrisponde non a un anno scolastico ma a un anno di lavoro.

Sezione 4: Formazione professionale pratica

Art. 27 Oggetto

La formazione pratica rappresenta un settore della formazione professionale di base che permette un accesso più flessibile a situazioni e condizioni particolari, siano esse legate all'individuo o alla formazione. Essa tiene conto, da un lato, del fatto che le qualificazioni richieste non necessitano tutte di un certificato che attesti il successo di un apprendistato e che, dall'altro, il 15 per cento degli attivi non dispone oggi di nessuna formazione successiva alla scuola dell'obbligo certificata. Inoltre, la politica di formazione mira, quale suo fine più importante, ad offrire al maggior numero possibile di essi la possibilità di acquisire una formazione professionale di base.

La formazione professionale pratica si differenzia dall'apprendistato accelerato che può durare soltanto due anni. L'apprendistato accelerato presuppone, nella persona in formazione, il compimento preventivo di alcune prestazioni. Le condizioni generali sulle quali si fonda qui la permeabilità rendono possibile una riduzione della durata della formazione professionale pratica (ad es., formazione professionale supplementare quale prolungamento di un apprendistato o di una maturità generale).

Art. 28 Considerazione per le necessità individuali

La formazione professionale pratica è più individualizzata rispetto all'apprendistato. Ma, contrariamente a quanto avviene nella scuola elementare attuale, le esigenze non

devono essere adattate all'individuo; occorre, al contrario, operare in modo tale per cui il livello di formazione raggiunto possa essere riconosciuto a livello nazionale.

Per le persone con difficoltà di apprendimento ciò richiede indubbiamente un inquadramento più elevato i cui costi devono essere sostenuti anche dallo Stato. Ma questa spesa deve essere confrontata con quella, molto più elevata per la collettività, degli attivi che non dispongono di una qualificazione sufficiente. La competenza di fissare condizioni più precise è lasciata al nostro Consiglio perché queste condizioni riguardano soprattutto i Cantoni. Inoltre, una certa flessibilità è d'obbligo nella loro applicazione dal momento che una pratica in tal senso non è ancora stata sviluppata.

Sezione 5: Maturità professionale federale

Art. 29

Come in passato, la formazione che prepara alla maturità professionale è fondata sull'acquisizione di un attestato federale di capacità e su un insegnamento approfondito di cultura generale (art. 14 cpv. 5). Il disegno rinuncia a disciplinare dettagliatamente il suo contenuto allo scopo di salvaguardare il margine di manovra necessario ad adeguamenti futuri di questo strumento. Per rendere il tirocinio più attraente, la maturità professionale, proposta dallo Stato, deve essere gratuita. In merito, il nostro Consiglio detiene le stesse competenze che ha per la maturità generale.

Capitolo 3: Formazione professionale superiore

Art. 30 Oggetto

La formazione professionale superiore segue i diplomi più qualificanti del grado secondario II (attestato federale di capacità, maturità professionale o liceale) e si conclude con un diploma federale. È importante che anche un diploma di cultura generale possa permettere l'accesso alla formazione professionale superiore, grazie ai cicli di formazione dei settori sanitario e sociale, come pure al diritto europeo in vigore per il riconoscimento dei diplomi.

Nell'esposizione dei criteri che servono a definire la formazione professionale superiore, il disegno rinuncia a parlare di «funzione di comando» preferendo una descrizione più generale: «attività professionale più complessa o che implica elevate responsabilità». Trattasi in effetti di qualificazioni e non di gerarchie. Il livello di qualificazione richiesto al termine di queste formazioni corrisponde a quello delle formazioni del grado terziario non universitario (ISCFD97:5B) ed è strettamente collegato con la pratica professionale.

La diversità della formazione professionale superiore, viepiù accresciuta dall'integrazione delle professioni del campo sanitario, sociale e artistico, non permette di fissare condizioni di ammissione uniformi. Per i diversi orientamenti occorrono condizioni di ammissione supplementari, definite dagli offerenti della formazione professionale superiore e corrispondenti alla specificità del ciclo. Questa specificità può riguardare il contenuto o la struttura dell'offerta. Ad esempio, l'esperienza pratica o gli elementi necessari per la formazione possono essere integrate nel ciclo di formazione o essere acquisite anticipatamente attraverso un'esperienza professionale o un praticantato in azienda.

Art. 31 Modalità della formazione professionale superiore

Lo status quo della formazione professionale superiore viene mantenuto: vi sono, da un lato, gli esami federali di professione e gli esami professionali federali superiori e, dall'altro, le scuole specializzate superiori (scuole tecniche ecc.). Queste due categorie si distinguono per il fatto che negli esami federali di professione e negli esami professionali federali superiori il disciplinamento verte sull'esame stesso indipendentemente dal ciclo di formazione scelto, mentre nelle scuole specializzate superiori esso avviene a livello di ciclo di formazione, a tempo pieno o affiancato a una formazione in azienda.

Art. 32 Esami di professione federali e esami professionali federali superiori

Gli esami federali di professione federali e gli esami professionali federali superiori sono gestiti dalle organizzazioni competenti del mondo del lavoro e sotto la responsabilità di queste ultime. Essi servono alle persone che hanno un'esperienza professionale per dimostrare le loro attitudini e conoscenze. L'Ufficio federale approva le prescrizioni d'esame in base alle condizioni fissate da noi.

Gli esami di professione federali e gli esami professionali federali superiori rappresentano uno strumento di grande flessibilità molto richiesto per attestare qualificazioni superiori di formazione professionale. Dato che l'elemento principale di questo strumento è proprio l'esame in sé, esso va annoverato preferibilmente fra le procedure di qualificazione (cfr. art. 46). Con il termine «esigenze» si intendono anche le prescrizioni d'esame.

La distinzione, in seno alla legge attuale, tra esame di professione ed esame professionale superiore (art. 51 segg. LFPr) non può soddisfare. L'esame di professione, sovente classificato a livello inferiore, è fondato sulle attitudini e le conoscenze richieste per assumere una funzione di quadro e "i requisiti sono considerevolmente superiori a quelli del tirocinio professionale". Per quanto attiene all'esame professionale superiore, le attitudini e conoscenze richieste sono quelle necessarie per dirigere un'azienda e soddisfare «esigenze più elevate» nella professione.

Di fatto, una distinzione tra questi due tipi d'esame fondata sulla qualificazione non può avvenire che all'interno di un determinato settore. In un confronto trasversale, i criteri si fanno labili. Sulla base delle procedure di consultazione il disegno di legge mantiene le due designazioni senza stabilire una distinzione di contenuto che va dunque operata dai settori interessati.

Poiché i Cantoni non sono tenuti a proporre corsi di preparazione a questi esami, quelli tra essi che non lo fanno rifonderanno ai Cantoni che offrono questi corsi, sulla base di accordi circa le spese scolastiche, parte delle sovvenzioni federali ottenute sotto forma di importi forfettari.

Art. 33 Scuole specializzate superiori

Le scuole specializzate superiori hanno dato buona prova di sé quali istituti di formazione destinati a professionisti che privilegiano la pratica. Le disposizioni legali non cambiano se non per la distinzione tra le scuole tecniche e le altre scuole superiori che viene meno, e per il fatto che il riconoscimento della Confederazione riguarda ormai i cicli di formazione e non più le scuole stesse.

Le scuole specializzate superiori acquisteranno indubbiamente importanza con l'avvento delle professioni sanitarie e sociali. La loro posizione quale settore autonomo della formazione professionale dovrebbe essere rafforzata.

Per le sovvenzioni federali cfr. i commenti all'articolo 32.

Capitolo 4: Formazione professionale continua

Art. 34 Oggetto

La Confederazione non detiene, per norma costituzionale, alcuna competenza in materia di formazione continua. Le misure che la Confederazione incoraggia nell'ambito della legge sulla formazione professionale, devono perciò vertere su aspetti professionali. Rispettando i limiti fissati dalla Costituzione, il disegno opta per un'interpretazione estensiva del termine «professionale».

La formazione professionale continua permette di aggiornare e approfondire costantemente la propria qualifica, che ciò avvenga su pressione del mercato del lavoro o per interesse personale. Elementi di cultura generale non possono e non debbono essere esclusi tout court. Molte cosiddette competenze chiave sono fondate indirettamente sulla cultura generale. Criteri di delimitazione e di promozione non vertono tanto sui contenuti quanto sul rapporto tra le misure di formazione e i bisogni professionali. Pure i nuovi metodi statistici si appoggiano, e sempre più spesso, su dichiarazioni soggettive piuttosto che su norme generali.

Con l'introduzione di un sistema di importi forfettari, il problema della delimitazione si fa meno acuto in quanto i Cantoni sono in ogni caso responsabili della formazione continua generale. A livello dei progetti, la delimitazione dovrebbe esser più facile.

La legge attuale sussume la formazione professionale superiore alla formazione continua. Il lessico in voga vuole però che il disegno separi la formazione professionale superiore, che mira all'ottenimento di un diploma, dalla formazione continua, meno strutturata e formalizzata, che permette di approfondire e integrare le conoscenze. Inoltre, la formazione continua inizia già a livello della formazione professionale di base.

Art. 35 Offerta di corsi di formazione professionale continua

Le offerte concrete di formazione continua debbono essere valutate e incoraggiate dai Cantoni. Data la loro competenza per quanto attiene alla politica della formazione nei rispettivi territori e la presenza di un gran numero di offerenti privati, alla Confederazione non rimane che una sporadica attività di sostegno delle innovazioni, del coordinamento, della trasparenza e dello sviluppo della qualità.

Art. 36 Provvedimenti della Confederazione

La Confederazione deve intervenire quando offerte d'interesse pubblico richieste a livello nazionale non possono essere realizzate senza l'appoggio dello Stato.

Oltre alla sua competenza generale per la promozione la Confederazione può sostenere determinate organizzazioni. Si pensa in particolare agli uffici di certificazione nella cooperazione con i Cantoni, l'economia e altri offerenti della formazione professionale nonché i datori di lavoro.

L'esperienza degli scorsi anni, quando il tasso di disoccupazione era alto, ha mostrato che l'armonizzazione con le misure del mercato del lavoro previste dalla legge sull'assicurazione contro la disoccupazione è molto importante. In caso contrario, possono sorgere rapidamente strutture parallele molto costose.

Capitolo 5: Procedure di qualificazione, attestati, certificati e titoli

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 37 Esami e altre procedure di qualificazione

Le diverse prove di qualificazione sono state riunite in un nuovo capitolo della legge, al fine di dissociare diplomi, esami ecc. dai cicli di formazione. Deve essere possibile ottenere prove di una determinata qualificazione per vie diverse. Il disegno di legge rinuncia dunque a collegare a livello costitutivo la formazione professionale di base a una determinata classe d'età.

La legge darà la possibilità di effettuare esami parziali (ad es. «crediti», vale a dire unità d'esame valutate individualmente e che, insieme, sboccano in un diploma), di carattere eventualmente selettivo, e di riconoscere le acquisizioni anteriori, modulari o altre, nella prospettiva di un esame globale. Oltre agli esami sono previste altre procedure di qualificazione quali il riconoscimento di un'esperienza professionale o altra, l'attestazione di moduli di teoria ecc. Queste procedure più libere sono concepite soprattutto per gli adulti. La formazione professionale dei giovani privilegia cicli più strutturati in quanto offrono un ambito più delimitato e facilitano l'acquisizione di conoscenze necessarie in mancanza di esperienza. Ciò non esclude, sempre per i giovani, moduli che mirino ad approfondire od ampliare una conoscenza.

Art. 38 Esigenze relative alle procedure di qualificazione

Stabiliremo alcuni criteri per le procedure di qualificazione di nuova introduzione al fine di garantirne la comparabilità con gli esami tradizionali. Le nuove procedure non devono aggirare gli esami tradizionali.

Art. 39 Promozione di altre procedure di qualificazione

«Altre procedure di qualificazione» rappresentano innovazioni. Esse devono tuttavia poter essere promosse a lungo termine quali offerte istituzionalizzate e non solo con un finanziamento di partenza.

Art. 40 Protezione dei titoli

A causa della differenziazione dell'offerta nella formazione professionale di base, i diplomi della formazione professionale non saranno più vincolati alla designazione collettiva di «impiegato od operaio qualificato» (art. 43 cpv. 1 LFPr) ma all'abbreviazione del certificato, dell'attestato o del diploma collocata dopo la designazione della professione (ad es., «muratore AFC» [attestato federale di capacità]).

Sezione 2: Formazione professionale di base

Art. 41 Attestato federale di capacità

Il livello dell'attestato federale di capacità corrisponde alla classificazione dell'UNESCO ISCDE 97:3B. Esso non sanzionerà più soltanto un tirocinio in azienda.

La nuova legge prevede altre possibilità, in particolare i cicli di formazione delle scuole specializzate professionali che offrono una formazione scolastica più intensa e un'esperienza professionale integrata. L'esame finale di tirocinio, dovrebbe restare, quanto al suo contenuto e importanza, la via regina per terminare una formazione professionale di base specialmente nell'industria, nell'artigianato, nel commercio e nell'agricoltura. Non è più necessario integrare nella legge disposizioni di deroga per il maggiorenne che non ha imparato la professione giusta la presente legge (art.41 LFPr) e ciò grazie a un disciplinamento più flessibile e alle «procedure di qualificazione equivalenti».

Art. 42 Certificato federale di formazione pratica

Il certificato federale di formazione pratica definisce un livello corrispondente all'ISCDE97: 3C. Esso sanziona una formazione professionale di almeno tre anni con qualificazioni chiaramente definite e valide in tutto il Paese. Gli elementi di formazione che questo certificato sancisce devono offrire la possibilità di seguire una formazione continua al grado secondario II e permettere di proseguire la formazione di base attraverso un tirocinio di durata ridotta.

Art. 43 Attestato federale di maturità professionale

Nella classificazione internazionale, il livello della maturità professionale corrisponde a ISCDE97:3A e 4A. Dato il legame stretto fra le attitudini professionali e l'insegnamento di cultura generale, e per tener conto delle possibilità di formazione secondo un sistema modulare, l'articolo non prevede obblighi di proporre esami per la Confederazione contrariamente a quanto avviene per la maturità liceale. La possibilità di un'offerta analoga su mandato della Confederazione deve tuttavia restare aperta.

Art. 44 Organizzazione delle procedure di qualificazione

Il disciplinamento corrisponde allo status quo. Esso compare qui per esigenze di tecnica legislativa.

Art. 45 Tasse

Il disegno di legge precisa che per gli esami della formazione professionale di base non può essere percepita alcuna tassa. Questa disposizione non esclude tuttavia che l'azienda debba contribuire ai costi qualora l'esame comporti l'impiego di materiali speciali.

Sezione 3: Formazione professionale superiore

Art. 46 Esame federale di professione ed esame professionale federale superiore

Per presentarsi a un esame federale di professione o a un esame professionale federale superiore occorre che il candidato sia in possesso di un attestato federale di capacità o di un diploma scolastico del grado secondario II definito dall'offerente e completato da eventuali esigenze integrative. Un'esperienza professionale approfondita nel settore in questione è indispensabile in ogni caso. Per tenere conto delle diverse condizioni che prevalgono in ogni campo, la durata di questa esperienza professionale non è fissata dalla legge. Essa sarà stabilita nelle prescrizioni corrispondenti dal responsabile dell'esame in funzione dei suoi bisogni. La Confe-

derazione non é più obbligata a sorvegliare questi esami e deve semplicemente vigilare a che questo avvenga.

Art. 47 Attestato e diploma

Questo articolo contiene le disposizioni formali relative all'articolo 32.

Art. 48 Scuole specializzate superiori

Nelle disposizioni riguardanti i diplomi rilasciati dalle scuole specializzate superiori non cambia nulla a livello di contenuto. È possibile un'estensione ai diplomi del settore sanità, sociale e arte. Anche qui sono ora i Cantoni, come emerge dalla consultazione, i responsabili della vigilanza (art. 33 cpv. 5).

Capitolo 6: Formazione di responsabili della formazione

Art. 49 Requisiti richiesti ai formatori

I requisiti chiesti ai formatori sostituiscono le disposizioni della legge attuale sui corsi destinati ai maestri di tirocinio (art. 10 e 11 LFPr). Il termine di «maestro di tirocinio» è sostituito con quello di «formatore», meno restrittivo e più adeguato alle esigenze attuali. L'obbligo attualmente imposto ai maestri di tirocinio di frequentare i corsi loro destinati è poco soddisfacente; esso viene ora sostituito dall'obbligo di garantire le competenze necessarie per essere un formatore, competenze che possono nondimeno essere acquisite fuori dalle vie tradizionali. Per quanto attiene il contenuto, i «corsi per i maestri di tirocinio» continuano ad essere necessari.

Il nostro Consiglio stabilisce i requisiti minimi per i formatori ed il corpo insegnante. Importanti in merito sono, per noi, oltre alle attitudini professionali e pedagogiche, le competenze sociali. Fra queste vanno annoverate le questioni relative alle pari opportunità in quanto è ai formatori che spetta, quale ruolo importante, quello di spezzare i pregiudizi relativi alla fittizia differenziazione fra professioni maschili e professioni femminili.

Art. 50 Requisiti richiesti ai docenti

Questo articolo è rivolto ai docenti della formazione professionale (ad es., ai docenti dei corsi interaziendali), e non solo ai maestri delle scuole professionali come nella legge in vigore. Giacché la vigilanza delle scuole e il reclutamento degli insegnanti dipendono dai Cantoni, questo articolo non menziona esplicitamente l'obbligo di aggiornamento cui gli insegnanti devono ottemperare. L'aggiornamento è una necessità per ogni docente specializzato e la Confederazione continuerà a promuovere gli sforzi in tal senso (cfr. art. 52).

La formazione professionale coniuga l'insegnamento specializzato e l'insegnamento generico. L'insegnante deve pertanto addurre qualificazioni tecniche come pure pedagogiche. Questa disposizione tiene conto del fatto che l'insegnamento professionale è in gran parte affidato a persone per le quali l'insegnamento è soltanto un'attività accessoria.

Art. 51 Altri responsabili della formazione professionale

La Confederazione dovrà promuovere la formazione di base e la formazione continua di tutte le persone impegnate nella formazione professionale. Si tratta non solo

di assicurare e sviluppare la qualità ma anche di introdurre e imporre rapidamente innovazioni su tutto il territorio.

Art. 52 Promovimento della pedagogia per la formazione professionale

Le attività della Confederazione in materia di formazione dei docenti fanno attualmente parte degli incarichi dell'Istituto svizzero di pedagogia per la formazione professionale (ISPPF). Questo istituto dovrà diventare un centro di competenze per le questioni pedagogiche e didattiche con particolare attenzione alla formazione professionale. A tal fine, la collaborazione fra la Confederazione e i Cantoni deve essere rafforzata. Tutta la Svizzera è interessata a che si raggiunga la massa critica in questo settore. Nel disegno la disposizione non è stata definita per non pregiudicare nessuna possibile soluzione.

Capitolo 7: Partecipazione della Confederazione alle spese per la formazione professionale; fondi per la formazione professionale

Sezione 1: Partecipazione della Confederazione alle spese per la formazione professionale

Art. 53 Principio

Questo articolo getta le basi di un sistema interamente nuovo di finanziamento della formazione professionale attraverso sovvenzioni forfettarie vincolate a prestazioni. Contrariamente alla norma in vigore, la Confederazione non si assumerà più una quota fissa delle «spese determinanti» in base ai conteggi effettuati dagli offerenti, ma parteciperà adeguatamente alle spese della formazione professionale.

Per il disbrigo dei compiti dei Cantoni menzionati nell'articolo 54 capoverso 2 viene accordata una sovvenzione forfettaria annua. I Cantoni che dovessero delegare alcuni di questi compiti a terzi dovranno anche rifondere a questi ultimi parte della sovvenzione forfettaria.

Continueranno ad essere necessarie anche sovvenzioni mirate oltre agli importi forfettari. Esse sono destinate a favorire le innovazioni o a mantenere alcune offerte di interesse pubblico. Inoltre, nel campo della formazione professionale superiore occorre tener conto del fatto che alcuni cicli di formazione possono essere proposti sia dai Cantoni che da organizzazioni del mondo del lavoro.

Abbinare gli importi forfettari, che dovrebbero garantire una maggior trasparenza e un'efficacia accresciuta nell'utilizzazione delle risorse, a una perequazione finanziaria che persegue tutt'altro scopo costituisce in qualche modo una contraddizione con l'idea stessa di importo forfettario. Ma fino a quando non sarà adottata una perequazione finanziaria fondamentalmente nuova bisognerà tener conto della capacità finanziaria di ogni Cantone. Le modalità della compensazione come pure l'elaborazione degli importi forfettari saranno disciplinate nell'ordinanza e dovranno essere fondate nella maggior misura possibile su criteri generali.

Art. 54 Importi forfettari ai Cantoni

L'articolo cita i settori che sono e che devono essere coperti dalle sovvenzioni federali. La destinazione concreta delle risorse in funzione dei diversi compiti spetta ai beneficiari.

Art. 55 Contributi per progetti di sviluppo della formazione professionale e della qualità

Art. 56 Contributi per prestazioni particolari d'interesse pubblico

Circa il 10 per cento dei fondi stanziati dalla Confederazione per la formazione professionale è riservato per questi due strumenti della politica della formazione professionale. L'utilizzazione delle risorse è sorvegliata dal Consiglio svizzero dell'innovazione definito più sotto (cfr. art. 72).

Art. 57 Corsi di preparazione agli esami federali di professione e agli esami professionali federali superiori; cicli di formazione nelle scuole specializzate superiori

Poiché nel settore della formazione professionale superiore oltre ai Cantoni vi sono offerenti privati, la Confederazione deve concedere sovvenzioni, a determinate condizioni, anche a questi ultimi. I contributi vengono versati ai Cantoni che li mettono a disposizione dei richiedenti.

Art. 58 Condizioni e oneri

Art. 59 Riduzione e rifiuto dei contributi

La disposizione sulla riduzione dei contributi corrisponde a quella della legge sulle sovvenzioni. Inoltre, la Confederazione può rifiutare di concedere nuovi contributi qualora il beneficiario trascurasse o violasse, in maniera flagrante, i suoi compiti e doveri in base alla legge sulla formazione professionale.

Art. 60 Finanziamento

L'ammontare dei sussidi federali dipende dai crediti votati dal Parlamento. Affinché il finanziamento possa essere preventivato dagli attori della formazione professionale, questo nuovo articolo impone dei limiti di spesa, o crediti d'impegno, plurienali. La partecipazione alle spese che deve equivalere a circa un quarto delle spese dello Stato per la formazione professionale, si basa su una media calcolata sugli anni precedenti.

Sezione 2: Fondo per la formazione professionale

Art. 61

La possibilità di obbligare le aziende a versare contributi di solidarietà a favore della formazione professionale è nuova. Occorre tuttavia che, in un primo tempo, un settore determinato – e non la Confederazione – crei un fondo destinato a far partecipare alle spese della formazione professionale le aziende che non formano apprendisti ma profittano di ciò che fanno le altre in tal senso. La Confederazione è in tal caso soltanto l'istanza che stabilisce l'obbligo di partecipazione a questo fondo per tutti membri del settore quando si sia raggiunto un certo quorum. Le circostanze sono così diverse che, in caso di necessità, si possono prevedere eccezioni per questo quorum.

I risultati della procedura di consultazione hanno fatto sì che le altre competenze della Confederazione, e in particolare la possibilità di partecipare a questi fondi, fossero rimosse dal disegno. La responsabilità di trovare soluzioni adeguate rimane in tal modo tutta nelle mani degli attori. Poiché i fondi di settore e i fondi cantonali perseguono obiettivi diversi e non hanno lo stesso orientamento possono continuare a coesistere.

Capitolo 8: Rimedi giuridici, disposizioni penali, esecuzione

Le disposizioni attuali sono state esaminate da un'angolazione federalistico-esecutiva ottimale. Non occorrono modifiche essenziali.

Sezione 1: Rimedi giuridici

Art. 62

Nella maggior parte dei casi può essere invocata dapprima, come si è fatto finora, un'autorità cantonale perché un gran numero di decisioni viene preso dalle autorità cantonali. L'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia è un'istanza di ricorso che interviene allorquando un ricorso non può essere presentato presso un'autorità cantonale. È possibile che l'introduzione di esami parziali e di moduli comporti un aumento degli oggetti contestabili accentuando così la tendenza già sensibile alla proliferazione dei ricorsi.

Con l'apertura agli istituti privati, il numero di candidati ad esami parziali nelle scuole private aumenterà. Le decisioni di queste scuole possono essere contestate per via civile. Per contro, le persone formate da offerenti di diritto pubblico civile beneficiano della protezione giuridica offerta dalla giurisdizione amministrativa.

Sezione 2: Disposizioni penali

Art. 63 Violazioni e omissioni

Le minacce di sanzioni penali riguardavano finora i maestri di tirocinio e gli apprendisti; il disegno le riduce al minimo applicabile.

Art. 64 Abuso di titoli

Art. 65 Procedimento penale

Come finora.

Sezione 3: Esecuzione

Le disposizioni d'esecuzione non registrano alcun cambiamento essenziale.

Art. 70 Riconoscimento di diplomi e certificati esteri; cooperazione e mobilità internazionali

Siamo ora abilitati a concludere accordi internazionali sempreché questi accordi mirino a promuovere la cooperazione e la mobilità internazionali nella formazione professionale. Questa possibilità deve essere utilizzata pure per il riconoscimento reciproco di diplomi e certificati. Inoltre, le disposizioni relative al riconoscimento

dei diplomi esteri, che la legge attuale aveva disseminato in diversi articoli, sono ora riunite in un unico capoverso.

Art. 71 Commissione federale della formazione professionale

Il disegno posto in consultazione prevedeva di sopprimere la Commissione federale della formazione professionale a vantaggio di un Consiglio della formazione professionale. Da più parti si chiedeva però una estesa rappresentatività di questo organo che non poteva essere realizzata se non con una Commissione federale che ricalcasse il modello esistente.

L'ordinanza sulle commissioni (RS 172.31) statuisce la composizione della Commissione federale della formazione professionale come pure quella del Consiglio svizzero dell'innovazione e della Commissione federale della maturità federale. L'ordinanza garantisce in questi organi un'equa rappresentanza dei due sessi, delle diverse lingue e delle classi d'età.

Art. 72 Consiglio svizzero dell'innovazione

Il Consiglio svizzero dell'innovazione sostituisce il Consiglio della formazione professionale che era stato proposto nell'avamprogetto inviato in consultazione. Il suo compito si limita a una gestione molto concreta della formazione professionale avendo a disposizione il diritto di fare proposte alle autorità delegate alle sovvenzioni riguardanti i progetti nel campo delle innovazioni e delle prestazioni particolari di interesse pubblico.

Il Consiglio dell'innovazione deve essere patrocinato da tutti gli attori della formazione professionale ed i suoi membri scelti fra personalità che godano la fiducia degli ambienti interessati e il cui numero deve esser ridotto al fine di non paralizzarne l'attività.

Art. 73 Commissione federale di maturità professionale

Come finora.

Capitolo 9: Disposizioni finali

Art. 74 Diritto previgente, modifica e abrogazione

La modifica e l'abrogazione del diritto vigente sono disciplinate nell'allegato 2.

Art. 75 Disposizioni transitorie

Il termine di adeguamento previsto di cinque anni è ambizioso ma giustificato nell'interesse della modernizzazione della formazione professionale.

Allegato 1: Panoramica sulle modalità d'esecuzione

Le competenze e i compiti dei diversi partner della formazione professionale statuite nella legge sono riassunte in questo allegato per garantire una maggior trasparenza.

Allegato 2: Diritto previgente, modifica e abrogazione

Codice delle obbligazioni: alcune espressioni linguistiche del codice sono state adeguare. Il termine «maestro di tirocinio» è stato sostituito con quello di «datore di la-

voro». Si precisa che il datore di lavoro vigila a che il tirocinio avvenga sotto la responsabilità di una persona del mestiere. L'articolo 344a è completato con i capoversi 2^{bis} e 2^{er} che riprendono alcune disposizioni relative al periodo di prova che figurano nella legge attuale.

Decreto federale riguardante la CRS: il mandato del CRS circa il «controllo della formazione nelle scuole riconosciute dalla Croce Rossa svizzera» è soppresso.

Legge sull'agricoltura: nella legge sull'agricoltura le disposizioni sulla formazione professionale sono soppresse e le disposizioni riguardanti la consulenza agricola ad esse collegate opportunamente adeguate.

Legge sulle foreste: le sovvenzioni speciali versate in virtù della legge sulle foreste sono mantenute.

5 Riperussioni

5.1 Riperussioni sulla Confederazione

5.1.1 Riperussioni finanziarie

Il disegno di legge prevede di aumentare la quota della Confederazione nelle spese dello Stato per la formazione professionale che passerà da un quinto a un quarto. In cifra assoluta e in base ai dati attuali, l'aumento ammonterà a circa 150 milioni di franchi l'anno. Questa somma deve coprire l'integrazione, nel campo delle competenze federali, delle professioni dei settori sanitario, sociale e artistico come pure i costi supplementari indotti dalle innovazioni. Circa i quattro quinti di questo aumento serviranno a finanziare gli incrementi di formazione forniti dai Cantoni nel quadro della riforma della formazione professionale.

Una formazione professionale moderna, con un'offerta variata, comporta costi supplementari ma sgrava nel contempo i bilanci pubblici in particolare per quanto riguarda le spese della formazione e del settore sociale. Il nuovo sistema di finanziamento imperniato sulle prestazioni garantisce inoltre un utilizzo efficace delle risorse disponibili. (cfr. il n. 3.1 più sopra).

5.1.2 Riperussioni sull'effettivo del personale

La revisione della legge nel senso di una maggiore flessibilità e di nuovi contenuti richiederà sforzi supplementari a livello di formazione. Gli sgravi conseguenti la diminuzione della densità normativa saranno controbilanciati dall'inserimento delle nuove professioni relative alla sanità, al sociale e all'arte.

Con l'introduzione delle nuove procedure di qualificazione, il numero di decisioni suscettibile di ricorso aumenterà di conserva con l'aumento a medio termine del carico di lavoro delle autorità di ricorso (commissione di ricorso del DFE e UFFT).

5.1.3 Freno alle spese

Per porre un freno alle spese pubbliche, l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, il quale prevede che i crediti d'impegno e i limiti di spesa, che

comportano nuove spese una tantum di 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre due milioni di franchi, debbano essere approvati dalla maggioranza dei membri di ogni Consiglio. Siccome l'aumento della quota della Confederazione nelle spese dello Stato per la formazione professionale supera nettamente la soglia di 2 milioni di franchi, le disposizioni finanziarie dovranno essere approvate dalla maggioranza dei membri di ogni Consiglio.

5.2 Ripercussioni su Cantoni e Comuni

L'aumento della quota della Confederazione nelle spese dello Stato per la formazione professionale va di pari passo con lo sgravio equivalente per i Cantoni, ben accolto nella prospettiva di spese supplementari senza le quali una riforma della formazione professionale sarebbe impossibile. Lo stesso ragionamento vale per i comuni che beneficiano dello stesso trattamento fiscale. Comunque, la quota di partecipazione dei Comuni alle spese della formazione professionale tende a diminuire in quanto un numero sempre maggiore di Cantoni si sta assumendo interamente gli oneri del grado secondario II.

5.3 Ripercussioni sulle pari opportunità

Visto che le ineguaglianze fra uomo e donna nel campo della formazione professionale non demordono, malgrado il principio iscritto nella Costituzione federale il 14 giugno 1981, è necessario includere nel disegno alcune disposizioni che mirino a all'effettiva parità fra i sessi (cfr. il n. 1.1.3 più sopra). Il problema va menzionato precipuamente nella legge sulla formazione professionale per sostenere lo sviluppo di tutte le risorse umane e per la necessità di una buona formazione professionale.

5.4 Ripercussioni sull'economia

Il primo capitolo di questo messaggio si sofferma a lungo sulla necessità di rivedere la legge del 1978 sulla formazione professionale. La procedura di consultazione ha inoltre mostrato la necessità dell'intervento dello Stato in questo settore e in particolare di un maggior impegno della Confederazione.

In Svizzera, la formazione professionale è da sempre un compito congiunto di Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro (partner sociali, associazioni, imprese, offerenti pubblici e privati di posti di tirocinio e di altre offerte di formazione), a grande beneficio del settore economico e della società nel suo insieme. Per due terzi dei giovani la formazione professionale rappresenta il passaporto per la vita adulta e attiva.

Il settore economico e le organizzazioni del mondo del lavoro costituiscono il pilastro centrale della formazione professionale e la loro posizione non può che uscire rafforzata dall'ordine nuovo che la revisione della legge instaurerà. I rappresentanti delle imprese e delle organizzazioni del mondo del lavoro sono stati associati ai lavori di revisione sin dall'inizio, dall'elaborazione dell'avamprogetto. Un sistema esemplare di formazione professionale è una condizione indispensabile al mantenimento e al rafforzamento della nostra competitività. Il sistema duplice è il mezzo

migliore per far acquisire alle persone in formazione le qualificazioni richieste per un buon inserimento nel mercato del lavoro.

5.5 Programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel rapporto del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999-2003 (allegato 2, sezione 2.1, Ricerca e formazione, rubrica «Oggetti annunciati nelle direttive», cfr. FF 2000 2093).

5.6 Relazione con il diritto europeo

La Svizzera non è legata da nessun trattato internazionale, da nessuna convenzione bilaterale o multilaterale che limiterebbero le sue attività legislative nel settore della formazione professionale. Il presente disegno – come d'altronde la legge attualmente in vigore – rispetta perfettamente le disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione verso le donne, della Convenzione dell'OIL sulle peggiori forme di lavoro infantile e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino.

Dopo l'entrata in vigore degli accordi bilaterali, la Svizzera, per quanto riguarda il riconoscimento reciproco dei diplomi, sarà trattata come un Paese membro della UE ed i titolari di diplomi svizzeri avranno la possibilità di esercitare professioni disciplinate. Le professioni disciplinate sono, come in Svizzera, professioni il cui esercizio da parte di persone non competenti presenta rischi elevati (ad es., la medicina, il diritto, l'edilizia, l'impiego di esplosivi ecc.). Le professioni non disciplinate possono essere esercitate liberamente. Il riconoscimento dei diplomi svizzeri in vista dell'accesso a studi superiori è invece lasciato alla valutazione del Paese interessato come finora.

Se nel campo dell'educazione, gli Stati membri dell'Unione europea conservano la loro sovranità, l'applicazione del diritto comunitario si ripercuote pur sempre sulla loro politica in materia e può avere delle conseguenze, positive o negative, per gli Stati terzi. Gli stretti legami economici, la libera circolazione delle persone per l'esercizio di un'attività lucrativa e le esigenze di qualificazione molto simili in tutti gli Stati industrializzati consigliano di elaborare norme di formazione svizzere che possano essere capite e accettate dall'Europa sia per la terminologia sia per i contenuti.

La collaborazione ormai intensa nella ricerca e nello sviluppo, come anche a livello di progetti di formazione e di scambio, trova riscontro nella versione riveduta dei Trattati di Roma, vale a dire nel Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997. Il suo articolo 150 recita: «La Comunità attua una politica di formazione professionale che rafforza e integra le azioni degli Stati membri, nel pieno rispetto delle responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale». Le misure sono adottate «ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri».

Nell'articolo 150, citato più sopra, la Comunità e gli Stati membri si impegnano totalmente a favorire la cooperazione con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali. Di conseguenza, i Paesi dell'AELS, purché facciano parte dello Spazio econo-

mico europeo, e i Paesi dell'Europa dell'Est e del Sud-Est candidati all'adesione, sono associati a pieno titolo ai diversi programmi dell'UE ma non la Svizzera. Quest'ultima ha naturalmente accesso ai risultati dei programmi di ricerca e di sviluppo, nella misura i cui sono resi pubblici, ma essa non può partecipare attivamente a progetti né esercitarvi un'influenza diretta.

5.7 Costituzione

La base costituzionale che permette alla Svizzera di legiferare in materia di formazione professionale è fissata nell'articolo 63 capoverso 1 della Costituzione federale: «La Confederazione emana prescrizioni in materia di formazione professionale». L'aggiornamento della legge fondamentale ha ampliato le competenze della Confederazione che erano limitate alla «formazione professionale nell'industria, nell'artigianato, nel commercio, nell'agricoltura e nei servizi dell'economia domestica» (art. 34^{ter} cpv. 1 lett. g vecchia Costituzione).

5.8 Delega di competenze

Le competenze dei singoli attori implicati sono ricapitolate nell'allegato 1 al disegno di legge intitolato: «Panoramica sulle modalità d'esecuzione». La delega legislativa è stata ridotta al minimo affinché le competenze di base rimangano al nostro Consiglio. I dettagli sono delegati al Dipartimento o all'Ufficio a seconda della loro importanza. Deleghe legislative al nostro Consiglio sono previste agli articoli: 2 capoverso 3; 4 capoverso 3; 18 e 28 capoverso 2; 52 capoversi 3-7 e 69 del disegno di legge. Esse riguardano tutte il nostro Consiglio e sono motivate nel commento degli articoli (n. 5).

5.9 Grado di applicabilità

La formazione professionale è sempre stata un compito comune di Confederazione, Cantoni ed economia. La ripartizione delle competenze è stata sperimentata e dovrebbe valere pure per i nuovi settori che ricadono ora sotto la competenza della Confederazione ossia la sanità, il settore sociale e quello artistico. Gli ambienti interessati sono stati associati sin dall'inizio all'elaborazione della legge e in particolare ai lavori della commissione di esperti. Ciò vale anche per la preparazione dell'ordinanza. La collaborazione di tutti gli attori riveste importanza capitale per la formazione professionale e viene disciplinata da procedure istituzionalizzate. Oltracciò vi sono stati contatti formali e ufficiosi ininterrotti a tutti i livelli.

Finanziamento della formazione professionale all'estero

In tutti i Paesi che hanno adottato un sistema di formazione analogo a quello svizzero, il finanziamento ha più fonti: Stato centrale, Stati membri, autorità competenti in materia di educazione, di assistenza sociale, di mercato del lavoro, privati, partenariati. Ciò induce talvolta un finanziamento trasversale. Ogni confronto internazionale sul finanziamento della formazione professionale è perciò destinato a rimanere incompleto.

Le differenze importanti delle condizioni quadro non consentono di trarre conclusioni univoche, ad esempio circa il rapporto costi e profitti o l'efficacia dei contributi pubblici. Mancano indicatori riconosciuti che consentano di determinare il rapporto fra le spese e il numero di persone formate o il potenziale di valore aggiunto ottenuto grazie alla formazione delle persone interessate (qualità della formazione).

I modelli tengono conto del quadro politico e delle tradizioni del Paese in questione e non possono pertanto essere direttamente trasposti ad altri Stati. La questione più interessante è quella della forma e dell'ampiezza della partecipazione diretta o indiretta del settore economico privato al sostentamento della formazione professionale ma è importante sapere, soprattutto, se l'obbligo di formazione professionale dà diritto a indennità finanziarie e se un non impegno in tal senso venga penalizzato con una tassa (sistema di compensazione).

Nei Paesi presi a confronto – Germania, Austria, Francia, Olanda e Danimarca – vi sono sistemi di promozione molto diversi per stimolare le aziende a impegnarsi direttamente nella formazione professionale. Il successo rispetto agli obiettivi fissati appare però modesto. L'accettazione politica dei modelli è commisurata alle risorse investite, relativamente ridotte, sia dallo Stato o direttamente dalle imprese. Inoltre, i beneficiari di questi sistemi tendono a disattendere la riflessione di base sulle loro modalità istituzionali.

Non viene tenuto presente in questa sede il finanziamento di misure per il reinserimento professionale dei disoccupati. In tutti i Paesi considerati, questo finanziamento si accavalla – a diversi livelli – con quello della formazione professionale e della formazione continua fruendo in parte dei contributi del Fondo sociale dell'Unione europea che viene pure utilizzato per la formazione professionale.

Germania

In Germania, come in Svizzera, la formazione aziendale è principalmente a carico delle imprese. Vi sono diversi sistemi di organizzazione: fondi interaziendali, convenzioni collettive, strutture comuni di formazione. Nell'edilizia, considerata caso speciale, i giovani in formazione trascorrono quasi tutto il primo anno di formazione nei corsi interaziendali; il finanziamento è regolato da una convenzione collettiva che raggruppa tutte le imprese del settore comprese quelle che non formano apprendisti.

Il governo federale precedente aveva deciso, in un primo tempo, che dal 1997 al 2001 le aziende impegnate nella formazione professionale sarebbero state privilegiate nell'assegnazione di appalti pubblici. Tuttavia, la Corte costituzionale di

Karlsruhe ha ritenuto, sempre in merito all'assegnazione di appalti pubblici, che fosse contrario al diritto favorire imprese che rispettano accordi salariali collettivi. Questa decisione potrebbe rimettere in questione i privilegi di cui fruiscono, nelle procedure di assegnazione, le imprese che formano apprendisti.

Dall'entrata in vigore del nuovo governo, le nuove priorità hanno relegato in secondo piano altri progetti miranti a motivare le imprese all'investimento nella formazione professionale (riduzione delle tasse, congelamento dei salari degli apprendisti, riduzione al minimo dei programmi di formazione interaziendali e delle scuole professionali). Nel suo programma del 1998, la coalizione al potere dichiarava in sostanza di voler concertare misure concrete insieme ai sindacati e alle imprese... in un'alleanza per l'impiego e la formazione, al fine di garantire un posto di lavoro a tutti i giovani.

Austria

In Austria i giovani che frequentano scuole professionali a tempo pieno, più o meno sul modello delle nostre scuole di arti e mestieri, sono molto più numerosi che in Svizzera o in Germania. La maggior parte dei finanziamenti è assicurata dalle risorse federali. Nella formazione continua, per contro, il finanziamento proviene soprattutto da privati.

Per un certo periodo la questione se le imprese che non fanno formazione dovessero pagare indennità alle imprese che la fanno è stata al centro di accesi dibattiti politici. Attualmente nessuna delle grandi formazioni politiche sostiene questa tesi. Sia da parte dei datori di lavoro che da parte dei salariati si fa riferimento a un modello in vigore dal 1978 nel Vorarlberg: tutte le imprese del settore elettrico e metallurgico versano contributi per il finanziamento della formazione professionale del settore. Nel corso degli anni, la quota è aumentata dal 1,5 al 2,8 per cento del salario e ciò equivale a un versamento di circa 8000 franchi svizzeri per persona in formazione (per tutta la durata del tirocinio). Solo le imprese i cui apprendisti hanno superato un esame intermedio entrano in linea di conto.

Questo modello è più o meno comparabile con quella del Canton Ginevra: una quota prelevata da tutti i salari viene versata su un fondo alimentato anche dallo Stato. Questo fondo serve a sostenere attività di formazione professionale concordate fra il Cantone e i partner sociali.

Francia

In Francia, la parte di gran lunga prevalente della formazione professionale si svolge negli istituti pubblici, (in particolare nei licei professionali), finanziati dalle risorse generali dello Stato. Da 75 anni, le imprese versano una tassa di tirocinio equivalente a un tanto per cento della massa salariale e il cui prodotto serve soprattutto a finanziare la formazione professionale continua senza trascurare la formazione di base impartita nelle scuole pubbliche.

Per principio, tutte le imprese che occupano più di dieci persone versano l'1 per cento della massa salariale su un fondo specifico del loro settore ma gestito dallo Stato. Le aziende che partecipano attivamente alla formazione continua possono rivendicare prestazioni attinte da questo fondo. Questo sistema viene ritenuto, in generale, troppo burocratico; esso promuoverebbe un flusso finanziario soltanto tra imprese grandi e molto grandi. Tuttavia i principi che lo sottendono sono stati ripresi nel contesto di una rinascita del sistema duplice per la formazione professionale di

base. Il «système en alternance» (metà in azienda e metà nella scuola professionale) deve reclutare in futuro un numero maggiore di giovani rispetto al sistema puramente scolastico in vigore finora. Per sostenere questo nuovo sistema, le imprese devono versare lo 0,5 per cento della massa salariale. Sono esonerati dalla tassa le imprese che possono dimostrare di contribuire nella misura equivalente alla formazione professionale sia in seno all'azienda stessa o tramite programmi interaziendali.

I premi supplementari accordati alle imprese che formano giovani impiegati hanno sovente dato luogo ad abusi. Per contro, il sistema di compensazione viene giudicato nell'insieme positivo malgrado alcuni suoi aspetti burocratici. Nella misura in cui lo Stato ha potenziato gli sforzi nella formazione di base, esso ha ridotto in eguale proporzione gli investimenti nella formazione continua il cui finanziamento è viepiù garantito da convenzioni tra i partner sociali.

Olanda

L'Olanda ha due strumenti che permettono il finanziamento parziale della formazione in azienda: un fondo di formazione e un sistema di agevolazioni fiscali. Le imprese che formano apprendisti in base a un sistema duplice hanno diritto a una deduzione fiscale equivalente a una media di 3300 franchi l'anno per persona in formazione. Per quanto riguarda il fondo, trattasi di un obbligo regolato da una convenzione collettiva applicata sia ai datori di lavoro che ai dipendenti, i quali versano una percentuale del salario a favore di un fondo specifico del settore. Questo fondo serve a finanziare prestazioni alle imprese che si occupano di formazione o alle persone in formazione medesime. Concepito all'inizio per la formazione degli adulti, esso serve attualmente anche per attività che riguardano il tirocinio in alternanza, gestito dai partner sociali ma del tutto indipendente dallo Stato. Lo si può confrontare con i «Parifonds» svizzeri dell'industria meccanica e dell'edilizia.

Le scuole professionali (frequentate a tempo pieno e complementari a un tirocinio in azienda) sono finanziate principalmente da fondi pubblici. Esse riscuotono tuttavia tasse scolastiche che a determinate condizioni vengono riscattate con borse di studio. Nel 2000 è entrato in vigore un sistema di finanziamento centrato sugli investimenti e sui tassi di riuscita. Esso tiene conto segnatamente del rapporto ottimale tra insegnanti e persone in formazione, del numero e del livello dei diplomi rilasciati come pure del miglioramento delle qualificazioni che la formazione ha permesso (l'incoraggiamento delle persone che hanno difficoltà di apprendimento potrebbe, ad esempio, essere remunerato con indennità speciali). L'obiettivo è di ridurre le defezioni («drop-outs») e incrementare i successi diminuendo nell'insieme i costi.

Danimarca

Nel 1977, per lottare contro un tasso di disoccupazione elevato tra i giovani, la Danimarca ha introdotto una tassa pro capite per ogni provincia e comune. Il ricavato doveva essere utilizzato per fini previdenziali, per sgravare le imprese, per corsi di orientamento professionale e per creare nuovi posti di tirocinio. Malgrado alcune riserve di natura istituzionale, i programmi sono stati rispettati seppur in una forma modificata e con l'obiettivo primario di sviluppare l'offerta di formazione in ambiente scolastico e di motivare le imprese a estendere la formazione (diminuzione della densità normativa, consulenza per questioni di formazione, appelli).

Ciò nonostante, anche dopo il varo di contributi finanziari per le imprese, il numero dei posti di tirocinio ha continuato a diminuire con lo stesso ritmo di prima e le im-

prese dei settori più avanzati non ne hanno creati. Nel 1990, il governo e l'opposizione hanno raggiunto un accordo il cui obiettivo era di permettere a tutti i giovani una formazione di grado secondario II. Questo accordo prevedeva soprattutto campagne di propaganda delle scuole professionali rivolte alle aziende, l'accesso di principio gratuito alla formazione professionale e la creazione di una specie di pretirocinio, finanziato grazie ai contributi dei datori di lavoro per le persone con particolari difficoltà di apprendimento.

Dopo gli inizi difficili a causa dell'assenza di prestigio sociale del programma – accolto come una misura in favore dei meno dotati –, l'offerta ha cominciato a funzionare. Tutte le imprese devono alimentare fondi che permettano di rimborsare, alle aziende che formano giovani, il salario degli apprendisti durante il periodo in cui frequentano la scuola professionale. Questi fondi finanziano ugualmente un programma di formazione in ambiente scolastico destinato ai giovani che non hanno trovato un posto di apprendista. Inoltre, fondi pubblici sono concessi a imprese che promuovono la formazione; l'efficacia della misura è criticata ma politicamente accettata. I contributi pubblici alle scuole professionali sono calcolati sulla base di un importo forfettario per persona in formazione moltiplicato per un fattore che tiene conto dei costi di formazione diversi a seconda dei campi professionali («tassametro»).

Indice

Compendio	4959
1 Necessità e premesse di fondo di una riforma della formazione professionale	4962
1.1 La formazione professionale in un mondo che cambia	4962
1.1.1 Nuovi bisogni in materia di qualificazione	4964
1.1.2 Variazioni nell'offerta di posti di tirocinio	4965
1.1.3 Pari opportunità per i due sessi	4966
1.2 Decreti federali sui posti di tirocinio I e II	4968
1.3 Ampliamento della competenza federale per la formazione professionale	4968
1.4 Un compito - tre partner	4969
1.5 Mantenimento del sistema duplice	4970
1.6 La formazione professionale quale componente del sistema educativo	4970
1.6.1 Formazione scolastica e formazione professionale	4971
1.6.2 Competenza professionale	4972
1.6.3 La sfida alle scuole professionali	4973
1.6.4 Integrazione	4973
1.6.5 Sviluppo sostenibile	4973
1.6.6 Ad armi uguali	4974
1.7 Risultato della procedura di consultazione	4975
1.7.1 Il problema principale: il finanziamento	4976
1.7.2 Nuove offerte di formazione	4977
1.7.3 Formazione continua	4978
1.7.4 Consiglio della formazione professionale	4978
2 Il nuovo ordinamento della formazione professionale	4978
2.1 Legge quadro evolutiva - flessibilità accresciuta	4979
2.2 Integrazione di nuovi settori	4980
2.2.1 Settori sanitario, sociale, artistico	4980
2.2.2 Agricoltura	4982
2.2.3 Silvicoltura	4983
2.3 Formazione di base differenziata - Grado secondario II	4984
2.3.1 Tirocinio	4985
2.3.2 Formazione professionale pratica	4990
2.3.3 Scuola professionale specializzata	4991
2.3.4 Maturità professionale	4992
2.4 La formazione professionale superiore - grado terziario	4994
2.4.1 Esami di professione ed esami professionali superiori	4995
2.4.2 Scuole specializzate superiori	4995
2.4.3 Linee di sviluppo	4996
2.5 Formazione continua ad orientamento professionale	4997
2.5.1 Relazione con il mondo del lavoro	4997
2.5.2 Ruolo sussidiario della Confederazione	4998

2.6	Raccordi tra i gradi di formazione	4999
2.6.1	Preparazione professionale	4999
2.6.2	Passaggio al grado terziario	4999
2.6.3	Permeabilità tra i gradi e all'interno di essi	5000
2.7	Controllo della formazione professionale	5001
2.7.1	Attribuzione delle competenze	5001
2.7.2	Consiglio dell'innovazione	5002
2.7.3	Sviluppo della qualità	5003
2.7.4	Ricerca sulla formazione professionale	5005
2.7.5	Riorganizzazione dell'ISPFP	5006
2.7.6	Procedure di qualificazione - Esami e diplomi	5008
3	Finanziamento	5010
3.1	Un nuovo modello di finanziamento	5011
3.1.1	Aumento delle sovvenzioni della Confederazione	5011
3.1.2	Cambiamento di sistema	5012
3.1.3	Importi forfettari	5013
3.1.4	Innovazioni e prestazioni particolari	5015
3.2	Fondi per la formazione professionale nei diversi settori	5015
3.3	La nuova perequazione finanziaria (NPF)	5017
4	Commento degli articoli del disegno di legge	5019
5	Ripercussioni	5036
5.1	Ripercussioni sulla Confederazione	5036
5.1.1	Ripercussioni finanziarie	5036
5.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	5036
5.1.3	Freno alle spese	5036
5.2	Ripercussioni su Cantoni e Comuni	5037
5.3	Ripercussioni sulle pari opportunità	5037
5.4	Ripercussioni sull'economia	5037
5.5	Programma di legislatura	5038
5.6	Relazione con il diritto europeo	5038
5.7	Costituzionalità	5039
5.8	Delega di competenze	5039
5.9	Grado di applicabilità	5039
	Allegato: Finanziamento della formazione professionale all'estero	5040
	Legge federale sulla formazione professionale	
	(Legge sulla formazione professionale, LFPr) (Disegno)	5046