

numero			Bellinzona
1941	sb	2	4 aprile 2012

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

BBT/OFFT/UFFT
Campo di prestazioni FP
Settore questioni di fondo e politica
Effingerstrasse 27
3003 Berna

Legge sulla formazione continua: risposta del Cantone Ticino alla procedura di consultazione del 14 novembre 2011

Egregi signori,

dopo aver sentito i pareri di tutti i servizi coinvolti, ci esprimiamo nel merito e nei contenuti con la seguente articolazione.

Ringraziamo anzitutto della possibilità che ci è data per esprimere le nostre osservazioni. Nel ruolo e nella funzione dei diversi Servizi cantonali, da anni abbiamo il compito di promuovere, coordinare e costantemente monitorare e migliorare l'offerta di formazione continua in Ticino. La partecipazione regolare di rappresentanti ticinesi nei gruppi di lavoro e nelle commissioni a livello federale ci consente di costantemente approfondire, condividere e migliorare la nostra offerta. Proprio in questo contesto, abbiamo potuto delegare un nostro collaboratore al gruppo di lavoro della Conferenza intercantonale della formazione continua (CIFC) che ha elaborato una presa di posizione specifica che condividiamo e che riprendiamo in larga misura, aggiungendo alcuni aspetti di carattere locale.

Sosteniamo quindi, di principio, il presente avamprogetto di Legge federale sulla formazione continua.

Osservazioni generali

L'esigenza crescente di formazione continua è l'espressione di una società basata sulla conoscenza avanzata, frutto di una costante competizione dei sistemi economici locali in un'ottica sempre più globale. Il progresso tecnologico e la conseguente accelerazione dei cicli d'innovazione in Svizzera hanno portato un sempre crescente numero di professionisti ad adattarsi ma anche a orientarsi verso nuovi campi o settori. Un performante sistema di formazione continua (FC) è spesso definito come un'opportunità per affrontare le carenze nelle competenze professionali. È opportuno ricordare che fra le competenze di base e la preparazione all'ottenimento di titoli di livello terziario si trova la formazione professionale di base degli adulti, volta all'ottenimento di un attestato federale di capacità (AFC), secondo l'art. 32 dell'OFPr. Questa possibilità, adottata in Ticino da un costante numero di candidati (ca. 250 ogni anno) rientra nelle riflessioni sulla FC. Infatti in generale, sono in continuo aumento le esigenze poste dal mondo del lavoro, sia in termini di conoscenze, di competenze operative e di flessibilità personali dei professionisti a tutti i livelli.

I nostri tempi, in rapida evoluzione, rappresentano una sfida anche personale, che va a toccare spesso anche ambiti che travalicano il mondo del lavoro e che attengono alla vita sociale, alla sfera privata, all'integrazione e alla gestione della quotidianità. In questo senso, l'importanza dell'apprendimento permanente, sia per i professionisti così come per l'integrazione sociale, la necessità di un accesso equo e servizi di qualità educativa diventano una necessità sociale ed economica. Per garantirne l'accesso, la nuova LFCo rappresenta il quadro appropriato che permette a molteplici enti, pubblici e privati, operanti in Svizzera di sviluppare un efficiente sistema di formazione che si caratterizza per trasparenza, qualità e permeabilità.

Il Cantone Ticino accoglie pertanto favorevolmente la posizione chiara per l'integrazione strutturale nel sistema educativo svizzero, intesa come una decisione urgente e necessaria per la politica educativa. Ricordiamo che nella recente pubblicazione delle linee direttive per il periodo 2012-2015, il Governo cantonale ha inserito il tema della FC quale obiettivo sensibile per far fronte alla gestione della crisi economica e strutturale alla quale tutti sono attualmente confrontati.

Problematiche legate al potenziale conflitto di competenze con il sistema di formazione universitaria.

Le considerazioni di dettaglio che seguono sono state formulate partendo dalle prospettive raccolte e compilate dai settori della formazione professionale. Per quanto riguarda la formazione di livello terziario A la Conferenza universitaria svizzera (CUS) ha espresso diverse riserve sui contenuti di questa Legge, constatando come alcuni principi ed alcune formulazioni entrino in contrasto con l'autonomia del settore delle Scuole universitarie. Il Governo si allinea a queste considerazioni di principio della CUS ed auspica che esse possano venire prese nella dovuta considerazione.

Nello specifico la CUS formula riserve sull'art. 2, sollecitando una modifica del cpv. 2 per preservare la competenza degli organi comuni incaricati della politica delle scuole universitarie. Nella stessa presa di posizione si chiede di chiarire la competenza degli stessi organi con un cpv. supplementare all'art. 6. Anche per quanto riguarda la validazione delle esperienze acquisite (art. 7) la CUS chiede di dichiarare la competenza autonoma degli organi preposti alla politica universitaria. La CUS ravvisa ulteriori problematiche ad esempio all'art. 9 (che mira ad evitare la distorsione della concorrenza con il mercato) che viene considerato come difficilmente implementabile, oppure all'art. 19 (monitoraggio) per il quale si propone di assegnare questo compito all'Ufficio federale di statistica, e infine all'art. 21 (che sancisce la composizione della Conferenza sulla formazione continua) per il quale si chiede un riesame al fine di escludere interferenze con il mondo della formazione universitaria.

Il Governo ticinese fa proprie tutte queste raccomandazioni ed invita ad esaminare con cura le esigenze di distinzione fra settore della formazione professionale e settore universitario.

Sfide e proposte di modifica specifiche per la formazione professionale (vedi tabella seguente)

A) Sistema di FC e ruolo dei Cantoni

Monitoraggio, art. 19: La FC non si limita ai confini cantonali. Per questo motivo i Cantoni apprezzano che la Confederazione emani una Legge specifica, volta alla promozione e al coordinamento a livello nazionale. Grazie alla costituzione di una Conferenza sulla FC e grazie a un modello di monitoraggio condiviso fra Confederazione e Cantoni, sarà possibile gestire la FC in modo flessibile, tenendo conto puntualmente delle esigenze attuali e future del mondo del lavoro, proporre le necessarie strategie di sviluppo e colmare le eventuali lacune. La Confederazione e i Cantoni possono e devono quindi assumersi il mandato conferito in modo coordinato, affinché tutte le persone in età lavorativa si possano perfezionare grazie a una spinta formativa che si vuole affiancare all'iniziativa privata o dei singoli interessati.

Conferenza sulla formazione continua, art. 21: La costituzione di una conferenza sulla FC, come detto, è intesa in modo favorevole dal Canton Ticino. Va nondimeno precisato quale rappresentanza andrà garantita, nonché specificato il ruolo dei singoli delegati cantonali. A questo proposito dobbiamo sottolineare la necessità, tenuto conto delle particolari realtà geografiche e linguistiche del nostro Cantone, di poter avere comunque la possibilità di esprimere esplicitamente e/o sottoporre direttamente al Consiglio Federale eventuali richieste puntuali.

Ruolo dei Cantoni, Artt. 6 e 21: Il principio secondo cui l'affidamento congiunto federale e cantonale contribuisce al coordinamento in ambito formativo (in cui i Cantoni svolgono nella pratica spesso il ruolo di attuazione), anche per quanto riguarda l'interazione, lo sviluppo di nuovi strumenti, il monitoraggio e la conduzione della Conferenza, va declinato in modo preciso e appropriato. I Cantoni devono poter avere la possibilità di esprimere il loro punto di vista e le loro richieste al Consiglio Federale, anche quando la maggioranza della Conferenza stessa o l'UFFT dovesse assegnare alla fattispecie un diverso (o contrario) grado di ponderazione nella decisione.

B) Pari opportunità

Miglioramento delle pari opportunità, art. 8: I Cantoni sono lieti che l'apprendimento permanente ai sensi dell'art. 1 cpv. 1, debba essere rafforzato nello spazio formativo svizzero. Un settore FC chiaro ed efficiente ha influssi non solo sulla bontà di tutto lo spazio formativo, ma anche sul successo economico e sulla coesione sociale in Svizzera. L'aggiunta corrispondente permette quindi di contrastare l'emarginazione persone che sono, per esempio, a causa della loro età, al di fuori del mondo del lavoro.

Contributi per progetti, art. 11: Nell'ottica del miglioramento delle pari opportunità, anche le necessità regionali particolari vanno tenute in debita considerazione. Regioni geograficamente discoste e particolarità linguistiche e culturali potrebbero non ricevere la necessaria attenzione. A questo scopo l'art. 11 andrebbe completato con l'aggiunta della formulazione riportata all'art. 55 cpv. 3 della LFPr.

C) Mercato del settore della FC

Divieto della perturbazione della concorrenza, art. 9: Il cpv. 3 di questo articolo cita, pur senza definirne l'interpretazione, il concetto di sovvenzionamento trasversale delle offerte di formazione continua. La sua applicazione, proprio per il motivo citato, produrrebbe innumerevoli problemi o restrizioni finanziarie di principio che andrebbero a ledere soprattutto le Regioni sfavorite rispetto ai grossi centri urbani dove, per loro natura, sia gli enti di formazione sia il potenziale pubblico di riferimento non soffrono (o in misura più contenuta) di problemi legati al finanziamento della FC. È infatti illusorio credere e sostenere che il solo concetto di "libero mercato" possa risolvere ogni situazione. Nelle regioni periferiche, discoste o con particolarità legate alla lingua, sia gli enti di formazione sia i potenziali partecipanti soffrono della loro situazione e proprio il pubblico potenzialmente più debole qui è doppiamente sfavorito. Le difficoltà legate al numero potenziale (minimo) di partecipanti e l'oneroso accesso economico alla formazione rischiano di penalizzare per due ragioni la loro debolezza.

Premesse per la promozione da parte della Confederazione, art. 10: Il concetto di orientamento alla domanda, così come riportato nel cpv. 2 è fonte di fraintendimenti. La limitazione non tiene conto del concetto di garanzia delle prestazioni d'interesse pubblico. Ciò porrebbe comportare nella pratica che prestazioni particolari dal profilo geografico, dal profilo linguistico e dal profilo didattico non possano essere sufficientemente finanziate benché riconosciute. Il capoverso andrebbe quantomeno completato con una clausola d'eccezione. È confermato che il pubblico che più ha bisogno di FC, pensiamo alle competenze di base, raramente formula la domanda di formazione.

Studi post-diploma nelle Scuole Specializzate Superiori (SSS)

Gli artt. 2, 3 e 22 del progetto di Legge sulla formazione continua (LFCo) chiariscono il campo d'applicazione, definiscono la formazione continua e indicano le modifiche degli attuali testi di legge. L'applicazione dei tre articoli comporterebbe la perdita del riconoscimento a livello nazionale degli studi di grado post-diploma delle SSS. Questo implica, in primo luogo, un adattamento dell'articolo 29 cpv. 3 della Legge sulla formazione professionale del 13 dicembre 2002 e in secondo luogo, una revisione dell'Ordinanza del DFE dell'11 marzo 2005, concernente le esigenze minime per il riconoscimento dei cicli di formazione e degli studi post-diploma delle scuole specializzate superiori (OERic-SSS). Ciò implica la perdita del riconoscimento a livello nazionale degli attuali 134 studi PD.

Considerando le definizioni proposte di formazione "formale" rispettivamente "non-formale", il conseguente inserimento della formazione professionale continua nel settore della formazione "non-formale" costituisce di fatto uno svantaggio per le SSS nei confronti del sistema delle Scuole Universitarie Professionali (SUP). Le SSS non dispongono dell'accREDITAMENTO come è applicato per le SUP. Se gli studi PD SSS, che rivestono un ruolo centrale nel settore della formazione professionale superiore e in particolare per il settore sanitario fossero attribuiti al settore della formazione continua "non-formale", si perderebbe la possibilità di inserirle nel Quadro Nazionale delle Qualificazioni (NQF) perdendo la loro attrattività nel contesto del loro riconoscimento a livello internazionale.

Con la proposta di legge si indebolisce la formazione professionale superiore (terziario B).

Viene contestato l'inserimento delle formazioni PD SSS nel settore della formazione continua "non-formale".

Proposte di modifica dei singoli articoli:

Art. 3 Definizioni	Riformulazione del cpv. 3.	Per formazione continua, ai sensi di questa Legge, s'intendono tutte le forme d'apprendimento non formali come pure le forme d'apprendimento strutturate al di fuori della formazione formale.
Art. 6 cpv. 3 Garanzia e sviluppo della qualità	Sulla base della proposta della Conferenza sulla formazione continua (art. 21), l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) può emanare direttive relative alla garanzia e allo sviluppo della qualità nonché alla relativa attestazione.	Sulla base della proposta della Conferenza sulla formazione continua e dei Cantoni (art. 21), l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) può emanare direttive relative alla garanzia e allo sviluppo della qualità nonché alla relativa attestazione.
Art. 8 Miglioramento delle pari opportunità	Nel contesto della formazione continua da loro disciplinata o sostenuta, la Confederazione e i Cantoni si adoperano in particolare per:	d. migliorare l'idoneità al mercato e all'integrazione sociale delle persone poco qualificate.
Art. 9 cpv. 3 Divieto di perturbazione della concorrenza	Non è ammesso il sovvenzionamento trasversale di offerte di formazione continua realizzate, sostenute o promosse dallo Stato, salvo che ciò sia previsto dalla legge.	Stralcio.

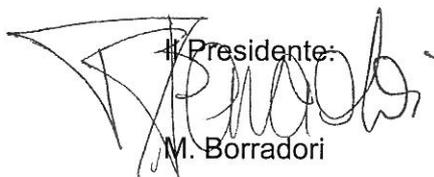
Art.10 cpv. 2 Premesse per la promozione da parte della Confederazione	La Confederazione offre aiuti finanziari orientandosi alla domanda.	Completamento con una clausola d'eccezione: La Confederazione può prevedere eccezioni, nell'ottica del pubblico interesse, in caso di prestazioni che richiedessero un investimento straordinario, affinché queste possano essere realizzate.
Art.11 Contributi per progetti	Nuovo capoverso.	Cpv. 4: Il Consiglio federale può prevedere altre prestazioni d'interesse pubblico per le quali possono essere concessi contributi.
Art 21 cpv. 2 Conferenza sulla formazione continua	d. elabora proposte per le direttive di cui all'articolo 6 capoverso 3 ed esprime pareri all'attenzione dell'UFFT; e. valuta le domande di contribuzione secondo gli articolo 11, 12 e 16 ed esprime pareri all'attenzione dell'UFFT;	Complementi alle let. d. ed e. d. (...) ed esprime pareri all'attenzione dell'UFFT e dei Cantoni e. (...)ed esprime pareri all'attenzione dell'UFFT e dei Cantoni
Art 21 cpv. 2 Conferenza sulla formazione continua	La Conferenza sulla formazione continua ha, in particolare, i seguenti compiti:	Aggiunta della let. g: (nuovo) "redige, all'attenzione dell'UFFT e dei Cantoni, rapporti e raccomandazioni aventi lo scopo di garantire l'accesso alla formazione continua in modo flessibile e trasparente, tenendo conto puntualmente delle esigenze attuali e future del mondo del lavoro, di proporre le necessarie strategie di sviluppo e colmare le eventuali lacune."

Proposte di riformulazione redazionale (senza modifiche di contenuto):

Art. 1	Chiarimento delle definizioni.	Art. 1 cpv 1 La presente legge è finalizzata a rafforzare l'apprendimento permanente, ai sensi dell'Art. 3 cpv 1, all'interno dello spazio formativo svizzero. Art. 1 cpv 2 let. a ... definisce i principi applicabili alla formazione continua ai sensi dell'Art. 3 cpv 3;
Art. 3 cpv. 3	Chiarimento delle definizioni.	Riformulazione: Per formazione continua, ai sensi di questa Legge, s'intendono tutte le forme d'apprendimento non formali come pure le forme d'apprendimento strutturate al di fuori della formazione formale.

Confermando di essere a disposizione per qualsiasi ulteriore necessità al riguardo, ringraziamo per l'attenzione che verrà riservata al presente documento.

Vogliate gradire i nostri più cordiali saluti.


Il Presidente:
M. Borradori

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Cancelliere:

G. Gianella

