

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5645 R	2 ottobre 2006	EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT
Concerne		

della Commissione speciale scolastica sul messaggio 26 aprile 2005 concernente la modifica della Legge sull'orientamento scolastico e professionale e sulla formazione professionale e continua del 4 febbraio 1998 (Lorform)

1. INTRODUZIONE

1.1 Oggetto dell'esame

In materia di formazione professionale, la competenza di legiferare è della Confederazione. La modifica costituzionale sulla creazione di uno spazio formativo svizzero, votata il 21 maggio 2006, a tal riguardo non cambia nulla circa le competenze in materia di formazione professionale della Confederazione, già contemplate all'art. 63. Tuttavia è importante richiamare, in questa modifica costituzionale, l'art. 61a cpv. 3, che introduce una parificazione costituzionale delle due vie di formazione usuali del secondario, quella che passa attraverso studi di cultura generale, in pratica attraverso studi liceali, e quella della formazione professionale, ponendo dunque le basi per una rivalorizzazione di quest'ultima e la messa su un piano di pari dignità (*"Nell'adempimento dei loro compiti, la Confederazione e i Cantoni s'impegnano altresì affinché le vie della formazione generale e quelle della formazione professionale trovino un riconoscimento equivalente nella società"*). Inoltre, d'interesse per l'esame che segue, sono anche i nuovi enunciati costituzionali relativi alla formazione continua, contemplati al nuovo art. 64a sul perfezionamento, che dà alla Confederazione la competenza di stabilire principi in materia e di promuovere il perfezionamento.

L'esame della **Commissione speciale scolastica** (in seguito **Commissione**) prende le mosse dalla nuova Legge federale sulla formazione professionale del 13 dicembre 2002, entrata in vigore il 1° gennaio 2004, in sostituzione della legge previgente del 19 aprile 1978. Oggetto dell'esame commissionale sono infatti gli adattamenti della vigente legge cantonale di applicazione, la Legge sull'orientamento scolastico e professionale e sulla formazione professionale e continua (Lorform) del 4 febbraio 1998, alle nuove disposizioni contemplate nella summenzionata Legge federale sulla formazione professionale: secondo l'art. 73 cpv. 1 sono infatti lasciati ai Cantoni cinque anni di tempo dalla sua entrata in vigore per l'emanazione di norme cantonali aggiornate.

Il disegno di modifica legislativa non contempla, se non indirettamente, le norme giuridiche sull'insegnamento professionale. Esse, come ricorda il messaggio che lo accompagna, sono oggetto di una legge separata, di cui, secondo le indicazioni ricevute dal Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport, è pronto sia il disegno di modifica, sia il messaggio che lo accompagna.

1.2 Possibilità e limiti del legislatore cantonale e della Commissione

Secondo il Governo la legge cantonale ha già recepito sul piano cantonale in anticipo su quello federale i cambiamenti introdotti nella nuova legge federale: non sono dunque necessari cambiamenti radicali.

Nel licenziare il disegno, il Consiglio di Stato si è inoltre attenuto alle disposizioni generali adottate per legiferare sul piano cantonale, in occasione del progetto di alleggerimento dello strumentario giuridico cantonale attuato per il 200° del Cantone, in particolare, nel caso di leggi d'applicazione del diritto federale, evitando la riformulazione di norme già compiutamente espresse nella legge federale.

La Commissione ritiene di condividere questa impostazione e pertanto ha prestato particolare attenzione agli articoli di legge del disegno di modifica della Lorform che predispongono nuovi provvedimenti della cui attuazione il Cantone è incaricato, con un certo margine di manovra, dalla Confederazione.

Occorre sottolineare che il testo del disegno di modifica legislativa, così come proposto dal Consiglio di Stato, scaturisce, come peraltro quello in vigore del 1998, da una consultazione sviluppata tra le parti sociali all'interno della Commissione cantonale per la formazione professionale, in cui sono presenti pure dei parlamentari. Pertanto esso è già il frutto di un approfondito esame preliminare svolto nell'ambito delle organizzazioni del mondo del lavoro (imprenditoriali e sindacali) e di accordi che ne garantiscono un'ampia condivisione sul piano politico e sul piano operativo. **La Commissione** ha tenuto conto di queste premesse, evitando di riproporre un dibattito già sviluppato fra i partner istituzionali della formazione professionale.

1.3 Procedura d'esame adottata

La Commissione ha iniziato il suo esame con un'audizione del Direttore della Divisione della formazione professionale, in data 27 giugno 2005, che ha illustrato i limitati aspetti veramente nuovi del disegno.

Per il tramite dei servizi del Dipartimento dell'educazione della cultura e dello sport il relatore designato della Commissione ha raccolto anche una documentazione che illustra la situazione di Cantoni quali Ginevra e Grigioni che, come il Ticino, conoscono un importante afflusso di manodopera frontaliera, per valutare eventuali influssi sulla situazione della formazione professionale oltre che sul mercato del lavoro.

La Commissione ha poi dedicato due riunioni all'esame dell'art. 36 relativo ai fondi per la formazione professionale, una per l'audizione di Manuele Bertoli, presidente del PS, primo proponente dell'iniziativa popolare generica sulla costituzione di fondi per la formazione professionale, introdotta il 27 aprile 2005 dal Partito socialista e una per quella dei responsabili dipartimentali. Si sono confrontate la formulazione potestativa presente nel disegno di modifica, con la formulazione imperativa, peraltro ancora di carattere preliminare, del testo di legge conforme all'iniziativa. Dopo la discussione d'entrata in materia **la Commissione** ha ritenuto di mantenere separata la discussione sull'iniziativa, per consentire le chiarificazioni d'ordine politico legate anche alla destinazione dei proventi dell'oro della Banca nazionale. Sarà comunque possibile, se del caso anche al seguito di un'eventuale votazione popolare, sostituire l'articolo 36 del disegno di modifica in esame, con la sua

formulazione potestativa, con un nuovo articolo 36 che propone il testo di legge conforme dell'iniziativa.

La Commissione non ha per contro discusso gli articoli che prevedono solo modifiche terminologiche e men che meno ha inteso ritornare su articoli o capoversi che si presentano in forma affatto invariata, da un lato perché ha avuto conferma della loro conformità anche alla luce delle nuove normative federali, dall'altro perché di per sé essi non sarebbero, nel caso di un disegno di modifica di legge, oggetto d'esame. D'altra parte gli articoli invariati hanno dato, secondo le indicazioni del Direttore della Divisione della formazione professionale, buona prova dal 1998 a tutt'oggi e, per la loro apertura e flessibilità, si prestano anche quasi integralmente all'applicazione delle nuove norme federali vigenti dal 1° gennaio 2004.

2. ANALISI DEL DISEGNO DI LEGGE

2.1 Completezza rispetto ai compiti assegnati dalla LFPr ai Cantoni

Al di là dell'esame di completezza, nel disegno di modifica della legge cantonale, delle norme attuative di compiti che la Confederazione, nella nuova LFPr, assegna ai Cantoni, **la Commissione** richiama l'attenzione sull'art. 1 cpv. 2 lett. a), il quale dà al Consiglio di Stato la competenza di introdurre norme esecutive derivandole direttamente dal diritto federale, articolo che **la Commissione** condivide. Esso è stato peraltro già introdotto, con la condivisione del Parlamento, nella legge cantonale di applicazione della Legge federale sull'agricoltura (Legge cantonale sull'agricoltura del 3 dicembre 2002, art. 36 cpv. 1) e corrisponde agli intenti di alleggerire lo strumentario giuridico cantonale, evitando di caricarlo di norme che sono già compiutamente definite nelle leggi federali. D'altra parte, stante l'evoluzione sempre più rapida delle attività economiche, con gli immediati e inesorabili riflessi sulla formazione professionale, è importante che il Cantone sia in grado di celermente adeguare le proprie normative esecutive. In tal senso il Canton Zugo è ancora più sbrigativo, rinviando, nella sua legge cantonale del 30 agosto 2001 di applicazione della legge federale sulla formazione professionale, interamente a quest'ultima, senza declinare oltre una sua propria legge cantonale, che infatti si esaurisce in 11 articoli tutto compreso.

Entrando ora nel merito degli articoli in cui la Confederazione, assegnando compiti al Cantone, lascia allo stesso un margine di manovra per la loro attuazione, si segnalano in particolare i seguenti articoli, dei quali **la Commissione** condivide la formulazione:

- a) l'art. 5 - *Plurilinguismo*, stante il valore delle esperienze linguistiche e lavorative che si possono acquisire con soggiorni in altre regioni linguistiche della Svizzera o dell'estero;
- b) l'art. 8 - *Raccolta, bilancio e certificazione delle competenze*, che apre nuove forme di qualificazione delle competenze acquisite anche al di fuori di percorsi formali d'apprendimento. In pochi anni di attività il servizio, in atto a titolo sperimentale, ha promosso la qualifica di centinaia di persone all'anno;
- c) l'art. 20 - *Coordinamento dell'offerta privata e pubblica*, in particolare quella, comunque già in atto ma senz'altro migliorabile, tra i servizi cantonali che operano nel campo della formazione professionale e quelli che operano nel campo del mercato del lavoro, coordinamento peraltro postulato anche a livello federale.

2.2 Conformità con la specificità della situazione ticinese

2.2.1 Sotto il profilo scolastico e formativo

Il disegno di modifica della Lorform presentato dal Consiglio di Stato tiene conto del contesto scolastico e formativo attuale del Cantone, anche se gli aspetti più rilevanti sono presi in considerazione dal disegno di modifica dell'altra legge, la Legge sulle scuole professionali del 2 ottobre 1996, pure interessata dalle novità giuridiche della Confederazione.

In particolare il disegno di modifica formalizza (all'art. 3 cpv. 1 lett. f) la possibilità di stipulare accordi transfrontalieri, dando una veste istituzionale ai numerosi rapporti di collaborazione già sviluppati nel campo della formazione professionale, per i quali **la Commissione** aveva manifestato interesse, tenuto conto della situazione del mercato del lavoro che vede, a seconda della congiuntura, una percentuale oscillante tra il 20 e il 25% di personale transfrontaliero operante nel sistema economico cantonale. **La Commissione** condivide questa impostazione che va nel senso di migliorare ulteriormente l'integrazione di questo personale nei processi produttivi, elevando la qualità del prodotto e la capacità di concorrere delle aziende ticinesi.

Nel disegno di modifica della Lorform è pure mantenuto (all'art. 15), il principio di una vigilanza regolare sull'attività formativa svolta nelle aziende durante il tirocinio. **La Commissione** condivide l'obiettivo, posto con la legge del 1984 e che il Cantone mantiene fra pochi altri Cantoni, di effettuare almeno una visita all'anno nelle aziende, confrontate, queste ultime, con sempre maggiori problemi soprattutto di natura relazionale con i giovani assunti per il tirocinio.

Nel disegno di modifica della Lorform è pure mantenuto (all'art. 16 cpv. 2) l'impegno del Cantone nella formazione continua anche non a indirizzo prettamente professionale, mediante la gestione in proprio dei Corsi per adulti. **La Commissione** rileva che l'obiettivo dell'autofinanziamento, che il Consiglio di Stato ha fissato per la gestione dei corsi nell'ambito delle misure per il riequilibrio delle finanze dello Stato, rende sostenibile l'impegno pubblico in questo campo, che va a favore delle regioni periferiche del Cantone, le quali difficilmente sarebbero servite dall'offerta privata pur presente, ma concentrata negli agglomerati urbani.

La Commissione condivide pure l'assunzione in proprio da parte del Cantone (all'art. 26 cpv. 1) della responsabilità nella formazione dei formatori dei formatori (i maestri di tirocinio), circa 250 all'anno. Infatti questo compito sarebbe difficilmente affidabile, nel Ticino, alle OML, tenuto conto del frazionamento delle professioni e dei piccoli numeri che ne derivano. D'altra parte anche la tenuta di questi corsi, per i quali i partecipanti pagano, ha un buon grado di autofinanziamento.

2.2.2 Sotto il profilo socio-economico

Il disegno di modifica della Lorform si indirizza a una situazione socio-economica del Cantone che è fortemente connotata dalle attività di servizio, a scapito delle attività dei settori secondario e, ancor di più, di quello primario. Tuttavia esso non mette accenti che privilegiano l'uno o l'altro settore - fatta eccezione forse per una marcata diffusione dell'offerta di formazione commerciale a tempo pieno - perché per lo sviluppo dell'economia cantonale occorre un'equilibrata presenza di tutte le attività lavorative. Il disegno giunge a promuovere (all'art. 3 cpv. 3) la costituzione di organizzazioni del mondo del lavoro che contribuiscano a quest'equilibrata presenza di attività produttive in tutti i settori dell'economia.

La Commissione condivide questa ricerca di equilibri anche attraverso misure di formazione professionale, consapevole che l'economia di un Cantone non può sopravvivere in regime di monocultura delle sue attività, a meno di far dipendere da altri la funzionalità dei propri servizi di base. L'orticoltore o il selvicoltore, l'artigiano, il polimeccanico, il poligrafo, il disegnatore, l'assistente di studio medico saranno pur sempre indispensabili anche per l'inappuntabile funzionamento delle società di servizi più avanzati.

2.2.3 Sotto il profilo dei rapporti con le OML

Il disegno di modifica della legge lascia invariata la situazione sotto il profilo del sostegno finanziario del Cantone alle organizzazioni del mondo del lavoro per i compiti che la legge federale affida alle stesse, in particolare per l'organizzazione dei corsi interaziendali.

Infatti si mantiene il principio d'importanza capitale secondo cui il Cantone assicura sia gli allievi del liceo sia gli apprendisti lo stesso trattamento concretizzando così i disposti costituzionali federali e cantonali, secondo una scelta fatta già con la legge cantonale sulla formazione professionale del 24 maggio 1984. Lo Stato, infatti, si assume interamente per gli uni le spese scolastiche, per gli altri, oltre alle spese per l'insegnamento professionale, come sancito dalla legge federale, anche le spese per i corsi interaziendali, sgravandone in tal modo le aziende di tirocinio. In tal senso il Cantone anticipa largamente il nuovo dettato costituzionale federale introdotto all'art. 61a cpv. 3. **La Commissione** condivide il mantenimento di questo principio, che ha largamente contribuito, mediante l'aiuto che in tal modo è dato alle aziende di tirocinio, a promuovere presso quest'ultime la messa a disposizione di sufficienti posti di tirocinio anche nei periodi di bassa congiuntura economica.

Parimenti importante è stato fin qui l'aiuto che lo Stato dà alle OML per la formazione continua d'indirizzo professionale, ciò che ha consentito un'intensa attività di promozione e di sostegno all'offerta di aggiornamento, perfezionamento e riqualificazione dei dipendenti delle attività produttive, nell'interesse dell'economia ticinese. Il disegno di modifica legislativa non prevede cambiamenti in tal campo (le modifiche all'art. 16 non sono sostanziali) e **la Commissione** sottoscrive la continuità d'azione in tal senso del Cantone.

2.3 Possibilità di sviluppo della legge

2.3.1 In generale

Il rinvio frequente alla legge federale, che a sua volta vuole essere una legge quadro flessibile e adattabile allo sviluppo incessante del mondo del lavoro, e la rinuncia, nel disegno di modifica della Lorfom, a formulazioni troppo prescrittive dovrebbero essere, anche a mente **della Commissione**, una sufficiente garanzia circa la capacità della legge di padroneggiare l'evoluzione del mondo del lavoro e i suoi riflessi nell'ambito della formazione professionale che si deve incessantemente adattare a tale evoluzione, pena il rischio di licenziare per il mercato del lavoro persone prive della capacità di affrontarlo sotto il profilo delle competenze.

2.3.2 Articoli evolutivi

Sotto il profilo dello sviluppo **la Commissione** segnala in particolare:

- a) l'art. 7 - *Gestione e sviluppo della qualità*, che obbliga gli enti formativi a dotarsi di un sistema per la gestione e lo sviluppo della qualità;

- b) l'art. 16 - *Formazione continua*, con la sua formulazione dinamica e aperta;
- c) l'art. 34 - *Riversamento dei contributi federali forfetari*, che apre alla situazione che si creerà a partire dall'esercizio annuale 2008 con l'adozione integrale del finanziamento della Confederazione mediante contributi forfetari;
- d) l'art. 36 - *Fondi cantonali per la formazione professionale*, che apre comunque in ogni caso la possibilità di costituirli, indipendentemente dall'esito del dibattito politico sull'istituzione obbligatoria di un fondo cantonale.

2.3.3 Un aspetto specifico: iniziativa popolare generica sui fondi

Come già anticipato in questo rapporto, l'art. 36 del disegno di modifica, con la sua formulazione potestativa in merito alla costituzione di fondi settoriali o di un fondo generale cantonale per la formazione professionale, si contrappone, in una sorta di controprogetto, all'iniziativa popolare generica sull'istituzione obbligatoria di un fondo cantonale, dotato di un capitale iniziale di 15 milioni di franchi che potrebbero essere prelevati dai proventi della vendita dell'oro della Banca nazionale, iniziativa introdotta il 27 aprile 2005 dal Partito socialista.

Dopo aver sentito il rappresentante dei sottoscrittori dell'iniziativa, il Presidente del PS Manuele Bertoli, nonché il Direttore del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport, in tre audizioni separate e dopo aver ricevuto in materia un Rapporto della Divisione della formazione professionale unitamente a un avamprogetto di nuovo articolo 36 con il testo conforme all'iniziativa, come pure un progetto dettagliato di Manuele Bertoli, **la Commissione** ritiene di rinviare il confronto delle due formulazioni alla chiarificazione degli

aspetti politici ancora in discussione sull'utilizzazione dei proventi della vendita dell'oro della Banca nazionale. In altre parole **la Commissione** propone di adottare ora la formulazione potestativa, rinviando alla sua eventuale sostituzione con un nuovo articolo qualora accordi politici preliminari oppure la votazione in sede parlamentare o popolare giungesse ad altre conclusioni. In tal caso sono pure da considerare definitivamente evase le due iniziative parlamentari presentate in materia da Mauro Dell'Ambrogio e cofirmatari e da Raoul Ghisletta e cofirmatari per Gruppo PS, entrambe del 6 giugno 2001 ed entrambe già adottate dal Parlamento il 24 marzo 2003.

2.4 Sostenibilità finanziaria

Il messaggio che accompagna il disegno di modifica della Lorform avanza previsioni rassicuranti sull'evoluzione della spesa a seguito dell'adozione del disegno di modifica, nel senso che esse dovrebbero essere contenute poiché da un lato parecchie delle innovazioni introdotte dalla nuova legge federale sono già in atto da alcuni anni e dunque hanno già inciso sulla spesa, dall'altro un'eventuale evoluzione in senso crescente sarebbe comunque sotto l'influsso delle incisive misure di contenimento dell'evoluzione della spesa adottate nella formazione professionale, quali la riduzione delle griglie delle scuole professionali a tempo pieno sia secondarie sia terziarie e la concentrazione dell'insegnamento professionale agli apprendisti dell'industria, dell'agricoltura, dell'artigianato e dell'arte applicata in centri di competenza cantonali.

La Commissione si rimette alle indicazioni contenute in tal senso nel messaggio e all'informazione dei servizi cantonali preposti, secondo cui il contributo della Confederazione, dalle prime risultanze dei due anni di applicazione parziale, in materia di sussidio federale

forfetario, della nuova legge è in fase di crescita, ciò che dovrebbe compensare eventuali aumenti della spesa cantonale.

3. ANALISI DEI SINGOLI ARTICOLI

La Commissione ha mantenuto l'esame dei singoli articoli del disegno di modifica della Lorform su un piano generale, considerato - come già detto - che essi sono il frutto di una consultazione condotta in due fasi all'interno della Commissione cantonale per la formazione professionale e dunque di una concertazione tra le parti sociali, imprenditoriali, sindacali e di categoria, in essa rappresentate.

D'altra parte, in aggiunta agli articoli o ai capoversi che restano invariati, non pochi articoli sono modificati solo per qualche intervento di natura terminologica, per riprendervi le nuove denominazioni adottate nel testo di legge federale. Inoltre, **la Commissione** prende atto positivamente delle indicazioni dei servizi secondo cui il testo della Lorform in vigore, che viene soltanto modificato, ha retto egregiamente nei primi due anni 2004 e 2005 di applicazione della nuova Legge federale sulla formazione professionale del 13 dicembre 2002 e della relativa Ordinanza del 19 novembre 2003.

Non vi sono, da parte **della Commissione**, proposte di ulteriori modifiche al disegno di modifica presentato.

4. CONCLUSIONI E PROPOSTE

4.1 Conformità delle modifiche con le aspettative

In generale l'esame **della Commissione** ha rilevato la conformità delle proposte di modifica con le aspettative politiche e del mondo del lavoro in materia di formazione professionale. **La Commissione** è confortata in questo senso - come già ripetutamente affermato - dal consenso in materia che il disegno di modifica della Lorform ha raccolto nella Commissione cantonale per la formazione professionale.

Resta aperta, come già detto, la questione della costituzione del fondo per la formazione professionale, che tuttavia può essere risolta con una successiva modifica dell'art. 36 del presente disegno, senza pregiudicarne l'impianto complessivo.

Alcuni firmatari del presente rapporto, favorevoli al principio proposto dall'iniziativa popolare generica 27 aprile 2005 "Per un fondo per la formazione ed il perfezionamento professionale", non vogliono impedire l'applicazione di tutti gli altri aspetti positivi del progetto proposto dal Consiglio di Stato, ciò dopo innumerevoli discussioni commissionali relative alla procedura da seguire.

4.2 Emendamenti

Riservato quanto prospettato per l'art. 36 sull'istituzione dei fondi cantonali, **la Commissione** non ritiene di dover proporre emendamenti di sorta al testo, tenuto conto del carattere di concertazione tra le parti interessate che lo stesso comporta. In tal senso ripropone la prassi adottata anche sul piano federale, poiché alcuni articoli della legge federale sono

il frutto di accordi tra le parti istituzionalmente chiamate a collaborare nella formazione professionale, ossia lo Stato (Confederazione e Cantoni) e le organizzazioni del mondo del lavoro.

4.3 Proposte

Considerato quanto formulato nel rapporto sulla scorta delle audizioni e delle discussioni condotte, **la Commissione** propone di adottare il disegno di modifica della Lorform allegato al messaggio del Consiglio di Stato.

Per la Commissione speciale scolastica:

Jacques Ducry, relatore

Adobati - Boneff - Cavalli (con riserva - v. art. 36) - Celio -

Duca-Widmer - Orelli Vassere (con riserva - v. art. 36) -

Ravi - Ricciardi - Salvadé - Suter - Torriani