

Messaggio

numero	data	Dipartimento
5116	8 maggio 2001	ISTRUZIONE E CULTURA
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 28 febbraio 2000 presentata da Renato Ricciardi e confirmatari "Per una politica di promozione della qualificazione di adulti senza diploma tramite una più ampia applicazione dell'art. 41 della Legge federale sulla formazione professionale"

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente rapporto vi sottoponiamo, attraverso un'analisi della situazione, dei bisogni e delle possibili soluzioni, le conclusioni a cui è giunto l'Esecutivo cantonale alla luce delle sollecitazioni avanzate nella mozione sopramenzionata, intesa a introdurre tutta una serie di misure per promuovere l'accesso agli esami finali di tirocinio per praticanti, secondo l'art. 41 della Legge federale sulla formazione professionale del 19 aprile 1978 (LFP), a coloro che svolgono un'attività professionale da un congruo periodo senza averne acquisito le qualifiche attraverso un regolare tirocinio.

1. SITUAZIONE

1.1 Dati statistici degli ultimi 10 anni

L'accesso agli esami finali di tirocinio secondo l'art. 41 della LFP non è sicuramente stato frenato nel Canton Ticino, grazie da un lato alle Associazioni professionali che ne fanno un elemento della politica associativa, dall'altro a una buona rete di sostegno introdotta dal Cantone sotto il profilo legale, organizzativo e finanziario. I dati raccolti in proposito sono confortanti, anche nel confronto con le iniziative analoghe svolte negli altri cantoni. Se si prende in esame la statistica degli ultimi 10 anni, dal 1991 al 2000, si rileva che ogni anno nel Cantone si è presentato a tale forma d'esame un numero rilevante di candidati rispetto al totale e rispetto anche al totale dei candidati che si sono presentati a tale esame in Svizzera (si confrontino in proposito le colonne 3 e 7 della tabella riportata nella pag. n. 2).

Anche il rapporto tra candidati e persone che hanno superato l'esame finale, ossia il tasso di successo, è soddisfacente; in genere è perlomeno uguale a quello che si riferisce ai candidati che si presentano dopo un regolare tirocinio. Ciò sta a indicare che le modalità di promozione, di scelta dei candidati e della loro preparazione, possono già oggi essere considerate soddisfacenti, anche se vi sono ancora notevoli margini di miglioramento, come del resto è prospettato anche nella mozione.

	Candidati in TI all'esame finale secondo l'art. 41	% sul totale dei candidati in TI	Qualificati in TI secondo l'art. 41	% sul totale dei neoqualificati in TI	Candidati in CH secondo l'art. 41	% sul totale dei candidati in CH
1991	117	4.85	107	5.00	2033	3.40
1992	136	5.48	117	5.35	2152	3.70
1993	125	5.34	106	5.23	2311	4.10
1994	153	7.03	124	6.54	2237	4.20
1995	139	6.88	117	6.67	2690	5.20
1996	171	8.55	150	8.52	2797	5.50
1997	140	7.25	116	6.83	2591	5.20
1998	139	6.99	120	6.83	2410	4.70
1999	146	7.54	124	7.16	3040	5.70
2000	129	7.13	115	7.33	--	--

1.2 Le forme di preparazione

1.2.1 Corsi organizzati regolarmente ogni anno e associazioni coinvolte

Una parte della promozione dell'accesso agli esami finali di tirocinio secondo l'art. 41 della LFP passa attraverso le associazioni professionali. Sono le stesse, sia padronali sia sindacali, a raccogliere le sollecitazioni in materia, in termini di esigenza di miglioramento della formazione del proprio personale o dei propri aderenti perlomeno sotto l'aspetto della migliore strutturazione delle competenze pratiche di cui essi, pur privi di regolare apprendistato, sono comunque dotati. Se sono date le premesse quantitative minime (almeno una decina di candidati che soddisfano i criteri di durata della pratica professionale per essere ammessi agli esami) vengono organizzati, per la preparazione agli esami, corsi appositi, di solito di durata annuale, nei centri di formazione professionale delle associazioni oppure nelle scuole. Questi corsi sono soprattutto incentrati sulle competenze teoriche, sia di cultura generale sia di conoscenze professionali, poiché si presume che queste siano le competenze da recuperare. Non si tralasciano tuttavia neanche dei momenti di laboratorio o di officina, poiché dev'essere esercitato anche il collegamento tra la teoria acquisita nel corso e la pratica di cui i candidati già dispongono ma forse non in modo strutturato.

Con regolarità, ogni anno dal 1991 sono stati organizzati, in stretta collaborazione tra padronato e sindacato, corsi di preparazione agli esami finali di tirocinio secondo l'art. 41 per candidati muratori, in qualche caso con l'attenzione rivolta soprattutto ai frontalieri. I corsi si sviluppano in più fasi, ognuna delle quali, tra l'altro, corrisponde a una categoria salariale prevista dal contratto collettivo. Altri corsi, organizzati con assoluta regolarità, si trovano nella ristorazione, per la preparazione all'esame di cuoco, oppure nell'impiantistica, per la preparazione all'esame di montatore elettricista.

Di carattere più contingente sono i corsi organizzati per qualificare le persone in occasione dell'introduzione di nuove professioni. E' il caso per esempio dei pulitori di edifici, nuova professione introdotta da qualche anno soltanto mediante la messa in vigore del regolamento di tirocinio; nel settore vi sono evidentemente persone con la preparazione pratica ma senza la qualifica determinata da un esame finale di tirocinio. Per un gruppo di queste è stato istituito, in funzione della professionalizzazione del settore, un corso di preparazione agli esami finali di tirocinio secondo l'art. 41 della LFP. In modo del tutto

analogo si è proceduto, e si procede tuttora, nell'ambito della professione di aiuto familiare. I pubblici interessati in tal caso sono di due generi: una parte dei candidati (o meglio delle candidate) si presenta con un bagaglio formativo consistente, conseguito nei curricula cantonali di formazione delle aiuto familiare antecedenti alla messa in vigore del regolamento di tirocinio; e per questa parte vengono organizzati soltanto corsi "passerella". Le altre candidate sono invece attive da anni nelle organizzazioni senza aver ricevuto una formazione strutturata, che diviene tuttavia sempre più indispensabile alla luce dell'evoluzione della professione.

Nel settore del commercio da qualche anno sono in corso, nell'ambito di un progetto sostenuto congiuntamente dalla Società svizzera degli impiegati di commercio e dal Centro professionale commerciale di Lugano, alcune iniziative interessanti e, soprattutto, di grande efficacia sul piano dei risultati. Ai candidati viene offerta una sorta di bilancio delle competenze, sulle quali viene costruito un percorso individualizzato e assistito di formazione che porta al successo nella quasi totalità dei casi.

1.2.2 Candidati singoli

Agli esami di capacità secondo l'art. 41 della LFP si presentano anche candidati singoli, sollecitati a farlo da svariate motivazioni, quali, per esempio, l'esigenza di recuperare un attestato per mettersi a pari condizioni in caso di appalti, oppure per soddisfare le condizioni per essere ammessi a un corso di perfezionamento, oppure per poter concorrere a una funzione pubblica o privata. In assenza del numero minimo di candidati nella stessa professione, per i quali si giustificerebbe l'organizzazione di un corso ad hoc di preparazione, quest'ultimo si svolge in una normale classe di scuola professionale, assieme agli apprendisti in genere dell'ultimo anno, in una coabitazione che può anche essere arricchente per gli apprendisti, in genere più giovani. La frequenza è ovviamente gratuita.

1.3 Sostegno pubblico (Cantone e Confederazione)

1.3.1 Organizzazione

L'organizzazione dei corsi, di cui al punto 1.2, è assunta in genere dalle associazioni professionali, sia padronali, sia sindacali. Può capitare tuttavia che, in assenza di un organismo sufficientemente forte e rappresentativo, la responsabilità sia assunta direttamente dal Cantone, e per esso, dalla Divisione della formazione professionale oppure da una scuola professionale. Agli organizzatori viene comunque assicurata ogni sorta di sostegno; con lo stimolo, qualora apparisse necessaria un'iniziativa per la preparazione agli esami, con la consulenza nell'elaborazione del programma, con la promozione presso i potenziali candidati.

1.3.2 Logistica (risorse umane e materiali)

Alle organizzazioni responsabili viene dato il supporto logistico, con la messa a disposizione di spazi e infrastrutture, e naturalmente, dei docenti delle scuole professionali, come del resto è prescritto dall'art. 20 della Lorform. Per i docenti, soprattutto per quelli di conoscenze professionali che sono confrontati con adulti la cui perizia pratica è notevole, l'insegnamento agli stessi costituisce, da un lato, una sfida, dall'altro, un notevole arricchimento.

1.3.3 Contributi

L'organizzazione dei corsi descritti al punto 1.2 è largamente sostenuta dalla Confederazione e dal Cantone, che riconosce agli enti responsabili i contributi previsti dagli artt. 63 e segg. della LFP e dagli artt. 19 e segg. della Legge cantonale sull'orientamento scolastico e professionale e sulla formazione professionale e continua.

2. ANALISI DEI BISOGNI

2.1 Quantitativi

2.1.1 Rapporto tra qualificati e no nella manodopera per settore professionale

Un criterio, per valutare l'esigenza di iniziative nel campo della qualificazione della manodopera mediante la preparazione all'esame di capacità secondo l'art. 41, è sicuramente dato dal rapporto tra manodopera qualificata e manodopera totale, anche se il dato non dev'essere preso in assoluto, soprattutto nel settore industriale cantonale, a causa della presenza di parecchia manodopera frontaliera che non ha le qualifiche ai sensi della legislazione svizzera in materia di formazione professionale ma che spesso ha avuto almeno una formazione professionale minima in Italia nei Centri di formazione professionale (CFP) o, magari, una più vasta negli Istituti tecnici statali.

Senza commento, poiché le variabili che incidono sono parecchie, vengono esposti i dati di alcune professioni o aree professionali.

	Totale della manodopera	Non qualificati		Apprendisti	
		N.	% sul totale	N.	% sul totale
edilizia	6581	3666	55,7	157	2,4
elettricità	1296	228	17,6	323	24,9
Vendita					
- Coop	1450	520	35,9	60	4,2
- Migros	1660	700	42,2	25	1,5
- Manor	1300	520	40,0	40	3,0
- Altri	8000	4400	55,0	380	4,8

2.1.2 Criteri per l'organizzazione di corsi di preparazione

Il basso tasso di manodopera qualificata sul totale da solo non basta per promuovere corsi di preparazione all'esame di capacità. Occorre che fra le persone non qualificate siano presenti le condizioni per l'avvio di misure di preparazione. Spesso la pratica svolta non è sufficientemente corposa, oppure non del livello richiesto, oppure non è documentata. In un folto gruppo di interessati spesso si fatica a trovare la decina di persone che soddisfano tutti i criteri e dunque anche quello quantitativo per avviare il corso. Spesso l'avvio vero e proprio del corso di preparazione dev'essere preceduto da corsi preliminari. Per l'avvio di un corso che sia sostenibile sul piano finanziario per i partecipanti, sia pure solo a copertura delle spese residue dedotti tutti i contributi della Confederazione e del Cantone, nonché di eventuali enti terzi (associazioni padronali o sindacali, commissioni paritetiche), occorre che i candidati siano almeno più di dieci. Per numeri inferiori, salvo casi eccezionali, dev'essere privilegiato l'inserimento individuale nelle classi degli apprendisti.

2.2 Qualitativi

2.2.1 Omogeneizzazione dei livelli d'ingresso ai corsi di preparazione

Una delle esigenze poste sempre più spesso all'avvio di un corso di preparazione agli esami di capacità, secondo l'art. 41 della LFP, è un minimo di omogeneità delle competenze generali e particolari dei partecipanti; condizione che è sempre più difficile da soddisfare data la grande mobilità professionale e, dunque, la sempre più grande eterogeneità delle persone che svolgono anche da anni una determinata professione senza essere state regolarmente formate nella stessa.

2.2.2 Ricupero della formazione in cultura generale

L'esame di capacità per praticanti prevede, al pari di quanto avviene per gli apprendisti, la verifica della cultura generale, perlomeno quando i candidati non siano in grado di dimostrare una formazione equivalente in cultura generale. Questo è spesso anche l'ostacolo maggiore, poiché se non altro le conoscenze professionali, che devono pur essere verificate in sede d'esame, sono più vicine alla pratica quotidiana dei candidati e vi trovano abbondanti riscontri.

3. SOLUZIONI IN ATTO O PROPOSTE

3.1 Sul piano didattico-organizzativo

3.1.1 Modularizzazione della formazione

Una risposta ai bisogni o alle difficoltà segnalati sopra può essere data dalla modularizzazione della formazione, sia della preparazione in cultura generale sia di quella nelle conoscenze professionali. Un'organizzazione modulare dei percorsi formativi consente la differenziazione dei curricula di preparazione a dipendenza delle competenze in possesso di ciascun candidato. Tuttavia non bisogna misconoscere le difficoltà del passaggio da un'enunciazione di carattere generale alla reale applicazione del principio. Nella costruzione dei moduli occorre investire notevoli risorse e non sempre, fatta eccezione per quelli di cultura generale, essi sono impiegabili in molte professioni diverse.

3.1.2 Introduzione del tutoraggio

Una misura importante di sostegno ai candidati può essere data sicuramente dall'introduzione di un sistema di tutoraggio che li assista nell'organizzare la preparazione e che li reintroduca nello studio. I risultati conseguiti con l'introduzione di una forma embrionale di tutoraggio per i candidati del settore del commercio sono significativi e, d'altra parte, non fanno che confermare esperienze fatte in altri cantoni, in particolare nel Canton Neuchâtel. Bisogna peraltro considerare che l'assistenza a piccoli gruppi, o addirittura individuale, comporta costi elevati per la retribuzione dei tutori.

3.1.3 Individualizzazione dei percorsi

Le misure che precedono sono finalizzate a una maggiore individualizzazione dei percorsi formativi che preparano all'esame di capacità secondo l'art. 41 della LFP. L'obiettivo è valorizzare le competenze già presenti e lasciare più spazio alla preparazione nelle parti carenti, cercando di non caricare oltre misura persone in genere già sollecitate da impegni professionali, familiari e sociali.

3.1.4 Aziendalizzazione, rispettivamente sindacalizzazione

Un'altra iniziativa, che può essere assunta per migliorare l'offerta in materia di qualificazione attraverso gli esami di capacità per praticanti, è portare la preparazione direttamente nelle aziende, in modo che essa sia vicina ai luoghi di lavoro. Non è tuttavia solo la vicinanza a rappresentare un vantaggio; giocano anche positivamente lo stimolo e le facilitazioni che può dare l'azienda, anche se le conseguenze di una formazione migliore non si traducono soltanto nella qualità del lavoro ma, talvolta, anche nell'obbligo di versare una retribuzione maggiore. Al riguardo sono state fatte, e sono in corso, esperienze significative in ogni campo, sia artigianale sia commerciale. Attualmente esperienze a livello aziendale sono svolte nel settore della vendita, con i grossi distributori.

Viceversa l'accesso ai corsi di preparazione può essere promosso attraverso i sindacati, per la crescita dei propri aderenti ma in funzione anche di adeguamenti retributivi. In genere è tuttavia preferibile che l'azione sindacale sia concertata con gli imprenditori oppure passi per le commissioni paritetiche, anche per evitare che la formazione professionale sia interpretata come uno strumento rivendicativo.

3.1.5 Sostituzione parziale o totale dell'esame con bilanci di competenze

Una misura, che integra parte delle precedenti, è costituita dalla parziale o totale sostituzione dell'esame finale di tirocinio nella sua forma classica (esame di cultura generale, esame di pratica e di conoscenze professionali) con un bilancio delle competenze, effettuato ovviamente in maniera professionale e rigorosa da un apposito servizio che, accanto a un nucleo di generalisti con preparazione androgogica (formatori d'adulti, orientatori professionali, ispettori del tirocinio) comprenda, di volta in volta, specialisti nella particolare professione del (o dei) candidato(i). Tale bilancio delle competenze deve ovviamente fondarsi sull'accurato esame di un dossier allestito dal candidato; in questo caso vengono naturalmente in aiuto strumenti appositamente sviluppati a tal fine sul piano svizzero, con l'aiuto determinante del Cantone Ticino, quali il "Manuale svizzero delle qualifiche CH-Q", da circa un anno disponibile in lingua italiana e gradatamente introdotto nelle classi terminali degli apprendisti. Esso è di fondamentale importanza nella documentazione di una formazione professionale non strutturata, ai fini di un suo riconoscimento mediante un certificato.

Le basi legali per l'introduzione di simili certificazioni sono date, limitatamente all'insegnamento professionale, dagli artt. 30, cpv. 3, e 43, cpv. 3, della Legge federale sulla formazione professionale del 19 aprile 1978. Sul piano cantonale la Legge sull'orientamento scolastico e professionale e sulla formazione professionale e continua del 4 febbraio 1998 apre, con gli artt. 2 lett. e) e 17, cpv. 3, molte possibilità che sono tuttavia condizionate dal rispetto delle norme federali. Nel Canton Ginevra sono in corso da un anno interessanti esperienze in proposito.

3.2 Sul piano finanziario

3.2.1 Contributi alle associazioni

Il contributo che la Confederazione e, soprattutto, il Cantone erogano a sostegno dei corsi di preparazione agli esami di capacità può essere ampliato, anche se già oggi raggiunge un livello non indifferente, sia in assoluto sia in confronto con gli altri cantoni. In discussione è anche il passaggio da un sistema di sussidio orientato sulla spesa a un sistema di sussidio forfetario, così come è previsto sia dall'art. 82 del Regolamento della

Legge sull'orientamento scolastico e professionale e sulla formazione professionale e continua del 20 ottobre 1998 sia dal Decreto legislativo del 16 dicembre 1999 concernente la modifica del sistema di sussidiamento a enti, istituti, associazioni, fondazioni e aziende autonome.

3.2.2 Sussidio personalizzato forfetario

Nell'ambito dell'esame commissionale del disegno di nuova legge federale sulla formazione professionale è stata ripresentata l'ipotesi di sperimentazioni del sostegno finanziario della formazione continua non all'offerta ma alla domanda, attraverso per esempio l'erogazione (o la messa a disposizione) di un importo forfetario a tutti i neoqualificati al termine del tirocinio. Un'esperienza in proposito è in corso, sulla base di una nuova legge cantonale sulla formazione continua, nel Canton Ginevra. A questo proposito vi sono esperienze anche nel campo privato: per il suo 75° di esistenza la Migros ha distribuito un buono di formazione a tutti i suoi dipendenti, iniziativa che non ha tuttavia avuto il seguito atteso. Una sperimentazione in proposito potrebbe essere fatta con un campione limitato di utenti anche nel Canton Ticino.

4. SEGUITO ALLA MOZIONE

4.1 In generale

Da quanto precede appare evidente che il Governo cantonale condivide le preoccupazioni dei mozionanti riguardo al fabbisogno crescente di manodopera qualificata, alla luce dell'ormai consolidata ripresa economica, e all'esigenza dunque di "attivare le risorse già esistenti nei settori produttivi del nostro Cantone e promuovere un più diffuso accesso a una qualifica professionale riconosciuta dalle autorità federali e cantonali". Ritiene inoltre che il consolidamento delle competenze professionali delle persone attive nel Cantone costituisca anche un elemento per il rafforzamento della competitività dell'economia cantonale. Considera infine importante il conferimento a tali persone di qualifiche professionali riconosciute, in funzione anche di una migliore preparazione strutturale del mercato del lavoro a eventuali nuovi periodi di recessione congiunturale, dal momento che il personale senza qualifiche è, in genere, in simili contingenze il più esposto a rischi di disoccupazione.

4.2 In particolare

Venendo ora alle misure di cui si chiede la promozione per raggiungere i sei obiettivi specifici prospettati nella mozione la risposta può essere sintetizzata, in base all'analisi della situazione, dei bisogni e delle soluzioni in atto o proposte, dalla tabella che segue:

Obiettivi della mozione	Misure in atto	Misure progettate
Accoglienza e accompagnamento individualizzato dei candidati fino al momento degli esami.	Accoglienza per tutti i candidati. Accompagnamento per i candidati impiegati di commercio	Introduzione del tutoraggio generalizzato per tutti i candidati.
Bilancio delle competenze personali per valutare in quali campi è possibile presentarsi all'esame senza preparazione e in quali è necessario un complemento di formazione	Bilancio delle competenze per tutti i candidati, in modo particolare, al fine di personalizzare la preparazione, per i candidati impiegati di commercio. Edizione del Manuale svizzero delle qualifiche CH-Q.	Diffusione generalizzata del Manuale svizzero delle qualifiche CH-Q e bilancio delle competenze generalizzato per l'esenzione parziale o totale dagli esami di capacità (modello di Ginevra o della Francia).
Gratuità dei corsi in tutti i campi professionali, prevedendo contributi finanziari al singolo candidato.	Frequenza gratuita dei corsi scolastici di singoli candidati. Frequenza a tasse ridotte di corsi di preparazione di associazioni grazie ai contributi statali.	Attribuzione di buoni di formazione (sperimentazione).
Possibilità di seguire i corsi solo nelle materie in cui il candidato ha lacune.	Possibilità già data per scelta individuale a tutti i candidati. Corsi modulari già offerti dalla SSIC a Lugano per candidati impiegati di commercio e d'ufficio.	Depistaggio sistematico mediante i bilanci di competenze.
Possibilità di passare un esame (o parte degli esami) alla volta	Nell'artigianato e nell'industria, suddivisione in due sessioni dell'esame di cultura generale e dell'esame pratico e di conoscenze professionali.	Esame parziale alla fine di ogni modulo.
Coordinamento tra scuole, associazioni professionali, istituti di formazione per adulti, servizi pubblici di orientamento professionale e del lavoro.	Partecipazione attiva del Cantone e sostegno alla Conferenza della Svizzera italiana per la formazione continua degli adulti.	Istituzione di un servizio che integra pubblico e privato per i bilanci di competenze.

4.3 Ripercussioni finanziarie

È evidente che una parte delle misure in atto o progettate non sono neutrali sotto il profilo dei costi. In particolare ogni misura che prevede l'intervento di terzi a sostegno dei candidati (bilancio di competenze, tutoraggio) ha un costo che si riflette o sulla spesa sostenuta dai candidati (che però hanno maggiori garanzie di successo ed, eventualmente, in tempi ridotti) o su quella già comunque non irrilevante sostenuta dal Cantone (e dalla Confederazione) o dalle associazioni professionali padronali o sindacali. Nel caso di misure che vanno a vantaggio di singole aziende non appare inopportuna la partecipazione delle stesse (cosa che in genere avviene, per esempio attraverso l'assunzione della tassa di frequenza dei corsisti).

In generale, tuttavia, la completa gratuità dei costi di preparazione per i candidati appare non del tutto giustificata, dal momento che, in genere, attraverso il conseguimento dell'attestato di capacità, il candidato riesce a conseguire i miglioramenti retributivi stabiliti dalla maggior parte dei contratti collettivi o aziendali di lavoro.

5. CONCLUSIONI

Le misure sollecitate con la mozione, come risulta dalla tabella precedente, sono già in atto oppure, tenuto conto delle indicazioni contenute in essa, sono state messe in atto in tempi successivi all'inoltro della mozione, o sono in fase avanzata di progettazione. Per la loro realizzazione non sono necessarie modifiche legislative: esse sono attuabili con misure di natura amministrativa, riservata naturalmente la disponibilità finanziaria.

Per le considerazioni espresse nel presente Messaggio la mozione è da considerare evasa.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

La Presidente, M. Masoni
Il Cancelliere, G. Gianella

