



Indagine conoscitiva sull'avamprogetto dell'ordinanza relativa al Quadro nazionale delle qualifiche per i titoli della formazione professionale

Rapporto esplicativo

Stato: 15 febbraio 2012

Indice

Compendio	3
1 Premesse	4
1.1 La formazione professionale svizzera in un'ottica globale	4
1.2 Strumenti per rafforzare la formazione professionale svizzera	4
1.2.1 Valore aggiunto del Quadro nazionale svizzero delle qualifiche e del supplemento al diploma.....	4
1.2.2 Quadro nazionale svizzero delle qualifiche e Quadro europeo delle qualifiche	5
1.2.3 Supplemento al diploma per i titoli della formazione professionale	5
2 Benefici per l'economia e la società	6
3 Rapporto con altre iniziative nel settore dell'istruzione	6
3.1 Quadro dei titoli accademici dell'area europea dell'istruzione superiore	6
3.2 ISCED	7
3.3 Diplomi esteri: riconoscimento delle qualifiche professionali.....	7
4 Attuazione degli strumenti	8
4.1 Procedura per classificare i titoli nel QNQ-CH	8
4.2 Elaborazione e rilascio del supplemento al diploma.....	8
5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	9
6 Aspetti giuridici	9
6.1 Basi legali	9
6.2 Rapporto con il diritto europeo	9
7 Commenti alle disposizioni dell'ordinanza	10
8 Elenco delle abbreviazioni	14

Compendio

La formazione professionale svizzera, grazie al suo alto standard qualitativo e allo stretto connubio tra teoria e prassi, fornisce un apporto determinante nel percorso di specialisti e dirigenti destinati a inserirsi nel mondo dell'economia e nella società. Eppure, la valenza dei titoli della formazione professionale è spesso misconosciuta sia a livello nazionale che internazionale, il che significa che questi titoli non sono considerati al pari di quelli accademici.

Nella Strategia internazionale della Svizzera nel settore dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione, adottata il 30 giugno 2010, il Consiglio federale ha fissato come obiettivo la promozione del pari riconoscimento nella società dei percorsi formativi di cultura generale e di quelli professionali. Il Dipartimento federale dell'economia (DFE), il Dipartimento federale dell'interno (DFI) e la Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) hanno ribadito questo obiettivo nella Dichiarazione del 30 maggio 2011 sugli obiettivi comuni della politica della formazione per lo spazio formativo svizzero.

La comparabilità tra i titoli svizzeri della formazione professionale e quelli degli altri Paesi europei sarà agevolata grazie a due strumenti: il Quadro nazionale svizzero delle qualifiche (QNQ-CH) e il supplemento al diploma. Il presente avamprogetto dell'ordinanza relativa al Quadro nazionale delle qualifiche per i titoli della formazione professionale getta le basi legali per questi due strumenti. L'avamprogetto dell'ordinanza si fonda sugli articoli 34 e 65 della legge federale del 13 dicembre 2002¹ sulla formazione professionale (LFPPr).

Grazie al QNQ-CH e al supplemento al diploma il sistema svizzero della formazione professionale diventerà più trasparente agli occhi degli altri Paesi europei e i diplomi più comprensibili. Questo consentirà a sua volta di aumentare la mobilità sul mercato del lavoro di specialisti e dirigenti e di rafforzare ulteriormente il sistema della formazione professionale. In base ai requisiti necessari per ottenerlo, ogni titolo svizzero della formazione professionale sarà inserito in uno degli otto livelli previsti nel QNQ-CH e accompagnato da un supplemento al diploma nel quale, oltre a tale livello, verrà indicato quello corrispondente nel Quadro europeo delle qualifiche (QEQ), per agevolarne ancor di più la comparabilità. Il supplemento al diploma conterrà inoltre informazioni grazie alle quali i datori di lavoro in Svizzera e all'estero potranno valutare in modo rapido e pertinente le competenze specialistiche di chi si candida a un posto di lavoro.

Il livello in cui si colloca il titolo nel QNQ-CH e il supplemento al diploma non si riferiscono a una persona specifica, bensì a un titolo. L'adozione del QNQ-CH non ha alcuna ripercussione sul sistema svizzero della formazione professionale né influisce in alcun modo sui titoli e i diplomi.

¹ RS 412.10

1 Premesse

1.1 La formazione professionale svizzera in un'ottica globale

La Svizzera vanta un sistema di formazione professionale collaudato: sulla formazione professionale di base, che offre a due terzi dei giovani delle fondamenta solide per accedere al mercato del lavoro, si innesta la formazione professionale superiore, che conferisce qualificazioni professionali specifiche e prepara gli studenti ad assumere funzioni dirigenziali e specialistiche. A tal fine, la formazione professionale si orienta sulle qualifiche professionali per le quali sussiste un'effettiva domanda sul mercato del lavoro. Questo legame diretto con il mondo del lavoro fa sì che la Svizzera registri un tasso di disoccupazione giovanile tra i più bassi e (visto nell'arco di tutta la vita professionale) un tasso di attività tra i più alti in Europa. Inoltre, questa formazione dalla spiccata vocazione pratica consente di dotare gli specialisti e i dirigenti delle qualifiche richieste dalle imprese.

Il presente avamprogetto dell'ordinanza è stato concepito allo scopo di migliorare le possibilità degli specialisti e dei dirigenti formati in Svizzera di essere assunti all'estero o da datori di lavoro esteri attivi in Svizzera, questo perché i titoli svizzeri della formazione professionale non sono necessariamente noti alle imprese all'estero o a quelle estere operanti in Svizzera. Per i datori di lavoro all'interno o all'esterno del Paese che non conoscono bene il sistema svizzero della formazione professionale può quindi risultare difficile classificare correttamente i titoli dei candidati svizzeri; questi ultimi rischiano così di essere scartati nel processo di selezione, a beneficio di candidati che possiedono titoli più noti (p. es. bachelor o master). Ciò pregiudica gli specialisti in possesso di un titolo della formazione professionale conseguito in Svizzera.

Nella Strategia internazionale della Svizzera nel settore dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione, adottata il 30 giugno 2010, il Consiglio federale ha ribadito l'obiettivo secondo cui le vie della formazione generale e quelle della formazione professionale devono beneficiare, a livello internazionale, di un riconoscimento equivalente nella società. Il 30 maggio 2011, in una Dichiarazione sugli obiettivi comuni della politica della formazione per lo spazio formativo svizzero, il Dipartimento federale dell'interno (DFI), il Dipartimento federale dell'economia (DFE) e la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) hanno precisato tale obiettivo, specificando che la comparabilità dei titoli svizzeri della formazione professionale deve essere garantita nel contesto internazionale. È su questi propositi che poggia l'elaborazione del Quadro nazionale svizzero delle qualifiche (QNQ-CH)² e del modello per il supplemento al diploma. Entrambi questi strumenti sono stati concepiti per rendere i diplomi professionali svizzeri più noti a livello internazionale e per posizionarli su un piano di parità rispetto a quelli della formazione generale e universitaria, mantenendoli tuttavia ben distinti da questi ultimi.

1.2 Strumenti per rafforzare la formazione professionale svizzera

1.2.1 Valore aggiunto del Quadro nazionale svizzero delle qualifiche e del supplemento al diploma

Il QNQ-CH e il supplemento al diploma sono strumenti del processo di Copenhagen, una strategia dell'Unione europea (UE) orientata al mercato del lavoro che punta sullo sviluppo dell'individuo, della capacità concorrenziale e dell'occupazione, nonché sul potenziamento dell'attrattiva della formazione professionale. Al fine di attuare questa strategia, l'UE propone diversi strumenti; tra questi, quelli chiave sono i Quadri nazionali delle qualifiche (QNQ) dei vari Paesi e il Quadro europeo delle qualifiche (QEQ) adottato dall'UE quale ausilio per il confronto dei titoli tra un Paese e l'altro. Gli strumenti del

² Nel contesto di lingua italiana vengono impiegate le abbreviazioni «QNQ» e «QEQ» per riferirsi rispettivamente al Quadro nazionale delle qualifiche e al Quadro europeo delle qualifiche. Esse corrispondono alle abbreviazioni inglesi «NQF» (per «National Qualifications Framework») e «EQF» (per «European Qualifications Framework»). Per creare una distinzione rispetto all'abbreviazione generica «QNQ», il Quadro nazionale svizzero delle qualifiche è stato abbreviato con «QNQ-CH».

processo di Copenhagen sono stati ideati per aumentare la trasparenza dei sistemi di formazione professionale a livello internazionale e facilitare così la mobilità sul mercato del lavoro.

L'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) ha pertanto elaborato gli strumenti a cui il presente avamprogetto dell'ordinanza conferisce una base legale. Ogni titolo svizzero della formazione professionale sarà inserito in un livello del QNQ-CH e accompagnato da un supplemento al diploma. Il livello all'interno del QNQ-CH e il supplemento al diploma non si riferiscono a una persona specifica, bensì a un titolo della formazione professionale. Questi due strumenti descrivono le competenze che una persona ha acquisito conseguendo un determinato titolo.

Il livello attribuito nel QNQ-CH è riportato nel supplemento al diploma quale classificazione di base del titolo e, insieme alle altre informazioni contenute nel supplemento, consente ai datori di lavoro di farsi un'idea delle capacità acquisite dai candidati e di individuare immediatamente le mansioni per le quali sarebbero più indicati. In futuro, il supplemento al diploma sarà rilasciato insieme al certificato federale di formazione pratica, all'attestato federale di capacità, all'attestato professionale federale o al diploma federale. La maggiore trasparenza dei titoli svizzeri della formazione professionale, ottenuta grazie al QNQ-CH e al supplemento al diploma, aumenterà l'attrattiva della formazione professionale svizzera e le possibilità di assunzione all'estero di candidati elvetici, il tutto a beneficio della mobilità sul mercato del lavoro, ma senza che ciò abbia alcuna ripercussione sul sistema svizzero della formazione professionale e sulla sistematica dei titoli rilasciati.

1.2.2 Quadro nazionale svizzero delle qualifiche e Quadro europeo delle qualifiche

Il QNQ-CH è una griglia composta da otto livelli. Ogni titolo svizzero della formazione professionale sarà inserito in uno di questi livelli. La Svizzera non è l'unico Paese ad avere elaborato un sistema di questo tipo. Tutti gli Stati membri dell'UE e numerosi Paesi non europei (p. es. Canada, Sud Africa, India e Nuova Zelanda) stanno preparando o hanno già preparato un QNQ. Affinché i titoli della formazione professionale possano non soltanto essere classificati a livello nazionale, ma diventino più comprensibili e trasparenti anche oltre frontiera, l'UE ha messo a punto il QEQ. Quest'ultimo – analogamente ai vari QNQ – è una griglia composta da più livelli e funge in un certo senso da strumento di conversione: a ogni livello del QNQ-CH corrisponde un livello del QEQ. Grazie a questa corrispondenza un datore di lavoro francese, per esempio, potrà valutare meglio un titolo svizzero della formazione professionale perché potrà rapportarlo al Quadro francese delle qualifiche.

La sistematica del QEQ, definita nel quadro del processo di Copenhagen, si addice bene al sistema svizzero della formazione professionale. Per elaborare il QEQ e il QNQ-CH, è stato infatti adottato un approccio improntato sui risultati³, il che è un vantaggio per un sistema di formazione professionale fortemente incentrato sulla pratica com'è appunto quello svizzero, poiché consente di indicare in modo appropriato la valenza effettiva dei titoli elvetici. Nel realizzare il QNQ-CH si è pertanto prestata attenzione a che l'esperienza pratica ricevesse il giusto peso e venisse rispecchiata nelle descrizioni dei livelli della griglia. L'orientamento ai risultati e il peso attribuito all'esperienza pratica permetteranno di classificare tutti i titoli della formazione professionale in modo adeguato e differenziato (titoli analoghi non saranno necessariamente inseriti nello stesso livello del QNQ-CH).

1.2.3 Supplemento al diploma per i titoli della formazione professionale

Ogni titolo della formazione professionale sarà accompagnato da un supplemento al diploma, rilasciato al termine degli studi insieme al diploma, al certificato o all'attestato finale. Nel supplemento al diploma figurerà il livello del titolo nel QNQ-CH e la descrizione delle competenze acquisite.

Quanto riportato nel supplemento al diploma si basa sui documenti di riferimento⁴ dei titoli della formazione professionale. Il supplemento al diploma non contempla informazioni in più rispetto a quelle

³ La descrizione dei diplomi orientata ai risultati («outcome oriented») indica le competenze effettivamente acquisite, ossia quanto una persona è in grado di fare e non la durata della formazione o l'istituto di formazione.

⁴ Per documenti di riferimento s'intendono quelli su cui si basa un titolo: per quanto riguarda i titoli della formazione professionale di base, si tratta delle ordinanze in materia di formazione, dei piani di formazione e, per i titoli con maturità professionale, dei programmi quadro d'insegnamento; per quanto riguarda i titoli delle scuole specializzate superiori e quelli dei responsabili della formazione, si tratta dei programmi quadro d'insegnamento; e per quanto riguarda gli esami federali di professione e gli esami professionali superiori, si tratta dei regolamenti d'esame e delle direttive.

contenute nei documenti di riferimento; il suo scopo è semplicemente quello di presentare in modo sintetico ma preciso le informazioni di tali documenti che possono essere rilevanti per i datori di lavoro. Il supplemento al diploma viene redatto in tedesco, francese, italiano e inglese.

2 Benefici per l'economia e la società

Per l'economia e la società è essenziale garantire la formazione delle nuove leve di specialisti e dirigenti.

Il QNQ-CH e il supplemento al diploma servono a migliorare la trasparenza dei titoli svizzeri della formazione professionale. Insieme allo schema di riferimento offerto dal QEQ, questi due strumenti permettono alle imprese internazionali aventi poca dimestichezza con il sistema svizzero della formazione professionale di farsi un'idea più precisa del titolo e delle capacità di una persona. Gli specialisti e i dirigenti qualificati in possesso di un titolo svizzero della formazione professionale potranno così avere più possibilità di essere assunti sia all'interno che all'esterno del Paese. Grazie alla maggiore mobilità sul mercato del lavoro che ne consegue, i lavoratori potranno vantare migliori competenze linguistiche, culturali e sociali. Tutto ciò aumenterà l'attrattiva della formazione professionale.

L'introduzione del QNQ-CH non ha alcuna ripercussione legale sulle condizioni salariali o sulla permeabilità del sistema di formazione. Il fatto di collocare un titolo della formazione professionale in un determinato livello del QNQ-CH non equivale a riconoscere una qualificazione professionale né ad autorizzare l'esercizio di una professione regolamentata⁵. La classificazione nei livelli del QNQ-CH, inoltre, non apre automaticamente le porte a una formazione di livello superiore.

3 Rapporto con altre iniziative nel settore dell'istruzione

Oltre al processo di Copenhagen, vi sono altre iniziative nel settore dell'istruzione a livello internazionale che si riallacciano al presente avamprogetto dell'ordinanza. Qui di seguito sono illustrate le interconnessioni e la compatibilità del QNQ-CH e del QEQ con tre progetti di rilievo: il Quadro dei titoli accademici dell'area europea dell'istruzione superiore, la classificazione internazionale standard dei livelli e tipi di istruzione («International Standard Classification of Education», ISCED) e il riconoscimento delle qualifiche professionali di chi possiede un titolo estero.

3.1 Quadro dei titoli accademici dell'area europea dell'istruzione superiore

Sulla strategia di Lisbona dell'UE si basano due processi distinti: il processo di Copenhagen, attraverso il quale sono perseguiti gli obiettivi della strategia di Lisbona nel settore della formazione professionale, e la riforma di Bologna⁶, che riguarda il settore universitario e il cui scopo principale è l'armonizzazione dei livelli di studio. Il processo di Copenhagen non si prefigge di armonizzare i sistemi di formazione professionale, bensì di aumentarne la trasparenza e la comparabilità.

Sia il processo di Copenhagen che la riforma di Bologna comportano l'elaborazione di un quadro delle qualifiche finalizzato a classificare i titoli. L'oggetto del presente avamprogetto dell'ordinanza è il QNQ-CH, elaborato nel quadro del processo di Copenhagen. Frutto della riforma di Bologna è invece il Quadro nazionale delle qualifiche per le scuole universitarie svizzere (nqf.ch-HS). Così come il QNQ-CH, anche il nqf.ch-HS è una griglia composta da più livelli, in questo caso tre invece degli otto del QNQ-CH. Le descrizioni dei livelli del nqf.ch-HS si basano sui cosiddetti descrittori di Dublino⁷, nei quali sono descritti per i tre livelli i risultati dell'apprendimento necessari per un diploma di bachelor, master o dottorato. Il nqf.ch-HS non è materia del presente avamprogetto dell'ordinanza.

⁵ Per professione regolamentata si intende un'attività o un gruppo di attività professionali per le quali l'accesso alle medesime o l'esercizio o una delle modalità di esercizio dell'attività sono subordinati, direttamente o indirettamente, mediante disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di un diploma.

⁶ Si vedano anche le Direttive del 4 dicembre 2003 per il rinnovamento coordinato dell'insegnamento nelle università svizzere nell'ambito del processo di Bologna (Direttive di Bologna) e le Direttive del 5 dicembre 2002 per l'attuazione della dichiarazione di Bologna nelle scuole universitarie professionali e nelle alte scuole pedagogiche (Dichiarazione di Bologna).

⁷ <http://www.crus.ch/information-programme/qualifikationsrahmen-nqfch-hs/der-qualifikationsrahmen/dublin-deskriptoren.html> (in tedesco, francese e inglese)

3.2 ISCED

La classificazione internazionale standard dei livelli e tipi di istruzione («International Standard Classification of Education», ISCED) è stata sviluppata dall'UNESCO come strumento di classificazione e caratterizzazione dei livelli e tipi di istruzione. Impiegata sin dal 1975, nel novembre del 2011 l'UNESCO ne ha adottato una nuova versione (ISCED 2011), destinata a rimpiazzare l'ISCED 97 nel corso dei prossimi anni.

La classificazione ISCED si basa sulla durata della formazione; le competenze acquisite durante l'esperienza professionale hanno un peso relativo, al contrario di quanto avviene nel QEQ, dove il metodo di classificazione si basa sulle capacità effettivamente acquisite con un titolo (orientamento ai risultati). Soprattutto nel caso dei titoli della formazione professionale superiore, ma anche per quelli della formazione professionale di base, in Svizzera la durata della formazione o il numero di lezioni non è direttamente proporzionale alle qualifiche ottenute.

Il livello ISCED potrebbe eventualmente figurare nel supplemento al diploma accanto a quello del QNQ-CH.

3.3 Diplomi esteri: riconoscimento delle qualifiche professionali

L'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (di seguito ALC)⁸ è entrato in vigore il 1° giugno 2002. L'allegato III dell'ALC disciplina il reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali e, di conseguenza, l'ammissione sul mercato del lavoro delle professioni regolamentate⁹. Il 30 settembre 2011 il Comitato misto UE-Svizzera istituito con l'ALC ha adottato la Decisione numero 2/2011¹⁰ che sostituisce l'allegato III all'ALC. La Decisione prevede tra le altre cose il recepimento della Direttiva 2005/36/CE¹¹ che, entrata in vigore nell'UE nel 2005, doveva essere implementata dagli Stati membri sul territorio nazionale entro il 20 ottobre 2007. La Direttiva stabilisce che le norme dei regimi di riconoscimento delle qualifiche professionali vengano razionalizzate e semplificate al fine di agevolare la mobilità dei professionisti in Europa. La Svizzera ha recepito la Direttiva 2005/36/CE¹² per garantire che, in Svizzera e negli Stati membri dell'UE, siano applicate le stesse regole in materia di riconoscimento delle qualifiche.

Conformemente all'articolo 69 dell'ordinanza del 19 novembre 2003¹³ sulla formazione professionale (OFPr), l'UFFT riconosce i titoli esteri in ambito di formazione professionale se questi sono rilasciati o riconosciuti dallo Stato d'origine e se sono equipollenti a un titolo svizzero. Questa disposizione si applica anche a chi ha conseguito un titolo al di fuori dell'UE e ne richiede il riconoscimento.

Il riconoscimento delle qualifiche professionali conformemente alla Direttiva 2005/36/CE (per i cittadini degli Stati membri dell'UE o dell'AELS) oppure all'articolo 69 OFPr (anche per i cittadini di Stati terzi) non è in competizione con la sistematica del QEQ e del QNQ: l'indicazione del livello QEQ/QNQ non implica il riconoscimento di qualifiche professionali secondo la Direttiva 2005/36/CE o l'articolo 69 OFPr. La classificazione secondo il QNQ e lo schema di riferimento offerto dal QEQ, nonché le descrizioni contenute nel supplemento al diploma possono e dovrebbero servire più che altro da ausilio nella valutazione dei titoli esteri in sede di riconoscimento secondo la Direttiva 2005/36/CE o dell'articolo 69 OFPr.

⁸ RS 0.142.112.681

⁹ Cfr. nota n. 5

¹⁰ Decisione n. 2/2011 del Comitato misto UE-Svizzera istituito dall'articolo 14 dell'Accordo tra la Comunità europea e i suoi membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, del 30 settembre 2011, che sostituisce il relativo allegato III (Reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali), GU L 277 del 22.10.2011, pag. 20-35.

¹¹ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, GU L 255 del 30.09.2005, pag. 22.

¹² La Decisione n. 2/2011 del Comitato misto UE-Svizzera del 30 settembre 2011 è entrata provvisoriamente in vigore il 1° novembre 2011, fatta eccezione per il titolo II della Direttiva 2005/36/CE. La Svizzera deve notificare l'entrata in vigore definitiva entro due anni dalla firma della Decisione.

¹³ RS 412.101

4 Attuazione degli strumenti

Nei capitoli che seguono vengono presentate le modalità d'attuazione degli strumenti illustrati sopra. Ai fini dell'attuazione l'UFFT e i partner della formazione professionale collaborano nel rispetto delle competenze stabilite. L'obiettivo è quello di classificare ogni titolo svizzero della formazione professionale in uno dei livelli del QNQ-CH basandosi sull'avamprogetto dell'ordinanza proposto. Nello stesso tempo, per ogni titolo verrà elaborato un supplemento al diploma. Il tutto si verificherà immediatamente dopo l'entrata in vigore del presente avamprogetto dell'ordinanza.

4.1 Procedura per classificare i titoli nel QNQ-CH

La procedura stabilita per classificare i titoli nel QNQ-CH prevede che l'UFFT confronti le competenze riportate nei documenti di riferimento con le descrizioni dei livelli del QNQ-CH al fine di individuare in quale livello si potrebbe collocare il titolo in esame. Su questa base l'UFFT invia ai partner della formazione professionale una proposta di classificazione. I partner esprimono quindi il proprio parere sulla proposta riguardante il diploma di propria competenza. Infine, l'UFFT e i partner competenti decidono di comune accordo il livello da attribuire.

Una volta stabilito il livello appropriato, i titoli sono registrati nell'allegato 2 del presente avamprogetto dell'ordinanza con l'indicazione della denominazione esatta del titolo protetto e della classificazione nel rispettivo livello del QNQ-CH. L'inclusione nell'allegato rende la classificazione del titolo giuridicamente vincolante.

Se i documenti di riferimento sono modificati o se ne vengono elaborati di nuovi, la verifica e la definizione del livello del titolo nel QNQ-CH nonché l'elaborazione del supplemento al diploma devono essere incluse nella procedura di modifica o elaborazione dell'atto normativo pertinente.

I diplomi professionali che dovranno essere classificati per primi sono quelli i cui titolari operano in un mercato del lavoro a forte orientamento internazionale e per la cui mobilità professionale è importante che il titolo riceva un'adeguata classificazione nel QNQ-CH. L'UFFT prevede di stabilire nel corso del 2012, insieme ai partner competenti, la tabella di marcia per la classificazione dei titoli dei diversi settori e livelli formativi.

4.2 Elaborazione e rilascio del supplemento al diploma

Così come i livelli previsti dal QNQ-CH, anche il supplemento al diploma è elaborato dall'UFFT in collaborazione con i partner della formazione professionale e nel quadro dei processi esistenti. Sulla base dei documenti di riferimento pertinenti l'UFFT elabora una proposta di supplemento e la sottopone ai partner, i quali esprimono il proprio parere al riguardo. Dopodiché, l'UFFT e i partner competenti si accordano sulla versione finale del supplemento.

L'obiettivo è che a ogni titolo corrisponda un supplemento al diploma nella lingua ufficiale del caso o in inglese. All'organo responsabile per il rilascio del titolo compete anche il rilascio del supplemento al diploma. Per quanto riguarda gli esami federali di professione e gli esami professionali superiori, l'organo in questione è l'UFFT, nel caso delle scuole specializzate superiori e dei responsabili della formazione professionale, si tratta invece degli operatori della formazione professionale e per la formazione professionale di base, dei Cantoni.

Le persone che hanno conseguito un titolo della formazione professionale prima che a tale titolo fosse stato attribuito un livello del QNQ-CH possono chiedere a posteriori, a determinate condizioni e dietro pagamento di un emolumento, che l'UFFT elabori il corrispondente supplemento al diploma. L'emolumento è calcolato conformemente all'ordinanza del 16 giugno 2006¹⁴ sugli emolumenti UFFT (OEm-UFFT).

¹⁴ RS 412.109.3

5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Per poter stabilire ed effettuare le classificazioni dei titoli nei livelli del QNQ-CH ed elaborare il supplemento al diploma sarà necessario mantenere, a livello federale, le percentuali dei posti esistenti, già previste nel progetto del messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2013–2016 (Messaggio ERI 2013–2016). Qualsiasi onere aggiuntivo in termini di personale (p. es. per le traduzioni) o finanziario (p. es. per i costi di stampa del supplemento al diploma) sarà assorbito internamente.

I partner della formazione professionale collaborano alla classificazione dei diplomi di propria competenza nell'ambito dei processi esistenti e hanno inoltre la possibilità di esprimere il proprio parere sia sulla proposta di classificazione del titolo sia sulla formulazione del supplemento al diploma.

Ai Cantoni compete il rilascio del supplemento al diploma relativo ai titoli della formazione professionale di base, mentre agli operatori della formazione quello dei titoli delle scuole specializzate superiori e dei responsabili della formazione professionale. Gli organi responsabili per il rilascio del supplemento al diploma devono sostenere le spese per la stampa dei supplementi e provvedere ai necessari adeguamenti delle applicazioni informatiche.

6 Aspetti giuridici

6.1 Basi legali

Il presente avamprogetto dell'ordinanza si basa sugli articoli 34 e 65 LFPr. Conformemente all'articolo 34 capoverso 1 LFPr, il Consiglio federale disciplina le esigenze relative alle procedure di qualificazione. Garantisce la qualità e la comparabilità delle procedure di qualificazione. Da questa disposizione emerge chiaramente che il Consiglio federale, oltre che a disciplinare le esigenze relative alle procedure di qualificazione, è tenuto a definirne le condizioni quadro, ossia a stabilire come vanno impostate tali procedure, a quali direttive devono attenersi, cosa può essere oggetto di verifica e come vanno documentati i risultati ottenuti.

6.2 Rapporto con il diritto europeo

Nell'UE il settore dell'istruzione è di competenza dei singoli Stati membri. Secondo il Trattato sul funzionamento dell'UE (artt. 165 e 166), l'UE contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione. Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dai pertinenti articoli del Trattato, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare misure d'incentivazione; il Consiglio può inoltre adottare raccomandazioni su proposta della Commissione. Il QEQ, il QNQ e il supplemento al diploma contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi dell'UE in ambito di istruzione sanciti negli articoli 165 e 166 del Trattato.

La Raccomandazione sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente¹⁵, su cui si fonda l'elaborazione dei suddetti strumenti, è stata adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'UE il 23 aprile 2008. In tale Raccomandazione gli Stati membri dell'UE sono invitati a usare il Quadro europeo delle qualifiche come strumento di riferimento e a rapportarvi i loro sistemi nazionali delle qualifiche in sede di elaborazione dei quadri nazionali delle qualifiche. Poiché riflettono i sistemi d'istruzione dei vari Stati membri, i QNQ presentano strutture eterogenee: il numero di livelli può cioè variare da un quadro all'altro così come le descrizioni dei vari livelli. Il QEQ funge pertanto da strumento di riferimento per i singoli QNQ: ogni livello di un QNQ è cioè rapportato al livello corrispondente nel QEQ. Sapendo in quale livello del proprio QNQ si inserisce un dato titolo, i datori di lavoro di un determinato Stato possono classificare meglio i titoli rilasciati in un altro Stato.

Né gli Stati membri dell'UE né la Svizzera sono vincolati legalmente a rispettare le raccomandazioni di cui sopra. Ciononostante, numerosi Stati hanno già proceduto all'attuazione della Raccomandazione

¹⁵ Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:111:0001:0007:it:PDF>)

sulla costituzione del QEQ a livello nazionale. Nel quadro di diverse dichiarazioni politiche (Dichiarazione di Copenhagen¹⁶, Bruges Communiqué¹⁷), gli Stati membri dell'UE si sono impegnati politicamente a perseguire gli obiettivi della Raccomandazione sulla costituzione del QEQ. I numerosi QNQ, elaborati o in corso di elaborazione, rappresentano insieme al QEQ le colonne portanti su cui poggerà l'evoluzione verso una maggiore accettazione e attrattiva dei titoli della formazione professionale. Attualmente (dati riferiti al dicembre 2011), 34 Stati stanno sviluppando, attuando o valutando un quadro nazionale delle qualifiche e 10 Stati hanno già rapportato il proprio QNQ al QEQ. Questa tendenza non sarà priva di ripercussioni per la Svizzera: da un lato, i lavoratori in possesso di un titolo svizzero trarranno beneficio dal fatto di potere legittimare il proprio titolo facendo riferimento a uno dei livelli del QEQ e, dall'altro, i livelli del QEQ acquisteranno sempre più peso in Svizzera, tanto nei grossi gruppi esteri quanto nelle imprese elvetiche.

7 Commenti alle disposizioni dell'ordinanza

Titolo

Il titolo dell'avamprogetto dell'ordinanza definisce l'oggetto giuridico, ossia l'istituzione del Quadro nazionale delle qualifiche per i titoli della formazione professionale. L'avamprogetto dell'ordinanza disciplina l'obiettivo, la struttura e il funzionamento del Quadro nazionale svizzero delle qualifiche (QNQ-CH).

Ingresso

Nell'ingresso figurano le basi legali dell'avamprogetto dell'ordinanza, ossia l'articolo 34 (Esigenze relative alle procedure di qualificazione) e la disposizione esecutiva dell'articolo 65 LFPr.

Art. 1 Scopo e oggetto

Capoverso 1: l'oggetto dell'ordinanza è il QNQ-CH. Il sistema del QNQ-CH si compone di due elementi principali: la griglia dei livelli, in cui sono collocati i titoli sulla base delle descrizioni dettagliate delle competenze pratiche (descrizioni orientate ai risultati), e il supplemento al diploma, un documento ufficiale contenente le informazioni principali sulle caratteristiche determinanti per la classificazione del titolo in un determinato livello.

Capoverso 2: il QNQ-CH è volto a promuovere la trasparenza e la comparabilità dei titoli della formazione professionale nonché la mobilità sul mercato del lavoro. La trasparenza e la comparabilità dei titoli della formazione professionale a livello internazionale saranno migliorate rapportando il QNQ-CH al QEQ. Quest'ultimo funge da strumento di conversione tra i vari sistemi di valutazione nazionali facendo in modo che, in futuro, gli operatori del mercato del lavoro possano procedere a un confronto immediato (cioè non mediato da processi di chiarimento a volte impraticabili) tra i titoli svizzeri della formazione professionale e titoli relativi allo stesso settore, a un settore analogo o riguardante praticamente lo stesso campo d'attività.

Art. 2 Campo d'applicazione

Capoverso 1: le disposizioni dell'avamprogetto dell'ordinanza si applicano ai titoli della formazione professionale formale per i quali vigono le norme della LFPr, ossia a tutti i titoli disciplinati dall'UFFT.

L'UFFT emana le ordinanze in materia di formazione e approva i piani di formazione nel settore della formazione professionale di base (cap. 2 LFPr). Le formazioni terminano di norma con il conseguimento di un certificato federale di formazione pratica o di un attestato federale di capacità. La formazione professionale di base può essere integrata da una formazione generale approfondita per l'esame di maturità professionale federale. L'UFFT approva inoltre gli atti normativi nel settore della formazione professionale superiore (cap. 3 LFPr). Il superamento degli esami di professione comporta il rilascio di un attestato professionale federale; se si superano gli esami professionali superiori viene invece rilasciato un diploma federale. I titoli sono rilasciati dalle organizzazioni del mondo del lavoro (OdL) in quanto istituzioni responsabili per l'organizzazione degli esami. La formazione professionale superiore contempla anche i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori (SSS), che si concludono con il conseguimento di un diploma riconosciuto a livello federale. I cicli di formazione delle

¹⁶ http://ec.europa.eu/education/pdf/doc125_en.pdf

¹⁷ http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/vocational/bruges_en.pdf

SSS si basano su programmi quadro d'insegnamento. Le OdL emanano tali piani in collaborazione con gli operatori della formazione e l'UFFT li approva. La qualifica dei responsabili della formazione professionale si basa sui programmi quadro d'insegnamento approvati dall'UFFT.

Dal campo d'applicazione dell'avamprogetto dell'ordinanza sono esclusi i titoli dei formatori attivi in aziende di tirocinio (perché per acquisire le competenze richieste sono necessarie soltanto 100 ore di studio) e i titoli dei consulenti in orientamento professionale, studi e carriera. La formazione di questi consulenti avviene infatti a livello universitario.

Non sono considerati titoli della formazione professionale ai sensi di questo articolo quelli della formazione professionale continua menzionati nel capitolo 4 della LFPr (formazione non formale), rilasciati da numerosi operatori aventi uno stretto rapporto con il mondo del lavoro.

Capoverso 2: nell'ottica del sistema formativo, i titoli conseguiti in seguito a cicli di studio postdiploma delle scuole specializzate superiori sono considerati titoli della formazione continua. In quanto tali, sono titoli della formazione non formale e non rientrano quindi nel campo d'applicazione dell'avamprogetto dell'ordinanza¹⁸.

Art. 3 Principi

Capoverso 1: il QNQ-CH prevede tre colonne (conoscenze, abilità e competenze di transfer). Ogni colonna designa una categoria di requisiti da soddisfare affinché un titolo possa essere collocato in un determinato livello. Le descrizioni orientate ai risultati, dalle cui sfumature linguistiche emergono le differenze tra un livello e l'altro, definiscono le qualifiche che un determinato titolo conferisce a uno specialista medio del settore in esame. Nella colonna relativa alle «conoscenze», per esempio, le descrizioni dei livelli contengono informazioni dettagliate sul «sapere» e sul «comprendere»; le «abilità» vengono distinte in «abilità procedurali» e «abilità sensomotorie» e le competenze di transfer in «competenze personali» e «competenze professionali». Dal punto di vista pratico, è rilevante che anche il QEQ consti di otto livelli.

Capoverso 2: il livello del QNQ-CH si riferisce a un titolo della formazione professionale. Per ogni titolo della formazione professionale è indicata la corrispondenza a un livello.

Capoversi 3–5: il supplemento al diploma è un documento ufficiale e serve a integrare il QNQ-CH fornendo determinate informazioni (cfr. commento all'art. 1). Esso consente a chi detiene un determinato titolo di attestare le proprie conoscenze, abilità e competenze di transfer; serve inoltre ai datori di lavoro perché conferisce maggiore trasparenza e chiarezza ai titoli. Il supplemento al diploma contiene una descrizione sintetica delle conoscenze, delle abilità e delle competenze di transfer acquisite, nonché altre informazioni riguardanti i campi d'attività professionale nei quali il titolare del titolo può operare. Nell'allegato 3 dell'avamprogetto dell'ordinanza è riportato un modello di supplemento. Il supplemento al diploma viene redatto nelle tre lingue ufficiali (tedesco, francese e italiano) e in inglese.

Art. 4 Classificazione dei titoli

Capoverso 1: le descrizioni dei livelli contengono, per ognuno degli otto livelli del QNQ-CH, i requisiti relativi alle tre categorie menzionate sopra (conoscenze, abilità e competenze di transfer). Sulla base di questi requisiti l'UFFT stabilisce la classificazione dei titoli nel QNQ-CH, tenendo conto del fatto che a una stessa categoria non corrisponde necessariamente lo stesso livello. Può succedere, per esempio, che per un determinato titolo le conoscenze si collochino al livello 5, mentre le capacità e le competenze di transfer al livello 4. Alla luce della valutazione complessiva, il titolo viene classificato nel livello pertinente del QNQ-CH.

Capoverso 2: i documenti di riferimento rappresentano le fonti di informazioni giuridicamente vincolanti da cui si possono desumere le conoscenze, capacità e competenze di transfer di cui deve disporre il detentore del titolo per poter soddisfare i requisiti richiesti nella prassi professionale. I documenti di riferimento si differenziano a seconda dei titoli (certificato federale di formazione pratica, attestato federale di capacità con o senza maturità professionale, attestato professionale federale o diploma federale, nonché diplomi delle scuole specializzate superiori e dei responsabili della formazione pro-

¹⁸ Cfr. documentazione per la consultazione relativa all'avamprogetto di legge federale sulla formazione continua (AP LFCo), in particolare la modifica del diritto vigente, n. 2 art. 29 cpv. 3, 1° periodo e il relativo rapporto esplicativo (pag. 57).

fessionale). I processi di garanzia della qualità messi in atto consentono di assicurare che la persona in questione possieda veramente le conoscenze, abilità e competenze di transfer dedotte dai documenti di riferimento.

I documenti di riferimento sono essenzialmente gli atti normativi concernenti la formazione in esame. La revisione di un atto normativo in materia di formazione può pertanto comportare l'adeguamento del livello attribuito al titolo corrispondente nel QNQ-CH: in caso di revisione occorre cioè verificare se le modifiche apportate ai requisiti che i professionisti in questione sono tenuti a soddisfare in termini di conoscenze, abilità e competenze di transfer e che sono descritti nel QNQ-CH implicano un cambiamento del livello in cui è stato collocato il titolo.

Art. 5 Procedure

Capoverso 1: l'UFFT classifica i titoli della formazione professionale nell'ambito della procedura già prevista dalla legislazione sulla formazione professionale. Tale procedura contempla l'emanazione delle ordinanze in materia di formazione (art. 19 cpv. 1 LFPr), dei regolamenti d'esame (art. 28 cpv. 2 LFPr), dei programmi quadro d'insegnamento per i responsabili della formazione professionale (art. 49 OFPr), del programma quadro d'insegnamento per la maturità professionale (art. 12 dell'ordinanza del 24 giugno 2009¹⁹ sulla maturità professionale federale; OMPPr) e dei programmi quadro d'insegnamento per i cicli di formazione nelle scuole specializzate superiori (art. 6 cpv. 2 dell'ordinanza del DFE dell'11 marzo 2005²⁰ concernente le esigenze minime per il riconoscimento dei cicli di formazione e degli studi postdiploma delle scuole specializzate superiori; OERic-SSS). Nel quadro di questa procedura l'UFFT classifica i titoli in esame in un livello del QNQ-CH sulla base dei requisiti concernenti le conoscenze, abilità e competenze di transfer descritti nei documenti di riferimento; nel contempo, elabora una proposta di supplemento al diploma. L'UFFT sottopone quindi il supplemento al diploma e la classificazione del titolo ai partner della formazione professionale i quali esprimono il proprio parere in proposito entro un termine da stabilire. Dopodiché si procede alla classificazione definitiva dei titoli. Per tutte le procedure vale lo stesso principio secondo cui la classificazione in un dato livello non costituisce un atto amministrativo isolato, ma si iscrive nell'attività legislativa. Il detentore del titolo non può quindi far valere alcun rimedio giuridico contro la classificazione.

Capoverso 2: l'UFFT può classificare i titoli della formazione professionale anche nel quadro di una procedura separata. Le classificazioni effettuate in procedura separata non sono vincolate alle revisioni degli atti normativi di cui al capoverso 4. In questi casi, l'UFFT prepara le classificazioni come per la procedura di cui al capoverso 1 e le sottopone ai partner interessati affinché questi possano esprimere il proprio parere. Dopodiché l'UFFT procede alla classificazione definitiva dei titoli. Una volta inclusa nell'elenco di cui all'allegato 2, la classificazione diventa vincolante (cfr. commento al cpv. 3). L'integrazione delle classificazioni negli atti normativi di cui al capoverso 4 può avvenire in un secondo momento, cioè quando l'atto pertinente è modificato. L'opzione della procedura separata consente di classificare i titoli in modo rapido ed efficiente.

Capoverso 3: l'UFFT include tutti i titoli nell'allegato 2 del presente avamprogetto dell'ordinanza, con l'indicazione della denominazione esatta del titolo protetto e della classificazione nel rispettivo livello del QNQ-CH (cfr. art. 6, «Elenco»). Una volta inclusa nell'allegato, la classificazione del titolo diventa giuridicamente vincolante.

Capoverso 4: oltre che ad essere riportate nell'elenco di cui all'allegato 2, le classificazioni sono integrate nelle pertinenti ordinanze in materia di formazione, nei regolamenti d'esame e nei programmi quadro d'insegnamento.

- Lettera a: le ordinanze in materia di formazione sono emanate dall'UFFT (art. 19 cpv. 1 LFPr). In futuro, la classificazione dei titoli della formazione professionale nel QNQ-CH potrà essere integrata nella pertinente ordinanza in materia di formazione nel quadro della procedura di emanazione.

- Lettera b: la classificazione dei titoli con una formazione generale approfondita per la maturità professionale in uno dei livelli del QNQ-CH potrà essere disciplinata nel corrispondente programma quadro d'insegnamento.

¹⁹ RS 412.103.1

²⁰ RS 412.101.61

- Lettera c: i regolamenti d'esame riguardanti i titoli con attestato professionale federale o diploma federale sono emanati dalle OdL (art. 28 cpv. 2 LFPr); le classificazioni nel QNQ-CH saranno integrate nei regolamenti d'esame.
- Lettera d: i cicli di studio delle scuole specializzate superiori si basano su programmi quadro d'insegnamento emanati dagli operatori della formazione in collaborazione con le OdL e approvati dall'UFFT (art. 6 cpv. 2 OERic-SSS). Oltre al contenuto di cui all'articolo 7 OERic-SSS, questi programmi quadro includeranno le classificazioni nel QNQ-CH.
- Lettera e: la qualificazione dei responsabili della formazione professionale si basa sui programmi quadro d'insegnamento emanati dall'UFFT (art. 49 OFPr). In futuro, la classificazione dei titoli dei responsabili della formazione professionale in un dato livello del QNQ-CH sarà integrata in questi programmi quadro.

Art. 6 Elenco

Nell'allegato 2 dell'avamprogetto dell'ordinanza l'UFFT riporta un elenco dei titoli classificati. Una volta inclusa nell'allegato, la classificazione del titolo diventa giuridicamente vincolante. L'elenco consente a un'ampia cerchia di destinatari (associazioni di settore, datori di lavoro, istituzioni di formazione e terzi interessati, p. es. professionisti che operano sullo stesso mercato) di confrontare le classificazioni attribuite ai diplomi.

Art. 7 Rilascio del supplemento al diploma

Il supplemento al diploma viene rilasciato insieme al certificato o al certificato delle note dallo stesso organo responsabile per il rilascio del certificato federale di formazione pratica, dell'attestato di capacità, dell'attestato professionale o del diploma. Il supplemento verrà redatto nella lingua ufficiale del caso oppure in inglese.

Gli organi responsabili per gli attestati federali di capacità e i certificati federali di formazione pratica sono i Cantoni; per i titoli delle scuole specializzate superiori e dei responsabili della formazione professionale, gli operatori della formazione; e per i titoli rilasciati in seguito agli esami federali di professione e agli esami professionali superiori, l'UFFT.

Art. 8 Esecuzione

L'esecuzione del presente avamprogetto dell'ordinanza compete all'UFFT.

Art. 9 Modifica del diritto vigente

Nell'ordinanza sulla formazione professionale occorre definire le basi legali per poter includere la classificazione dei titoli della formazione professionale nei pertinenti atti normativi in materia di formazione (ordinanze in materia di formazione, regolamenti d'esame o programmi quadro d'insegnamento).

Nell'ordinanza sulla maturità professionale occorre prevedere la base legale per la classificazione della maturità professionale nel programma quadro d'insegnamento.

Art. 10 Supplemento al diploma per i titoli conseguiti prima dell'entrata in vigore della presente ordinanza

In questo articolo sono sancite le condizioni in base alle quali chi detiene un titolo della formazione professionale può richiedere all'UFFT il rilascio, dietro pagamento di un emolumento, del relativo supplemento al diploma. Tali condizioni prevedono il rilascio del supplemento soltanto se il detentore del titolo in questione è autorizzato ad avvalersi del relativo titolo protetto oppure se i documenti di riferimento non hanno subito variazioni rilevanti ai fini della classificazione dopo il rilascio del titolo. L'UFFT decide l'importo dell'emolumento, eventualmente dopo aver consultato le OdL e i Cantoni.

8 Elenco delle abbreviazioni

Abbreviazione	Significato
ALC	Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone
AP LFCo	Avamprogetto di legge federale sulla formazione continua (in procedura di consultazione)
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
CSFP	Conferenza svizzera degli uffici della formazione professionale
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
QEQ	Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente
ISCED	<i>International Standard Classification of Education</i>
LASU	Legge federale del 30 settembre 2011 sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero
LFPr	Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (Legge sulla formazione professionale)
nqf.ch-HS	Quadro nazionale delle qualifiche per le scuole universitarie svizzere
OdL	Organizzazione(i) del mondo del lavoro
OERic-SSS	Ordinanza del DFE dell'11 marzo 2005 concernente le esigenze minime per il riconoscimento dei cicli di formazione e degli studi postdiploma delle scuole specializzate superiori
OFPr	Ordinanza del 19 novembre 2003 sulla formazione professionale
OMPr	Ordinanza del 24 giugno 2009 sulla maturità professionale federale (Ordinanza sulla maturità professionale)
OSUP	Ordinanza dell'11 settembre 1996 sull'istituzione e la gestione delle scuole universitarie professionali (Ordinanza sulle scuole universitarie professionali)
QNQ	Quadro nazionale delle qualifiche
QNQ-CH	Quadro nazionale svizzero delle qualifiche per i titoli della formazione professionale
SSS	Scuole specializzate superiori
UE	Unione europea
UFFT	Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia