

13.038

Messaggio concernente la legge federale sulla formazione continua

del 15 maggio 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sulla formazione continua.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2012 | M | 09.3883 | Formazione per genitori compresa nella legge sulla formazione continua (N 14.4.11, Tschümperlin; S 6.12.11; N 13.3.12) |
| 2009 | P | 08.4025 | Offensiva a favore della formazione continua (S 5.3.09, Sommaruga Simonetta) |
| 2007 | M | 07.3283 | Lotta all'illetteratismo (S 19.6.07, Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura S, 07.012; N 20.9.07; S 25.9.07) |

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

15 maggio 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La nuova legge sulla formazione continua dà attuazione al mandato costituzionale del 2006: disciplina la formazione continua all'interno dello spazio formativo svizzero e ne definisce i principi. La legge è stata concepita come legge quadro; pertanto, diventa il quadro di riferimento per le norme che già disciplinano la formazione continua nella legislazione speciale della Confederazione. Essa ha lo scopo di rafforzare le attività di formazione continua la cui organizzazione pertiene principalmente al settore privato e per le quali la responsabilità è individuale; la priorità non è data agli interventi statali.

Situazione iniziale

Il 21 maggio 2006 il Popolo e i Cantoni hanno approvato a larga maggioranza le nuove disposizioni costituzionali in materia di formazione. Secondo la riorganizzazione legislativa in materia di formazione, la Confederazione e i Cantoni hanno il compito di provvedere insieme a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero (art. 61a della Costituzione federale del 18 aprile 1999, Cost.). Oltre al settore scolastico cantonale (art. 62 Cost.), costituiscono tale spazio formativo la formazione professionale (art. 63 Cost.), le scuole universitarie (art. 63a Cost.), la ricerca (art. 64 Cost.) e il perfezionamento (art. 64a Cost.).

Con l'articolo 64a Cost., la formazione continua è per la prima volta disciplinata a livello costituzionale e integrata nella politica in materia di formazione. Nel contempo, con l'esplicita aggiunta della formazione continua nella Costituzione, è stato completato lo spazio formativo svizzero. Sinora mancava una base legale che consentisse di collocare la formazione continua in una prospettiva formativa integrata e di sviluppare una politica uniforme in materia di formazione continua.

Con il nuovo mandato per definire i principi concernenti la formazione continua, alla Confederazione viene ora attribuita la competenza di promuovere la formazione continua e il compito di fissare ambiti e criteri a livello di legge.

La formazione continua è il frutto di un'evoluzione sia storica sia pragmatica. Ciò ha portato a una percezione eterogenea del concetto e, a seconda del contesto, a discrepanze terminologiche. Le disposizioni sulla formazione continua sono contenute in varie leggi specifiche, diverse delle quali esulano dallo spazio formativo. L'applicazione dell'articolo 64a Cost. consente per la prima volta di definire la nozione di formazione continua e di integrarla nell'intero spazio formativo.

Il sistema formativo svizzero disciplinato dallo Stato è estremamente vasto. Tuttavia, mancavano finora le relazioni tra la cosiddetta formazione formale e il settore della formazione continua. In sede di elaborazione del disegno di legge è stato oltremodo difficile definire tali relazioni e formulare una politica complessiva in materia di formazione continua.

Contenuto del disegno

Il presente disegno di legge si prefigge di rafforzare quel genere di formazione continua la cui organizzazione pertiene principalmente al settore privato e per la quale la responsabilità rimane sul piano individuale. La priorità non è data agli interventi statali. Si tratta piuttosto di perfezionare determinate condizioni quadro ai fini di agevolare lo sviluppo personale delle persone attraverso la formazione continua e di consentire un adeguamento flessibile delle offerte secondo le evoluzioni future.

Fornendo un concetto univoco e principi condivisi, la prevista legge sulla formazione continua contribuisce alla coerenza della legislazione in materia di formazione e al buon coordinamento in questo ambito. Inoltre, contemplando la possibilità di riconoscimento degli apprendimenti acquisiti durante attività di formazione continua e formazione informale, essa permette di stabilire dei nessi con la formazione formale.

Definizioni

La legge sulla formazione continua intende rafforzare l'apprendimento permanente all'interno dello spazio formativo svizzero. Il disegno di legge definisce la formazione continua (formazione non formale) come apprendimento in contesti formativi strutturati che si collocano al di fuori della formazione formale.

La formazione formale include la formazione disciplinata dallo Stato impartita nella scuola dell'obbligo o che porta al conseguimento di un titolo di livello secondario II, della formazione professionale superiore, a un grado accademico oppure a un titolo che costituisce la premessa per l'esercizio di un'attività professionale regolamentata dallo Stato.

Esiste inoltre la formazione informale, che consiste nell'apprendimento personale al di fuori di qualsiasi relazione strutturata di insegnamento-apprendimento, per esempio lo studio individuale, la lettura di letteratura specializzata o l'apprendimento in famiglia. La formazione informale è per definizione esente da qualsivoglia disciplinamento.

Principi

Il disegno di legge enuncia una serie di principi tesi a instaurare un clima generalmente propizio alla formazione.

- *Responsabilità: la responsabilità per la formazione continua spetta innanzitutto al singolo individuo. È però anche nell'interesse dei datori di lavoro favorire la formazione continua dei propri collaboratori a tutti i livelli. Nel settore della formazione continua lo Stato agisce in maniera sussidiaria, intervenendo soltanto laddove è necessario tutelare determinati interessi specifici.*
- *Qualità: la garanzia e lo sviluppo della qualità devono assicurare una migliore comparabilità delle offerte, una maggiore trasparenza e un elevato livello formativo.*

-
- *Riconoscimento: il riconoscimento, ai fini della formazione formale, degli apprendimenti acquisiti nel contesto non formale e informale incrementa la permeabilità del sistema formativo. Esso è nell'interesse sia del singolo individuo sia della società e dell'economia, dato che riduce i tempi di formazione e rende più efficiente il conseguimento di titoli formativi formali.*
 - *Pari opportunità: in aggiunta al generale divieto di discriminazione sancito nella Costituzione federale, il disegno di legge mette l'accento sull'importanza di un'effettiva realizzazione delle pari opportunità tra donna e uomo, sulle particolari esigenze delle persone disabili, sull'integrazione degli stranieri nonché sull'idoneità al mercato del lavoro delle persone poco qualificate. A queste categorie di persone va accordata particolare attenzione sia nelle leggi speciali sia nelle offerte concrete di formazione continua.*
 - *Concorrenza: le offerte statali non devono perturbare la concorrenza. Contrariamente al settore della formazione formale, in quello della formazione continua lo Stato agisce in maniera sussidiaria. A maggior ragione le autorità pubbliche devono provvedere affinché le offerte sostenute dallo Stato non siano favorite rispetto a quelle finanziate privatamente.*

Competenze di base degli adulti

L'articolo sul perfezionamento iscritto nella Costituzione federale è motivato soprattutto dalla necessità di affrontare la problematica della formazione di recupero e dell'illetteratismo.

La formazione di recupero nell'ambito della formazione formale è già disciplinata (per es. recupero di un titolo di formazione professionale di base o della maturità per adulti). La politica in materia di formazione è ancora priva di chiare strategie di lotta all'illetteratismo. Le competenze di base sono la premessa per poter praticare l'apprendimento permanente e partecipare alla vita della società. Ecco perché l'illetteratismo dev'essere trattato nell'ambito di una legge in materia di formazione e non di promozione della cultura.

Con l'integrazione della promozione delle competenze di base degli adulti nella legge sulla formazione continua viene dato seguito alla volontà del Consiglio federale e del Parlamento. Nel messaggio dell'8 giugno 2007 concernente la legge federale sulla promozione della cultura (LPCu) è esplicitamente previsto il trasferimento della lotta all'illetteratismo da detta legge alla legge sulla formazione continua. Non si tratta dunque di disciplinare un nuovo ambito, bensì del trasferimento previsto già da tempo di una disposizione della legge dell'11 dicembre 2009 sulla promozione della cultura (art. 15 LPCu, relativamente all'illetteratismo) alla legge sulla formazione continua.

Premesse per la concessione di aiuti finanziari da parte della Confederazione

La promozione della formazione continua ad opera della Confederazione continua a essere disciplinata nelle leggi specifiche. Le premesse secondo il presente disegno di legge sono segnatamente un palese interesse pubblico, obiettivi sanciti per legge e il rispetto di una serie di principi enunciati nella legge sulla formazione continua.

Strumenti per il monitoraggio del mercato della formazione continua

In relazione alla formazione continua, organizzata principalmente da operatori privati e lasciata alla responsabilità individuale, occorre soprattutto identificare ed eliminare le disfunzioni. A tal fine è necessario raccogliere informazioni, approfondirle e metterle a disposizione dei responsabili della politica in materia di formazione. In questo contesto sono indispensabili gli studi, la ricerca, i rilevamenti statistici specifici e l'interpretazione dei risultati destinati al monitoraggio.

Spese e minori entrate della Confederazione

Le spese e le minori entrate della Confederazione nell'ambito della formazione continua in adempimento a diverse leggi speciali si attestano oggi a circa 600 milioni di franchi all'anno. La legge sulla formazione continua comporta una spesa supplementare dell'ordine di circa 2 milioni di franchi all'anno.

Adeguamento delle legge speciali

Parallelamente alla procedura di consultazione sono stati vagliati, in collaborazione con gli Uffici federali competenti, gli eventuali adeguamenti di altre leggi federali resi necessari dal presente disegno di legge. Le modifiche delle leggi specifiche riportate in allegato alla legge sulla formazione continua consistono in adeguamenti terminologici o precisazioni tesi ad agevolare la certezza del diritto in sede di esecuzione.

Indice

| | |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Compendio | 3086 |
| Elenco delle abbreviazioni | 3092 |
| 1 Punti essenziali del progetto | 3093 |
| 1.1 Situazione iniziale | 3093 |
| 1.1.1 Definizione di formazione continua | 3093 |
| 1.1.2 Importanza della formazione continua | 3094 |
| 1.1.3 Partecipazione alla formazione continua | 3097 |
| 1.1.4 Stato della politica in materia di formazione continua | 3098 |
| 1.1.5 La formazione continua nella legislazione federale | 3099 |
| 1.1.6 Regolamentazioni cantonali | 3101 |
| 1.1.7 Necessità d'intervento e obiettivi | 3101 |
| 1.1.8 Commissione di esperti e procedura di consultazione | 3105 |
| 1.2 La nuova normativa proposta | 3106 |
| 1.2.1 Introduzione | 3106 |
| 1.2.2 Chiarimento terminologico e delimitazione | 3107 |
| 1.2.3 Oggetto e campo di applicazione | 3109 |
| 1.2.4 Principi | 3110 |
| 1.2.5 Premesse per la concessione di aiuti finanziari della Confederazione | 3113 |
| 1.2.6 Competenze di base degli adulti | 3113 |
| 1.2.7 Statistica e monitoraggio | 3116 |
| 1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta | 3116 |
| 1.3.1 Posizioni e pareri espressi nella procedura di consultazione | 3116 |
| 1.3.2 Adeguamento dell'avamprogetto di legge | 3118 |
| 1.4 Compatibilità tra compiti e finanze | 3119 |
| 1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo | 3119 |
| 1.6 Attuazione | 3120 |
| 1.6.1 Esame dell'idoneità all'attuazione nella procedura preparlamentare | 3120 |
| 1.6.2 Attuazione ed esecuzione | 3121 |
| 1.7 Trattazione di interventi parlamentari | 3122 |
| 2 Commenti alle disposizioni della legge | 3123 |
| 2.1 Tratti fondamentali del progetto | 3123 |
| 2.2 Disposizioni della legge | 3124 |
| 3 Ripercussioni | 3140 |
| 3.1 Ripercussioni per la Confederazione | 3140 |
| 3.1.1 Ripercussioni finanziarie | 3140 |
| 3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale | 3142 |
| 3.2 Ripercussioni per i Cantoni | 3142 |
| 3.3 Ripercussioni per l'economia | 3142 |
| 3.4 Ripercussioni per la società | 3143 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale | 3143 |
| 4.1 Rapporto con il programma di legislatura | 3143 |
| 4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale | 3144 |
| 5 Aspetti giuridici | 3144 |
| 5.1 Costituzionalità | 3144 |
| 5.2 Rapporto con l'articolo costituzionale sulle scuole universitarie | 3145 |
| 5.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera | 3147 |
| 5.4 Forma dell'atto | 3147 |
| 5.5 Subordinazione al freno alle spese | 3149 |
| 5.6 Conformità alla legge sui sussidi | 3149 |
| 5.7 Delega di competenze legislative | 3149 |
| Glossario | 3150 |
| Riferimenti bibliografici | 3152 |
| Allegati: | |
| 1 Definizioni internazionali | 3154 |
| 2 Grafici relativi alla partecipazione alla formazione continua | 3155 |
| Legge federale sulla formazione continua (LFCo) (Disegno) | 3161 |

Elenco delle abbreviazioni

| | |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AP-LFCo | Avamprogetto di legge federale sulla formazione continua |
| CAS | Certificate of Advanced Studies |
| CSEC | Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura |
| DAS | Diploma of Advanced Studies |
| DFE | Dipartimento federale dell'economia Nuova denominazione dal 1° gennaio 2013: Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) |
| D-LFCo | Disegno di legge federale sulla formazione continua |
| EMBA | Executive Master of Business Administration |
| ERI | Educazione, ricerca e innovazione |
| ISCED | International Standard Classification of Education |
| LPSU | Legge federale del 30 settembre 2011 sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero, LPSU (FF 2011 6629) |
| MAS | Master of Advanced Studies |
| MCF | Microcensimento formazione di base e formazione continua |
| OCSE | Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico |
| SPD SSS | Studio post diploma presso una scuola specializzata superiore |
| UE | Unione europea |
| UNESCO | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization |

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Con i nuovi articoli della Costituzione federale¹ (Cost.) in materia di formazione è stato creato il fondamento per la coesione dello spazio formativo svizzero. Per la prima volta si riconosce la rilevanza della formazione continua per il sistema formativo nel suo complesso. Essa deve essere considerata tenendo conto della funzione che svolge e dell'interdipendenza che la lega ai grandi settori della scuola dell'obbligo e delle formazioni post-obbligatorie del livello secondario II e del livello terziario.

Il presente disegno di legge mira a collocare adeguatamente la formazione continua nello spazio formativo svizzero e a migliorarne qualità, permeabilità e trasparenza.

Come legge quadro, la legge sulla formazione continua non contiene prescrizioni di contenuto né disciplina la promozione di offerte specifiche di formazione continua. Essa intende piuttosto preservare la dinamica nell'ambito della formazione continua e creare condizioni generali favorevoli che assicurino la coesistenza, finora prevalentemente non regolamentata ma ben coordinata, di offerte formative e istituzioni pubbliche e private, commerciali o senza scopo di lucro, strettamente aziendali o pubbliche.

1.1.1 Definizione di formazione continua

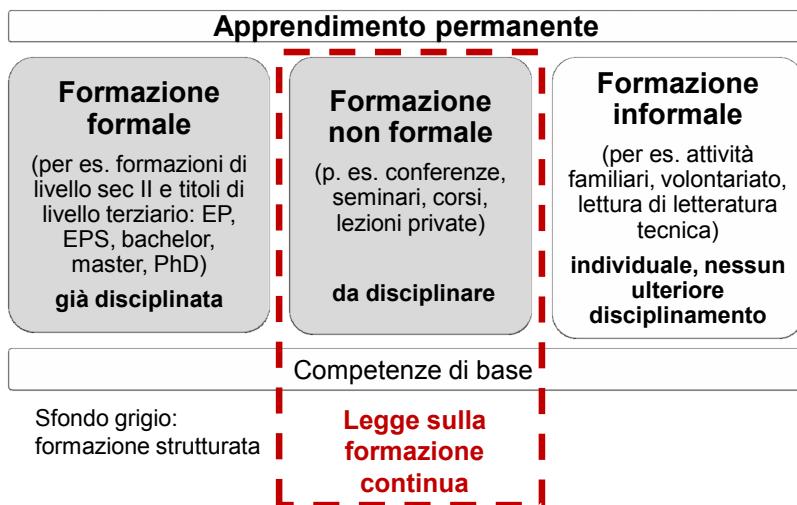
L'apprendimento avviene in forme e contesti diversi e non è circoscritto né a una fase di vita ben precisa, quale la gioventù, né a un'attività professionale. La nozione di apprendimento permanente*², in uso da alcuni anni, esprime questo concetto in maniera assolutamente letterale. Esso si riferisce all'apprendimento nel contesto formale, vale a dire in cicli di formazione disciplinati dallo Stato che conducono al conseguimento di un titolo della formazione professionale superiore o di un grado accademico, ma comprende anche la formazione non formale in corsi, seminari ecc., e l'apprendimento informale e individuale che avviene con la lettura di letteratura specializzata, nel contesto familiare o durante l'esercizio di attività di volontariato.

Come sancito dagli articoli costituzionali in materia di formazione, la legge sulla formazione continua (LFCo) deve dare a questo ambito formativo la giusta collocazione nello spazio formativo svizzero. Questo scopo è raggiunto con la definizione di formazione continua* come formazione non formale*. Tale definizione prescinde da istituzioni, contenuti e percorsi formativi individuali e si distingue nettamente dagli altri comparti dello spazio formativo menzionati nella Costituzione federale.

¹ RS 101

² * Cfr. glossario alla fine del presente messaggio.

La distinzione tra formazione formale, non formale e informale si è affermata a livello internazionale negli ultimi anni e ha il vantaggio di definire esattamente la materia disciplinata dalla legge sulla formazione continua³.



Essendo impostata a livello individuale, la formazione informale* non è disciplinabile in testi normativi. Pertanto, questo ambito estremamente importante dell'apprendimento permanente risulta escluso dalla definizione di formazione continua ai sensi del presente disegno di legge. Ciò nonostante, il disegno di legge tiene conto anche di questa forma di apprendimento, contemplando la possibilità di riconoscimento degli apprendimenti acquisiti nella formazione informale ai fini della formazione formale*.

1.1.2 Importanza della formazione continua

A seguito della globalizzazione, del conseguente cambiamento strutturale di società ed economia, nonché della crescente consapevolezza che le risorse naturali sono limitate, l'apprendimento permanente, e dunque anche la formazione continua, hanno acquisito maggiore importanza. La società del sapere, il progresso tecnologico, ma anche la necessità di uno sviluppo sostenibile su tutti i fronti, richiedono a tutti i livelli qualifiche nuove e spesso anche più elevate. L'acquisizione di sapere e di competenze e il loro costante aggiornamento e ampliamento costituiscono una premessa indispensabile per l'evoluzione personale e la partecipazione a tutti gli ambiti dell'economia e della società⁴.

³ Per le definizioni internazionali cfr. l'allegato 1.

⁴ Cfr. anche art. 41 Cost. (Obiettivi sociali).

Poiché povera di risorse naturali, la Svizzera non può che puntare sul capitale umano per mantenere elevato il suo livello di competitività. Pertanto, un sistema formativo ben funzionante è un fattore di fondamentale importanza per la piazza economica svizzera.

Evoluzione del sistema occupazionale e del sistema formativo

Negli ultimi decenni la Svizzera si è trasformata da società industriale a società dei servizi. Il sistema occupazionale e quello formativo sono strettamente connessi: l'evoluzione dei profili professionali e del sistema occupazionale influisce direttamente sul sistema formativo. La formazione continua riveste un ruolo particolarmente importante in questo processo. Gli operatori del settore reagiscono con estrema prontezza ai cambiamenti dettati dal mercato del lavoro. In tal modo, le formazioni continue integrano il sistema formativo formale in modo ideale.

Alla luce dei cambiamenti intervenuti sul mercato del lavoro negli ultimi anni, il sistema formativo formale disciplinato dallo Stato è stato riorganizzato mediante l'istituzione delle scuole universitarie professionali⁵ e la revisione totale della legge federale sulla formazione professionale⁶. Con l'introduzione della maturità professionale nel 1993, inoltre, è stata migliorata la permeabilità tra i titoli della formazione professionale e quelli di cultura generale per permettere il proseguimento degli studi.

L'offerta di formazione continua riflette la domanda proveniente dal mercato del lavoro. Accanto alle conoscenze specifiche del ramo professionale, gli elementi di cultura generale e quelli di carattere interdisciplinare assumono sempre più rilievo. Le lingue sono di gran lunga le offerte di formazione continua più richieste.

Evoluzione demografica

Secondo l'Ufficio federale di statistica (UST), una persona su due tra la popolazione attiva svizzera è già ultraquarantenne. Contemporaneamente cala il numero dei giovani e con esso il futuro potenziale di forza lavoro. A lungo andare l'apporto di nuovo sapere e di nuove capacità avverrà sempre meno attraverso il reclutamento di nuove leve. L'innovazione non sarà più tanto garantita dal cambiamento generazionale quanto piuttosto dalla formazione continua a tutti i livelli di qualifica.

Riorientamento professionale e reinserimento nel mondo del lavoro

Sono sempre più rare le carriere professionali senza grandi cambiamenti. I cambiamenti in seguito a un riorientamento personale, alla trasformazione dei profili professionali dettata dal progresso tecnologico o al reinserimento sul mercato del lavoro dopo una pausa dedicata alla famiglia probabilmente diventeranno la norma nei prossimi anni. Il ciclo di formazione per assistenti di cure CRS costituisce un'importante via d'accesso al settore sanitario per persone provenienti da altri settori professionali. Chi segue tale formazione contribuisce ad alimentare una delle più importanti riserve di nuove leve per le professioni sanitarie del livello secondario II.

Il riorientamento e il reinserimento professionale comportano un onere non indifferente a livello di formazione continua, non da ultimo a causa dei repentini cambiamenti sul mercato del lavoro.

⁵ Legge del 6 ottobre 1995 sulle scuole universitarie professionali, RS 414.71

⁶ Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale, RS 412.10

Integrazione

Lo sviluppo sostenibile e l'effettiva integrazione nella società e nel mercato del lavoro di persone con disabilità, con scarse qualifiche o di immigrati, ma anche di persone di una certa età, presuppongono un impegno per la formazione continua a vari livelli.

Nell'ambito della migrazione, l'attenzione principale è rivolta all'acquisizione di competenze linguistiche e di qualifiche professionali, ma anche al riconoscimento degli apprendimenti acquisiti e dell'esperienza professionale maturata. Anche alle persone disabili occorre garantire l'accesso alle offerte di formazione continua. Per le persone meno giovani, l'acquisizione di competenze di base nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) assume grande rilevanza nell'ottica di protrarre al massimo la loro permanenza sul mercato del lavoro e la loro partecipazione autonoma alla vita sociale.

Accesso alla formazione continua

Diversi fattori possono ostacolare o addirittura impedire la partecipazione alla formazione continua. Tra questi figurano, per esempio, la mancanza di tempo, vari motivi personali e familiari (conciliabilità tra lavoro, formazione continua e famiglia), il contesto geografico, ma anche, per gli adulti, la mancanza di competenze di base quali la lettura, la scrittura, la matematica elementare e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il contesto internazionale

Nel contesto internazionale la formazione continua è vista già da tempo come elemento fondamentale del concetto dell'apprendimento permanente (UE, OCSE). Quest'ultimo si è affermato a livello internazionale dal 1996, Anno europeo dell'apprendimento permanente. La nozione di apprendimento permanente comprende tutte le attività di formazione svolte da una persona nell'arco della vita per migliorare il proprio sapere, le proprie qualifiche e le proprie competenze.

L'apprendimento permanente è un filo conduttore della strategia europea in materia di formazione. Gli obiettivi del piano d'azione UE 2007 sono, tra l'altro, il miglioramento qualitativo delle offerte, una maggiore sensibilizzazione al tema della formazione continua, la rapida attuazione del quadro europeo delle qualifiche nonché il perfezionamento del monitoraggio. I programmi di formazione ai quali la Svizzera partecipa in qualità di membro a pieno titolo dal 2011 sono importanti strumenti per l'attuazione del piano d'azione. Anche il processo di Bologna e quello di Copenaghen perseguono l'obiettivo della permeabilità, della trasparenza e della mobilità nel mercato europeo della formazione e del lavoro. Inoltre, la promozione della formazione continua quale elemento dell'apprendimento permanente è una priorità del Consiglio d'Europa.

Dal 1949, l'UNESCO organizza ogni dodici anni una conferenza mondiale per l'educazione degli adulti (Conférence Internationale sur l'Education des Adultes, CONFINTEA) per avere un aggiornamento regolare sugli sviluppi del settore della formazione continua e sulle sue sfide e, sulla base di queste informazioni, per formulare raccomandazioni, tra cui quella di promuovere la formazione non formale dei giovani. L'ultima conferenza mondiale si è tenuta alla fine del 2009 in Brasile.

1.1.3 Partecipazione alla formazione continua⁷

Nei raffronti internazionali dei sistemi di formazione continua la Svizzera occupa una posizione di riguardo. In questo contesto, gli indicatori sviluppati dall'OCSE e dall'Unione europea fungono da parametri⁸.

Secondo gli indicatori strutturali dell'UE concernenti l'apprendimento permanente, la partecipazione ad attività generali di apprendimento in Svizzera risulta superiore alla media.

I più recenti dati del Microcensimento formazione di base e formazione continua del 2011 confermano che almeno l'80 per cento della popolazione residente in Svizzera compresa tra i 25 e i 64 anni partecipa ad attività formative non formali o informali.

Partecipazione differenziata alla formazione continua⁹

Diversi fattori, quali il livello di formazione, il valore di mercato e il grado occupazionale, l'età nonché la regione linguistica e la nazionalità, influiscono sulla partecipazione alla formazione continua.

Persone poco qualificate: la partecipazione alla formazione continua (formazione non formale) delle persone senza titolo di formazione postobbligatoria è del 31 per cento. Per coloro che vantano un titolo di livello terziario, per contro, tale quota si attesta al 79 per cento. Per incrementare la quota della partecipazione alla formazione continua occorre dunque concentrarsi sul gruppo delle persone poco qualificate. Esse rischiano, infatti, di essere escluse dal processo lavorativo per mancanza di qualifiche e di generare costi sociali.

L'analisi dei dati sull'alfabetismo, la matematica elementare e la capacità di risolvere problemi mostra una correlazione tra la non partecipazione e il livello di competenza in scrittura, calcolo e risoluzione di problemi. Accanto all'aspetto finanziario e alla disponibilità di tempo, un'importante fattore di incidenza sulla partecipazione alla formazione continua è costituito quindi dalla carenza delle competenze di base. Secondo i rilevamenti effettuati nell'ambito dello studio internazionale «Adult Literacy and Life Skills Survey» (UST 2005), il 16 per cento della popolazione svizzera d'età compresa tra i 16 e i 65 anni accusa notevoli lacune a livello di lettura e scrittura (UST, 2005).

Donne: i dati relativi al Microcensimento 2011 non rilevano differenze nella partecipazione alla formazione continua tra i due sessi. Benché per entrambi i sessi le ragioni professionali siano predominanti, le donne dimostrano un maggiore interesse degli uomini per la formazione continua extra-professionale.

Persone attive a tempo parziale: i lavoratori dipendenti a tempo pieno di entrambi i sessi sono più propensi a seguire corsi di formazione (63 %) di chi lavora a tempo parziale con un grado occupazionale inferiore al 50 per cento (46 %). I dipendenti con grado occupazionale tra il 50 e l'89 per cento costituiscono il gruppo che partecipa maggiormente alla formazione continua (63 %).

⁷ Grafico nell'allegato 2.

⁸ I raffronti internazionali vanno interpretati con le dovute riserve: oltre ad imprecisioni a livello di definizioni e di terminologia, occorre considerare eventuali problemi di delimitazione dovuti a particolarità nazionali e a differenze di sistema.

⁹ Fonte: UST 2012; UST 2006; UST 2005.

Persone anziane: fino ai 54 anni i tassi di partecipazione si mantengono relativamente stabili, tendendo poi a diminuire. La partecipazione alla formazione continua a scopi non professionali mostra una relativa stabilità in tutte le categorie d'età, anche oltre il limite del pensionamento, e si attesta intorno al 27 per cento.

1.1.4 Stato della politica in materia di formazione continua¹⁰

Il 21 maggio 2006 il Popolo e i Cantoni hanno approvato a larga maggioranza le nuove disposizioni costituzionali in materia di formazione¹¹. Esse conferiscono alla Confederazione e ai Cantoni il mandato di provvedere insieme a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero (art. 61a cpv. 1 Cost.). Con queste disposizioni si conclude una pluriennale discussione concernente la suddivisione delle competenze tra Confederazione e Cantoni nel settore della formazione.

Oltre al settore scolastico (art. 62 Cost.), costituiscono tale spazio formativo la formazione professionale (art. 63 Cost.), le scuole universitarie (art. 63a Cost.) e il perfezionamento (art. 64a Cost.). Il nuovo articolo costituzionale sul perfezionamento funge da base e costituisce il mandato per il presente disegno di legge.

Competenze per la formazione continua

Prima che la formazione continua fosse sancita dall'articolo costituzionale, la competenza in materia era suddivisa tra Confederazione e Cantoni. Mentre alla Confederazione spettava la promozione della formazione continua nell'ambito della formazione professionale, la competenza per la formazione generale degli adulti era attribuita ai Cantoni, affiancati in maniera sussidiaria dalla Confederazione in virtù del vecchio articolo 67 capoverso 2 Cost¹².

Le nuove norme costituzionali del 2006 rendono possibile considerare la formazione continua in un'ottica legislativa complessiva, come richiesto sia dal rapporto «Weiterbildung in der Schweiz» (Schläfli & Gonon 1999) relativo al postulato 97.3249 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N), sia dalla mozione «Legge sulla formazione continua» della CSEC-N (01.3425).

Il presente disegno di legge è la risposta concreta a tale richiesta.

¹⁰ Per una descrizione dettagliata, cfr. il rapporto esplicativo per la consultazione concernente la legge federale sulla formazione continua (LFCo), (DFE 2011).

¹¹ Decreto federale del 16 dicembre 2005 sul nuovo ordinamento delle disposizioni costituzionali nel settore della formazione, RU **2006** 3033

¹² Cfr. art. 67 cpv. 2 della Costituzione federale del 18 aprile 1999: «A complemento delle misure cantonali, la Confederazione può sostenere l'attività extrascolastica di fanciulli e adolescenti e sostenere la formazione continua degli adulti». La formazione degli adulti è stata cancellata dall'art. 67 cpv. 2 Cost. con l'accettazione della modifica costituzionale da parte del Popolo e dei Cantoni nella votazione del 21 maggio 2006.

1.1.5 La formazione continua nella legislazione federale

Circa 80 leggi specifiche della Confederazione contengono disposizioni riguardanti la formazione continua. Come la formazione continua in generale, anche queste disposizioni sono frutto di uno sviluppo storico, hanno vari livelli di concretizzazione e assolvono scopi diversi. Anche dal profilo dell'integrazione nel sistema formativo e della terminologia emergono varie differenze: infatti, nelle leggi specifiche di cui sopra, il concetto di «formazione continua» si estende a offerte formative sia formali che non formali.

Le disposizioni in materia contenute nelle leggi speciali originano da ambiti specifici e sono rivolte ai temi o alle categorie specifiche dei destinatari. Quello che spesso manca è un chiaro riferimento al sistema formativo nel suo complesso. Il presente disegno di legge sulla formazione continua stabilisce i dovuti collegamenti con la formazione formale e le debite distinzioni rispetto a quest'ultima; fissa inoltre specificamente i principi applicabili a tutti gli ambiti della formazione continua disciplinati dalla legislazione federale e sostenuti dalla Confederazione, incrementando la coerenza della legislazione federale in materia.

Funzioni della formazione continua nell'ottica dello Stato

Molte leggi speciali della Confederazione contengono disposizioni riguardanti la formazione continua. Le funzioni della formazione continua ivi definite sono molteplici:

- nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione e dell'assicurazione invalidità si mira, mediante misure di formazione continua, a integrare nel mondo del lavoro le persone disoccupate o disabili o a garantirne la permanenza qualora rischino di venirne escluse;
- la formazione continua si rende necessaria ed è disciplinata per salvaguardare la salute e l'ordine pubblico. Disposizioni di questo genere si ritrovano nella legislazione in materia di protezione degli animali o relativa agli specialisti in materia di sostanze stupefacenti o agli organi di controllo delle derrate alimentari;
- la formazione continua è anche finalizzata all'integrazione socioculturale di determinate categorie di persone. L'adozione di misure di formazione continua specifiche per determinati gruppi di destinatari avviene nel contesto della migrazione, dell'illetteratismo, di gioventù e sport, del pari trattamento di persone disabili ecc.;
- in qualità di datore di lavoro, la Confederazione promuove la formazione continua dei suoi dipendenti, consentendo loro di accedere a corsi di formazione o organizzando direttamente attività formative. Essa assume inoltre un ruolo particolare in relazione alle attività di formazione continua destinate ai membri dell'esercito o della protezione civile.

Le disposizioni sulla formazione continua contenute nella legislazione speciale federale devono dunque assolvere a numerose funzioni, che si riflettono nella densità normativa o nei meccanismi di sovvenzionamento.

Quando lo Stato utilizza la formazione continua per raggiungere obiettivi specifici, diventa operatore in prima persona o emana disposizioni dettagliate, come nel caso

della protezione degli animali, su come organizzare le attività di formazione continua corrispondenti.

Per dare il giusto rilievo a problematiche di interesse pubblico come la protezione dell'ambiente e far scaturire nuove sinergie dall'incontro di ricerca, consulenza ed esperienza pratica vengono promossi in ambito agricolo enti con un mandato anche di formazione continua.

Nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione sono previsti provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (attività collettive di formazione). Essi devono essere organizzati dall'assicurazione contro la disoccupazione con il miglior rapporto costo/prestazioni possibile e sono rivolti a un pubblico ben specifico. Secondo l'articolo 59^cbis della legge del 25 giugno 1982¹³ sull'assicurazione contro la disoccupazione i provvedimenti collettivi possono essere organizzati tanto da istituzioni pubbliche quanto da privati. In alcune regioni, tuttavia, non esiste un mercato per tali offerte formative. Anche per promuovere l'integrazione dei migranti vengono sovvenzionate misure specifiche (per es. progetti volti a promuovere l'integrazione sociale e a migliorare l'idoneità al mercato del lavoro o corsi di lingua fondati su «fide»), un programma ad hoc di sostegno linguistico per migranti). Si tratta di offerte specifiche, proposte a seconda del contesto da operatori pubblici o privati.

Panoramica dei fondi disponibili e dei flussi finanziari

Nel quadro delle disposizioni della legislazione speciale concernenti la formazione continua, la Confederazione stanziava circa 600 milioni di franchi all'anno per attività in questo ambito¹⁴.

Circa la metà di tali fondi è destinata a finanziare i provvedimenti di formazione previsti dall'assicurazione contro la disoccupazione. Circa 60 milioni di franchi sono destinati all'ambito della migrazione e dell'integrazione. Nell'ambito della legge del 13 dicembre 2002¹⁵ sulla formazione professionale, la Confederazione eroga ai Cantoni – mediante versamenti forfettari – sussidi per la formazione continua professionale e per la preparazione agli esami federali. Come datore di lavoro, la Confederazione investe inoltre circa 42 milioni di franchi per la formazione continua dei propri dipendenti.

Una quota importante dell'onere finanziario, pari a circa 125 milioni di franchi, è costituita dal minore gettito fiscale per la Confederazione legato ad agevolazioni per la formazione continua. Le prestazioni di formazione continua sono infatti esenti da IVA e i costi sostenuti per attività di formazione continua possono essere detratti dall'imposta federale diretta.

In virtù di altre leggi specifiche, inoltre, vengono stanziati importi che vanno da alcune migliaia di franchi fino a diversi milioni di franchi all'anno.

A causa dell'attuale eterogeneità della legislazione federale in materia di formazione continua, è difficile farsi un'idea dei flussi finanziari. Mancano inoltre criteri riconosciuti per assicurare parità di trattamento e procedure omogenee.

¹³ RS 837.0

¹⁴ Cfr. al riguardo quanto esposto al capitolo 5.3 del rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua (DFE 2009).

¹⁵ RS 412.10

1.1.6 Regolamentazioni cantonali

A livello cantonale la formazione continua è disciplinata in svariati modi. Quattro Cantoni posseggono una legge che disciplina esclusivamente la formazione continua (FR, GE, GR e VS). I Cantoni di Friburgo e dei Grigioni hanno inoltre ordinanze d'esecuzione per la formazione continua. Il Cantone di Appenzello Interno dispone di un'apposita ordinanza per la formazione continua. In altri sei Cantoni la formazione continua è menzionata nel titolo della legge sulla formazione professionale (AG, BE, JU, LU, TI, UR). I Cantoni di Argovia, Berna, Lucerna e Uri hanno inoltre emanato ordinanze d'esecuzione dallo stesso titolo. Infine, il Cantone di Svitto dispone di un'ordinanza che menziona la formazione continua nel titolo.

In tutti i Cantoni, anche in quelli provvisti di un apposito atto normativo sulla formazione continua, varie leggi specifiche ne disciplinano le fattispecie particolari.

Nelle singole legislazioni cantonali i criteri di promozione e di sussidio sono disciplinati diversamente. I sovvenzionamenti vengono spesso effettuati in ambiti nei quali, senza promozione, non sarebbe possibile offrire corsi di formazione continua o attuare determinati provvedimenti. Circa la metà dei Cantoni conosce il sostegno della formazione continua individuale sotto forma di sostegno finanziario a determinate persone o categorie (sostegno soggettivo). In alcuni Cantoni il sostegno soggettivo è rivolto a persone poco qualificate o svantaggiate.

Con le sue raccomandazioni sulla formazione continua degli adulti (CDPE 2003), la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) mira a coordinare offerte e strutture. Si prevede, in particolare, di consentire l'accesso alla formazione continua ai gruppi svantaggiati e di promuovere lo sviluppo della qualità degli operatori della formazione continua.

In considerazione dei nuovi articoli sulla formazione della Costituzione federale e in attesa di una legge federale sulla formazione continua, molti Cantoni hanno sospeso i lavori di aggiornamento dei propri disciplinamenti in materia.

1.1.7 Necessità d'intervento e obiettivi

Gli organi politici responsabili della formazione sia a livello federale sia cantonale chiedono già da tempo che la formazione continua sia disciplinata a un livello superiore. I motivi sono molteplici: migliore coordinamento delle attività di formazione continua, uniformità terminologica per tutto il settore interessato, maggiore trasparenza e qualità sul mercato corrispondente, fino a toccare aspetti della concorrenza efficiente e della promozione mirata e coordinata della partecipazione alla formazione continua di specifiche categorie di persone.

Uniformità terminologica

Oltre all'adempimento del mandato costituzionale, l'iniziativa parlamentare della CSEC-N «Formazione continua» (09.426) attribuiva priorità a un chiarimento terminologico dell'intero settore in questione. Tale richiesta scaturisce in considerazione della costante espansione del mercato della formazione continua e delle difficoltà dei consumatori a valutare la qualità delle offerte corrispondenti.

Le cause di tali difficoltà vanno ricercate non solo nel mercato della formazione continua, bensì nei cambiamenti di tutto il sistema della formazione.

Per esempio, gli esami federali di professione, gli esami professionali superiori e i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori, che secondo la vecchia legge sulla formazione professionale rientravano nella categoria della formazione continua, con l'entrata in vigore della nuova legge del 2004 sulla formazione professionale sono stati inglobati nella formazione professionale superiore di livello terziario e dunque nella formazione formale, con un netto miglioramento della comparabilità internazionale.

Anche il livello terziario delle scuole universitarie ha subito un profondo cambiamento con l'istituzione delle scuole universitarie professionali e la realizzazione della riforma di Bologna. Sul mercato sono comparsi nuovi titoli, quali Bachelor e Master, ma anche nuovi certificati di formazione continua: Certificate of Advanced Studies (CAS), Diploma of Advanced Studies (DAS), Master of Advanced Studies (MAS).

Il presente disegno di legge fissa i principi relativi alla formazione continua (intesa come formazione non formale). Nella formazione non formale rientrano attività di apprendimento inerenti sia alla formazione generale sia alla formazione professionale consistenti in lezioni svolte al di fuori del sistema formativo formale. Nel campo di applicazione della legge sulla formazione continua sono compresi i programmi di perfezionamento delle scuole universitarie (CAS, DAS, MAS ecc.) o i corsi di preparazione agli esami di professione e agli esami professionali federali, nonché i cicli di studio post diploma delle scuole specializzate superiori e le offerte di formazione continua di operatori pubblici e privati, diplomi di informatica e di lingue, ma anche attestati di lancio con il paracadute o corsi di saldatura.

Non sono considerati formazione continua ai sensi del presente disegno di legge le formazioni, contemplate nelle rispettive leggi specifiche, di abilitazione all'esercizio della professione o relative a una particolare funzione, quali possono essere la formazione per direttori di scuola o di medico specialista, o anche le formazioni nell'ambito della psicologia che costituiscono un requisito per l'abilitazione alla professione. Anche i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori e gli esami di professione e gli esami professionali superiori sono esclusi dalla formazione continua e sono invece considerati come rientranti nella formazione formale (cfr. art. 3, Definizioni).

Attuazione del mandato costituzionale

L'articolo 64a Cost. impartisce alla Confederazione il mandato di stabilire principi in materia di perfezionamento (art. 64a cpv. 1 Cost.). Inoltre, le è stata attribuita la competenza di svolgere attività di promozione (cpv. 2) e di determinare i settori e i criteri (cpv. 3) in questo ambito. Una perizia effettuata alla vigilia dei lavori legislativi è giunta alla conclusione che l'attuazione del mandato costituzionale di stabilire principi in materia di formazione continua non può ancora considerarsi espletato in ragione della legislazione federale vigente. La Confederazione è pertanto tenuta a emanare ulteriori disposizioni in materia di formazione continua (Ehrenzeller, 2009, pag. 17). Per contro, la promozione del perfezionamento di cui all'articolo 64a capoverso 2 Cost. è attribuita alla Confederazione a titolo facoltativo. Poiché la Confederazione sostiene spese per formazione continua sulla base di circa 35 leggi specifiche, il capoverso 3, ossia la determinazione di criteri, diventa un mandato legislativo vincolante.

L'attuazione formale del mandato formulato all'articolo 64a Cost. può avvenire mediante un'unica legge quadro, mediante varie leggi contenenti disposizioni di principio su determinati aspetti specifici (per es. le competenze di base degli adulti) oppure attraverso l'aggiunta di nuove disposizioni nelle leggi specifiche esistenti.

Secondo la suddetta perizia, attuare il mandato costituzionale esclusivamente attraverso leggi specifiche è possibile, ma poco opportuno dal punto di vista legislativo a causa dei doppioni che si verrebbero a creare (Ehrenzeller, 2009, pag. 19). Pertanto, nel 2009 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'economia (DFE) di elaborare una legge quadro che non specifichi concretamente l'oggetto da promuovere.

L'attuazione mediante una legge quadro presenta il vantaggio di realizzare il coordinamento e la coerenza a livello federale e di fornire una chiara classificazione all'interno del sistema formativo.

Una legge quadro favorisce una visione d'insieme delle misure di formazione continua disciplinate nelle varie leggi specifiche, riduce i doppioni e colma le lacune. Non si tratta di sostituire le regolamentazioni materiali presenti in leggi specifiche o di circoscrivere determinate competenze, quanto piuttosto di chiarire le competenze, migliorare il coordinamento e disciplinare le procedure intersettoriali sul piano sia dell'uguaglianza giuridica sia dell'efficienza.

Una legge quadro che non specifica concretamente l'oggetto da promuovere si limita a enunciare principi e a definire criteri generali. Il disciplinamento e il finanziamento dei settori concreti della formazione continua sono trattati sempre nelle leggi speciali già in vigore o di futura emanazione, con l'unica eccezione per l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti, che costituiscono la premessa indispensabile per partecipare all'apprendimento permanente.

Migliorare le condizioni quadro

La formazione continua è organizzata sostanzialmente secondo i principi dell'economia di mercato. Contrariamente al settore della formazione formale, in quello della formazione continua lo Stato assume al massimo una funzione sussidiaria. Il disegno di legge tiene conto di questa funzione sussidiaria: è stato infatti concepito per migliorare le condizioni quadro in modo mirato e da instaurare generalmente un clima favorevole alla formazione:

- *integrando la formazione continua nello spazio formativo* si aumenta la *trasparenza*. Il disegno di legge prevede il rilevamento sistematico di dati statistici nel rispetto dei parametri internazionali ai fini di una migliore comparabilità con l'estero. L'integrazione di cui sopra consente inoltre agli uffici cantonali di orientamento professionale, degli studi e della carriera, nonché alle associazioni di categoria e ai privati di farsi un quadro generale delle offerte di formazione continua;
- l'introduzione di *standard di qualità* e il riconoscimento *degli apprendimenti acquisiti* ai fini della formazione formale migliorano la trasparenza delle offerte per i fruitori e incrementano la *permeabilità* dello spazio formativo;
- il *miglioramento delle pari opportunità* favorisce l'accesso alla formazione continua e l'eliminazione di ogni tipo di ostacolo alla formazione (per es. possibilità di utilizzare strumenti ausiliari in sede d'esame ecc.);

- il *chiarimento delle condizioni della promozione* aumenta la trasparenza e la concorrenza e sottolinea il carattere sussidiario delle offerte pubbliche.

Anche altre leggi contribuiscono a migliorare le condizioni quadro per la formazione continua. Tra queste, per esempio, si può citare il disegno di legge sul trattamento fiscale delle spese di formazione e perfezionamento professionali¹⁶, che prevede una semplificazione della deducibilità delle spese di formazione e perfezionamento.

Promuovere la partecipazione alla formazione continua

Nel raffronto internazionale, la partecipazione alla formazione continua in Svizzera è relativamente elevata. Si constata, tuttavia, che per diverse categorie di persone, soprattutto per chi non dispone di sufficienti competenze di base, l'accesso alla formazione continua è difficoltoso. Data la grande importanza della formazione continua sia per l'efficienza economica sia per la solidarietà sociale, è opportuno aumentare ulteriormente la quota di partecipazione.

Responsabilità individuale: un aspetto prioritario

La condizione per incrementare la partecipazione alla formazione continua è che sia gli individui sia le imprese partecipino, per proprio interesse e in misura sufficiente, a corsi di formazione continua adeguati. Il disegno di legge attribuisce perciò principalmente ai singoli individui la responsabilità per la propria formazione continua.

La Confederazione e i Cantoni rivestono un ruolo sussidiario e indirizzano la loro promozione ai casi in cui gli individui non possono assumersi la responsabilità personale o in cui sussiste un interesse pubblico particolare. Il disegno di legge sulla formazione continua sottolinea inoltre la responsabilità del datore di lavoro di provvedere a una formazione continua adeguata dei propri collaboratori a tutti i livelli. Le modalità in cui si esplica tale responsabilità variano tuttavia a seconda delle esigenze particolari dei settori economici e delle imprese e non possono essere dettate dallo Stato.

Strumenti atti a incrementare la partecipazione alla formazione continua

Gli ambienti politici chiedono spesso l'introduzione di strumenti concreti per aumentare la partecipazione alla formazione continua, tra cui i congedi di formazione (mozione Rossini Stéphane 01.3170 «Congedo di formazione continua»), il diritto a cinque giornate di formazione continua (mozioni Fehr Mario 07.3505 e 09.3744 «Diritto a cinque giornate di formazione continua») o gli assegni di formazione continua per specifici gruppi di persone (mozione Fehr Jacqueline 09.4075 «Buoni formazione per le attività di volontariato») e postulato Weber-Gobet Marie-Thérèse 10.3298 «Buoni di formazione per persone dal reddito medio-basso che mirano a un reinserimento professionale»). Nel contesto dell'elaborazione del presente disegno di legge sono stati esaminati i pro e i contro di tali strumenti:

- i risultati empirici relativi ai congedi e ai permessi retribuiti di formazione continua dimostrano che questi strumenti possono avere un leggero influsso sulla partecipazione alla formazione continua, ma che in pratica vengono raramente utilizzati (1,5 %). Inoltre, non raggiungono le categorie caratterizzate da una partecipazione alla formazione continua inferiore alla media (Backes-Gellner 2011, pag. 19 segg.);

¹⁶ FF 2011 2397

- un obbligo generale di formazione continua è molto difficile se non addirittura impossibile da imporre. Un obbligo in questo senso non potrebbe essere imposto d'ufficio, ma solo se la parte interessata ne rivendica il diritto (Geiser 2011, pag. 14 seg.);
- le deduzioni fiscali non sono adatte ad aumentare la partecipazione alla formazione continua delle persone poco qualificate, dato che fungono da incentivo soprattutto per persone attive che conseguono un buon reddito da lavoro (Wolter, 2008);
- i tentativi di raggiungere le persone poco qualificate mediante il risparmio sovvenzionato a favore della formazione continua sono falliti nella pratica in seguito agli abusi (Backes-Gellner, 2011, pag. 33 e segg.);
- solamente i buoni di formazione e i programmi destinati a categorie specifiche di persone sembrano adatti a incrementare la partecipazione alla formazione continua di coloro che normalmente vi prendono parte in misura inferiore alla media (Messer & Wolter, 2009).

La mancata partecipazione alla formazione continua può essere parzialmente ricondotta a una certa «stanchezza scolastica». Al riguardo l'appello va rivolto in primo luogo alle imprese, che dovrebbero offrire ai loro collaboratori meno qualificati corsi di formazione continua interni all'azienda e strettamente connessi al contesto lavorativo. È positivo il fatto che la formazione continua acquisti maggiore importanza anche nei contratti collettivi di lavoro (CCL).

1.1.8 Commissione di esperti e procedura di consultazione

Nel febbraio 2010, il DFE ha istituito una commissione d'esperti¹⁷ con il compito di elaborare entro fine 2011 un avamprogetto di legge con relativo rapporto esplicativo da porre in consultazione.

Il mandato, che secondo il decreto del Consiglio federale si orientava ai valori di riferimento definiti nel Rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua del novembre 2009¹⁸, chiedeva l'elaborazione di una legge quadro che non specificasse le misure concrete e che avesse per oggetto la formazione non formale.

¹⁷ Composizione della commissione d'esperti:
presidente: dott. Hansruedi Stadler, ex consigliere agli Stati del Cantone di Uri;
vicepresidente: prof. dott. Ursula Renold, direttrice dell'allora Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia;
rappresentanti dei Cantoni: Hans Ambühl, segretario generale della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione; Jean-Pierre Brügger, Conferenza inter-cantonale per la formazione continua;
rappresentanti delle scienze e di altre cerchie interessate: prof. dott. Bernhard Ehrenzeller, Università di San Gallo; prof. dott. Uschi Backes-Gellner, Università di Zurigo; dott. Jacqueline Monbaron, Università di Friburgo; Vreni Müller-Hemmi, ex consigliera nazionale del Cantone di Zurigo, presidente del Forum svizzero della formazione continua (2000–2008);
rappresentanti dell'Amministrazione federale: Jürg Burri, vicedirettore della Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca; Martin Kaiser-Ferrari, vicedirettore dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali.

¹⁸ Cfr. al riguardo quanto esposto al capitolo 4.2 del rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua (DFE 2009).

La commissione d'esperti per la legge sulla formazione continua ha studiato con cura il mandato e le possibilità di attuazione illustrate al capitolo 4 del rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua. Per chiarire alcuni punti sono state elaborate diverse perizie¹⁹.

Secondo quanto specificato nel mandato e sancito dalla Costituzione, la commissione di esperti ha concepito il disegno di legge come atto legislativo quadro. La legge sulla formazione continua deve definire il concetto di formazione continua in maniera univoca, provvedere a un miglior coordinamento della relativa politica all'interno della Confederazione e tra quest'ultima e i Cantoni, definire principi in materia di formazione continua – in particolare per la legislazione speciale – e creare le premesse per una prassi univoca della Confederazione in materia di promozione. La nuova legge sulla formazione continua non si prefigge di sostituire le disposizioni in materia contenute nelle leggi speciali, quanto piuttosto di creare un quadro di riferimento entro il quale si muovano tutte le attività di formazione continua e le misure per promuoverla a livello federale.

Coinvolgimento delle cerchie interessate

Già in sede di elaborazione del rapporto del DFE in materia si è potuto constatare come la tematica della formazione continua sia stata trattata in modo eterogeneo nella legislazione e quanto siano diversi i punti di vista dei numerosi attori. Proseguendo i lavori svolti per il rapporto sulla formazione continua, la commissione di esperti ha dovuto chiarire in primo luogo alcune questioni di carattere sistemico.

Per coinvolgere le varie cerchie interessate nell'elaborazione del disegno di legge e tenere debitamente conto delle loro esigenze, la commissione di esperti ha organizzato quattro convegni per discutere di aspetti centrali quali terminologia e obiettivi, competenze di base, principi, nonché gestione e finanziamento. In aggiunta a queste discussioni si sono tenute varie consultazioni con Uffici federali e altri operatori della formazione continua.

Procedura di consultazione

Il 9 novembre 2011 il Consiglio federale ha incaricato il DFE di avviare la consultazione sull'avamprogetto di legge sulla formazione continua. La procedura di consultazione è terminata il 13 aprile 2012.

Vi hanno partecipato 26 Cantoni, 2 conferenze intercantionali, 8 partiti, l'Unione delle città svizzere, 8 associazioni mantello dell'economia e 134 rappresentanti di altre cerchie interessate (DFE 2012).

1.2 La nuova normativa proposta

1.2.1 Introduzione

All'inizio dei lavori preliminari per una legge sulla formazione continua il problema principale si è rivelato quello della terminologia. Apprendimento permanente, formazione degli adulti, aggiornamento*, suddivisione poco chiara tra formazione

¹⁹ Le perizie sono pubblicate sul sito Internet della SEFRI: www.sbf.admin.ch > Temi > Educazione generale > Formazione continua > Documentazione Legge sulla formazione continua

continua generica e formazione continua (o perfezionamento) professionale: questi concetti hanno generato diversi problemi terminologici. Solo con l'introduzione della nozione di «formazione non formale» si è potuto fare chiarezza e dare una struttura alle discussioni in corso.

Esaminando la materia in oggetto è emerso che la formazione continua a livello sia federale sia cantonale è già disciplinata e promossa da una serie di leggi speciali – e questo sotto diversi punti di vista, con diversi gradi di precisione e diverse finalità.

Conformemente al mandato costituzionale, la legge sulla formazione continua definisce una serie di principi e indica la direzione verso cui devono tendere gli interventi dello Stato. I principi della legge sulla formazione continua possono essere meglio precisati nelle leggi specifiche a seconda della necessità del settore interessato. Le disposizioni delle leggi specifiche possono spingersi anche oltre quanto prescrive la legge sulla formazione continua.

La forma prescelta della legge quadro consente, da un lato, di riordinare la materia, ora disciplinata in modo eterogeneo e sostenuta da Confederazione e Cantoni, nonché di considerarla da punti di vista univoci. D'altro lato, concede alle leggi speciali l'autonomia necessaria per definire anche in futuro le esigenze di ogni settore specifico. La risoluzione della questione terminologica e l'enunciazione di principi generali gettano le fondamenta per una politica coerente della Confederazione in materia di formazione continua. Affinché questa politica sia anche efficace occorre assicurare un monitoraggio che – lungi dall'essere un semplice rilevamento statistico – consenta di osservare e di studiare a fondo l'evoluzione della formazione continua.

1.2.2 Chiarimento terminologico e delimitazione

Definizioni

Mediante la definizione della formazione continua come formazione non formale, la materia disciplinata dalla legge sulla formazione continua viene circoscritta a quel settore della formazione che non è caratterizzato da curricula definiti nella legislazione e da diplomi o titoli accademici.

Il chiarimento delle definizioni e l'identificazione della formazione continua con la formazione non formale previene eventuali conflitti di competenze con altre leggi che disciplinano la formazione formale. Potrebbero sorgere conflitti di competenze se la formazione continua fosse intesa come proseguimento o ripresa di attività di apprendimento organizzate e mirate al termine di una prima fase di formazione compiuta in ambito scolastico, universitario o professionale. Uno studio universitario compiuto dopo alcuni anni di attività lavorativa o un secondo studio rientrerebbero in una definizione di formazione continua dipendente dal percorso formativo individuale e dovrebbero quindi attenersi ai principi della legge sulla formazione continua.

Classificazione di alcune tipologie formative

Certificati, diplomi e master di perfezionamento

Il presente disegno di legge colloca i corsi per certificati, diplomi e master di perfezionamento (CAS, DAS, MAS) nella formazione non formale. I gradi accademici di bachelor, master e dottorato sono invece titoli formali. In questo modo si tiene conto

del fatto che le Direttive di Bologna disciplinano soltanto questi tre livelli di studio e che gli accordi internazionali non prevedono il riconoscimento dei titoli di perfezionamento.

Corsi di preparazione, cicli e corsi di studio postdiploma

I titoli della formazione professionale superiore, che fino all'entrata in vigore della nuova legge federale del 13 dicembre 2002²⁰ sulla formazione professionale venivano genericamente designati come perfezionamento professionale, sono classificati nella formazione formale. Non rientrano pertanto nel campo di applicazione della legge sulla formazione continua. Rientrano nella formazione professionale superiore gli esami di professione per il conseguimento dell'attestato professionale federale e gli esami professionali superiori per il conseguimento del diploma federale nonché i diplomi delle scuole specializzate superiori. Mentre il conseguimento del diploma di scuola specializzata superiore implica la frequenza di cicli di formazione la cui durata e il cui contenuto sono disciplinati dallo Stato, nel caso degli esami di professione e degli esami professionali superiori il legislatore regola unicamente la procedura di qualificazione.

I corsi di preparazione frequentati da gran parte dei candidati proprio per tale procedura di qualificazione non costituiscono, sul piano giuridico, una condizione indispensabile per sostenere gli esami di professione o gli esami professionali superiori. I corsi di preparazione a detti esami sono pertanto considerati come formazione continua (formazione non formale), mentre i titoli veri e propri (attestato professionale federale/diploma federale) rientrano nella formazione formale.

Il grado di disciplinamento e il finanziamento dei corsi di preparazione, dei cicli di studio postdiploma e della formazione continua professionale sono affidati alle leggi speciali, in particolare alla legge sulla formazione professionale e agli atti normativi ad essa collegati e non alla legge sulla formazione continua. Nel quadro della riforma della formazione professionale superiore, attualmente in corso, è espressamente prevista la verifica, in stretta collaborazione con le organizzazioni del mondo del lavoro e con i Cantoni, delle disposizioni concernenti i corsi di preparazione e il loro sovvenzionamento.

Rientrano inoltre nella formazione continua la formazione professionale continua, i cicli e corsi di studio postdiploma ai sensi della legge sulla formazione professionale. Tali offerte formative conducono al conseguimento di attestazioni, certificati e diplomi riconosciuti nel relativo campo professionale e all'attribuzione di titoli che, nel caso degli studi postdiploma, sono legalmente protetti in virtù dell'ordinanza dell'11 marzo 2005²¹ concernente le esigenze minime per il riconoscimento dei cicli di formazione e degli studi postdiploma delle scuole specializzate superiori.

Attività professionali regolamentate

La legge sulla formazione continua considera anche le formazioni che abilitano all'esercizio di professioni regolamentate come facenti parte della formazione formale. Affinché un medico o un chiropratico possa esercitare la sua professione in maniera autonoma, la legge del 23 giugno 2006²² sulle professioni mediche esige il conseguimento di determinati titoli di perfezionamento (nonché un aggiornamento

20 RS 412.10

21 RS 412.101.61

22 RS 811.11

permanente). Anche la legge del 18 marzo 2011²³ sulle professioni psicologiche contiene disposizioni analoghe. Le formazioni che abilitano a esercitare funzioni o attività professionali soggette a una regolamentazione particolare fanno parte della formazione formale anche qualora siano offerte come CAS, DAS o MAS, come spesso avviene per esempio per la formazione dei docenti.

Finanziamento e valore

La classificazione di una tipologia formativa come formazione formale o non formale non influisce né sul finanziamento delle offerte formative corrispondenti né sul loro valore.

Alcuni diplomi di lingue straniere, come per esempio i diplomi di Cambridge o i consueti certificati dei produttori di applicazioni informatiche, sono da tempo riconosciuti internazionalmente come certificazioni valide senza per questo rientrare nella formazione formale.

La legge sulla formazione continua non ha la funzione di garantire la promozione in questo ambito, che invece continua a essere regolata mediante le leggi speciali federali e cantonali.

1.2.3 Oggetto e campo di applicazione

Il presente disegno di legge si riferisce alla formazione continua in tutti i settori della vita professionale, sociale, politica e culturale.

Data la scarsa densità di disciplinamento che la caratterizza, la formazione continua può reagire in maniera molto più dinamica della formazione formale alle tendenze e agli sviluppi del mondo del lavoro e delle attività per il tempo libero. Stabilire requisiti per i contenuti formativi non è quindi compito della legge sulla formazione continua ma, laddove opportuno, delle leggi speciali. La legge sulla formazione continua, come legge quadro, ha piuttosto lo scopo di creare condizioni generali univoche che favoriscano la qualità delle offerte di formazione continua e la trasparenza del mercato.

Nel suo campo d'applicazione sono comprese fundamentalmente tutte le formazioni continue offerte da enti pubblici o privati, tra cui in particolare le formazioni continue menzionate in circa 80 leggi federali. A titolo d'esempio si può citare la formazione professionale continua disciplinata nella legge sulla formazione professionale, che riveste una funzione importante per assicurare e sviluppare il capitale umano nelle aziende.

Nel campo di applicazione della legge sulla formazione continua è inclusa anche la formazione continua in ambito universitario, pur se la competenza per attuare i principi della legge sulla formazione continua in tale ambito spetta agli organi comuni della politica universitaria.

Dal suo campo di applicazione è esclusa la formazione formale, già disciplinata in altri atti normativi specifici.

1.2.4 Principi

Con le nuove disposizioni costituzionali sulla formazione è stato possibile integrare in modo coerente il concetto di apprendimento permanente nel sistema formativo. La formazione continua è parte di questo apprendimento e presenta vari punti in comune con il sistema formale. I principi enunciati mirano innanzitutto a cogliere le specificità della formazione non formale e a metterle in relazione con la formazione formale. I principi si applicano alla formazione disciplinata o sostenuta dallo Stato. Si può immaginare che tali principi lancino un segnale per la formazione continua non sovvenzionata dallo Stato e forniscano ad essa un quadro di riferimento.

Responsabilità per la formazione continua

In sostanza, l'elevata qualità della formazione continua in Svizzera è frutto di un mercato funzionante nonché dell'interesse e della disponibilità degli individui e delle imprese ad assumersi la propria responsabilità nel campo della formazione continua, ovvero a sostenere la formazione continua dei propri collaboratori. Anche in futuro, il compito dello Stato sarà quello di puntare sulla responsabilità degli individui e delle imprese e di provvedere a istituire condizioni quadro favorevoli²⁴.

Un disciplinamento del sostegno statale a favore della formazione continua è giustificato unicamente a condizioni ben precise:

- se è integrativo e sussidiario, qualora i privati non possano assumersi questo compito in misura sufficiente (per es. qualora venga meno la funzione del mercato) o se il sostegno pubblico può ridurre i costi collettivi;
- se l'adempimento di compiti pubblici richiede un siffatto disciplinamento (per es. formazione continua degli organismi di controllo di derrate alimentari e oggetti d'uso, in ambito militare e della protezione civile nell'assolvimento del servizio obbligatorio ecc.);
- nell'ambito della legislazione sul personale, in qualità di datore di lavoro pubblico.

Qualità

Il tema della qualità presenta varie dimensioni e sfumature, che si riflettono nella varietà di misure esistenti tese a garantirla e a svilupparla, nelle certificazioni, nelle liste di controllo per una valutazione delle offerte di formazione continua e in altre prestazioni di consulenza²⁵.

A causa dell'eterogeneità delle offerte e delle differenti esigenze di operatori, utenti e Stato, nel corso dell'elaborazione della legge sulla formazione continua si è constatata l'impossibilità di definire criteri qualitativi generali per i contenuti formativi. A differenza di quanto avviene nel sistema formativo formale, in quello della formazione continua sono attivi principalmente operatori privati che non beneficiano di sovvenzioni. Per convinzione e per ragioni di fattibilità si prescinde pertanto nel presente disegno di legge dal formulare prescrizioni qualitative dettagliate.

²⁴ Messaggio del 24 gennaio 2007 concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011 (FF 2007 1131 1229).

²⁵ Informazioni di carattere orientativo per utenti (banche dati, liste di controllo, prontuari) messe a disposizione da servizi di orientamento professionale e di carriera: www.alice.ch, www.weiterbildung.ch, www.eduqua.ch.

La qualità dev'essere definita, in primo luogo, come compito degli istituti che offrono corsi di formazione continua. Chi intende offrire formazioni continue disciplinate o sostenute dallo Stato deve attenersi al principio della garanzia e dello sviluppo della qualità sancito nella legge sulla formazione continua. La scelta dei metodi compete agli operatori oppure può essere definita, se del caso, nelle leggi speciali pertinenti.

Non sarebbe indicato, per contro, definire e far valere principi qualitativi applicabili alla formazione continua attraverso un obbligo di certificazione. Si tratterebbe, da un lato, di un'ingerenza sproporzionata nei meccanismi che caratterizzano questo mercato. Dall'altro, gli operatori occasionali o di piccole dimensioni, che in certi settori coprono un'importante quota di mercato, difficilmente avrebbero le risorse per una certificazione.

Si è pure rinunciato, nel disegno di legge, a istituire un organismo di certificazione gestito o riconosciuto dallo Stato per le offerte di formazione continua. Nel settore della formazione non formale esistono già le più disparate offerte nazionali e internazionali per la garanzia della qualità²⁶. Va menzionato, a questo proposito, il Servizio di accreditamento svizzero (SAS), della Segreteria di Stato dell'economia (SECO).

Riconoscimento degli apprendimenti acquisiti

La pluralità dei percorsi formativi – comprese le formazioni seguite all'estero – rappresenta per lo spazio formativo svizzero una nuova sfida. La metà della popolazione attiva esercita oggi una professione diversa da quella appresa originariamente. Gli sviluppi personali all'interno di un campo professionale o i riorientamenti rientrano oggi nella normalità quotidiana. Anche l'integrazione e il reinserimento professionale nel mondo del lavoro sono fenomeni a cui va attribuita sempre più importanza.

In questo contesto, il riconoscimento degli apprendimenti acquisiti diventa un fattore di rilievo. Secondo il disegno di legge, la Confederazione e i Cantoni devono provvedere affinché gli organi responsabili definiscano procedure trasparenti ed equivalenti per il riconoscimento degli apprendimenti acquisiti. Sul lato dell'esecuzione, gli istituti di formazione e le commissioni d'esame sono chiamati a stabilire i criteri per il riconoscimento degli apprendimenti e ad applicarli. Il riconoscimento degli apprendimenti acquisiti consente di ridurre i tempi di formazione e di incrementare efficienza ed efficacia nel conseguimento di titoli formali.

Nella formazione professionale sussiste già oggi la possibilità di far riconoscere determinati apprendimenti acquisiti ai fini della formazione formale. Le persone che hanno compiuto una delle formazioni che in passato erano di monopolio della Posta svizzera – ad esempio nel campo della logistica – possono conseguire un attestato federale di capacità dopo aver soddisfatto determinate condizioni supplementari,

²⁶ Nella formazione continua, le certificazioni o i marchi di qualità più noti sono (selezione): eduQua, Norma ISO 9001, Q2E – qualità attraverso la valutazione e lo sviluppo, moduqua, 2Q qualità e qualificazione, SVOAM 2005. Le agenzie di accreditamento internazionali sono (esempi tratti dal settore delle business school): Association to Advance Collegiate Schools of Business AACSB (www.aacsb.edu); Accreditation Council for Business Schools and Programs ACBSP (www.acbsp.org); European Foundation for Management Development EQUIS (www.efmd.org); Foundation for International Business Administration Accreditation FIBAA (www.fibaa.de) ecc.

migliorando così le loro opportunità sul mercato del lavoro. Il disegno di legge getta le basi per estendere questa prassi in modo mirato e per concedere a ogni singolo individuo la possibilità di valorizzare le capacità attestate, acquisite nel contesto della formazione non formale o informale.

Occorre inoltre garantire che gli operatori della formazione considerino la possibilità di riconoscere tali apprendimenti. Per garantire la comparabilità, sarà necessaria anche in futuro una verifica dei contenuti. Non sarà possibile neanche in futuro il riconoscimento automatico di un'attestazione dei crediti ECTS (*European Credit Transfer and Accumulation System*) accumulati o della frequenza di un corso di formazione continua.

Per il riconoscimento degli apprendimenti acquisiti ai fini della formazione formale occorre comprovare il possesso di competenze specifiche. Questa conferma è agevolata dalla descrizione trasparente dei programmi d'apprendimento che deriva dal principio di garanzia e sviluppo della qualità. Essa costituisce una premessa essenziale per il buon funzionamento delle procedure di riconoscimento degli apprendimenti acquisiti. A dimostrazione di quanto la trasparenza delle offerte formative faciliti il riconoscimento ai fini della formazione formale, si pensi alla formazione di sottufficiale di professione. Chi supera i relativi controlli delle competenze può conseguire l'attestato professionale federale di formatore. L'istruzione dei quadri militari può essere riconosciuta ai fini degli studi di bachelor e master dell'Università di San Gallo. Questo esempio dimostra in generale le ampie opportunità di riconoscimento delle formazioni e delle formazioni continue dell'esercito, che acquistano così una maggiore attrattiva. L'ulteriore estensione in futuro della prassi di riconoscimento renderà ancora più compatibile queste formazioni con il sistema di formazione formale.

Miglioramento delle pari opportunità

L'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale sancisce che nessuno può essere discriminato a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche. Questa disposizione costituzionale vale anche per il settore della formazione continua.

A complemento del divieto di discriminazione occorre garantire, nella politica in materia di formazione, che ogni individuo goda delle stesse opportunità di accedere alla formazione continua. Particolare attenzione va prestata alla realizzazione delle pari opportunità tra donna e uomo, ai bisogni specifici dei disabili, all'integrazione facilitata degli stranieri nonché all'idoneità al mercato del lavoro delle persone poco qualificate.

Per quanto concerne l'accesso alla formazione continua, le pari opportunità tra donna e uomo possono essere migliorate mediante offerte conciliabili, per durata e possibilità di interruzioni, con gli obblighi familiari. Nel sostenere la formazione continua delle loro collaboratrici, i datori di lavoro sono chiamati ad attuare il principio delle pari opportunità anche in questo settore.

Per i disabili, l'accesso a pari condizioni significa che la durata e l'organizzazione delle offerte di formazione continua, nonché le procedure di qualificazione devono essere adeguate alle loro esigenze specifiche. Deve dunque essere previsto o consentito l'impiego di strumenti ausiliari specifici o il coinvolgimento di personale di sostegno, ad esempio di un interprete specializzato nel linguaggio dei segni. L'idea

di fondo non è l'applicazione di standard differenti per gli invalidi, ma la riduzione degli svantaggi (compensazione degli svantaggi). La legge del 13 dicembre 2002²⁷ sui disabili prevede già un disciplinamento in tal senso.

L'integrazione degli stranieri, infine, può essere facilitata dall'uso della lingua standard (anziché del dialetto) e dal coinvolgimento di mediatori interculturali.

Per migliorare la competitività delle persone poco qualificate, i datori di lavoro sono chiamati a svolgere un ruolo importante nell'ambito del loro obbligo di assistenza. Nel contempo, anche la Confederazione e i Cantoni, nell'ambito delle proprie responsabilità, devono adoperarsi in modo mirato per migliorare la competitività delle persone poco qualificate. Mediante le disposizioni per l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti la legge sulla formazione continua crea uno strumento per consentire al maggior numero possibile di adulti, con il coordinamento della Confederazione e dei Cantoni, di acquisire le competenze di base mancanti per poter aver parte all'apprendimento permanente.

Concorrenza

I costi per la formazione continua sostenuti dalla Confederazione in adempimento alle leggi speciali ammontano al dieci per cento circa del volume di mercato annuo, stimato a 5,3 miliardi di franchi. Numerosi campi della formazione continua sono gestiti da operatori privati e funzionano senza interventi o sussidi statali. Un disciplinamento statale significherebbe un intervento inopportuno in un mercato funzionante²⁸.

Il disegno di legge punta sulla responsabilità individuale e sulla concorrenza e prescrive che lo svolgimento, il sostegno e la promozione della formazione continua da parte dello Stato non debbano perturbare la concorrenza.

1.2.5 Premesse per la concessione di aiuti finanziari della Confederazione

Per dare sufficiente risalto ai principi della legge sulla formazione continua, essi sono stati legati a criteri di promozione.

Gli aiuti finanziari devono orientarsi innanzitutto alla domanda e non alle istituzioni. Inoltre, l'efficacia della promozione deve essere verificata regolarmente.

1.2.6 Competenze di base degli adulti

Nella formazione continua, i settori da promuovere sono definiti e finanziati da leggi speciali. Nel presente disegno di legge, la fattispecie delle competenze di base degli adulti costituisce un'eccezione. In ragione della sua importanza fondamentale per la società e l'economia e della sua affinità con la formazione continua, essa merita una posizione particolare nella presente legge.

²⁷ RS 151.3

²⁸ Cfr. parere del Consiglio federale del 17 agosto 2005 sul rapporto della CSEC-N del 23 giugno 2005 concernente l'Iv. Pa. 97.419 «Articolo quadro sulla formazione nella Costituzione federale», FF 2005 4957 4963.

Disciplinamento della formazione di recupero

La formazione di recupero, che consente di conseguire titoli riconosciuti dallo Stato, è già disciplinata nelle corrispondenti leggi sulla formazione. Per la formazione professionale di base, ad esempio, si trovano varie norme pertinenti nella legge sulla formazione professionale, che permettono agli adulti di concludere una formazione professionale seguendo percorsi diversi. Il recupero di titoli di cultura generale del livello secondario II è disciplinato nelle leggi cantonali sulla formazione (maturità per adulti). Poiché il livello secondario I non si conclude con un titolo, bensì con la fine della scuola dell'obbligo, per questo livello non esiste una vera e propria formazione di recupero.

Competenze di base degli adulti

È necessario invece un intervento a favore delle competenze di base degli adulti. Tali competenze, che normalmente sono acquisite durante la scuola dell'obbligo, costituiscono la premessa per la partecipazione all'apprendimento permanente. Chi non sa leggere, ad esempio, rimane praticamente escluso dalla formazione continua. Lo dimostrano le analisi effettuate in relazione allo studio *Adult Literacy and Life Skills Survey*, che effettua un raffronto tra le competenze di base degli adulti e il loro grado di partecipazione alla formazione continua (UST 2005; UST 2006).

Il motivo per cui un adulto non ha maturato determinate competenze di base non è necessariamente imputabile al fatto che la scuola dell'obbligo non abbia assolto la sua funzione. La capacità di azionare gli schermi digitali degli sportelli elettronici o di reperire informazioni su Internet, per esempio, è diventata soltanto da poco tempo una premessa per la partecipazione all'apprendimento permanente. È anche possibile che determinate competenze vadano perse se non vengono sufficientemente coltivate. Chi, sul lavoro o nel tempo libero, non legge regolarmente perde almeno in parte le proprie competenze in lettura.

Secondo la legge sulla formazione continua, le competenze di base degli adulti non possono essere equiparate alle competenze di base impartite durante la scuola dell'obbligo. Le competenze di base di cui nella legge sulla formazione continua hanno un carattere più individuale e si riferiscono a situazioni di vita diverse: sono riferite al gruppo di destinatari degli adulti e sono intese a facilitare la loro partecipazione all'apprendimento permanente sull'arco di tutta la vita. Le offerte finalizzate a impartire queste competenze di base agli adulti non possono basarsi sulla definizione dei livelli della scuola dell'obbligo, strettamente riferiti al contesto scolastico.

Vasta gamma di offerte

L'acquisizione delle competenze di base è promossa da varie leggi speciali. A titolo di esempio si possono citare i corsi di lingua e di alfabetizzazione contemplati nella legislazione sugli stranieri o i corsi di base in informatica nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione. Inoltre, la Confederazione lotta contro l'illetteratismo tramite la legge dell'11 dicembre 2009²⁹ sulla promozione della cultura. Oltre a queste leggi federali, anche le leggi cantonali promuovono il mantenimento e l'acquisizione delle competenze di base degli adulti.

²⁹ RS 442.1; cfr. art. 15.

Un'analisi dell'offerta di corsi specifici effettuata nell'ambito del progetto «GO Kantone» (Schräder & Grämiger, 2011) ha evidenziato che solitamente a livello locale le offerte esistono, ma non sempre raggiungono i gruppi di destinatari cui sono indirizzate. Un'altra difficoltà identificata dall'analisi è costituita dal fatto che le singole leggi speciali promuovono sì le competenze di base, ma lo fanno nella loro ottica specifica. La legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, per esempio, si prefigge un reinserimento rapido e durevole degli interessati nel mondo del lavoro. Su questa base non sono quindi normalmente raggiungibili gli obiettivi formativi che richiedono un intervento di più lunga durata.

A causa del carattere frammentario delle leggi speciali, manca una visione e una promozione globale e coordinata della competenze di base degli adulti.

Infine, determinate categorie di persone non possono essere raggiunte dalle leggi speciali vigenti, poiché non rientrano nel gruppo di destinatari aventi diritto (per es. cittadini svizzeri di cinquant'anni, con competenze di base carenti, integrati nel mercato del lavoro).

Fabbisogno di coordinamento

A livello di coordinamento all'interno della Confederazione e tra Confederazione e Cantoni vi è un enorme potenziale di miglioramento della situazione relativa alle competenze di base degli adulti. La prevista collaborazione interistituzionale che attribuisce chiare responsabilità alle autorità locali può, da una parte, portare al raggruppamento di più categorie di persone e, di conseguenza, al raggiungimento delle masse critiche necessarie per offerte differenziate. Dall'altra può, all'insegna della sostenibilità, cercare di conciliare determinati obiettivi di formazione con altre priorità, per esempio quella di una rapida integrazione nel mercato del lavoro.

La promozione della cultura generale degli adulti e, in questo senso, anche delle loro competenze di base è innanzitutto compito dei Cantoni, anche se la Confederazione svolge una funzione in parte analoga nei settori contemplati dalla legislazione sugli stranieri, sulla promozione della cultura o dall'assicurazione invalidità o contro la disoccupazione.

Durante l'elaborazione della legge sulla formazione continua è stato appurato se per migliorare l'armonizzazione fosse necessario emanare una nuova legge speciale o se le competenze di base dovessero essere oggetto del presente disegno di legge. A determinare la scelta di integrare la promozione dell'acquisizione e del mantenimento delle competenze di base degli adulti nella legge sulla formazione continua sono stati due fattori:

- non si tratta di disciplinare un nuovo ambito, bensì di trasferire nella legge sulla formazione continua il contenuto di una disposizione indiscussa della legge sulla promozione della cultura. Il presente disegno di legge non utilizza tuttavia il termine «illetteratismo», ma affronta il problema con un approccio più ampio rispetto a quello utilizzato nella legge sulla promozione della cultura. Nel senso della formazione e secondo la prassi di promozione attuata con le leggi speciali, per competenze di base degli adulti si intendono non soltanto la lettura e la scrittura, ma anche le conoscenze fondamentali di matematica elementare e l'applicazione di tecnologie informatiche e di comunicazione, segnatamente per riuscire a destreggiarsi nelle incombenze della vita quotidiana;

- tenuto conto del contenuto e della portata della materia da disciplinare, una nuova legge speciale sarebbe poco adatta, considerato in particolare l'intento di migliorare il coordinamento delle misure già esistenti promosse da Confederazione e Cantoni. L'emanazione di una nuova legge speciale ritarderebbe ulteriormente il proposito di colmare questa lacuna.

1.2.7 Statistica e monitoraggio

Come menzionato nel Rapporto del Dipartimento federale dell'economia (DFE)³⁰ su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua (DFE 2009), manca attualmente una base statistica aggiornata e completa sulla formazione continua, in particolare sugli organi responsabili e sui datori di lavoro (formazione continua aziendale, sostegno di altre attività formative dei collaboratori). Questa lacuna va colmata. È anche importante poter esaminare periodicamente il settore della formazione continua, valutarne le prestazioni ed effettuare un confronto affidabile con quello di altri Paesi. Infine, una migliore disponibilità di dati comporta maggiore trasparenza e consente di valutare i benefici della formazione continua: elementi che rafforzano la concorrenza e stimolano le attività private di formazione continua (Weber & Tremel, 2008, pag. 32 segg.).

Le sezioni «Ricerca e sviluppo in materia di formazione continua» e «Statistica e monitoraggio» del disegno di legge costituiscono la base per un monitoraggio maggiormente orientato alla ricerca e basato su dati statistici più solidi. Tale monitoraggio, sistematico e a lungo termine, consente di individuare i punti forti e deboli del settore della formazione continua e di correggere eventuali sviluppi indesiderati in modo più rapido e mirato.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Posizioni e pareri espressi nella procedura di consultazione

Con decisione del 9 novembre 2011, il Consiglio federale aveva incaricato il DFE di avviare una procedura di consultazione per un avamprogetto di legge federale sulla formazione continua (AP-LFCo). Durante la consultazione, conclusasi il 13 aprile 2012, sono pervenuti complessivamente 179 pareri (DFE 2012).

Valutazione generale dell'avamprogetto in consultazione

L'elaborazione di una legge sulla formazione continua in adempimento del mandato costituzionale di cui all'articolo 64a è stata appoggiata dalla maggior parte dei partecipanti alla consultazione. Anche la sua impostazione di «legge quadro» e la formulazione di principi sovraordinati hanno incontrato ampi consensi. L'interpretazione concreta di alcuni principi, tuttavia, ha dato adito a pareri molto articolati.

³⁰ Dal 1° gen. 2013 DEFR (Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca).

Nonostante l'accoglienza generalmente favorevole, l'avamprogetto ha suscitato – come già al momento della sua elaborazione – aspettative e richieste molto diverse, spesso addirittura diametralmente opposte, e la formulazione di numerose riserve.

Pareri dei Cantoni

Il disegno di legge sulla formazione continua ha una grande rilevanza sul piano politico-istituzionale e si rivolge principalmente alla Confederazione e ai Cantoni. Per questo motivo i pareri delle autorità cantonali sull'avamprogetto meritano un'attenzione particolare.

Nella prospettiva cantonale l'avamprogetto è stato valutato positivamente soprattutto per la sua valenza per il sistema formativo. La definizione della formazione continua come formazione non formale e il suo conseguente inserimento nel sistema della formazione è stata approvata esplicitamente dai due terzi dei 22 Cantoni che si sono espressi al riguardo. Tre Cantoni hanno avanzato proprie definizioni alternative.

Ampio sostegno è stato dato dai Cantoni anche alla decisione di assoggettare l'intero settore della formazione continua alla legge sulla formazione continua. L'unica critica espressa proveniva dal settore universitario, per il timore di vedere indebitamente limitata la propria autonomia nonostante la menzione della competenza degli organi comuni responsabili della politica delle scuole universitarie di emanare prescrizioni quadro uniformi sulla formazione continua in ambito universitario (art. 2 cpv. 2 AP-LFCo).

Sia i Cantoni sia la stragrande maggioranza degli altri partecipanti alla consultazione hanno approvato i principi e l'orientamento generale dell'avamprogetto. Alcuni Cantoni si sono espressi criticamente in relazione al principio della qualità e a quello concernente il divieto di distorsioni indebite della concorrenza. La maggior parte dei Cantoni che hanno risposto alla consultazione ha sottolineato come la qualità riguardi principalmente gli operatori del settore, manifestando quindi scetticismo quanto a ulteriori direttive per la qualità (art. 6 cpv. 3 AP-LFCo). Quanto al principio di vietare distorsioni della concorrenza, i Cantoni ne hanno condiviso l'intento, giudicando però eccessive le disposizioni proposte. Entrambe le disposizioni sono state quindi elaborate sulla base dei risultati della consultazione per tenere conto dei pareri espressi dai Cantoni.

Poiché il principio del finanziamento orientato esclusivamente alla domanda (art. 10 cpv. 2 AP-LFCo) era stato oggetto di critiche, anche questa disposizione è stata modificata.

Le disposizioni per l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base sono state in larga parte approvate dai Cantoni. Alcune riserve sono state espresse per la competenza di base «conoscenze di base concernenti i principali diritti e doveri» riportata nell'avamprogetto. Diversi Cantoni ne hanno chiesto lo stralcio, altri un chiarimento della definizione. Dai pareri pervenuti, inoltre, è emerso che i Cantoni non sarebbero stati favorevoli all'estensione dell'elenco delle competenze di base.

Molti Cantoni hanno ribadito l'importanza dell'uniformità terminologica nelle leggi speciali della Confederazione per assicurare la coerenza e il coordinamento dell'esecuzione della legge quadro a livello sia federale sia cantonale.

1.3.2 Adeguamento dell'avamprogetto di legge

Il 27 giugno 2012 il Consiglio federale, preso atto del rapporto sui risultati della consultazione, ha incaricato il DFE di rielaborare l'avamprogetto di legge e di redigere un messaggio.

Rispetto all'avamprogetto di legge messo in consultazione, presentano modifiche sostanziali i seguenti punti:

- *campo d'applicazione*: è stata meglio precisata l'autonomia del settore universitario;
- *principio della garanzia e dello sviluppo della qualità*: il nuovo articolo corrispondente specifica, come richiesto da diversi partecipanti alla consultazione, che la responsabilità della garanzia e dello sviluppo della qualità spetta innanzitutto agli operatori della formazione continua. È stato inoltre eliminato il riferimento a direttive sovraordinate;
- *principio sulla concorrenza e premesse per la concessione di aiuti finanziari della Confederazione*: gli articoli sono stati radicalmente rielaborati in conformità con i risultati della consultazione;
- *sviluppo della formazione continua*: le due disposizioni sono state rielaborate;
- *competenze di base degli adulti*: per l'ambito delle competenze di base degli adulti i risultati della consultazione chiedevano una descrizione più precisa dei contenuti della competenza di base «conoscenze di base concernenti i principali diritti e doveri». A differenza della competenza di base «lettura e scrittura», per questo ambito non esistono standard né nazionali né internazionali riguardo ai contenuti e alla didattica di corsi specifici. Si constata invece che le conoscenze in questo ambito e le competenze chiave come la competenza per l'apprendimento, la competenza sociale ecc. vengono recepite meglio se inserite nei programmi per la promozione delle competenze di base di lettura e scrittura, matematica elementare e TIC. Questo approccio trasversale e orientato alle competenze operative viene praticato nell'insegnamento della lingua ai migranti nel programma quadro «fide» dell'Ufficio federale della migrazione³¹ e assicura la prossimità di quanto insegnato alle esperienze della quotidianità.

Alla luce di queste considerazioni l'articolo concernente le competenze di base degli adulti è stato rielaborato;

- *conferenza sulla formazione continua*: dalla consultazione è emerso che una molteplicità di gruppi diversi vorrebbe esservi rappresentata. Con tali premesse, la conferenza sulla formazione continua non è realizzabile, anche in considerazione dei compiti che le spetterebbero. Il disegno di legge rinuncia pertanto alla sua istituzione; sancisce invece che la SEFRI cura il dialogo con le cerchie interessate e svolge a tale scopo riunioni periodiche. Prescrive inoltre la collaborazione interistituzionale nell'ambito delle competenze di base degli adulti;

³¹ www.fide-info.ch

- *riconoscimento federale SPD SSS*: il disegno di legge rinuncia all'abolizione del riconoscimento federale dei cicli di formazione presso le scuole superiori specializzate. Gli studi postdiploma rientrano nel campo di applicazione della legge sulla formazione continua;
- *allegato della legge sulla formazione continua*: parallelamente alla procedura di consultazione sono stati vagliati, in collaborazione con gli organi federali competenti, gli adeguamenti di altre leggi federali resi necessari dal presente disegno di legge. Le modifiche delle leggi specifiche riportate in allegato al disegno di legge sulla formazione continua consistono in adeguamenti terminologici o precisazioni tesi ad agevolare la certezza del diritto in sede di esecuzione.

1.4 **Compatibilità tra compiti e finanze**

Le nuove disposizioni costituzionali in materia di formazione attribuiscono alla Confederazione e ai Cantoni il compito di provvedere congiuntamente allo spazio formativo svizzero. La Confederazione è chiamata a stabilire principi in materia di formazione continua, applicabili all'intero settore disciplinato e promosso sia dalla Confederazione sia dai Cantoni.

A differenza della scolarità obbligatoria, la responsabilità per la formazione continua spetta innanzitutto al singolo individuo. Lo Stato interviene solo se l'interesse pubblico lo esige. La base per l'intervento statale è data dalle disposizioni delle leggi speciali.

1.5 **Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo**

In nessun altro Paese europeo esistono ancora leggi quadro nell'ambito della formazione continua.

In Germania esistono leggi in materia di formazione continua o formazione degli adulti nei singoli *Länder* che forniscono le basi giuridiche per la promozione di università popolari (spesso in collaborazione con le biblioteche). La promozione della formazione continua a fini professionali è trattata separatamente nella *Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz*, una legge che promuove il perfezionamento finalizzato all'avanzamento professionale. In Austria è in vigore a livello federale la *Erwachsenenbildungsförderungsgesetz*, una legge che promuove la formazione degli adulti. In entrambi i Paesi esistono poi diverse altre basi legali, per esempio nel diritto del lavoro o nel diritto in materia di assicurazioni sociali.

L'orientamento alle istituzioni e alla loro promozione che caratterizza le basi legali soprattutto nei Paesi germanofoni provoca una certa ambiguità del concetto di formazione continua: esso non permette di distinguere tra formazione formale e non formale (soprattutto nell'ambito della formazione professionale superiore), a discapito della trasparenza. La concezione estensiva di formazione continua che si riscontra in diverse leggi, intesa come «prosecuzione o ripresa di un apprendimento orga-

nizzato al termine di una prima fase di formazione di durata variabile», diventa sempre più problematica a fronte della trasformazione dei percorsi formativi³².

Nei nostri Paesi confinanti sono frequenti le cosiddette leggi sui congedi di formazione, che consentono ai lavoratori di partecipare a corsi di formazione continua. Tale opportunità, tuttavia, viene sfruttata in misura estremamente limitata dai lavoratori (in Germania, dove esistono leggi di questo tipo dagli anni Settanta, solo l'1,5 per cento degli aventi diritto se ne avvale) (Backes-Gellner 2011, pag. 19 seg.).

In Francia è in vigore dagli anni Settanta una normativa incentrata sul principio secondo cui il datore di lavoro deve provvedere all'organizzazione o al finanziamento della formazione continua: le imprese sono tenute a investire un importo pari a una determinata percentuale del monte salari per la formazione dei propri dipendenti oppure a versare contributi corrispondenti in un fondo statale. La competenza di determinare i contenuti della formazione e designarne i beneficiari è lasciata alle singole imprese. Dal 2003, inoltre, in Francia è contemplato un congedo di formazione annuo di 20 ore per le persone che lavorano a tempo pieno (cfr. BMBF 2004, pagg. 137–146).

In Italia dopo almeno cinque anni di lavoro alle dipendenze di una stessa azienda, i lavoratori maturano il diritto a un congedo non pagato della durata massima di 11 mesi per attività di formazione. Sempre in Italia sono anche diffusi i fondi paritetici e congedi di formazione disciplinati nei contratti collettivi di lavoro, aventi lo scopo di promuovere la formazione continua dei lavoratori in determinati campi professionali (cfr. BMBF 2004, pagg. 174–178). Nonostante tali possibilità, la partecipazione alla formazione continua con finalità professionali in Italia è complessivamente molto scarsa.

1.6 Attuazione

1.6.1 Esame dell'idoneità all'attuazione nella procedura preparlamentare

Verifica della legislazione speciale della Confederazione

In previsione dell'elaborazione del messaggio, il Consiglio federale aveva incaricato il DFE di verificare, parallelamente alla consultazione e in collaborazione con gli organi della Confederazione preposti alla loro esecuzione, se e quali modifiche delle leggi specifiche fossero necessarie sulla base del disegno di legge e se fosse possibile un'esecuzione univoca della legge quadro.

Complessivamente 32 unità amministrative hanno segnalato 82 leggi speciali da modificare.

La terminologia delle leggi speciali in molti casi non corrisponde a quella del disegno di legge sulla formazione continua. Laddove le differenze sono di natura esclusivamente terminologica, è stato proposto di provvedere all'adeguamento direttamente nel quadro della «Modifica del diritto vigente» di cui all'allegato della legge sulla formazione continua.

³² Il messaggio del 4 marzo 2011 concernente la legge federale sul trattamento fiscale delle spese di formazione e perfezionamento professionali (FF 2011 2365 2384) riferisce diversi esempi di problemi di delimitazione tra tipologie di formazione.

Gli adeguamenti con un effetto materiale, quelli resi necessari dall'articolo 10 D-LFCo e segnatamente la modifica degli atti normativi collegati alla legge sulla formazione continua dovranno avvenire nel quadro della revisione di tali leggi specifiche.

Il disegno di legge sulla formazione continua non fornisce una definizione del termine «formazione», che in alcune leggi specifiche designa sia la formazione formale sia la formazione continua. La decisione sull'accezione del termine deve avvenire contestualmente a ciascuna legge specifica. La maggior parte delle unità amministrative si è pronunciata per il mantenimento della terminologia attuale.

La verifica della legislazione specifica ha rilevato che in numerose leggi speciali il concetto tedesco di «*Weiterbildung*» (formazione continua o perfezionamento) ha il significato di formazione formale, non assoggettata alla legge sulla formazione continua, come per esempio nella versione tedesca della legge del 23 giugno 2006 sulle professioni mediche. Questo tipo di adeguamenti terminologici devono avvenire nell'ambito di una revisione delle leggi speciali e dei testi normativi ad esse collegati.

L'allegato della legge sulla formazione continua include una serie di modifiche di altri atti normativi, per lo più a livello terminologico. Le modifiche di altra natura seguiranno con le successive revisioni delle leggi specifiche.

Pareri dei Cantoni

Molti Cantoni ribadiscono l'importanza dell'uniformità terminologica della legislazione specifica della Confederazione per assicurare la coerenza e il coordinamento dell'esecuzione della legge quadro a livello sia federale sia cantonale. Nella procedura di consultazione i Cantoni hanno inoltre ripetutamente sottolineato che la collaborazione interistituzionale deve essere prevista già in sede di emanazione delle leggi speciali e delle ordinanze federali per evitare che si instaurino doppioni nella normativa e fattispecie da promuovere a sé stanti. Il coordinamento da parte delle autorità pubbliche, voluto dalla legge sulla formazione continua, è giudicato molto importante.

1.6.2 Attuazione ed esecuzione

Trattandosi di una legge quadro, la legge sulla formazione continua deve essere attuata da una moltitudine di attori a livello federale e cantonale.

La verifica delle leggi speciali della Confederazione ha fatto emergere la necessità di modifiche, soprattutto in relazione all'emanazione di norme che sanciscano modalità di finanziamento diverse dall'orientamento alla domanda. Alcune unità amministrative hanno anche proposto di disciplinare principi importanti, come quello della garanzia e dello sviluppo della qualità, in atti normativi di grado inferiore collegati alle leggi specifiche che contemplano fattispecie di formazione continua. Le modifiche corrispondenti saranno compiute durante la prossima revisione di tali atti normativi.

I principi della formazione continua richiedono l'attuazione anche da parte dei Cantoni. In particolare l'attuazione del principio del riconoscimento degli apprendimenti acquisiti ai fini della formazione formale richiederà l'esame di modifiche della

legislazione cantonale sia per designare gli organi competenti per il riconoscimento sia per definire una procedura conforme allo Stato di diritto.

1.7 Trattazione di interventi parlamentari

Vi proponiamo di togliere dal ruolo gli interventi parlamentari seguenti:

2012 M 09.3883 Formazione per genitori compresa nella legge sulla formazione continua
(N 14.4.11, Tschümperlin; S 6.12.11; N 13.3.12)

La mozione chiede al nostro Collegio di tenere adeguatamente conto della formazione per genitori nell'ambito della legge sulla formazione continua.

Come legge quadro, la legge sulla formazione continua non contempla disposizioni per fattispecie concrete quale potrebbe essere la formazione per genitori: esse sono oggetto della legislazione specifica.

La legge sulla formazione continua prevede però la possibilità di concedere sussidi a organizzazioni della formazione continua attive a livello nazionale per compiti definiti. L'articolo 12 del disegno di legge soddisfa la richiesta della mozione.

2009 P 08.4025 Offensiva a favore della formazione continua
(S 5.3.09, Sommaruga Simonetta)

Il nostro Collegio è invitato a esaminare provvedimenti in materia di politica della formazione tesi a incrementare la competitività dell'economia svizzera e quella della popolazione attiva sul mercato del lavoro.

Il rapporto sulla situazione degli specialisti, redatto in concomitanza con l'iniziativa del DFE sul personale qualificato, individua diversi campi d'intervento per migliorare la disponibilità di personale qualificato in Svizzera e rafforzare l'economia nazionale. Il conseguimento di qualifiche superiori e la formazione continua a tutti i livelli sono riconosciuti come fattori importanti.

La legge sulla formazione continua affronta le sfide suddette a vari livelli:

Il principio del riconoscimento degli apprendimenti acquisiti in attività formative non formali e informali ai fini della formazione formale contribuisce all'auspicata flessibilità dei percorsi formativi e consente di conciliare meglio la formazione con l'esercizio di un'attività professionale.

Le disposizioni concernenti l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti tengono conto delle persone che, senza un sostegno particolare, non sarebbero neanche in grado di affrontare una formazione di recupero o una formazione continua.

2007 M 07.3283 Lotta all'illetteratismo
(S 19.6.07, Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura S, 07.012; N 20.9.07; S 25.9.07)

Il nostro Collegio è incaricato, nel quadro dell'elaborazione della legge sul perfezionamento, di disciplinare insieme ai Cantoni la formazione di recupero degli adulti per quanto concerne le competenze di base (leggere, scrivere, far di conto).

Strumenti per il monitoraggio del mercato della formazione continua

Nella legge sono indicati alcuni strumenti che permetteranno di seguire gli sviluppi della formazione continua a livello sia nazionale sia internazionale e di reagire con prontezza a eventuali disfunzioni di questo mercato specifico. Tra questi strumenti figurano: studi, ricerche e progetti pilota, il rilevamento dei dati statistici necessari, il dialogo periodico con le cerchie interessate e il monitoraggio del mercato della formazione continua curato dalla Confederazione nel quadro del monitoraggio dell'educazione in Svizzera svolto in collaborazione con i Cantoni.

2.2 Disposizioni della legge

Titolo

Il titolo indica nella formazione continua l'oggetto delle disposizioni del disegno di legge. In particolare, la legge definisce principi, obiettivi e sviluppi della formazione continua; inoltre, assumendo la funzione di legge speciale, si occupa dell'acquisizione e del mantenimento delle competenze di base degli adulti con un articolo per la loro promozione.

Ingresso

L'ingresso rimanda all'articolo 64a Cost., su cui il disegno di legge poggia principalmente. Sono inoltre menzionate le disposizioni costituzionali della Confederazione per il coordinamento e la collaborazione tra Confederazione e Cantoni all'interno dello spazio formativo svizzero (art. 61a cpv. 2 Cost.) e del settore universitario (art. 63a cpv. 5 Cost.), nonché per la promozione delle competenze di base (art. 66 cpv. 2 Cost. a complemento dell'art. 64a Cost.). Sono così legittimate le disposizioni sulla formazione continua nel settore universitario (art. 2 cpv. 2), sul coordinamento volto a garantire una collaborazione efficiente e un elevato livello di qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero (art. 4, 15), nonché le disposizioni della sezione 5 relative all'acquisizione e al mantenimento delle competenze di base degli adulti. Questo rinvio alle disposizioni costituzionali nell'ingresso della legge sulla formazione continua esplicita la funzione globale che la formazione continua riveste all'interno dello spazio formativo svizzero.

Sezione 1: Disposizioni generali (art. 1–4)

Dal 2006 la formazione continua è un nuovo ambito politico della Confederazione. In virtù dell'articolo 64a Cost., è passata nella competenza normativa della Confederazione, che ne stabilisce i principi e la può promuovere. Per la prima volta la formazione continua viene così integrata dal profilo giuridico nello spazio formativo svizzero, sinora costituito, oltre che dai sistemi scolastici cantonali, da due settori principali, quello della formazione universitaria e quello della formazione professionale.

Poiché il termine «formazione continua» è utilizzato nel linguaggio corrente e in modo poco specifico, le disposizioni generali del presente disegno di legge assumono un'importanza particolare.

Art. 1 Scopo e oggetto

Il *capoverso 1* definisce lo scopo della legge sulla formazione continua. La chiara classificazione sistemica e la connessione della formazione continua con altri tipi di formazione mediante il riconoscimento degli apprendimenti acquisiti contribuiscono a rafforzare la formazione continua come componente dell'apprendimento permanente all'interno dello spazio formativo svizzero sancito dall'articolo 61a della Costituzione federale.

Il *capoverso 2* descrive l'oggetto della legge: definire i principi applicabili alla formazione continua, le condizioni per la concessione di aiuti finanziari della Confederazione, le modalità per la ricerca e lo sviluppo in materia di formazione continua, il disciplinamento e la promozione della formazione continua mediante leggi speciali, nonché disciplinare la promozione dell'acquisizione e del mantenimento delle competenze di base degli adulti da parte della Confederazione.

Con il disciplinamento delle competenze di base degli adulti viene ripresa dalla legge sulla promozione della cultura la fattispecie della lotta all'illetteratismo, che diviene ora una fattispecie particolare della formazione (nel messaggio concernente la legge sulla promozione della cultura è esplicitamente previsto il trasferimento di competenza per la lotta all'illetteratismo dalla legge sulla promozione della cultura alla legge sulla formazione continua)³³. Oltre alla lettura e alla scrittura, anche la matematica elementare e l'utilizzo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono premesse fondamentali per l'apprendimento permanente. L'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti sono già promossi da varie leggi speciali (per es. legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, legge sugli stranieri). La legge sulla formazione continua colma una lacuna, in quanto comprende anche persone con scarse competenze di base per le quali non è applicabile alcuna legge speciale (per es. Svizzeri abili al lavoro che non rientrano nel campo d'applicazione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione né in quello della legge sull'assicurazione contro l'invalidità).

Il *capoverso 3* specifica che, per il resto, la Confederazione disciplina e promuove la formazione continua mediante leggi speciali. Il disciplinamento concreto e la promozione della formazione continua nei vari campi specifici (gioventù e sport, formazione professionale continua, migrazione, assicurazione contro la disoccupazione ecc.) continua a essere affidato alla legislazione speciale.

Art. 2 Campo d'applicazione³⁴

Il campo d'applicazione materiale della legge sulla formazione continua si estende, nell'ambito di una competenza di principio, all'intero settore della formazione continua. Alcune disposizioni non sono applicabili al settore nel suo complesso bensì, per esempio, solo alla formazione continua disciplinata e sostenuta dalla Confederazione e dai Cantoni. Tale limitazione del campo di applicazione è determinata dalla disposizione così espressa: «per quanto le disposizioni seguenti non prevedano altrimenti».

³³ Cfr. FF **2007** 4421 4438, commento all'art. 13 Promozione della lettura: «La lotta all'illetteratismo è disciplinata a medio termine dalla legge federale sulla formazione continua. L'articolo 13 costituisce pertanto una soluzione transitoria, che dovrà essere abrogata con l'entrata in vigore della legge sulla formazione continua».

³⁴ Cfr. anche i commenti al n. 5 (Aspetti giuridici).

La riserva di cui al *capoverso 2* esplicita che spetta agli organi comuni responsabili della politica universitaria emanare prescrizioni, secondo le loro competenze, volte a specificare l'attuazione dei principi della legge sulla formazione continua per il settore universitario.

Art. 3 Definizioni

La legge sulla formazione continua si fonda sul concetto di apprendimento permanente affermatosi sul piano internazionale. Tale apprendimento avviene in diversi contesti formativi che, insieme, concorrono a formare lo spazio formativo svizzero (v. anche art. 1 cpv. 1). La designazione e la delimitazione dei diversi contesti formativi definisce chiaramente il campo di applicazione della legge sulla formazione continua e colloca la formazione continua nello spazio formativo svizzero.

L'articolo 3, che opera una chiarificazione terminologica, assume pertanto un'importanza fondamentale nel definire la struttura del sistema formativo.

Lettera a: la formazione continua viene definita come formazione strutturata impartita al di fuori della formazione formale e ne viene precisata l'equivalenza sinonimica con la formazione non formale.

La legge sulla formazione continua è applicabile alle formazioni continue in tutti gli ambiti professionali, sociali, politici e culturali. In generale, lo Stato si astiene dal prescrivere norme sul piano dei contenuti per il conseguimento dei titoli di formazione continua, lasciando che gli operatori definiscano autonomamente le offerte formative. Costituiscono un'eccezione le disposizioni contenute nelle leggi speciali (per es. le prescrizioni generali concernenti le offerte di perfezionamento universitario MAS, DAS e CAS, i corsi e gli studi postdiploma nella formazione professionale superiore e i criteri relativi ai diplomi di lingue specificati nella legge federale sugli stranieri). Inoltre, anche i rami o le organizzazioni della formazione continua possono stabilire degli standard. Mediante queste disposizioni si intende favorire e migliorare il grado di accettazione dei titoli di formazione continua sul mercato del lavoro e il loro riconoscimento ai fini della formazione formale.

Oltre alle attività di portata più ridotta come workshop, seminari o corsi aziendali di formazione continua, rientrano nella tipologia della formazione continua anche programmi di più lunga durata.

Tra questi si annoverano per esempio:

- cicli di formazione continua presso le scuole universitarie (CAS, DAS, MAS, EMBA ecc.): tali programmi e i relativi titoli non corrispondono a gradi accademici (bachelor, master, dottorato di ricerca), bensì a un genere di formazione continua che si riallaccia ad essi e che è organizzata in ampia misura e in modo autonomo dalla relativa scuola universitaria³⁵;
- studi e corsi post-diploma presso le scuole specializzate superiori: sono strutturati in modo analogo alle formazioni continue offerte dalle scuole universitarie;
- corsi di preparazione agli esami federali di professione e agli esami professionali superiori: questi corsi non sono parte integrante della formazione disciplinata dallo Stato per il conseguimento dell'attestato professionale

³⁵ Cfr. al riguardo i commenti al n. 1.2.1.

dell'esame federale di professione o del diploma dell'esame professionale superiore (v. n. 1.2.2);

- determinate formazioni offerte dall'esercito, dalla protezione della popolazione (per es. protezione civile e vigili del fuoco), nonché nell'ambito dello sport per giovani e per adulti (Scuola universitaria federale dello sport di Macolin);
- corsi di lingue, di informatica o di altri settori propedeutici al conseguimento di diplomi e certificati internazionali (per es. diploma del Goethe-Institut o certificazione come consulente SAP).

Lettera b: la formazione formale, distinta dalla formazione continua (formazione non formale), comprende la formazione disciplinata dallo Stato impartita nella scuola dell'obbligo o che porta al conseguimento di titoli riconosciuti di livello secondario II (formazione professionale di base o scuole di cultura generale), gradi accademici (bachelor, master, laurea, dottorato) o titoli della formazione professionale superiore (esami di professione, esami professionali superiori, titoli dei cicli di formazione delle scuole specializzate superiori).

Rientrano nella formazione formale anche i titoli che costituiscono una premessa per l'esercizio di un'attività professionale regolamentata dallo Stato. Ad esempio si possono citare i titoli disciplinati nella legge sulle professioni mediche o in quella sulle professioni psicologiche oppure la patente di avvocato. Come per gli esami di professione o per gli esami professionali superiori, le condizioni di ammissione (formazione progressiva, pratica) e i contenuti dell'esame sono disciplinati dallo Stato.

Lettera c: per formazione strutturata si intende la formazione impartita in corsi organizzati, basata su programmi d'insegnamento (curricoli, procedure di qualificazione) e su un rapporto di insegnamento-apprendimento definito (organizzazione, qualifiche dei formatori ecc.), adeguata di volta in volta alle esigenze dell'offerta formativa specifica. La definizione di questo concetto è necessaria per distinguere la formazione informale da quella formale e quella non formale.

Lettera d: nella formazione informale al di fuori delle offerte formative strutturate rientrano le competenze acquisite sul posto di lavoro o attraverso la lettura di letteratura specializzata. Per definizione, la formazione informale non può essere formalizzata. Tuttavia, anche le competenze acquisite in modo informale devono poter essere comprovate mediante procedure adeguate e riconosciute ai fini di una formazione formale secondo l'articolo 7. In tal modo si incrementa sensibilmente la permeabilità del sistema formativo.

Art. 4 Obiettivi

L'obiettivo globale della politica della Confederazione in materia di formazione continua è quello di creare, insieme ai Cantoni, un clima ad essa favorevole, che sostenga l'iniziativa individuale di formazione continua (*lett. a*) e che consenta alla cerchia più ampia possibile di persone di parteciparvi (*lett. b*). Gli elementi che caratterizzano tale clima sono, in conformità con l'articolo costituzionale in materia di formazione (61a Cost.), la trasparenza, la qualità e la permeabilità dello spazio formativo, nonché l'esigenza generale di assicurare pari opportunità di accesso.

Occorre inoltre migliorare il coordinamento della politica in materia di formazione continua tanto all'interno della Confederazione quanto tra quest'ultima e i Cantoni (*lett. c*). Concorrono a realizzare questo obiettivo la precisazione del termine di

formazione continua, sancita nelle disposizioni generali, e i principi definiti nella sezione successiva. Sia la definizione univoca di formazione continua sia il migliore coordinamento sono finalizzati a innalzare ulteriormente la qualità della formazione e della formazione continua in Svizzera e a istituire condizioni generali favorevoli per gli operatori pubblici e privati.

La *lettera e* si riferisce all'aspetto della comparabilità dei risultati con gli sviluppi internazionali in materia di formazione continua, indispensabile per la concorrenzialità dell'economia svizzera. Tale comparabilità (benchmarking) dei risultati relativi agli sviluppi nazionali e internazionali e la verifica dell'efficacia consentono agli ambienti politici interessati di intervenire in modo tempestivo e rapido in caso di necessità.

Gli strumenti per il raggiungimento dei suddetti obiettivi sono definiti nelle disposizioni successive della legge.

Sezione 2: Principi (art. 5–9)

Secondo l'articolo 64a capoverso 2 Cost. la Confederazione deve stabilire principi in materia di perfezionamento. Benché essi siano applicabili all'intero settore della formazione continua (art. 2), va precisato che possono essere imposti concretamente solo per la formazione continua disciplinata e sostenuta da Confederazione e Cantoni. Per gli operatori privati la legge ha un effetto indiretto in quanto l'orientamento ai suoi principi per esempio per il riconoscimento degli apprendimenti acquisiti ai fini della formazione formale offre un quadro di riferimento di cui possono beneficiare essi stessi e gli studenti.

I cinque principi enunciati sono da intendersi come standard minimi. In quanto legge quadro, la legge sulla formazione continua non contiene disposizioni specifiche di carattere contenutistico. Le prescrizioni più specifiche e la concretizzazione dei principi dovranno seguire nelle leggi speciali.

Art. 5 Responsabilità

Lo Stato pone l'accento sulla responsabilità e sull'iniziativa individuale (*cpv. 1*).

Al *capoverso 2* il legislatore federale fa appello al dovere dei datori di lavoro pubblici e privati di curarsi dei propri dipendenti: devono favorire la loro formazione continua instaurando nell'azienda un clima propizio alla formazione. La formazione dei collaboratori è un fattore decisivo per il successo delle aziende, le quali in generale traggono vantaggio dal fatto di poter contare a tutti i livelli su personale adeguatamente qualificato.

Le autorità statali intervengono a titolo sussidiario solamente laddove vi sono disfunzioni o dove un interesse pubblico lo giustifica. Tali interventi sono contemplati in particolare ai *capoversi 3 e 4*. Un esempio di intervento ai sensi del *capoverso 3* è la promozione dell'acquisizione e del mantenimento delle competenze di base degli adulti. Secondo il *capoverso 4*, nei settori particolari in cui l'adempimento di compiti pubblici lo esige (per es. politica d'integrazione, esercito, sicurezza), lo Stato può imporre obblighi di formazione continua o disposizioni analoghe. Il presente disegno di legge non prevede un obbligo generale in relazione alla formazione continua né sancisce il diritto a un determinato numero di giornate di formazione. Gli studi

empirici dimostrano che i congedi per formazione continua vengono raramente utilizzati e soprattutto non dalle categorie di persone che dovrebbero più di tutti seguire formazioni continue. Un obbligo generale di partecipazione alla formazione continua sarebbe molto difficile da attuare³⁶.

Art. 6 Garanzia e sviluppo della qualità

Il *capoverso 1* attribuisce agli operatori la responsabilità della garanzia e dello sviluppo della qualità della formazione continua. L'obiettivo dichiarato di Confederazione e Cantoni è garantire l'elevata qualità della formazione continua che disciplinano o sostengono.

Date le molteplici possibilità esistenti, l'articolo 6 non specifica nel dettaglio le modalità e i metodi per garantire e sviluppare la qualità.

Secondo il *capoverso 2*, Confederazione e Cantoni hanno la facoltà di sostenere procedure per la garanzia e lo sviluppo della qualità.

Il *capoverso 3* specifica i criteri che le offerte di formazione continua disciplinate e sostenute dalla Confederazione e dai Cantoni devono soddisfare per quanto riguarda la garanzia e lo sviluppo della qualità. Tali criteri instaurano trasparenza, assicurano la qualità delle offerte formative e creano i presupposti per il riconoscimento degli apprendimenti acquisiti ai fini della formazione formale.

Il livello qualitativo deve essere assicurato mediante programmi di formazione chiari, requisiti precisi concernenti le qualifiche dei formatori, ovvero la validazione delle loro competenze, e un sistema adeguato di garanzia della qualità. Le formazioni continue che soddisfano tali requisiti hanno la significatività e la stabilità necessarie per poter essere riconosciute, come formazione non formale, ai fini della formazione formale. In questo senso, anche per le offerte formative non disciplinate o sostenute dallo Stato sussiste un interesse ad assicurare la qualità nei settori menzionati.

La LFCo osserva il principio della trasparenza: l'adeguata informazione dei partecipanti alla formazione continua (utenti) in merito alle offerte e ai titoli esistenti è indispensabile per stabilire la trasparenza. Le informazioni sulle offerte devono pertanto essere verificate mediante procedure di garanzia della qualità. Per esempio, devono essere fornite informazioni concernenti la denominazione e il valore del titolo rilasciato (soprattutto per formazioni continue rilevanti per il mercato del lavoro), l'eventuale possibilità di conseguire ulteriori titoli, il carico di studio e i criteri di ammissione. Le formazioni rilevanti sul mercato del lavoro devono prevedere il rilascio di diplomi, certificati o altre attestazioni valide. Inoltre, a tutte le offerte di formazione continua si applicano le disposizioni sull'indicazione dei prezzi (cfr. art. 10 cpv. 1 lett. m dell'ordinanza dell'11 dicembre 1978³⁷ sull'indicazione dei prezzi).

In sede di esecuzione è possibile precisare ulteriormente i requisiti qualitativi. Per attuare e concretizzare questo principio nel settore universitario sono competenti gli organi responsabili della politica universitaria.

³⁶ Cfr. n. 1.1.7

³⁷ RS 942.211

Art. 7 Riconoscimento degli apprendimenti acquisiti ai fini della formazione formale

L'articolo 61a capoverso 1 Cost., dispone che la Confederazione e i Cantoni provvedono insieme a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero. Per raggiungere questo obiettivo occorre, tra l'altro, creare collegamenti tra la formazione formale e la formazione non formale e informale. L'articolo 7 impegna la Confederazione e i Cantoni a provvedere affinché, nell'ambito della formazione formale, siano istituite procedure trasparenti e quanto più uniformi per il riconoscimento degli apprendimenti acquisiti in contesti non formali e informali in Svizzera o all'estero.

Secondo questo obiettivo la Confederazione e i Cantoni devono designare gli organi responsabili della definizione dei criteri per il riconoscimento della formazione continua e informale ai fini della formazione formale. In genere, questo compito dovrebbe essere assegnato agli istituti di formazione e alle commissioni d'esame responsabili dell'offerta formativa o dei titoli corrispondenti. Le procedure ai fini del riconoscimento devono soddisfare requisiti di legalità, in particolare per quanto concerne l'obbligo di esaminare le domande e di motivare le decisioni.

Per quanto riguarda il riconoscimento degli apprendimenti acquisiti nel settore universitario, è compito degli organi responsabili e delle scuole universitarie stesse istituire procedure di riconoscimento adeguate sulla base delle prescrizioni quadro emanate dalla Conferenza delle scuole universitarie.

Art. 8 Miglioramento delle pari opportunità

L'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale, che statuisce un divieto generale di discriminazione, vale anche per tutti gli operatori della formazione continua. È vietato, in particolare, il rifiuto discriminatorio dell'accesso a una formazione continua per ragioni di origine, di razza, d'età o di una disabilità.

Per migliorare le pari opportunità servono, oltre al divieto di discriminazione, anche altri sforzi mirati in settori specifici, non elencati in maniera esaustiva nel disegno di legge.

Secondo la *lettera a*, nella formazione continua disciplinata e sostenuta da Confederazione e Cantoni occorre realizzare l'effettiva parità tra donna e uomo, ovvero le offerte devono essere organizzate nel rispetto di tale criterio.

Per fornire un esempio che evidenzia anche il nesso con le leggi speciali si faccia riferimento alla *lettera b*: gli operatori della formazione continua possono tener conto delle particolari esigenze dei candidati a una procedura di qualificazione che a causa di una disabilità necessitano di strumenti ausiliari particolari o di più tempo e concedere loro un trattamento adeguato. Secondo l'articolo 16 della legge del 19 giugno 1959³⁸ su l'assicurazione per l'invalidità, a determinate condizioni le maggiori spese che i disabili devono sopportare per procurarsi gli strumenti ausiliari necessari possono essere coperte dall'assicurazione contro l'invalidità.

La *lettera c* sottolinea l'importanza di adottare, nel contesto della formazione continua disciplinata e sostenuta da Confederazione e Cantoni, misure che facilitino l'integrazione degli stranieri. Non si tratta in primo luogo di promuovere offerte

³⁸ RS 831.20

specifiche di integrazione, che sono invece disciplinate e sostenute da leggi speciali, bensì di considerare l'obiettivo dell'integrazione degli stranieri nell'organizzazione delle offerte, analogamente a quanto accade per le pari opportunità tra donna e uomo e per le esigenze dei disabili.

Mentre le lettere a–c definiscono una serie di criteri applicabili in modo trasversale a tutte le formazioni continue disciplinate e sostenute da Confederazione e Cantoni, la *lettera d* si concentra su un gruppo particolare di destinatari: quello delle persone poco qualificate. Il fatto che questa categoria di persone sia menzionata in modo esplicito evidenzia l'importanza che la formazione continua riveste nell'ottica di un miglioramento delle loro opportunità, a complemento dell'acquisizione e del mantenimento delle competenze di base.

Art. 9 Concorrenza

L'articolo 9 si ispira alla libertà economica sancita nella Costituzione federale (art. 27 Cost.). In un mercato fondamentalmente retto dall'iniziativa privata, la realizzazione, il sostegno o la promozione statale della formazione continua non deve perturbare il buon funzionamento della concorrenza. La concorrenza è garantita se il suo funzionamento fondamentale in un determinato mercato non è perturbato in misura rilevante da influssi di attori privati o statali. Come linea generale per accertare il buon funzionamento della concorrenza può valere la regola secondo cui gli utenti (fruitori delle prestazioni) devono poter scegliere, se lo desiderano, offerte paragonabili senza dover sostenere oneri sensibilmente più elevati.

Il principio di cui all'articolo 9 va inteso principalmente come un'indicazione per l'operato delle autorità statali. Diverse leggi federali prescrivono già esplicitamente che gli enti statali possono fornire prestazioni commerciali a terzi a determinate condizioni e sulla base di una contabilità analitica, a prezzi che consentano almeno di coprire i costi (v. tra l'altro l'art. 41a della legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione, l'art. 48a della legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale o l'art. 177b della legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura).

Secondo il *capoverso 2* l'organizzazione, la promozione o il sostegno statale della formazione continua non ostacolano la concorrenza se la formazione continua non è in concorrenza con offerte private non sovvenzionate. La qualità della formazione continua è determinata in larga misura dalle qualifiche del personale insegnante, dall'organizzazione del ciclo di formazione, dal materiale didattico e dalla garanzia e dallo sviluppo della qualità. Per prestazione si intende il contenuto dell'offerta formativa (durata, prezzo, accompagnamento e sostegno della formazione ecc.) La specialità riguarda l'orientamento specifico dell'offerta formativa. Per esempio, i cicli di formazione di informatica specifici alla professione di polimeccanico vanno valutati diversamente da quelli per responsabili del controllo delle finanze. La specialità è dunque spesso determinata dalla cerchia dei destinatari cui un'offerta è rivolta.

Secondo il *capoverso 3* è ammissibile ostacolare la concorrenza qualora vi sia un interesse pubblico preponderante, l'ostacolo sia adeguato, necessario e ragionevolmente esigibile, cioè proporzionato, e sia fondato su una base legale.

Per giudicare se sussiste un interesse pubblico preponderante non basta semplicemente riconoscere l'interesse pubblico, bensì devono essere messi in relazione e ponderati in base alla loro rilevanza tutti gli interessi riconoscibili.

Un provvedimento statale è sproporzionato se è in rapporto palesemente inadeguato con il risultato auspicato, vale a dire se gli svantaggi che esso comporta sono nettamente maggiori di quelli che il provvedimento stesso intende evitare.

Sezione 3: Condizioni per la concessione di aiuti finanziari della Confederazione (art. 10)

Art. 10

L'articolo 10 riguarda la legislazione speciale della Confederazione. Esso attua le prescrizioni della legge del 5 ottobre 1990³⁹ sui sussidi nella fattispecie della promozione della formazione continua da parte della Confederazione e definisce i criteri che le leggi speciali devono soddisfare in maniera cumulativa affinché la Confederazione possa concedere aiuti finanziari a questo titolo. Tra questi figura la definizione di obiettivi e criteri del sostegno statale alla formazione continua nell'atto legislativo speciale e la regolare verifica dell'efficacia degli aiuti finanziari. Il principio di sussidiarietà si riferisce a un'offerta sufficiente in termini sia qualitativi sia quantitativi. Deve essere inoltre assicurato il rispetto dei principi della LFCo.

Il *capoverso 2* tiene conto del fatto che la grande parte della formazione continua si svolge nell'ambito della libera concorrenza. Gli aiuti finanziari devono essere concessi in funzione della domanda. Idealmente, essi vengono forniti all'utente della formazione continua, che sceglie poi il fornitore della prestazione. Sono possibili anche altri modelli di finanziamento in funzione della domanda⁴⁰. Gli aiuti finanziari orientati alla domanda – ad esempio mediante buoni di formazione – servono ad evitare distorsioni in presenza di offerte concorrenziali tra di loro, e costituisce così uno strumento importante per l'attuazione del principio di cui all'articolo 9.

Gli aiuti finanziari destinati a operatori della formazione continua (fornitori di prestazioni) restano un'eccezione alla regola e devono fondarsi su una legge speciale. Nella legislazione, segnatamente nelle leggi in materia di integrazione, assicurazione contro la disoccupazione e agricoltura, sussistono interessi pubblici di ordine superiore incompatibili con la concessione di finanziamenti orientati alla domanda. Per esempio, possono essere concesse sovvenzioni a istituzioni della formazione continua per motivi diversi (obiettivo politico, accordi di prestazione statali, efficienza) in virtù della LRTV⁴¹, della LAsi⁴², della LStr⁴³, della LAgr⁴⁴ e della LPAG⁴⁵.

³⁹ Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (Lsu), RS **616.1**

⁴⁰ Cfr. al riguardo CSRE 2003.

⁴¹ Legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (LRTV), RS **784.40**

⁴² Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi), RS **142.31**

⁴³ Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr), RS **142.20**

⁴⁴ Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (LAgr), RS **910.1**

⁴⁵ Legge federale del 30 settembre 2011 sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani (LPAG), RS **446.1**

Sezione 4: Studio e sviluppo della formazione continua (art. 11–12)

Art. 11 Ricerca settoriale della Confederazione

Con la legge federale sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI)⁴⁶, approvata dall'Assemblea federale il 14 dicembre 2012, il Parlamento ha fissato nell'articolo 16 capoverso 2 lettere b–d un quadro che per la ricerca del settore pubblico che copre i provvedimenti necessari per la formazione continua.

Per accompagnare lo sviluppo della formazione continua secondo gli obiettivi della Confederazione e dei Cantoni, occorrono progetti di ricerca (studi, progetti pilota). Essi devono generare le conoscenze indispensabili per indirizzare la politica in questo ambito e le basi scientifiche destinate in particolare a creare condizioni generali propizie alla formazione continua, al monitoraggio nonché alla valutazione delle tendenze e della comparabilità degli sviluppi della formazione continua a livello nazionale e internazionale.

Rimane la possibilità di disposizioni particolari in leggi speciali come la legge sulla formazione professionale⁴⁷.

Art. 12 Aiuti finanziari a organizzazioni della formazione continua

Diverse organizzazioni tra cui segnatamente la Federazione svizzera per la formazione continua (FSEA), la Federazione svizzera per la formazione dei genitori e l'Associazione delle università popolari svizzere, svolgono da anni, nei loro sottosettori, una funzione di coordinamento. Alcune organizzazioni hanno beneficiato perciò del sostegno di Pro Helvetia e successivamente dell'Ufficio federale della cultura.

Le nuove disposizioni costituzionali sulla formazione comportano un cambiamento del contesto e del campo di attività delle organizzazioni di formazione continua. Il presente articolo si discosta dalla prassi dei sussidi per l'autoregolazione della formazione continua svolta dalle associazioni mantello. I contributi della SEFRI sono vincolati in maniera coerente allo svolgimento di compiti chiaramente definiti (v. elenco al *cpv. 1*).

I contributi sono concessi alle organizzazioni della formazione continua attive a livello nazionale e non operanti a scopo di lucro (*cpv. 2*).

I contributi sono versati principalmente per compiti di informazione e coordinamento e per la garanzia e lo sviluppo della qualità non inclusi nel campo di applicazione delle leggi speciali. Lo scopo è quello di perseguire gli obiettivi della formazione continua definiti nell'articolo 4, in armonia con i Cantoni e d'intesa con le organizzazioni della formazione continua operanti a livello nazionale ai sensi dell'articolo 12 capoverso 2 e di riuscire in particolare, secondo le necessità, a sensibilizzare in maniera mirata e adeguata le persone all'apprendimento permanente.

Il nostro Collegio specificherà nell'ordinanza le condizioni per la concessione degli aiuti finanziari a tali organizzazioni (*cpv. 3*).

⁴⁶ FF 2012 8489

⁴⁷ Cfr. art. 54 e 55 *cpv. 1* lett. g–h LFPr. Queste ultime prevedono contributi per prestazioni particolari di interesse pubblico quali provvedimenti per promuovere la permanenza nella vita attiva e il reinserimento professionale e per promuovere il coordinamento, la trasparenza e la qualità dell'offerta di formazione continua.

Sezione 5: **Acquisizione e mantenimento delle competenze di base degli adulti** (art. 13–16)

La sezione sull'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti costituisce un disciplinamento caratteristico di una legge speciale. Se l'acquisizione e soprattutto il mantenimento delle competenze di base non avvengono durante la scuola dell'obbligo, l'insegnamento delle competenze di base si compie di regola nel contesto della formazione continua. In questo campo, il fabbisogno di disposizioni supplementari a livello federale è relativamente esiguo, per cui è opportuno che queste disposizioni siano integrate direttamente nella legge sulla formazione continua.

La sezione 5 della legge sulla formazione continua si fonda sull'articolo 64a Cost. e, a titolo complementare, sull'articolo 66 capoverso 2 Cost. Mentre, come precedentemente spiegato, i settori di cui all'articolo 64a capoverso 3 Cost. vengono normalmente definiti nel quadro di leggi speciali, per i motivi già esposti la situazione particolare delle competenze di base degli adulti è disciplinata nella legge sulla formazione continua.

Art. 13 Competenze di base degli adulti

Le competenze di base degli adulti costituiscono la premessa, a livello competenzaiale, affinché una persona possa riuscire a svolgere i compiti della vita quotidiana e partecipare alla formazione. Le disposizioni sull'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti si rivolgono a coloro che, non possedendo un livello sufficiente nelle competenze di base, non sono in grado di frequentare formazioni continue «normali» se non eventualmente con grandi difficoltà, benché per esse non siano richieste ulteriori competenze, come nel caso dei corsi di computer per principianti.

Le competenze di base degli adulti sono elencate in maniera esaustiva al *capoverso 1*. Includono conoscenze di base in lettura e scrittura, matematica elementare e conoscenze nell'utilizzo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Come disposto al *capoverso 2*, i corsi finalizzati all'acquisizione e al mantenimento delle competenze di base degli adulti devono essere strutturati con orientamento alla prassi e devono contestualizzare le competenze di base da sviluppare in una maniera che consenta di trasmettere anche ulteriori competenze rilevanti per la vita di tutti i giorni. In un corso di matematica elementare possono essere insegnate nozioni su come compilare un bilancio o sulle assicurazioni; in un corso di lettura e scrittura o anche di tecnologie dell'informazione e della comunicazione possono essere tematizzati altri campi d'azione come l'abitare, il lavoro, la salute, le autorità o altri ancora e si possono esercitare nella compilazione di contratti, moduli e nella corrispondenza con le autorità. Si sottolinea così il fatto che i corsi per le competenze di base citate non costituiscono, per le persone interessate, solo la base per impegnarsi successivamente in altre attività formative, come il recupero di un titolo di formazione formale. Essi forniscono altre competenze trasversali, necessarie per muoversi nel mondo del lavoro, svolgere le attività quotidiane e partecipare alla vita sociale.

Art. 14 Obiettivo

Secondo l'articolo 10 capoverso 1, gli obiettivi e i criteri per un sostegno statale devono essere definiti. Lo scopo delle disposizioni sulle competenze di base degli adulti è quello di colmare una lacuna e, a complemento degli atti normativi speciali della Confederazione e delle legislazioni cantonali, consentire al maggior numero possibile di adulti sprovvisti delle competenze di base di acquisirle e mantenerle. L'enunciazione dell'obiettivo ribadisce la prospettiva integrata della nuova legge sulla formazione continua dal profilo della responsabilità individuale, della sussidiarietà dello Stato e dell'apprendimento permanente.

Art. 15 Competenze e coordinamento

Nella ripartizione delle competenze nel sistema politico federale, il disciplinamento dell'acquisizione e del mantenimento delle competenze di base degli adulti è di competenza dei Cantoni nella misura in cui non esistano disciplinamenti speciali nel diritto federale (per es. legge sugli stranieri, assicurazione contro la disoccupazione e assicurazione per l'invalidità).

Al *capoverso 1*, la formulazione «nell'ambito delle loro competenze» si riferisce alla suddivisione delle competenze tra Confederazione e Cantoni.

Il coordinamento tra Confederazione e Cantoni, ma anche il grado di sintonia all'interno della Confederazione, sono oggi insoddisfacenti. Per raggiungere l'obiettivo di permettere agli adulti che hanno carenze al riguardo di acquisire e mantenere le competenze di base, è necessaria una collaborazione interistituzionale ben funzionante (*cpv. 2*). Una collaborazione coordinata tra i diversi servizi federali e cantonali deve permettere una migliore armonizzazione a livello di assistenza e accompagnamento offerto alle persone interessate e di allocazione dei fondi.

Art. 16 Aiuti finanziari ai Cantoni

Nel contesto della promozione delle competenze di base degli adulti l'obiettivo non è quello di generare nuovi casi speciali. Si tratta piuttosto di creare una nuova fattispecie sussidiaria che consenta ai Cantoni di colmare in modo mirato e coordinato, mediante i contributi della Confederazione, determinate lacune dell'insegnamento delle competenze di base a una cerchia di persone che non è oggetto né della legislazione speciale vigente della Confederazione né del diritto cantonale. La Confederazione riveste un ruolo sussidiario. Essa deve avere la possibilità di creare incentivi mirati, mediante gli aiuti finanziari, affinché l'attuazione sia compiuta con successo e in maniera adeguata ai destinatari.

Secondo l'articolo 10 capoverso 2, i contributi ai Cantoni devono essere attribuiti in funzione della domanda. Vengono considerati innanzitutto gli importi forfettari versati ai Cantoni per persona adulta che segue una formazione continua. La condizione per un sostegno, oltre alla partecipazione sostanziale del rispettivo Cantone, è vincolata al rispetto di una procedura armonizzata con le varie leggi speciali della Confederazione e con il diritto cantonale che favorisca il successo della misura formativa.

Il *capoverso 2* prevede un'ulteriore definizione dei criteri per la concessione degli aiuti finanziari nell'ordinanza del Consiglio federale. Occorrerà particolare cura affinché le offerte per l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base

degli adulti abbiano un approccio pratico, in modo che i partecipanti possano acquisire, oltre alla competenza di base specifica, altre capacità rilevanti per lo svolgimento delle attività della vita quotidiana.

Sezione 6: Finanziamento (art. 17)

Art. 17

Secondo il disegno di legge, i relativi fondi devono essere stanziati nell'ambito del messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (messaggio ERI). Il Parlamento federale delibera sui contributi per promuovere l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti nonché sui fondi necessari secondo l'articolo 12.

La promozione della formazione continua sulla base delle leggi speciali, come per esempio la legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, non avviene mediante i fondi del messaggio ERI, bensì separatamente, nel quadro dell'applicazione delle corrispondenti leggi speciali.

Il messaggio ERI offre l'opportunità per informare riguardo allo sviluppo e all'importanza della formazione continua e per presentare misure adeguate a perseguire gli obiettivi di cui all'articolo 4 del presente disegno di legge.

Sezione 7: Statistica e monitoraggio (art. 18–19)

Art. 18 Statistica

Le basi empiriche attualmente disponibili per la gestione della politica in materia di formazione continua sono insufficienti. Come menzionato nel rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua, ciò concerne in particolare la statistica. L'Ufficio federale di statistica (UST) si sta già adoperando per colmare le lacune riscontrate. In futuro, potrà attingere a tre fonti di dati per redigere la statistica sulla formazione continua:

- RIFOS: nel contesto di questo rilevamento vengono raccolti ogni anno dati sulla formazione non formale;
- Microcensimento formazione di base e formazione continua (MCF): con il MCF vengono rilevate con periodicità quinquennale (per la prima volta nel 2011) informazioni sulla partecipazione alla formazione formale e non formale nonché sull'apprendimento informale. Oltre agli indicatori di base, questo rilevamento fornisce anche informazioni statistiche sull'intensità (numero di ore di lezione frequentate), sui contenuti, sul sostegno offerto dai datori di lavoro, nonché sui costi e sul finanziamento delle varie attività di formazione di base e di formazione continua. Inoltre, il questionario contiene domande sui motivi della partecipazione o della non partecipazione alla formazione continua;

- Statistica della formazione permanente in azienda: sulla base di un sondaggio tra le imprese, questa statistica fornisce con periodicità quinquennale (per la prima volta nel 2012) indicatori sul comportamento in fatto di formazione continua, sulla politica in materia di formazione continua, sui costi e sul finanziamento, nonché sul riconoscimento e sul valore attribuito alla formazione continua in azienda.

Tutti i rilevamenti sono armonizzati con i rilevamenti del sistema statistico europeo, in modo da consentire confronti internazionali.

Per garantire i dati e le statistiche necessari per il monitoraggio della legge sulla formazione continua, l'UST e la SEFRI dovranno elaborare in stretta collaborazione un mandato d'informazione. Dall'analisi dei dati disponibili e delle carenze di informazioni constatate sarà possibile individuare le misure necessarie ed effettuare una pianificazione dei costi. Le modalità di rilevamento sono disciplinate nell'ordinanza del 30 giugno 1993⁴⁸ sulle rilevazioni statistiche.

Art. 19 Monitoraggio

L'articolo 19 prevede un monitoraggio della partecipazione alla formazione continua dei diversi gruppi della popolazione e del mercato della formazione continua.

Il disegno di legge presenta una densità normativa diretta molto esigua. Questo fatto è motivato dalla convinzione che gli interventi statali sono giustificati unicamente in caso di disfunzioni.

Il monitoraggio si prefigge di riconoscere tempestivamente le disfunzioni e di verificare l'utilità della formazione continua per la società e per l'economia.

Le attività di monitoraggio devono essere armonizzate con il monitoraggio dell'educazione attuato dalla Confederazione e dai Cantoni.

L'osservazione del mercato della formazione continua e della partecipazione alle attività in questo ambito ai fini del monitoraggio richiede un dialogo regolare con le cerchie interessate della formazione continua fondato sui risultati della ricerca (cfr. art. 11) e sui dati statistici (cfr. art. 18). Le cerchie interessate includono specialmente i servizi competenti di Confederazione e Cantoni, le organizzazioni della formazione continua attive a livello nazionale, nonché le associazioni mantello dell'economia e le parti sociali.

Sezione 8: Disposizioni finali (art. 20–22)

Art. 20 Esecuzione

L'esecuzione della legge sulla formazione continua è assicurata con le risorse interne disponibili.

Osservazione preliminare

Parallelamente alla procedura di consultazione, nell'ambito del progetto «Adeguamento della legislazione speciale alla luce della LFCo», svolto in stretta collaborazione con i servizi della Confederazione competenti per l'esecuzione, sono state esaminate le ripercussioni sulle singole leggi speciali e le modifiche necessarie e sono state elaborate proposte per la loro integrazione nel disegno di legge.

Si è rinunciato ad armonizzare la terminologia delle leggi in materia fiscale, poiché gli adeguamenti terminologici non garantirebbero la certezza del diritto e dovrebbero essere preceduti da una discussione materiale. Si è rinunciato a un'uniformazione terminologica anche nell'ambito delle professioni mediche e psicologiche e nelle pertinenti leggi.

Gli adeguamenti terminologici con conseguenze materiali devono essere esaminati in occasione della revisione delle leggi speciali. L'allegato della legge sulla formazione continua include quindi una serie di modifiche a livello puramente terminologico:

- nella fattispecie di cui all'articolo 30 capoverso 1 lettera g della *legge federale sugli stranieri*⁴⁹ può essere fatta rientrare sia una formazione sia una formazione continua sia un'attività professionale (per es. la partecipazione a un progetto scientifico). Sono quindi contemplate contemporaneamente sia la formazione formale sia quella non formale, come si vuole sottolineare con l'adeguamento terminologico. Le altre modifiche della legge federale sugli stranieri riguardano le singole versioni linguistiche;
- l'articolo 4 capoverso 2 lettera b della *legge sul personale federale*⁵⁰ si estende anche alla formazione formale (per es. esperto fiscale). La formulazione è modificata di conseguenza;
- i fondi per la formazione professionale di cui all'articolo 60 della *legge sulla formazione professionale*⁵¹ sostengono in generale la formazione nel loro ramo. Il capoverso 2 è modificato di conseguenza;
- in seguito al trasferimento della lotta all'illetteratismo dalla legislazione sulla cultura a quella sulla formazione, il corrispondente campo di attività deve essere stralciato dall'articolo 15 della *legge sulla promozione della cultura* (LPCu)⁵². L'Ufficio federale della cultura resterà competente per la promozione della lettura (art. 15 LPCu in combinato disposto con l'art. 23 cpv. 1 LPCu). La promozione della lettura si prefigge di avvicinare la popolazione e soprattutto fanciulli e giovani alla lettura e alla scrittura. Nella politica culturale della Confederazione la promozione della lettura è riferita principalmente a testi letterari. La promozione della cultura letteraria è una condizione indispensabile per la promozione della lettura in quanto essenziale per assicurare la disponibilità di testi letterari di qualità e in numero sufficiente. La promozione della letteratura deve quindi essere menzionata esplicitamente all'articolo 15 LPCu;

⁴⁹ RS 142.20

⁵⁰ RS 172.220.1

⁵¹ RS 412.10

⁵² RS 442.1

- da quando è stata compiuta la revisione delle basi giuridiche nel diritto in materia di formazione, l'Ufficio federale della cultura (UFC) non promuove più la formazione presso le scuole cinematografiche svizzere. L'UFC concede contributi alle scuole cinematografiche per la produzione dei film previsti per la conclusione della formazione. Nei regimi di promozione cinematografica 2012–2015 non sono più previsti contributi per le scuole cinematografiche. I film di fine corso potranno essere sostenuti solo attraverso l'articolo 3 della *legge sul cinema*⁵³. La menzione della formazione nell'articolo 6 diventa superflua a seguito della riforma delle scuole universitarie professionali. La fondazione di formazione continua FOCAL continuerà a beneficiare dei sussidi dell'UFC. Tale sostegno rientra nel campo di applicazione dell'articolo 6;
- nella *legge federale sulla protezione degli animali*⁵⁴ si parla in genere sempre di formazione e formazione continua. In questo modo sono contemplate tutte le tipologie formative disciplinate negli atti normativi ad essa collegati;
- la fattispecie contemplata agli articoli 53 e 56 della *legge sui trapianti*⁵⁵ si riferisce alla formazione non formale. La terminologia deve essere adeguata di conseguenza;
- la fattispecie di cui all'articolo 64 capoverso 2 della *legge federale sulla protezione delle acque*⁵⁶ include la formazione formale e quella non formale. La terminologia deve essere adeguata di conseguenza;
- il disegno relativo alla revisione della *legge sulle derrate alimentari*⁵⁷ utilizza nell'articolo 54 i termini «formazione e perfezionamento.» Per i contenuti contemplati l'articolo fa riferimento solo alla formazione formale, pertanto l'espressione «perfezionamento» va stralciata;
- il campo di applicazione dell'articolo 29 lettera c della revisione della *legge sulle epidemie*⁵⁸ include sia la formazione formale sia quella non formale. La terminologia deve essere adeguata di conseguenza;
- l'articolo 14 capoverso 1 lettera a della *legge sull'assicurazione contro la disoccupazione*⁵⁹ contempla un'esenzione dall'adempimento del periodo di contribuzione per le persone che non hanno potuto soddisfare i relativi obblighi perché impegnate nella frequenza di un provvedimento di formazione. Rientrano nel provvedimento di formazione tutti i preparativi sistematici a un'attività professionale svolti sulla base di un ciclo di formazione regolare, riconosciuto giuridicamente o almeno di fatto. Specificamente, si tratta delle formazioni liceali, presso le scuole medie specializzate, nonché ogni tipo di soluzione intermedia come per esempio le soluzioni transitorie, il 10° anno scolastico e altre;
- l'articolo 2 capoverso 2 secondo periodo della *legge sulla caccia*⁶⁰ si riferisce alla formazione non formale e deve essere adeguato di conseguenza;

53 RS 443.1

54 RS 455

55 RS 810.21

56 RS 814.20

57 RS ...; RU ...; FF 2011 5103

58 RS 818.101; RU ...; FF 2012 7201

59 RS 837.0

60 RS 922.0

- l'articolo 13 capoverso 1 della *legge federale sulla pesca*⁶¹ si riferisce sia alla formazione formale sia a quella informale e deve essere adeguato di conseguenza;
- in altre 35 leggi la terminologia viene uniformata nelle diverse versioni linguistiche.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

La prevista legge sulla formazione continua contribuisce sensibilmente a una migliore armonizzazione della politica in materia sia all'interno della Confederazione sia tra Confederazione e Cantoni, garantendo così un impiego mirato e più efficiente delle risorse.

Un incremento dell'efficienza è atteso innanzitutto dai rigorosi criteri per la promozione statale della formazione continua di cui all'articolo 10 D-LFCo e dalle disposizioni dell'articolo 9 D-LFCo volte a prevenire eventuali distorsioni ingiustificate della concorrenza. Inoltre, verranno meno i doppij grazie al coordinamento sul piano generale e, specificamente, nella collaborazione tra Confederazione e Cantoni in sede di sviluppo e svolgimento di offerte riguardanti le competenze di base degli adulti.

Per quanto riguarda le spese, esse risulteranno dall'attuazione delle disposizioni degli articoli 11 (Ricerca settoriale della Confederazione), 12 (Aiuti finanziari a organizzazioni della formazione continua), 16 (Aiuti finanziari ai Cantoni), 18 (Statistica) e 19 (Monitoraggio) del disegno di legge. I fondi per le attività di cui agli articoli 12 e 16 D-LFCo saranno richiesti periodicamente nell'ambito dei messaggi ERI. Le richieste di fondi per finanziare i compiti secondo l'articolo 11 D-LFCo (Ricerca settoriale della Confederazione), mantenere una statistica sulla formazione continua più ampia di quella prevista dal mandato generale dell'Ufficio federale di statistica (art. 18) e assicurare il monitoraggio di cui all'articolo 19 saranno comprese nella procedura relativa al preventivo annuale della Confederazione.

Le altre fattispecie da promuovere restano oggetto delle leggi speciali e saranno finanziate nell'ambito dei relativi stanziamenti e limiti di spesa.

Aiuti finanziari ai Cantoni (art. 16 D-LFCo): a complemento delle misure previste dalla legislazione speciale, la Confederazione può concedere aiuti finanziari ai Cantoni per promuovere l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti. Nei primi anni dopo l'entrata in vigore della presente legge si tratterà soprattutto di definire mediante studi e progetti di ricerca e sviluppo (art. 11) i programmi adeguati e di determinare i gruppi di destinatari. Su questa base, l'Assemblea federale potrà stanziare i fondi necessari presumibilmente già nel periodo ERI

⁶¹ RS 923.0

2017–2020⁶². Partendo dalla situazione attuale (per il periodo finanziario 2012 nel messaggio sulla cultura per la lotta all'illetteratismo è stato previsto un milione di franchi all'anno), dovrebbe risultare sufficiente uno stanziamento di alcuni milioni di franchi.

Ricerca e sviluppo in materia di formazione continua (art. 11 e 12 D-LFCo): i relativi costi dovrebbero ammontare a circa tre milioni e mezzo di franchi all'anno. Ivi compresi sono i sussidi dell'ordine di circa due milioni e mezzo di franchi già stanziati in virtù di altri atti normativi.

Statistica (art. 18 D-LFCo) e monitoraggio (art. 19 D-LFCo): per la creazione delle basi gestionali si prevede un fabbisogno annuo di due milioni di franchi.

Tabella riassuntiva dei sussidi della Confederazione

| Gestione della formazione continua | Spese 2012 (senza LFCo) | Spese annuali LFCo 2017–2020 | Differenza |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------|
| Art. 11 e 12 D-LFCo | 2,5 mio. | 3,5 mio. | +1 mio. |
| Ricerca e sviluppo in materia di formazione continua (ricerca settoriale della Confederazione e aiuti finanziari a organizzazioni della formazione continua attive a livello nazionale) | (legge federale sulla formazione professionale; legge federale sul sostegno alle associazioni mantello della formazione continua) | | |
| Art. 18 e 19 D-LFCo | 2 mio. | 2 mio. | – |
| Statistica e monitoraggio | (legge sulla formazione professionale e legge sulla statistica federale) | | |
| Subtotale | 4,5 mio. | 5,5 mio. | + 1 mio. |
| Fattispecie della formazione continua «competenze di base degli adulti» | Spese 2012 | Spese annuali LFCo 2017–2020 | Differenza |
| Art. 16 D-LFCo | 1 mio. | 2 mio. | +1 mio. |
| Aiuti finanziari ai Cantoni (le fattispecie specifiche rimangono oggetto delle leggi speciali: per es. legge sugli stranieri, legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, legge sull'assicurazione per l'invalidità ecc.) | (legge sulla promozione della cultura: lotta all'illetteratismo) | dell'ordine di qualche milione | |
| Subtotale | 1 mio. | 2 mio. | +1 mio. |
| Totale spese annuali della Confederazione | 5,5 mio. | 7,5 mio. | +2 mio. |

⁶² Poiché al momento mancano le basi legali per il coordinamento delle attività di Confederazione e Cantoni nell'ambito delle competenze di base, la determinazione dei finanziamenti già operativi e dei gruppi di destinatari da raggiungere è possibile solo in maniera approssimativa. Cfr. Schröder & Grämiger 2011.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'emanazione della legge sulla formazione continua conferisce alla Confederazione nuovi compiti, segnatamente il coordinamento della collaborazione istituzionale in seno alla Confederazione e tra quest'ultima e i Cantoni, nonché l'esame e il monitoraggio del mercato della formazione continua. L'adempimento di tali compiti richiede due posti al 100 per cento.

Questi posti saranno creati mediante provvedimenti interni alla SEFRI.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni

I principi della legge sulla formazione continua sono applicabili alla formazione continua disciplinata nel contesto delle legislazioni cantonali. Se necessario, i Cantoni sono dunque tenuti ad adeguare le proprie norme vigenti alla legge sulla formazione continua e ad assicurarne l'esecuzione. Gli adeguamenti della legislazione cantonale riguardano in particolare il riconoscimento degli apprendimenti acquisiti ai fini della formazione formale. La legge sulla formazione continua, di per sé, non impone alcun disciplinamento della formazione continua nei Cantoni.

La prevista legge sulla formazione continua fornisce il quadro di riferimento per un miglior coordinamento della formazione continua tra la Confederazione e i Cantoni. La Confederazione persegue insieme ai Cantoni gli obiettivi in materia di formazione continua fissati nell'articolo 4 D-LFCo. Coordina con i Cantoni la formazione continua disciplinata e sostenuta dallo Stato e, a tal fine, intrattiene con essi un dialogo regolare.

La legge sulla formazione continua promuove e coordina in particolare l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti. A Confederazione e Cantoni viene conferito il compito, nel quadro delle rispettive competenze, di assicurare la collaborazione istituzionale nello sviluppo e nella realizzazione delle offerte formative destinate all'acquisizione e al mantenimento delle competenze di base degli adulti. A complemento delle misure già in atto, la Confederazione è disposta a versare sussidi ai Cantoni, con un approccio principalmente orientato alla domanda e su richiesta di questi ultimi, per favorire l'insegnamento delle competenze di base agli adulti.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Maggiore trasparenza e permeabilità dovrebbero tradursi a medio e lungo termine in un incremento della partecipazione alla formazione continua. La trasparenza contribuirà anche a favorire la concorrenza e a evitare distorsioni ingiustificate di quest'ultima.

In quanto legge quadro che costituisce un quadro generale per tutte le leggi speciali con fattispecie di formazione continua, il presente disegno di legge contribuisce a migliorare le condizioni quadro e a completare lo spazio formativo svizzero. I principi sanciti dalla legge sulla formazione continua tengono conto del fatto che oggi giorno una gran parte di questo ambito è organizzato da enti privati che forniscono prestazioni efficienti. I vantaggi di tale sistema potranno essere consolidati e ulte-

riormente ampliati mediante il rafforzamento della concorrenza e tenendo conto delle esigenze degli operatori più piccoli (per es. per quanto concerne le norme per la garanzia della qualità).

I principi della legge sulla formazione continua si applicano in primo luogo a quel segmento specifico del mercato della formazione continua che percepisce il sostegno statale e interessano invece solo indirettamente gli operatori privati che non beneficino di sussidi statali. Si può tuttavia ritenere che, per ragioni legate alla qualità e al posizionamento della loro offerta, anch'essi si orienteranno ai principi della legge sulla formazione continua.

Complessivamente il disegno di legge aumenta la trasparenza e la permeabilità del sistema formativo e rafforza la concorrenza tra i vari operatori. Ciò dovrebbe consentire agli attori di orientarsi meglio e compiere scelte più fondate per la propria formazione continua. La qualità delle offerte ne risulterà tendenzialmente rafforzata.

Non è possibile stimare gli effetti economici complessivi della legge sulla formazione continua, che dovrebbero comunque risultare positivi.

3.4 Ripercussioni per la società

La legge sulla formazione continua è una legge quadro e non indica fattispecie specifiche da promuovere. Le ripercussioni per gli utenti della formazione continua consisteranno a medio e lungo termine in una maggiore trasparenza e qualità dell'ambito della formazione continua e in una maggiore permeabilità dello spazio formativo.

Mediante l'elenco delle competenze di base, la rafforzata collaborazione interistituzionale tra Confederazione e Cantoni, nonché gli aiuti finanziari federali aumenteranno le possibilità delle persone con scarse competenze di base di seguire una formazione.

L'attuazione dei principi della legge sulla formazione continua attraverso le leggi speciali produrrà ripercussioni indirette. I numerosi adeguamenti terminologici nelle leggi speciali (cfr. allegato D-LFCo) non comportano ripercussioni per la società.

4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

L'elaborazione di una legge federale sulla formazione continua è menzionata nel messaggio del 25 gennaio 2012⁶³ sul programma di legislatura 2011–2015, nel decreto federale del 15 giugno 2012⁶⁴ sul programma di legislatura 2011–2015 e negli obiettivi del Consiglio federale per il 2012 e il 2013⁶⁵.

⁶³ FF 2012 305 407 412 e 440

⁶⁴ FF 2012 6413 6423

⁶⁵ Obiettivi del Consiglio federale 2012, Volume I, 9 novembre 2011 (CaF 2011); Obiettivi del Consiglio federale 2013, Volume I, 31 ottobre 2012 (CaF 2012).

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

La strategia del Consiglio federale per una società dell'informazione in Svizzera 2012 (UFCOM 2012) si prefigge di promuovere le competenze TIC in tutti i cittadini. L'ambito d'intervento prioritario della Confederazione è così definito:

«Nel quadro di una strategia coordinata della Confederazione e dei Cantoni sull'integrazione delle TIC nel sistema di formazione, la Confederazione contribuisce incoraggiando l'utilizzo autonomo delle TIC, nell'ottica di una formazione a vita. Promuove anche misure tese ad acquisire competenze TIC di base.» (UFCOM 2012, pag. 12).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il disegno di legge si basa sull'articolo 64a Cost., che conferisce alla Confederazione la competenza di stabilire principi in materia di perfezionamento (cpv. 1) e di promuoverla (cpv. 2), sull'articolo 61a capoversi 1 e 2 Cost. (coordinamento e monitoraggio della formazione continua nello spazio formativo svizzero), sull'articolo 63a capoverso 5 Cost. (competenza sussidiaria della Confederazione riguardo al perfezionamento in ambito universitario) e, a titolo complementare, sull'articolo 66 capoverso 2 Cost. (sussidi all'istruzione).

Le disposizioni della legge si muovono all'interno della sfera di competenza della Confederazione. Lo stesso dicasi per la promozione dell'acquisizione e del mantenimento delle competenze di base degli adulti di cui agli articoli 13–16 D-LFCo, da intendersi come premessa per la formazione continua. La base costituzionale di tali articoli è data dagli articoli 64a capoversi 2 e 3 Cost. in combinato disposto con l'articolo 66 capoverso 2 Cost. Quest'ultimo in particolare conferisce alla Confederazione la competenza di adottare provvedimenti per promuovere la formazione, nel rispetto dell'autonomia cantonale in ambito scolastico. In questa categoria possono rientrare l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti che, sul piano contenutistico, consistono sostanzialmente in una forma di promozione rivolta a persone con basso livello di qualifiche.

Nella misura in cui la legge disciplina il coordinamento della formazione continua tra Confederazione e Cantoni, si tratta di una specificazione dell'articolo 61a capoverso 2 Cost. Pertanto, la Confederazione e i Cantoni sono tenuti a coordinare i loro sforzi e a garantire la loro collaborazione tramite organi comuni e altri provvedimenti.

Le prescrizioni della legge sono vincolanti soprattutto per gli organismi statali. Il disegno di legge non concerne i diritti costituzionali dei singoli. Ciò vale soprattutto per la libera economia, di cui tiene debito conto in particolare l'articolo 9 D-LFCo.

La Costituzione federale contiene due esplicite disposizioni concernenti la formazione continua. Oltre all'articolo 64a che conferisce alla Confederazione il mandato di stabilire principi in materia di perfezionamento, anche l'articolo costituzionale precedente sulle scuole universitarie tematizza la formazione continua. L'articolo 63a capoverso 5 Cost. recita: «Se la Confederazione e i Cantoni non raggiungono gli obiettivi comuni mediante il coordinamento, la Confederazione emana prescrizioni sulle fasi degli studi e sul passaggio dall'una all'altra fase, sul perfezionamento, nonché sul riconoscimento di istituti e diplomi». Nel rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) del 23 giugno 2005 concernente l'iniziativa parlamentare «Articolo quadro sulla formazione nella Costituzione federale» si legge che il perfezionamento di carattere accademico offerto dalle scuole universitarie è coperto dall'articolo 63a capoversi 3–5, motivo per cui non rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 64a Cost. Nel suo parere del 17 agosto 2005, il Consiglio federale condivide il parere della CSEC-N e fa notare, in particolare, che la promozione statale della formazione continua dovrebbe continuare a muoversi entro i limiti attuali.

Dal punto di vista sistemico e funzionale, la formazione continua è parte dello spazio formativo svizzero ai sensi della definizione enunciata nell'articolo 61a Cost. Per questo motivo, gli obiettivi generali di elevata qualità e permeabilità nonché l'obbligo di coordinamento e di cooperazione valgono in ugual misura sia per la Confederazione sia per i Cantoni anche nel settore della formazione continua. Entrambe le disposizioni sulle competenze in materia di perfezionamento – ossia gli articoli 63a capoverso 5 e 64a capoverso 1 Cost. – vanno perciò interpretati anche alla luce dell'articolo 61a Cost.

L'articolo 63a capoversi 3–5 Cost. copre anche l'aspetto del perfezionamento in ambito universitario. Gli organi responsabili della politica delle scuole universitarie di Confederazione e Cantoni (cfr. art. 63a cpv. 3 e 4 Cost.) devono dunque disciplinare il settore del perfezionamento accademico, in caso contrario la Confederazione è chiamata ad avvalersi della sua competenza legislativa sussidiaria. L'articolo 12 capoverso 3 lettera a numero 4 LPSU prevede che il Consiglio delle scuole universitarie emani prescrizioni sulla formazione continua sotto forma di condizioni quadro uniformi. Tali prescrizioni devono rispettare i principi della ripartizione dei compiti secondo l'articolo 5 LPSU. L'esplicita menzione del perfezionamento accademico nell'articolo 63a capoverso 5 Cost. rispecchia la volontà del legislatore di tenere debitamente conto delle specificità e dei particolari requisiti che caratterizzano questo genere di formazione continua (Ehrenzeller & Brägger, 2011, pag. 59 segg.).

L'articolo 64a capoverso 1 Cost. enuncia in termini generali i principi in materia di perfezionamento che la Confederazione è chiamata a stabilire. Rimane da chiarire se questi principi valgano anche per la formazione continua accademica o se siano applicabili solo al resto del settore della formazione continua. Come hanno evidenziato le discussioni in seno alla commissione d'esperti, un disciplinamento del tutto indipendente e slegato della formazione continua accademica da un lato e di quella non accademica dall'altro sarebbe discutibile per ragioni sia terminologiche sia funzionali ai fini dell'incorporazione della formazione continua nello spazio formativo svizzero. Anche la formazione continua accademica si fonda essenzialmente sulla responsabilità individuale e non è parte del sistema formativo formale. Gli

articoli 63a e 64a Cost. istituiscono due diverse competenze in materia di regolamentazione, tuttavia gli organi legislativi sottostanno a obiettivi superiori comuni (art. 61a Cost.). Nell'ottica dell'organicità dello spazio formativo svizzero emergono importanti raccordi tra il settore universitario e quello non universitario per i quali è necessaria un'armonizzazione delle disposizioni di legge. I principi del perfezionamento secondo l'articolo 64a Cost. verrebbero relativizzati nella loro importanza se, ad esempio, la permeabilità tra formazione continua accademica e non accademica, l'obbligo di trasparenza o il divieto di distorsione della concorrenza non potessero essere applicati in maniera intersettoriale.

Soltanto una visione coordinata degli articoli 63a capoverso 3 e 64a capoverso 1 Cost. è in grado di esprimere con la dovuta chiarezza e coerenza il compito comune di Confederazione e Cantoni, nonché la responsabilità globale della Confederazione in materia di formazione continua. Ne consegue che la legge deve contemplare anche il perfezionamento in ambito universitario. Il disegno di legge si richiama pertanto sia all'articolo 64a sia all'articolo 63a capoverso 5 Cost., che attribuisce alla Confederazione un'ampia competenza sussidiaria in materia di formazione continua universitaria. I principi della legge sulla formazione continua devono essere concretizzati entro i limiti di tale norma costituzionale e della salvaguardia dell'autonomia degli organi universitari. Spetta agli organi comuni di Confederazione e Cantoni responsabili della politica universitaria disciplinare la formazione continua accademica in maniera opportuna sul piano dell'autonomia, della specificità e dei contenuti. Nel campo d'applicazione della legge sulla formazione continua (art. 2 cpv. 2) viene perciò esplicitamente iscritta la riserva secondo cui gli organi comuni responsabili della politica delle scuole universitarie sono tenuti a emanare prescrizioni quadro unitarie sulla formazione continua, garantendone il coordinamento.

Il presente disegno di legge si basa sulle linee guida descritte. I principi ivi formulati non contengono alcuna prescrizione estranea al coordinamento del settore universitario in contraddizione con l'articolo 63a capoversi 3-5 Cost. e con la LPSU che vi fa riferimento. La riserva espressa nell'articolo 2 capoverso 2 D-LFCo costituisce anche la base che, per esempio nell'ambito particolarmente importante della garanzia e dello sviluppo della qualità consente agli organi responsabili della politica delle scuole universitarie di emanare proprie direttive in adempimento dell'articolo 6 D-LFCo. Anche per quanto concerne il riconoscimento degli apprendimenti acquisiti in campo non universitario il disegno di legge sancisce, nell'articolo 7, la competenza in materia di regolamentazione dei Cantoni, degli organi responsabili della politica delle scuole universitarie e delle scuole universitarie stesse.

Al di là delle norme di principio, l'emanazione di disposizioni in materia di perfezionamento in ambito universitario rimane compito degli organi comuni di Confederazione e Cantoni, ovvero della Confederazione e dei Cantoni nell'ambito delle loro rispettive competenze. Anche il coordinamento delle misure in materia di formazione continua per l'intero settore universitario svizzero rimane di competenza degli organi comuni.

5.3 **Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Il disegno di legge si riferisce alla nomenclatura europea dell'apprendimento permanente e ai concetti di formazione formale, non formale e informale⁶⁶.

Le politiche europee in materia di formazione sono caratterizzate da strategie inter-settoriali per l'apprendimento permanente, frutto della consapevolezza di quanto siano importanti forme d'apprendimento diverse (formale, non formale, informale). Oltre alla formazione formale, a livello internazionale viene sottolineato il valore della formazione continua tanto nelle sue forme organizzate e strutturate (formazione non formale) quanto in quelle informali come premessa per lo sviluppo personale e per la partecipazione alla vita sociale e al mondo del lavoro. A differenza di molti Paesi europei, la Svizzera vanta un sistema di formazione formale ben sviluppato e differenziato, che influisce positivamente anche sulla formazione continua.

L'armonizzazione effettiva con il diritto europeo deve avvenire al livello delle leggi speciali. Occorrerà accordare particolare attenzione alla nomenclatura.

5.4 **Forma dell'atto**

Il mandato sancito dall'articolo 64a capoverso 1 Cost. di stabilire principi in materia di formazione continua può essere adempiuto in tre modi:

- formalmente mediante una legge quadro unica;
- attraverso diverse leggi contenenti norme fondamentali per determinati campi specifici;
- mediante disposizioni complementari nelle leggi speciali già esistenti.

Nella fase precedente l'elaborazione del presente disegno di legge, queste opzioni sono state analizzate dettagliatamente nell'ambito di una perizia (Ehrenzeller, 2009).

Coerenza anziché disciplinamento

I seguenti motivi fanno propendere per l'attuazione mediante una legge quadro:

coerenza a livello federale. Una legge quadro favorisce una visione d'insieme delle misure di formazione continua disciplinate nelle varie leggi speciali, riduce le sovrapposizioni dei contenuti e colma le lacune. Le competenze vengono definite più chiaramente e si migliora il coordinamento.

Un approccio analogo è stato adottato, ad esempio, anche nella legge federale del 6 ottobre 2000⁶⁷ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali, che ha reso superflue e uniformato numerose disposizioni contenute nelle leggi federali speciali sul diritto delle assicurazioni sociali;

approccio univoco nella legislazione in materia di formazione. Una legge quadro completa a livello federale la legislazione in materia di formazione professionale e quella concernente le scuole universitarie, trattando così la politica in materia di formazione come un'unità tematica coesa. Inoltre, diventa più chiara l'applicabilità

⁶⁶ Per le definizioni internazionali cfr. l'allegato 1.

⁶⁷ RS 830.1

per i Cantoni. Molti di essi, in effetti, hanno sospeso l'aggiornamento delle loro norme in materia di formazione continua in considerazione del nuovo articolo costituzionale.

Attuare il mandato costituzionale attraverso le sole leggi speciali sarebbe giuridicamente fattibile, ma inopportuno dal punto di vista legislativo. Infatti, si creerebbe un'eccessiva regolamentazione con numerose ripetizioni. Gli obiettivi generali della politica in materia di formazione continua quali la garanzia della qualità o gli aspetti interdisciplinari non potrebbero essere perseguiti in modo coerente. Le possibilità di una gestione strategica del settore, auspicata dal legislatore costituzionale, risulterebbero molto limitate.

Disciplinamento dell'eterogeneità della formazione continua

In considerazione dell'eterogeneità della formazione continua e della presenza di disposizioni in materia in diversi atti normativi, appare adeguata una legge quadro che si limiti a enunciare una serie di principi fondamentali e a fissare determinati criteri di promozione. Per disciplinare le fattispecie concrete e tenere conto degli interessi specifici inerenti alla formazione continua – in fatto di ambiente, educazione politica, formazione dei genitori, misure d'integrazione dei migranti – resta valido l'attuale approccio basato sugli atti normativi speciali.

La questione delle competenze di base degli adulti rappresenta un'eccezione. Esse sono la premessa per partecipare all'apprendimento permanente. La loro acquisizione ha tutte le caratteristiche della formazione non formale definita nella legge sulla formazione continua. La prossimità con la formazione continua e il notevole fabbisogno di disciplinamento fanno delle competenze di base degli adulti un oggetto giuridico da integrare nel presente disegno di legge.

Nel messaggio dell'8 giugno 2007⁶⁸ concernente la legge sulla promozione della cultura si legge che la lotta all'illetteratismo va disciplinata a medio termine in una legge federale sulla formazione continua e che occorre trasferire questa fattispecie dalla legge sulla promozione della cultura a quella sulla formazione continua.

Condizioni quadro anche in altre leggi

La legge sulla formazione continua è da intendersi come legge in materia di formazione finalizzata a migliorare in generale le condizioni quadro per la formazione continua. Tuttavia, in quanto tale essa non disciplina l'insieme dei fattori che influiscono sul settore in questione. Quest'ultimo, infatti, è condizionato anche da altri fattori, tra cui la deducibilità dei costi per la formazione continua contemplata nel diritto fiscale, le possibilità di ottenere borse di studio o le disposizioni sulla formazione continua contenute nel diritto del lavoro. Ad essi si aggiungono inoltre normative specifiche trattate dalle leggi speciali, ad esempio sulla migrazione o la protezione della salute.

⁶⁸ FF 2007 4421 4438

5.5 Subordinazione al freno alle spese

Gli articoli 12 e 16 D-LFCo possono comportare ciascuna nuove spese ricorrenti per oltre 2 milioni di franchi; pertanto, secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

5.6 Conformità alla legge sui sussidi

L'articolo 10 D-LFCo assicura la conformità ai principi della legge sui sussidi, integrandoli ulteriormente con disposizioni specifiche al finanziamento della formazione continua. Nel quadro della verifica di un eventuale adeguamento di altri testi normativi alla LFCo sono state passate in rassegna le basi legali per la concessione di sovvenzioni federali a sostegno della formazione continua.

5.7 Delega di competenze legislative

Il disegno di legge contempla due deleghe al Consiglio federale per l'emanazione di ordinanze aventi forza di legge:

- *Articolo 12 capoverso 3 D-LFCo: il Consiglio federale stabilisce i criteri per la concessione degli aiuti finanziari a organizzazioni della formazione continua attive a livello nazionale;*
- *Articolo 16 capoverso 2 D-LFCo: il Consiglio federale stabilisce i criteri per la concessione di aiuti finanziari ai Cantoni per promuovere l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base.*

Entrambe le deleghe adempiono le esigenze costituzionali.

Glossario

apprendimento permanente

franc. = apprentissage tout au long de la vie

ted. = Lebenslanges Lernen

Il concetto di «*lebenslanges Lernen*» tiene conto del fatto che l'apprendimento avviene in contesti e forme diverse e non è circoscritto a una fase di vita ben precisa, come ad esempio la gioventù, o a un'attività professionale. Il concetto si estende all'apprendimento sia nel contesto formale sia nella formazione non formale (formazione continua) in corsi, seminari ecc., sia anche all'apprendimento informale e individuale attraverso la lettura di letteratura specializzata, in famiglia, nello svolgimento di attività a titolo onorifico.

formazione continua

franc. = formation continue

ted. = Weiterbildung

La legge sulla formazione continua la definisce come formazione non formale, con un'accezione più ristretta rispetto a quella del linguaggio comune facente solitamente riferimento a tutto il percorso formativo.

formazione non formale

franc. = formation non formelle

ted. = Nichtformale Bildung

Nella formazione non formale (formazione continua) rientrano le attività formative di cultura generale o di indirizzo professionale sotto forma di lezioni non incluse nel sistema formativo formale (per es. seminari di management, corsi informatici o corsi di preparazione a un esame di professione o a un esame professionale superiore). La formazione continua avviene in un contesto organizzato e strutturato.

formazione informale

franc. = formation informelle

ted. = Informelle Bildung

Formazione acquisita attraverso qualsiasi attività che, benché finalizzata all'apprendimento, non si inquadra in una relazione di insegnamento-apprendimento, come per esempio: lettura di letteratura specializzata, hobby, attività a titolo onorifico, utilizzo di apparecchiature tecniche. Tale formazione avviene sulla base dell'apprendimento individuale attraverso l'esperienza.

Formazione formale

franc. = formation formelle

ted. = Formale Bildung

All'interno del sistema formativo nazionale, essa comprende la formazione disciplinata dallo Stato nel contesto della scuola dell'obbligo, nonché la formazione disciplinata dallo Stato che porta al conseguimento di titoli riconosciuti di livello secondario II (formazione professionale di base o scuole di cultura generale) e di livello terziario (formazione professionale superiore, grado accademico). Rientrano in questa categoria anche le formazioni disciplinate dallo Stato che portano al conseguimento di un titolo riconosciuto abilitante all'esercizio di una determinata attività professionale (per es. professioni mediche e psicologiche, avvocatura).

Aggiornamento

franc. = perfectionnement

ted. = Fortbildung

In passato l'aggiornamento designava in particolare il comparto della formazione continua riguardante la formazione degli insegnanti. Poiché la distinzione tra aggiornamento e formazione continua è diventata sempre meno chiara, la CDPE ha definitivamente abbandonato la differenziazione alla fine degli anni Novanta, adottando in generale il termine di formazione continua.

Riferimenti bibliografici

| Riferimento bibliografico | Forma abbreviata |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Backes-Gellner, U. (2011). Eine Analyse der Wirksamkeit ausgewählter Instrumente zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung. www.sbfi.admin.ch/themen/01366/01382/index.html?lang=it > Documentazione Legge sulla formazione continua | Backes-Gellner 2011 |
| UFCOM (2012). Strategia del Consiglio federale per una società dell'informazione in Svizzera www.bakom.admin.ch/themen/infosociety/index.html?lang=it | UFCOM 2012 |
| Cancelleria federale (2011). Obiettivi del Consiglio federale 2012. www.bk.admin.ch/ > Documentazione> Pubblicazioni> Pianificazione politica> Gli Obiettivi>Archivio | Cancelleria federale 2011 |
| Cancelleria federale (2012). Obiettivi del Consiglio federale 2013. www.bk.admin.ch/ > Documentazione> Pubblicazioni> Pianificazione politica> Gli Obiettivi | Cancelleria federale 2012 |
| UST (2005). Competenze di base degli adulti. Primi risultati dello studio ALL. Neuchâtel: UST. www.adult-literacy.admin.ch | UST 2005 |
| UST (2006). Formazione continua e competenza di base. <i>Lire et calculer au quotidien</i> . Neuchâtel: UST. www.adult-literacy.admin.ch | UST 2006 |
| UST (2012). Formazione continua in Svizzera 2011. Neuchâtel. www.bfs.admin.ch > Infoteca > Rilevazioni, Fonti> Microcensimento formazione di base e formazione continua (MFC) | UST 2011 |
| BMBF (2004). Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission; Finanzierung des lebenslangen Lernens – Der Weg in die Zukunft. Berlin. www.bmbf.de/pub/schlussbericht_kommission_III.pdf | BMBF 2004 |
| CDPE (20.2.2003). Empfehlungen zur Weiterbildung von Erwachsenen. http://edudoc.ch/record/24318 | CDPE 2003 |
| Ehrenzeller, B. (2009). Umsetzungsmöglichkeiten von Art. 64a BV. Gutachten zuhanden der Expertengruppe Weiterbildung des BBT. http://edudoc.ch/record/88488 | Ehrenzeller 2009 |
| Ehrenzeller, B. & Brägger, R. (2011). Grundsätze über die Weiterbildung. Zur Bedeutung der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes in Art. 64a BV. In <i>Innovatives Recht</i> . Festschrift für Ivo Schwander. Zürich: DIKE. | Ehrenzeller & Brägger 2011 |
| UE (2007). Piano d'azione in materia di istruzione e di formazione degli adulti: è sempre il momento di imparare. Bruxelles. http://ec.europa.eu/education/policies/adult/com558_de.pdf | UE 2007 |

| Riferimento bibliografico | Forma abbreviata |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| DFE (2009). Rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua in collaborazione con il Dipartimento federale dell'interno (DFI), Berna. www.sbf.admin.ch > Temi > Educazione generale > Formazione continua > Documentazione Legge sulla formazione continua | DFE 2009 |
| DFE (2011). Consultazione concernente una legge federale sulla formazione continua (LFCo), Rapporto esplicativo, Berna. www.sbf.admin.ch > Temi > Educazione generale > Formazione continua > Documentazione Legge sulla formazione continua | DFE 2011 |
| DFE (2012). Consultazione concernente una legge federale sulla formazione continua (LFCo), Rapporto sui risultati, Berna. www.sbf.admin.ch > Temi > Educazione generale > Formazione continua > Documentazione Legge sulla formazione continua | DFE 2012 |
| Geiser, T. (2011). Weiterbildung und Arbeitsrecht. http://edudoc.ch/record/97315 | Geiser 2011 |
| Messer, D. & Wolter, S. C. (2009), Money matters – Evidence from a large-scale randomized experiment with vouchers for adult education. IZA Discussion Paper, 4017. http://ftp.iza.org/dp4017.pdf | Messer & Wolter 2009 |
| Schläfli, A. & Gonon, P. (1999), Weiterbildung in der Schweiz: Situation und Perspektiven. Frankfurt am Main: DIE. http://edudoc.ch/record/24792 | Schläfli & Gonon 1999 |
| Schräder, R. & Grämiger, B. (2011). Förderung von Grundkompetenzen von Erwachsenen in den Kantonen, Handlungsfelder und Massnahmenideen. IKW. http://edudoc.ch/record/94598 | Schräder & Grämiger 2011 |
| SKBF (2003). Nachfrageorientierte Finanzierung in der Weiterbildung. Trendbericht Nr. 7, Aarau: SKBF | SKBF 2003 |
| Weber, K. & Tremel, P. (2008). Expertise Weiterbildung. Ein institutioneller Blick. http://edudoc.ch/record/88486 | Weber & Tremel 2008 |
| Wolter, S. C. (2008). Die steuerliche Behandlung der Kosten für die Aus- und Weiterbildung. http://edudoc.ch/record/28975 | Wolter 2008 |

Definizioni internazionali

Formal education is defined as education that is institutionalized, intentional, planned through public organizations and recognized private bodies and, in their totality, makes up the formal education system of a country. Formal education programmes are thus recognized as such by the relevant national educational authorities or equivalent, e.g. any other institution in co-operation with the national or sub-national educational authorities. Formal education consists mostly of initial education. Vocational education, special needs education and some parts of adult education are often recognized as being part of the formal education system. [...] Formal education typically takes place in institutions that are designed to provide full-time education for pupils and students in a system designed as a continuous educational pathway. This is referred to as initial education defined as formal education of individuals before their first entrance to the labour market, i.e. when they will normally be in full-time education. [...]

Non-formal education is defined as education that is institutionalized, intentional and planned by an education provider. The defining characteristic of non-formal education is that it is an addition, alternative and/or complement to formal education within the process of the lifelong learning of individuals. [...] It caters for people of all ages but does not necessarily apply a continuous pathway-structure; it may be short in duration and/or low in intensity; and it is typically provided in the form of short courses, workshops or seminars. Non-formal education mostly leads to qualifications that are not recognized as formal or equivalent to formal qualifications by the relevant national or sub-national educational authorities or to no qualifications at all. Nevertheless, formal recognized qualifications may be obtained through exclusive participation in specific non-formal educational programmes: this often happens when the non-formal programme completes the competencies obtained in another context. [...] The successful completion of a non-formal educational programme and/or a non-formal qualification does not normally give access to a higher level of education [...].

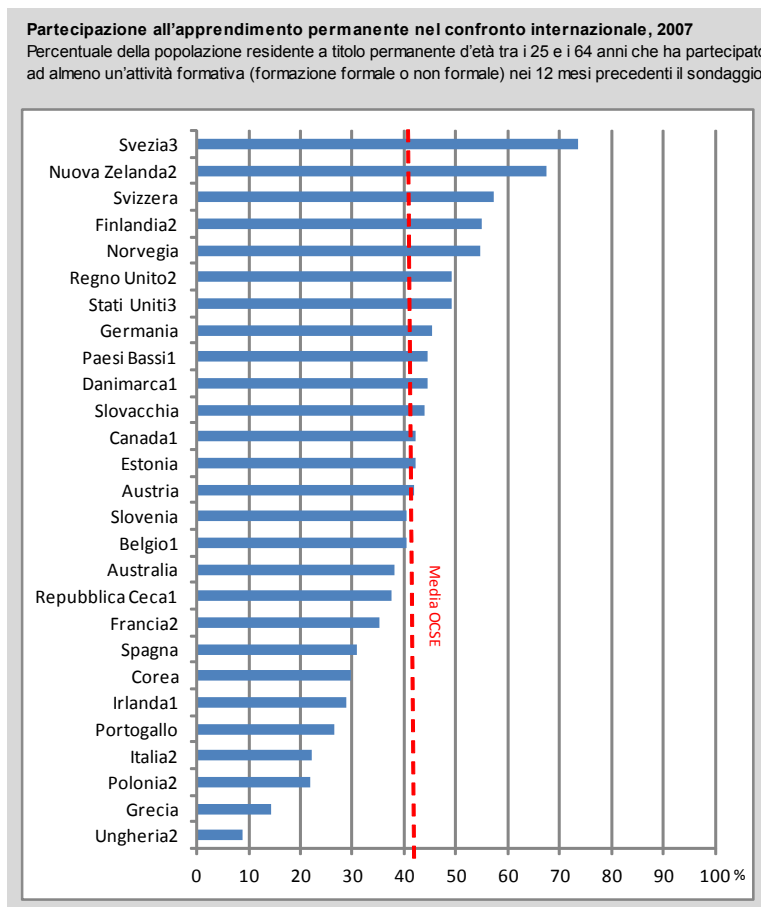
Informal learning is defined as forms of learning that are intentional or deliberate, but not institutionalized. It is consequently less organized and less structured than either formal or non-formal education. Informal learning may include learning activities that occur in the family, in the work place, in the local community, and in daily life, on a self-directed, family-directed or socially directed basis.

(Fonte: International Standard Classification of Education, ISCED 2011, §§ 36, 37, 39, 41, 43)
La definizione secondo l'ISCED viene ripresa con differenze minime anche dall'OCSE e da Eurostat.

Grafici relativi alla partecipazione alla formazione continua

Partecipazione all'apprendimento permanente: alta partecipazione nel confronto internazionale

La Svizzera appartiene al gruppo di Stati in cui più del 50 per cento della popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni pratica attività di formazione continua. Tra i Paesi dell'OCSE solo la Svezia e la Nuova Zelanda raggiungono percentuali più alte. Tassi di partecipazione bassi, inferiori al 20 per cento, si registrano in Grecia e Ungheria.



Fonte: OCSE, Sguardo sull'istruzione 2011

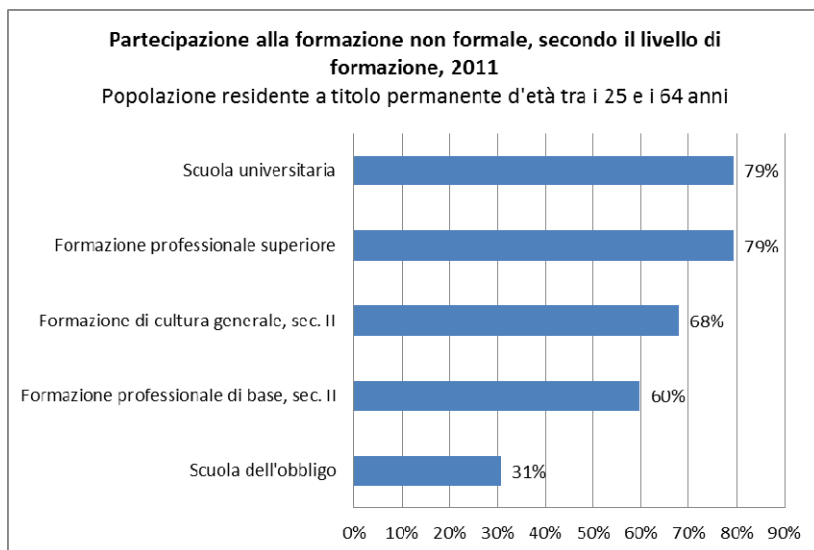
- 1 Anno di riferimento 2008
- 2 Anno di riferimento 2006
- 3 Anno di riferimento 2005

Partecipazione alla formazione continua

L'indicatore della partecipazione alla formazione continua non formale fornisce la percentuale di popolazione partecipante ad attività formative a fini professionali e/o di carattere generale. Si desume chiaramente che la formazione continua è un fenomeno molto diffuso in tutta la popolazione. Circa il 63 per cento della popolazione residente a titolo permanente d'età tra i 25 e i 64 anni ha seguito una formazione continua nel corso di un anno. Considerando anche la partecipazione all'apprendimento informale si raggiunge un tasso di partecipazione superiore al 75 per cento.

Partecipazione secondo il livello di formazione

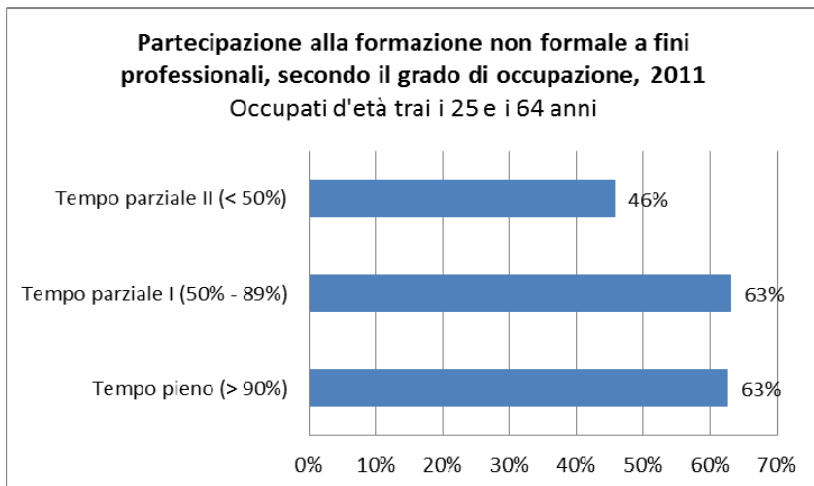
In generale si constata che più è elevato il livello di formazione di una persona, più è frequente la sua partecipazione alla formazione continua. Il 79 per cento delle persone che hanno compiuto una formazione al livello terziario segue una formazione continua. Tra coloro che hanno portato a termine al massimo la scuola dell'obbligo il tasso di partecipazione scende al 31 per cento.



Fonte: MFC 2011

Partecipazione secondo il grado di occupazione

Secondo i dati, gli occupati a tempo pieno di entrambi i sessi sono più propensi a seguire corsi di formazione (63 %) di chi lavora a tempo parziale con un grado occupazionale inferiore al 50 per cento (46 %). Gli occupati con grado di occupazione tra il 50 e l'89 per cento costituiscono il gruppo che partecipa più frequentemente alla formazione continua (63 %).

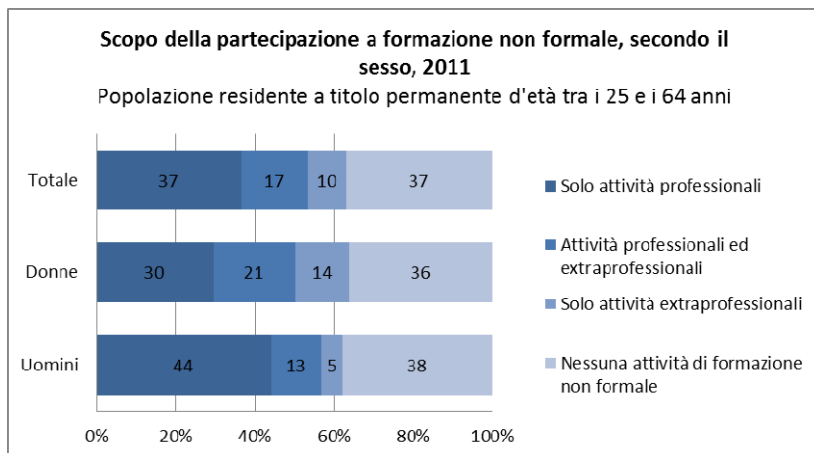


Fonte: MFC 2011

Scopo della partecipazione alla formazione continua (formazione non formale)

Nel 2011 quasi due persone su tre hanno partecipato ad almeno un'attività di formazione non formale. La partecipazione alla formazione continua è motivata molto più spesso da ragioni professionali che extraprofessionali.

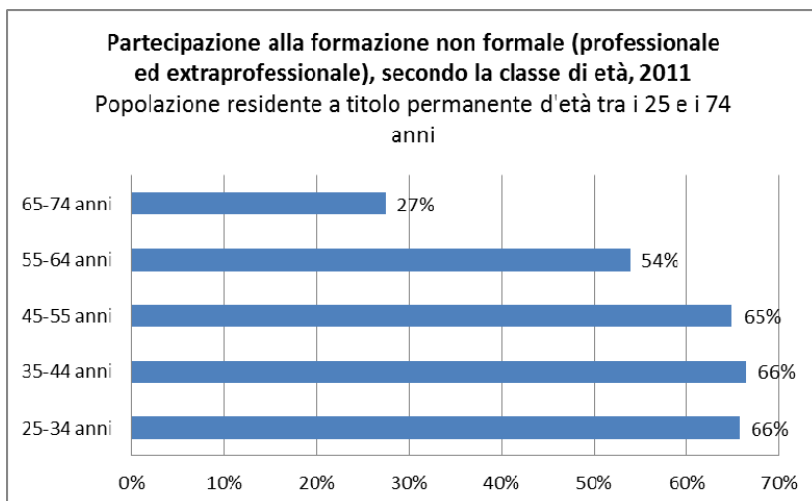
Benché per entrambi i sessi prevalgano i motivi professionali, nelle donne l'interesse extraprofessionale alla formazione continua è molto più marcato: il 35 per cento ha praticato almeno un'attività di formazione continua extraprofessionale, contro il 18 per cento degli uomini. Per la formazione continua a fini professionali si constata la tendenza inversa: vi partecipa il 57 per cento degli uomini contro il 51 per cento delle donne. Tale differenza si spiega in parte con il diverso grado di integrazione dei due sessi sul mercato del lavoro. Se si considerano solo le persone occupate, la situazione si presenta diversamente: il tasso di partecipazione degli uomini ad attività di formazione continua non formale a fini professionali (61 %) non si differenzia più in maniera statisticamente significativa dal corrispondente tasso di partecipazione delle donne (60 %).



Fonte: MFC 2011

Partecipazione secondo la classe d'età

Tra le persone fino ai 54 anni d'età i tassi di partecipazione si mantengono relativamente stabili. Dall'età della pensione il tasso di partecipazione alla formazione continua diminuisce drasticamente, poiché da questo momento in poi prevalgono le attività extraprofessionali. I tassi di partecipazione alla formazione continua a fini extraprofessionali sono relativamente stabili per tutte le classi d'età e si aggirano intorno al 27 per cento.



Fonte: MFC 2011

