Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia DFE

# Rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua

## in collaborazione con il Dipartimento federale dell'interno (DFI)

---

Berna, novembre 2009

# Indice


Compendio 3

1 Il contesto 5
1.1 L'importanza della formazione continua 5
1.2 Il contesto internazionale 7
1.3 Fattori determinanti per la partecipazione alla formazione continua 9

2 La formazione continua nel sistema formativo svizzero 11
2.1 Il mercato della formazione professionale tra iniziativa privata e sussidiarietà 11
2.1.1 La formazione continua indirizzata alla socializzazione e al tempo libero 12
2.1.2 Formazione professionale continua 12
2.1.3 Perfezionamento al livello terziario 13
2.1.4 Formazione di recupero 14
2.2 Formazione continua come apprendimento non formale 15
2.3 Delimitazioni 17
2.3.1 La certificazione come criterio di delimitazione 18
2.3.2 Ambiti di regolamentazione 18
2.4 Regolamentazione federale in materia di formazione continua 19
2.5 Regolamentazioni cantonali 20

3 Necessità d'intervento 21
3.1 Mandato costituzionale 21
3.1.1 Ridefinizione degli articoli sulla formazione 21
3.1.2 Aspettative nei confronti di una nuova politica in materia di formazione continua 23
3.2 Disciplinamento delle tipologie di formazione continua in leggi speciali 24
3.3 Operatori privati 25
3.4 Raccordo con il sistema di istruzione e di formazione professionale 25
3.5 Partecipazione alla formazione professionale 26

4 Applicazione dell'articolo 64a della Costituzione federale 28
4.1 Attuazione formale 28
4.2 Attuazione materiale – elementi per una nuova politica per la formazione continua 29

5 Appendice 32
5.1 Gruppo di lavoro incaricato del rapporto sulla formazione continua 32
5.2 Dati statistici 33
5.2.1 Indicatori internazionali 33
5.2.2 Confronto internazionale 34
5.2.3 Tassi di partecipazione in Svizzera 36
5.2.4 Livello di formazione della popolazione secondo la nazionalità 38
5.2.5 Persone occupate secondo i settori economici 1960-2006 38
5.3 Disposizioni sulla formazione continua nella legislazione federale 39
5.4 Informazioni di fondo sul finanziamento 47
5.4.1 Finanziamento delle offerte 48
5.4.2 Finanziamento incentrato sulla domanda 48
5.5 Bibliografia 51

# Compendio

Grazie alle nuove disposizioni costituzionali in materia di formazione del 21 maggio 2006, la Confederazione ha ricevuto il mandato di fissare determinati principi sul perfezionamento (art. 64a cpv. 1 Cost.). Inoltre, le è stata data la competenza di svolgere attività di promozione (cpv. 2) e di determinare i criteri (cpv. 3) in questo ambito. Il 30 gennaio 2008 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'economia di redigere un rapporto, in collaborazione con il Dipartimento federale dell'interno, per una nuova politica in materia di formazione continua.

Il presente rapporto intende fornire un quadro della situazione esistente e colloca la formazione continua nel contesto più ampio dell'istruzione e della formazione professionale; inoltre, indica i dati fondamentali su cui potranno basarsi i lavori futuri volti a dare forma a una nuova politica in materia di formazione continua e a definirne le basi legali.

- Nel capitolo 1 del rapporto si illustrano lo status quo, l'importanza della formazione continua nel contesto del cambiamento strutturale della società e dell'economia, la sua posizione nel contesto internazionale e i fattori che determinano la fruizione di formazione continua.
- Il capitolo 2 esamina la posizione occupata dalla formazione continua nel sistema dell'istruzione e della formazione e le particolarità specifiche della Svizzera in questo settore. Con queste premesse vengono definiti i criteri per delimitare la materia.
- Gli interventi che si prospettano come necessari in considerazione delle aspettative politiche e del campo d'azione identificato sono discussi al capitolo 3.
- Il capitolo 4 riepiloga gli elementi fondamentali per l'attuazione.
- Nell'appendice sono riportati tutti i dati statistici e le informazioni di contesto in relazione al finanziamento. È riportata anche una tabella sinottica che riassume le singole disposizioni contemplate dalla legislazione federale e facilita l'orientamento tra i numerosi oggetti di sovvenzionamento e le diverse fonti di finanziamento.

L'evoluzione compiuta dalla formazione continua è stata determinata da fattori storici e pragmatici. È così che si sono affermate, fianco a fianco, offerte formative private e statali, commerciali e senza scopo di lucro, aziendali, pubbliche. Rispetto ad altri ambiti dell'istruzione e della formazione professionale, quello della formazione continua presenta una grande eterogeneità sia per le norme giuridiche rilevanti sia per le misure pubbliche di sostegno. Un intervento risulta opportuno nei seguenti settori:

- Mandato costituzionale: fino al 2006 non esisteva una base costituzionale che consentisse di considerare la formazione continua come parte di uno spazio formativo svizzero omnicomprensivo. In considerazione dei numerosi aspetti del concetto di formazione continua non è stato possibile raggiungere un'unanimità politica sugli obiettivi e sulle misure che dovrebbero caratterizzare l'azione dello Stato. In vista dell'adempimento del mandato costituzionale sancito dall'articolo 64a Cost. vi sono grandi aspettative e altrettanto forti timori riguardo a normative future per disciplinare la materia.
- Disciplinamento di temi particolari della formazione continua in leggi speciali: oltre alle disposizioni contenute nella legge sulla formazione professionale e nei testi che disciplinano il comparto delle scuole universitarie, i temi della formazione continua sono disciplinati a livello federale nei settori legislativi più svariati. La mancanza di principi e criteri univoci nonché di strumenti congiunti e procedure diagonali impedisce lo sviluppo di una politica coerente in materia di formazione continua.
- Condizioni generali per il settore privato: le offerte di formazione continua sono caratterizzate da un forte orientamento al mercato. La libertà nella strutturazione delle offerte può però avere anche degli effetti negativi per i potenziali fruitori. Bisogna chiarire quindi come si possano incrementare trasparenza e qualità su questo mercato.
- Raccordo con il sistema di istruzione e formazione professionale: al momento non c'è la possibilità di far valere la formazione non formale ai fini di un percorso formale del settore della formazione professionale e delle scuole universitarie per il conseguimento di diplomi e titoli riconosciuti dallo Stato.

- partecipazione alla formazione continua: in termini di partecipazione, la popolazione svizzera regge bene il confronto internazionale. Ci sono però categorie sociali e ambiti per i quali deve essere possibile un maggior coinvolgimento. È importante concentrarsi soprattutto su singole categorie (p. es. le fasce con un livello d'istruzione inferiore, persone con passato di migrazione) e su ambiti particolari (p. es. l'illetteratismo, formazione di recupero).

L'attuazione dell'articolo 64a Cost. deve avvenire tenendo conto delle particolarità della formazione continua. La priorità non deve andare a interventi diretti o all'individuazione di nuovi aspetti tematici da sostenere con finanziamenti. Devono essere invece migliorate le condizioni generali per permettere la crescita individuale per mezzo della formazione, per assicurare l'adeguamento a nuovi sviluppi e instaurare complessivamente un clima favorevole per l'istruzione e la formazione.

I seguenti elementi delineano il campo d'azione di una futura legge di principio in materia. Le proposte concrete dovranno poi essere elaborate da una commissione di esperti.

- maggiore responsabilità individuale: la responsabilità individuale per la formazione continua è un pilastro del sistema svizzero e, in quanto tale, va rafforzata. Iniziativa personale, protezione dei potenziali fruitori e concorrenza devono avere priorità. Nel definire nuove norme bisogna evitare che esse ostacolino l'accesso al mercato per gli operatori del settore;
- pari opportunità: l'accesso alla formazione continua deve essere assicurato alle persone che altrimenti non sono integrate nel sistema o che rischiano di venirne escluse;
- coerenza nella legislazione federale: la legge di principio assicura con l'individuazione di principi di validità generale e criteri univoci l'attuazione di una politica per la formazione continua armonizzata a livello federale;
- formazione non formale come oggetto della nuova politica: l'accento è posto sul suo inglobamento nel sistema generale dell'istruzione e della formazione professionale. Eventualmente si possono definire obblighi per altri settori, per esempio che il sistema formale di formazione e certificazione assicuri il giusto riconoscimento alle qualifiche conseguite mediante corsi di formazione continua o che la normativa concernente la concorrenza sleale consideri anche questioni inerenti alla formazione continua;
- principi validi per il mercato della formazione continua: in relazione alle richieste di trasparenza, qualità e certificazioni necessitano di una verifica particolare il campo d'applicazione e gli strumenti che entrano in linea di conto. Per i campi tematici sostenuti dallo Stato essi divergono da quelli del libero mercato. Resta da appurare se lo Stato debba o possa dettare disposizioni al riguardo agli operatori privati del settore, quali strumenti metterà a disposizione e quali sarebbero le conseguenze per la definizione delle offerte formative del comparto non formale;
- conoscenze utili alla gestione del settore: al momento non sono disponibili informazioni statistiche esaurienti e aggiornate in merito alla formazione continua e, in particolare, riguardo agli organizzatori e ai datori di lavoro (formazione continua aziendale, sostegno di altre forme di formazione continua dei dipendenti). Il settore della formazione continua dovrebbe essere sottoposto a un monitoraggio periodico, a una valutazione delle prestazioni e a un affidabile confronto internazionale.

# 1 Il contesto

La formazione continua svolge un ruolo importante sia per il singolo individuo, sia per la società e per l'economia. La sempre più rapida evoluzione in tutte le sfere della vita moderna richiede un costante adeguamento e ampliamento delle qualifiche e del sapere.

La formazione continua in Svizzera si è sviluppata in parallelo al sistema della formazione formale[1] ma, rispetto ad esso, presenta una struttura molto eterogenea. Ciò ha favorito il proliferare di offerte formative private e statali, a scopo di lucro e non, pubbliche, aziendali e individuali. Per definire il suo disciplinamento in materia, la Confederazione fa riferimento a svariate disposizioni emanate a livelli di competenza e con gradi di particolarità diversi[2].

Al fine di attuare il nuovo articolo costituzionale in materia di formazione continua (art. 64a Cost.), il Consiglio federale ha incaricato nel gennaio 2008 il Dipartimento federale dell'economia (DFE) di redigere un rapporto, in collaborazione con il Dipartimento federale dell'interno (DFI), per una nuova politica in materia di formazione continua[3].

## 1.1 L'importanza della formazione continua

La formazione continua ha acquisito molta rilevanza con l'evoluzione strutturale di società ed economia. La società del sapere e il progresso tecnologico richiedono un aggiornamento costante delle qualifiche e spesso anche un adeguamento a standard più elevati. L'acquisizione di conoscenze e capacità e il loro costante aggiornamento e potenziamento sono la premessa indispensabile per la crescita personale e la partecipazione a tutti gli ambiti dell'economia e della società.

**L'evoluzione del sistema occupazionale e del sistema formativo**

La Svizzera negli ultimi decenni si è trasformata da società industriale a società dei servizi. Il settore secondario (lavorazione di materie prime; industria, artigianato) negli anni sessanta dava ancora lavoro alla metà della popolazione occupata. Questa percentuale si è ridotta dal 1960 al 2006 di circa un quarto. Il settore terziario invece ha conosciuto un'espansione costante. Questo sviluppo è da ricondurre al progresso tecnico (metodi di produzione, informatica, materiali) e alla globalizzazione, che ha portato in parte al trasferimento all'estero dei processi di fabbricazione. Va notato che, nonostante il calo delle persone occupate in questo settore, la produzione industriale in Svizzera è complessivamente aumentata grazie all'alta qualità e all'innovazione.

La formazione continua è strettamente legata al sistema occupazionale:

- la domanda sul mercato del lavoro influisce sulle offerte di formazione continua. Di fronte al perdurante spostamento verso le attività terziarie e il pensiero astratto, cresce l'importanza degli elementi generali e interdisciplinari, oltre alla trasmissione di sapere tecnico e specifico. Tra le offerte di formazione continua le più richieste sono di gran lunga quelle relative alle lingue e alle tecnologie dell'informazione;
- un ruolo determinante spetta alla struttura del sistema formale della formazione professionale. Negli anni novanta del secolo scorso la discussione sul tema della formazione continua si è rianimata a livello internazionale quando, in seguito all'evoluzione delle tecniche di produzione e dei nuovi flussi commerciali, è emersa un'alta disoccupazione strutturale. Soprattutto in Paesi con sistemi di formazione professionale non molto sviluppati, per esempio in quelli anglosassoni, l'acquisizione informale di qualifiche e la necessità del riconoscimento e della certificazione dell'apprendimento al di fuori delle istituzioni formali sono diventate temi sempre più presenti. La formazione continua ha

[1] Per la definizione e il significato della distinzione tra formazione formale e non formale cfr. par. 2.2.
[2] V. appendice 5.3
[3] In seno al DFE la competenza spettava all'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT), il quale ha costituito un gruppo di esperti (cfr. appendice 5.1).

assunto così un valore diverso da quello che ha in Paesi come la Svizzera, in cui per soddisfare le esigenze in materia di qualifiche è stato sviluppato un sistema formale. In Svizzera sono state istituite in quegli anni le scuole universitarie professionali e con la nuova legge sulla formazione professionale è stato dato un fondamento nella legislazione alla formazione professionale superiore come ambito formativo formale a sé stante al di fuori del sistema delle scuole universitarie (livello terziario B)[4].

**Riorientamento professionale e reinserimento nel mondo del lavoro**

Sono sempre più rare le assunzioni e le scelte professionali per tutta la vita. Il cambiamento a causa di un riorientamento personale e il reinserimento sul mercato del lavoro dopo una pausa dedicata alla famiglia diventeranno probabilmente la norma nei prossimi anni. La tendenza a formare nuclei familiari piccoli, la maggiore presenza delle donne sul mercato del lavoro, soprattutto per impieghi a tempo parziale, e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica al riorientamento e al reinserimento professionale contribuiscono a questa evoluzione.

A causa dei rapidi sviluppi sul mercato del lavoro, il reinserimento professionale implica di solito un notevole sforzo di perfezionamento. Il sapere e le capacità acquisiti in passato devono essere aggiornati e ampliati. L'onere è ancora maggiore per le persone che associano il reinserimento a un cambio di professione dovuto alla perdita di attitudine o di interesse per la prima professione appresa.

**Competenze di base**

La società e il mercato del lavoro esigono standard più elevati per le competenze di base degli adulti. È opinione ampiamente condivisa che il possesso di un primo titolo di formazione post-obbligatoria (livello secondario II)[5] dovrebbe costituire la norma. Ciò presuppone il possesso delle competenze fondamentali di lettura, scrittura, calcolo e risoluzione di problemi[6] o il loro successivo recupero (riguardo alle formazioni di recupero cfr. par. 2.1.4).

Lo studio internazionale *Adult Literacy and Life Skills Survey* (studio ALL) fornisce dati sulle competenze fondamentali degli adulti in Svizzera. Da esso si evince che la maggior parte delle persone prive di un titolo post-obbligatorio possiedono scarse competenze fondamentali. Esse sono indispensabili per poter portare a termine una formazione al livello secondario II. Lo studio ALL giunge alla conclusione che il miglioramento delle competenze fondamentali può compensare un'istruzione insufficiente della scuola dell'obbligo e rende possibile l'acquisizione delle competenze richieste sul mercato del lavoro (cfr. UST, 2006, 2005).

**Andamento demografico**

Stando alle previsioni dell'Ufficio federale di statistica (UST), già nel 2010 tra le persone occupate una su due avrà più di 40 anni. Contemporaneamente cala il numero dei giovani e con esso la riserva di futuri lavoratori. A lungo andare l'apporto di nuovo sapere e di nuove capacità avverrà sempre meno mediante l'assunzione di nuove leve. L'innovazione in futuro non sarà più garantita mediante il ricambio generazionale, ma prima di tutto mediante la formazione continua a tutti i livelli di qualificazione.

**Globalizzazione**

La mobilità internazionale e l'orientamento delle imprese verso il mercato internazionale hanno un notevole influsso sulla formazione continua. Le qualificazioni e i corsi di perfezionamento aziendali non sono impostati solo in funzione della sede di lavoro, ma devono anche potere essere confrontati con la

[4] Rientrano nella formazione professionale superiore gli esami di professione (attestato professionale), gli esami professionali superiori (diploma, "maestria") e i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori.

[5] L'obiettivo di far conseguire al maggior numero possibile di giovani un titolo post-obbligatorio è stato più volte ribadito dalla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) e trova espressione anche nel Messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011.

[6] Altri includono tra le competenze fondamentali anche le conoscenze di base per l'utilizzo degli strumenti informatici.

realtà oltre confine. Le imprese operanti a livello internazionale istruiscono i propri collaboratori secondo standard applicati in tutto il mondo.

Soprattutto nel settore delle tecnologie dell'informazione (p. es. i certificati CISCO e Microsoft) e delle lingue (p. es. per il francese: DELF/DALF; per l'inglese: FCE/CAE) esistono certificati di formazione continua riconosciuti di valenza internazionale. Questi certificati portano a una standardizzazione delle qualifiche, attestano qualifiche specifiche e sono riconosciuti in tutto il mondo. In alcuni casi sono complementari a sistemi nazionali di certificazione o si pongono in concorrenza con essi.

#### Migrazione

Tra i Paesi industrializzati la Svizzera ha uno dei tassi più alti di popolazione di origine straniera (cfr. UST, 2008). Essa comprende una percentuale superiore alla media di lavoratori non qualificati. Un terzo non possiede nessun titolo di formazione post-obbligatoria. La concorrenza sempre più forte e la continua evoluzione verso una società di servizi basata sul sapere fanno calare il fabbisogno di forza lavoro scarsamente qualificata. Questa categoria si trova sempre più esposta al rischio di disoccupazione, che a sua volta comporta ingenti costi sociali.

Sarebbe però un errore associare la mancanza di qualifiche esclusivamente alla migrazione. La politica in materia di migrazione degli anni scorsi ha portato ad un aumento dell'afflusso di lavoratori altamente qualificati. Nel frattempo, un terzo delle persone occupate di origine straniera possiede un titolo di livello terziario[7].

#### Pari opportunità

Non tutti hanno le stesse possibilità di accedere alla formazione continua. Oltre a motivi finanziari, anche altri fattori possono fungere da ostacolo, come la disponibilità di tempo, motivi personali o la posizione geografica.

Affinché donne e uomini godano di pari opportunità per partecipare alla formazione continua, è importante prestare particolare attenzione alla conciliabilità tra vita professionale, formazione continua e famiglia. Inoltre, per le persone portatrici di handicap è importante che le offerte formative tengano conto delle loro specifiche esigenze. Ciò significa per esempio avvalersi di ausili specifici a seconda della disabilità, ricorrere alla necessaria assistenza personale e adeguare le procedure di qualificazione.

## 1.2 Il contesto internazionale

#### La politica europea in materia di formazione continua

Nel contesto internazionale la formazione continua è vista sempre più come la chiave per realizzare il concetto dell'apprendimento permanente (UE, OCSE). Tale concetto si è affermato nel contesto internazionale dal 1996, l'Anno europeo dell'apprendimento permanente, per sostituire e ampliare i concetti di formazione continua e di formazione degli adulti. Il concetto di apprendimento permanente comprende tutte le attività di formazione svolte da una persona in tutto l'arco della vita per migliorare il proprio sapere, le proprie qualificazioni e le proprie competenze.

Nell'ambito del processo di Lisbona dell'UE è stato redatto il «Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente» (Commissione delle Comunità europee, 2000). Da esso sono derivati il piano d'azione «Aktionsplan Lebenslanges Lernen» (ibid., 2001) e il «Piano d'azione in materia di educazione degli adulti: È sempre il momento di imparare» (ibid., 2007). Questi documenti continuano ad essere un fondamento della politica europea in materia di istruzione, formazione e formazione contintua. Il programma UE nel campo dell'apprendimento permanente consiste in diversi sottoprogrammi riguardanti la formazione formale e non formale: *Comenius* (istruzione scolastica), *Erasmus* (istruzione universitaria e formazione professionale di livello terziario), *Leonardo da Vinci* (formazione professionale esclusa

[7] V. appendice 5.2.4

quella di livello terziario) e *Grundtvig* (formazione degli adulti in tutte le sue forme). Per sostenere questi progetti l'UE ha stanziato circa otto miliardi di euro per il periodo 2007-2013.

Per quanto concerne la formazione continua va ricordato soprattutto il programma Grundtvig, che si occupa della mobilità delle persone impegnate in aggiornamenti individuali di formazione degli adulti, di forme di cooperazione tra istituzioni di stati diversi e di reti di contatti e progetti innovativi per il continuo sviluppo di settori e temi specifici della formazione degli adulti.

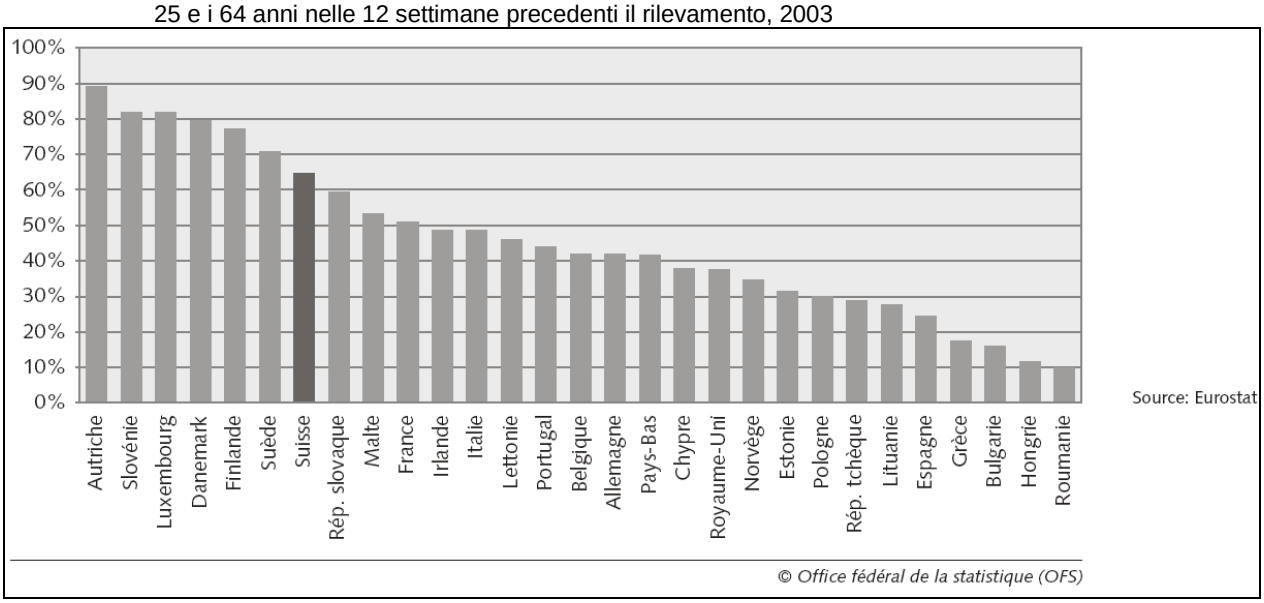
Nell'agosto 2009 si sono conclusi i negoziati bilaterali per la piena partecipazione della Svizzera ai programmi europei per l'istruzione e la gioventù. Il messaggio concernente il finanziamento della partecipazione della Svizzera ai programmi di istruzione, formazione professionale e gioventù dell'Unione europea negli anni 2011-2013 è stato trasmesso dal Consiglio federale al Parlamento nel settembre 2009.

### Percentuali di partecipazione alla formazione continua nel confronto internazionale

L'organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e l'Istituto europeo di statistica Eurostat hanno sviluppato indicatori per trarre conclusioni paragonabili sull'efficienza dei diversi sistemi di formazione continua. Essi rilevano in Svizzera una partecipazione superiore alla media ad attività di apprendimento. Nel confronto internazionale in materia di formazione continua la Svizzera si colloca, a seconda del modello di indicatori utilizzato, nella media o addirittura ai primi posti.

I confronti internazionali vanno presi con cautela: emergono differenze nelle definizioni delle attività d'apprendimento, della popolazione e del periodo di tempo presi in esame (cfr. appendice 5.2). Oltre alle imprecisioni definitorie e terminologiche vanno tenute in considerazione le difficoltà di demarcazione indotte dalla diversità delle tradizioni nazionali e dei sistemi di riferimento. Per esempio, a seconda della struttura peculiare del sistema nazionale di istruzione e formazione, della prospettiva e dell'interpretazione, la formazione continua è considerata come l'attività formativa svolta al di fuori di un livello d'istruzione o, invece, come parte di una formazione di base ampliata. Soprattutto nei Paesi scandinavi avviene un collegamento tra le qualifiche acquisite in maniera formale e non formale[8].

**Figura 1:** Indicatore «Partecipazione ad attività d'apprendimento» di Eurostat
In percentuale, partecipazione a tutte le attività di formazione e apprendimento delle persone d'età tra i 25 e i 64 anni nelle 12 settimane precedenti il rilevamento, 2003




[8] Per esempio, la Finlandia è stata la prima, negli anni novanta, a mettere in relazione i settori della prima istruzione, della pratica professionale e della formazione continua mediante un sistema di qualificazioni basato sulle competenze.

I vantaggi e gli svantaggi della formazione continua emergono in ugual misura nella maggior parte dei Paesi: è ovunque molto simile la disparità di partecipazione delle persone con un basso grado di istruzione. Soltanto nei Paesi scandinavi si registrano tassi più elevati di partecipazione alla formazione professionale continua tra le persone scarsamente qualificate. Per contro, la Svizzera vanta i tassi più elevati di partecipazione ad attività di formazione continua da parte delle persone occupate titolari di un diploma di livello terziario.

## 1.3 Fattori determinanti per la partecipazione alla formazione continua[9]

La maggior parte della popolazione svizzera continua a perfezionarsi in un modo o nell'altro. L'83 per cento delle persone occupate ha frequentato almeno un'attività di formazione continua nell'arco di 12 mesi tra il 2005 e il 2006 (cfr. UST, 2007). Il fatto che una persona svolga una tale attività dipende dalla sua motivazione, dalle sue risorse finanziarie e di tempo e dall'offerta formativa disponibile. Diversi fattori hanno un influsso positivo o negativo sulla partecipazione alla formazione continua.

**Livello d'istruzione**

Quanto più è alto il livello d'istruzione di una persona, tanto maggiore è la sua propensione alla formazione continua. Coloro che possiedono un titolo del livello terziario in più del 90 per cento dei casi svolgono una formazione continua di qualche genere. All'inverso, le carenze nelle competenze di base o il mancato possesso di titoli post-obbligatori costituiscono un ostacolo alla formazione continua. Tra le persone che come livello massimo d'istruzione hanno la scuola dell'obbligo, la percentuale di partecipazione è soltanto del 51 per cento.

**Condizione sul mercato del lavoro e grado di occupazione**

Quanto più una persona è integrata nel mondo del lavoro, tanto maggiore è la probabilità che segua una formazione continua. Esiste una relazione tra il grado di occupazione delle persone occupate e la loro partecipazione alla formazione continua. Chi ha un grado di occupazione inferiore al 50 per cento partecipa in misura minore alle attività di formazione continua di chi ha un grado d'impiego maggiore. La minore frequenza di chi lavora a tempo parziale si spiega con le minori possibilità di partecipazione e con il reddito più basso.

**Sesso ed età**

Secondo le statistiche gli uomini frequentano più corsi di formazione continua rispetto alle donne. A un'analisi più accurata questo dato si relativizza: le differenze tra i due sessi si spiegano in gran parte per il fatto che le donne sono meno rappresentate nel mondo del lavoro (nel 2009 rappresentavano il 47% delle persone occupate e solo il 29% delle persone impiegate a tempo pieno). Se si considerano solo le persone occupate, la differenza tra i due sessi si riduce. Se si considera il grado d'istruzione e la categoria delle persone che lavorano a tempo pieno, non emerge più alcuna differenza rilevante tra i due sessi.

Lo stesso meccanismo agisce anche in relazione alla minore partecipazione alla formazione continua delle persone più anziane. Secondo la Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) del 2006, a partire dal 55° anno d'età la percentuale di partecipazione alla formazione continua si riduce (cfr. UST, 2007). Il calo è però dovuto in misura minore all'età quanto piuttosto a fattori quali, per esempio, il più basso livello medio d'istruzione dell'attuale generazione anziana e, di conseguenza, il diverso genere di posti di lavoro di questa categoria di persone.

[9] Per i dati statistici cfr. appendice 5.2.

**Regioni linguistiche e nazionalità**

In Svizzera si constata una diversa partecipazione alla formazione continua a seconda della regione linguistica. La percentuale di persone che segue almeno un tipo di formazione continua è più alta nella Svizzera tedesca. Seguono la Romandia e poi le regioni di lingua italiana.

Le persone di nazionalità svizzera partecipano più spesso alle formazioni continue di chi è di origine straniera. Queste differenze si possono anch'esse spiegare per il fatto che i due gruppi presentano un profilo diverso sia per livello d'istruzione sia per integrazione sul mercato del lavoro. Non sussiste altrimenti nessun altro nesso diretto tra la nazionalità e la partecipazione alla formazione continua.

# 2 La formazione continua nel sistema formativo svizzero

Il concetto di formazione continua è usato in vario modo nel linguaggio comune. Spesso con esso si designa una formazione supplementare, collocata nel sistema formale di istruzione e formazione professionale (cicli di studio o di formazione professionale che conducono all'ottenimento di un diploma statale o riconosciuto dallo Stato)[10]. Questo comparto è già disciplinato nella legislazione e va inteso in un altro senso rispetto alla formazione continua che approfondisce e sviluppa sapere e competenze a tutti i livelli.

Per formazione continua si intende, d'altronde, anche l'apprendimento informale e individuale compiuto al di fuori del sistema formale e di offerte formative strutturate (p. es. la consultazione di letteratura specializzata, l'apprendimento sul posto di lavoro da altre persone o lo svolgimento di attività a titolo onorifico). In questo campo non c'è alcuna necessità di intervenire in maniera disciplinatoria. In questo caso ci si trova di fronte all'autentico apprendimento attraverso l'esperienza.

Tra questi due estremi si collocano le variegate possibilità di apprendimento mediante corsi e attività simili, il cosiddetto "apprendimento non formale". Questo ambito permette alle persone di acquisire competenze professionali e non professionali in contesti strutturati, in funzione delle proprie esigenze. Le offerte provengono primariamente dal settore privato. Come ha scritto la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura (CSEC) del Consiglio nazionale nel suo rapporto concernente l'iniziativa parlamentare «Articolo quadro sulla formazione nella Costituzione federale», anche in futuro la maggior parte della formazione continua dovrà collocarsi nel settore privato. È per contro evidente «che occorre chiarire il ruolo dello Stato»[11].

Questo capitolo esaminerà prima di tutto la molteplicità delle offerte di formazione continua. Presenterà poi una struttura sistematica per definire e delimitare il margine d'intervento di una futura politica della Confederazione in materia di formazione continua. La necessità d'intervento sarà poi illustrata al capitolo 3.

## 2.1 Il mercato della formazione professionale tra iniziativa privata e sussidiarietà

La formazione continua in Svizzera è organizzata principalmente secondo il sistema del libero mercato. Esiste un'ampia offerta di corsi privati e aziendali, a sfondo commerciale o senza scopo di lucro. Circa l'80 per cento è costituito, stando al rapporto sull'educazione in Svizzera del 2006[12], da attività formative che seguono il sistema di mercato. A differenza del sistema formale di istruzione e formazione professionale, lo Stato svolge nell'ambito della formazione continua una funzione prevalentemente sussidiaria.

Il libero mercato offre vantaggi in termini di efficienza: riflette l'idea della responsabilità individuale per la formazione continua. L'offerta è variegata, rispondente alle esigenze, e le innovazioni, come per esempio nuove forme d'insegnamento o nuovi contenuti, vengono attuate rapidamente. Non c'è ragione di allontanarsi da questa struttura.

Gli svantaggi, quali una struttura delle offerte in alcuni casi poco trasparente, scarsa standardizzazione e carenza di coordinamento delle offerte nonché scarsa partecipazione delle categorie con un livello più

[10] Un caso particolare è quello della legge federale del 23 giugno 2006 sulle professioni mediche universitarie (legge sulle professioni mediche, LPMed), RS 811.11, che distingue tra perfezionamento inteso come specializzazione nel settore prescelto e aggiornamento per l'attualizzazione delle conoscenze e delle competenze (art. 3). Una distinzione tra aggiornamento e perfezionamento veniva fatta in passato anche per la formazione degli insegnanti. La CDPE ha abolito questa differenza alla fine degli anni novanta.

[11] Cfr. FF **2005** 4926

[12] Cfr. Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa (2006), p. 183 (il rapporto è pubblicato solo in tedesco e francese).

basso d'istruzione, si riscontrano in tutti i sistemi di formazione continua, a prescindere dal fatto che si basino o meno sul libero mercato.

Si possono individuare quattro settori strutturalmente diversi: la formazione continua indirizzata alla socializzazione e al tempo libero, la formazione professionale continua, il perfezionamento al livello terziario e la formazione di recupero.

### 2.1.1 La formazione continua indirizzata alla socializzazione e al tempo libero

L'offerta in questo ambito è estremamente ricca. Risponde a interessi personali, ma può assumere anche una dimensione di interesse pubblico. Per esempio, possono rivestire un interesse pubblico formazioni su temi politici, corsi di preparazione per genitori, di protezione ambientale, di informatica per anziani, ecc. Anche se non si persegue uno scopo prettamente professionale, non è possibile compiere una distinzione rigida tra la formazione continua svolta per socializzazione e per hobby e quella professionale. Vi sono ambiti generali, come quello delle lingue, che possono senz'altro avere rilevanza anche per la professione.

I corsi offerti per la tipologia «socializzazione e tempo libero» scaturiscono spesso da movimenti sociali con lo scopo di soddisfare una domanda specifica, per esempio per la formazione continua rivolta alle donne, alla terza età, ai migranti o alle persone disabili. L'offerta può provenire da singoli individui, da istituti di formazione, da istituzioni religiose o associazioni senza fine di lucro o, addirittura, da enti pubblici, com'è il caso delle università popolari o delle scuole di musica. Se esistono delle intersezioni con settori regolamentati si sviluppano poi numerose soluzioni parastatali (p. es. i corsi legati alle tematiche della salute finanziati dalle casse malati).

Solitamente non ci sono condizioni particolari di ammissione per le offerte formative di socializzazione e del tempo libero. Nei campi in cui la formazione è strutturata in funzione del livello di conoscenze posseduto, sono previsti test per la valutazione del livello. Questo tipo di formazione continua è finanziato per lo più dai partecipanti stessi.

### 2.1.2 Formazione professionale continua

La formazione professionale continua consiste nella frequenza da parte di persone già presenti sul mercato del lavoro di corsi integrativi specialistici, per la reintegrazione o un riorientamento professionale. La legge federale sulla formazione professionale (LFPr)[13] usa in tedesco l'espressione *berufsorientierte Weiterbildung* (letteralmente «formazione continua orientata all'attività professionale») per tenere conto dei contatti con la formazione continua indirizzata alla socializzazione e al tempo libero**.** Inoltre, la LFPr opera una distinzione tra la formazione continua come proseguimento formativo dopo il conseguimento di un titolo di qualsiasi livello[14] e le offerte della formazione professionale superiore[15] riconosciute a livello federale. Prima del 2004, cioè nella vecchia legge sulla formazione professionale, queste ultime figuravano sotto il titolo del perfezionamento professionale, oggi invece rientrano tra i titoli formali soggetti a un disciplinamento particolare (per la distinzione particolare cfr. par. 2.3).

#### Formazione professionale continua

La formazione professionale continua è in relazione con la domanda sul mercato del lavoro. In nuovi campi professionali vengono rapidamente offerte nuove possibilità formative in funzione della necessità. Lo si vede per esempio nel settore delle nuove tecnologie o della sanità. Con le loro offerte, gli operatori si orientano marcatamente alle categorie specifiche di destinatari. La spendibilità di diplomi e attestati e

[13] RS **412.10**
[14] Art. 30-32 LFPr.
[15] Esami federali di professione, esami professionali superiori, diplomi di scuole specializzate superiori, art. 26-29 LFPr.

la computabilità per perfezionamenti strettamente legati al titolo professionale sono date solo in misura ridotta. L'alta segmentazione del settore lascia agli operatori di nicchia un ruolo importante. In alcuni casi, soprattutto nel caso di corsi specifici per un determinato ramo, gli operatori detengono dei veri e propri monopoli. La concorrenza si sviluppa soprattutto negli ambiti trasversali.

Le offerte di formazione continua specifica per una professione provengono soprattutto da organizzazioni del mondo del lavoro. Negli ambiti non specifici di una professione, come i seminari di gestione o i corsi di lingue, sono attivi anche altri operatori privati e istituti pubblici di formazione. Su questo segmento di mercato si estende in parte anche il campo di competenza della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione e l'influsso degli Uffici regionali di collocamento (URC), che sono degli enti statali.

Gli istituti di formazione ricevono in parte contributi statali. Non si dispone tuttavia di un quadro completo dei finanziamenti statali per le offerte formative. La fonte principale di finanziamento della formazione professionale continua è costituita dalle tasse di iscrizione. A seconda della necessità e dell'interesse dell'azienda, il datore di lavoro contribuisce al finanziamento. Chi frequenta una formazione a scopo di reinserimento nel mercato del lavoro provvede di tasca propria al finanziamento. Per i corsi di perfezionamento previsti dall'assicurazione contro la disoccupazione le tasse d'iscrizione hanno invece una rilevanza secondaria.

#### Formazione continua organizzata dall'azienda

La formazione continua aziendale rinsalda la posizione, lo sviluppo e il successo economico dell'azienda nella competizione sul mercato. L'azienda decide se e a chi offrire una formazione continua, che può svolgersi internamente o esternamente all'azienda oppure su base individuale. In una certa misura essa dipende da accordi con le parti sociali.

Le forme aziendali di formazione continua sono molto varie. Una dinamica particolare si registra nei settori esposti a una rapida evoluzione tecnologica. A seconda del grado di internazionalizzazione dell'azienda aumenta anche la frequenza di formazioni svolte all'estero. Dai dati dell'Ufficio federale di statistica (cfr. UST, 2005) risulta che:

- il 37 per cento delle ore di formazione continua sono organizzate dalle aziende stesse;
- l'intensità dell'attività di formazione continua varia da un ramo economico all'altro;
- quanto più grande è l'azienda, tanto più rilevante è il suo ruolo nell'organizzazione di corsi;
- il sostegno dell'azienda dipende dai contenuti delle formazioni; non tutti i temi sono appoggiati in uguale misura;
- la maggior parte delle iniziative aziendali di formazione continua è dedicata ai «corsi per quadri», e non alle lingue o ad attività creative;
- determinati fattori regionali e congiunturali influiscono sull'entità della formazione continua aziendale.

In termini statistici, la formazione continua aziendale è poco documentata. È marcatamente indirizzata all'attività attuale del lavoratore e al fabbisogno dell'azienda. Gli attestati conseguiti sono solo in alcuni casi computabili ai fini di un'altra formazione. Esiste d'altro canto dal 1999 una norma internazionale «Gestione per la qualità - Linee guida per la formazione» ISO 10015[16].

### 2.1.3 Perfezionamento al livello terziario

#### Scuole universitarie (livello terziario A)

Anche a livello terziario vengono offerti sempre più spesso corsi di perfezionamento. L'offerta comprende serate di formazione, seminari, cicli di studio post-diploma e Master of Advanced Studies (MAS) equivalenti a 60 crediti ECTS. Il perfezionamento alle scuole universitarie (università/politecnici federali, scuole universitarie professionali e alte scuole pedagogiche) è disciplinato dalle relative leggi specifiche. Diverse offerte riguardano professioni regolamentate (p. es. sanità).

[16] Cfr. Metas (2003)

È in preparazione una legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore svizzero universitario, che prevede il coordinamento dell'intero settore delle scuole universitarie (università cantonali, scuole universitarie professionali, politecnici federali). Secondo il disegno di legge, il Consiglio delle scuole universitarie emana condizioni quadro uniformi in materia di perfezionamento (art. 12 cpv. 3 n. 4). Il Consiglio federale ha trasmesso alle Camere federali il disegno di legge e il relativo messaggio il 29 maggio 2009.

Per quanto concerne le offerte di perfezionamento c'è a volte concorrenza tra scuole universitarie e tra i loro diversi tipi. Ancora più particolare è il rapporto tra le scuole universitarie professionali e la formazione professionale superiore, in quanto i corsi di perfezionamento offerti alle scuole universitarie professionali sono in parte in competizione con i titoli federali formali degli esami di professione e degli esami professionali superiori. Questa situazione va ricondotta alla segmentazione della domanda, a questioni di prestigio e alle diverse modalità di finanziamento. Oggi nessuno mette in dubbio che il perfezionamento alle scuole universitarie non deve avere effetti distorsivi sulla concorrenza.

Le offerte dipendono nella loro forma dall'istituto di formazione che le propone. L'autonomia di tali istituti rende più difficile un confronto tra i diplomi e i certificati rilasciati.

**Formazione professionale superiore (livello terziario B)**

Il concetto di formazione professionale superiore, come si è spiegato all'inizio del capitolo, è stato introdotto soltanto con la nuova legge sulla formazione professionale entrata in vigore nel 2004. Come livello terziario B essa comprende i diplomi e gli attestati superiori definiti dallo Stato, esclusi quelli delle scuole universitarie (esami federali di professione, esami professionali superiori nonché cicli di studio e studi postdiploma delle scuole specializzate superiori). Poiché gli enti responsabili per queste formazioni sono le organizzazioni del mondo del lavoro e i costi della formazione sono coperti in larga parte dai partecipanti stessi, de facto queste offerte si collocano in una posizione speciale tra il perfezionamento e le offerte statali strutturate del livello terziario, abbondantemente sovvenzionate.

Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro stanno collaborando per dare una nuova impostazione alla tradizionale organizzazione della formazione professionale superiore e al suo sistema di sovvenzionamento, così diversificato. L'intento è di riposizionare la formazione professionale superiore in maniera più vantaggiosa e di giungere a un accordo intercantonale per il sovvenzionamento delle offerte. L'obiettivo principale è quello di giungere alla massima trasparenza possibile delle offerte e alla massima mobilità. Facendo leva sui finanziamenti si intende incentivare anche il coordinamento delle offerte e tra gli operatori. L'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) ha commissionato degli studi per individuare i flussi di finanziamenti e le motivazioni degli studenti.

### 2.1.4 Formazione di recupero

Sul mercato della formazione continua sono proposte anche le formazioni di recupero. Mediante tali formazioni gli adulti possono acquisire (a) le competenze di base del livello secondario I[17] oppure (b) conseguire un diploma o attestato post-obbligatorio. La formazione di recupero è uno strumento importante per compensare le opportunità di formazione perse in passato e rinsaldare così la posizione sul mercato del lavoro e l'accesso alle offerte formative più avanzate. Contribuisce inoltre a una migliore partecipazione alla vita della società. Il 15 per cento delle persone tra i 25 e i 64 anni non ha un titolo di livello secondario II. La maggior parte delle persone senza un titolo post-obbligatorio ha risultati scarsi nelle competenze fondamentali (lettura e scrittura, matematica di base e capacità di risolvere problemi – cfr. UST, 2005).

[17] Competenze fondamentali di lettura, scrittura, calcolo e risoluzione di problemi. A volte si includono anche le competenze relative alle tecnologie dell'informazione.

**Competenze di base**

La trasmissione delle competenze fondamentali rientra nel campo di attività della scuola dell'obbligo e quindi nella competenza dei Cantoni. Il recupero delle competenze fondamentali a livello di scuola secondaria I non è disciplinato in maniera univoca né beneficia degli stessi contributi finanziari. Tanto i Cantoni quanto gli operatori privati offrono formazioni con requisiti diversi. Di conseguenza non è possibile un confronto degli attestati rilasciati. La carenza di dati di riferimento non permette di valutare in modo attendibile la domanda di corsi per l'acquisizione o il miglioramento delle competenze fondamentali.

In considerazione della grande rilevanza che rivestono per la politica sociale, si deve assicurare un'offerta sufficiente di formazioni per il recupero delle competenze fondamentali organizzate specificamente per le categorie di destinatari. A livello federale i provvedimenti contro l'illetteratismo godono del sostegno dell'Ufficio federale della cultura. Essi sono un campo d'intervento contemplato nel disegno della legge federale sulla promozione della cultura. Il relativo messaggio del Consiglio federale prevede che le misure in questo campo vadano sancite, a medio termine, in una legge sulla formazione continua[18].

**Formazione professionale di base**

Nella formazione professionale la Confederazione disciplina il recupero di titoli della formazione professionale di base di livello secondario II. Le disposizioni in merito sono contenute nelle ordinanze sulla formazione professionale di base relative alle singole professioni. Secondo la legge federale sulla formazione professionale (LFPr)[19] le esperienze professionali o extraprofessionali e la formazione specialistica e generale devono essere adeguatamente riconosciute. Per provare le qualifiche professionali la legge sulla formazione professionale prevede diverse possibilità: procedure regolamentate e strutturate per gruppi professionali (o parti di essi) e procedure individuali.

I costi della formazione professionale di recupero sono principalmente a carico delle persone in formazione, coperti mediante detrazioni dallo stipendio. Le tariffe per corsi, materiale e esami variano da un Cantone all'altro. Alcuni Cantoni erogano contributi per la copertura dei costi. A volte i datori di lavoro contribuiscono alle spese.

Dalle indagini è risultato che solo poche persone prive di titolo post-obbligatorio seguono una formazione di recupero per una formazione professionale di base[20]. Resta da vedere in che misura cambierà questa situazione con la già avviata istituzione di uffici pubblici per la validazione degli apprendimenti acquisiti.

**Attestati di cultura generale del livello secondario II**

Per quanto riguarda il settore della cultura generale e in particolare la maturità, i requisiti sono fissati dalla Confederazione e dai Cantoni. Dell'esecuzione sono responsabili i Cantoni. Le formazioni sono offerte da scuole pubbliche e private. I costi sono sostenuti dai Cantoni e in parte dagli iscritti alle formazioni.

## 2.2 Formazione continua come apprendimento non formale

I concetti più attuali di apprendimento permanente non si fondano più esclusivamente sulle offerte di formazione continua. A livello internazionale si cerca di individuare meglio gli elementi utili ai fini di una qualificazione. Pertanto si tende sempre più a distinguere tra sistema formativo formale e successiva acquisizione di qualifiche al di fuori di tale sistema, sia mediante offerte organizzate, sia mediante l'apprendimento autonomo. Ne deriva la distinzione seguente[21]:

[18] FF **2007** 4438 e 4441
[19] Art. 9 e 33-35 LFPr.
[20] Il 90 per cento delle circa 3 000 persone che ogni anno recuperano un titolo di formazione professionale al di fuori del percorso classico possiede già, secondo Schräder Naef, R. und Jörg-Fromm, R. (2004), un titolo post-obbligatorio.
[21] Cfr. soprattutto Commissione delle Comunità europee, Direzione generale dell'Istruzione e della cultura (2001).

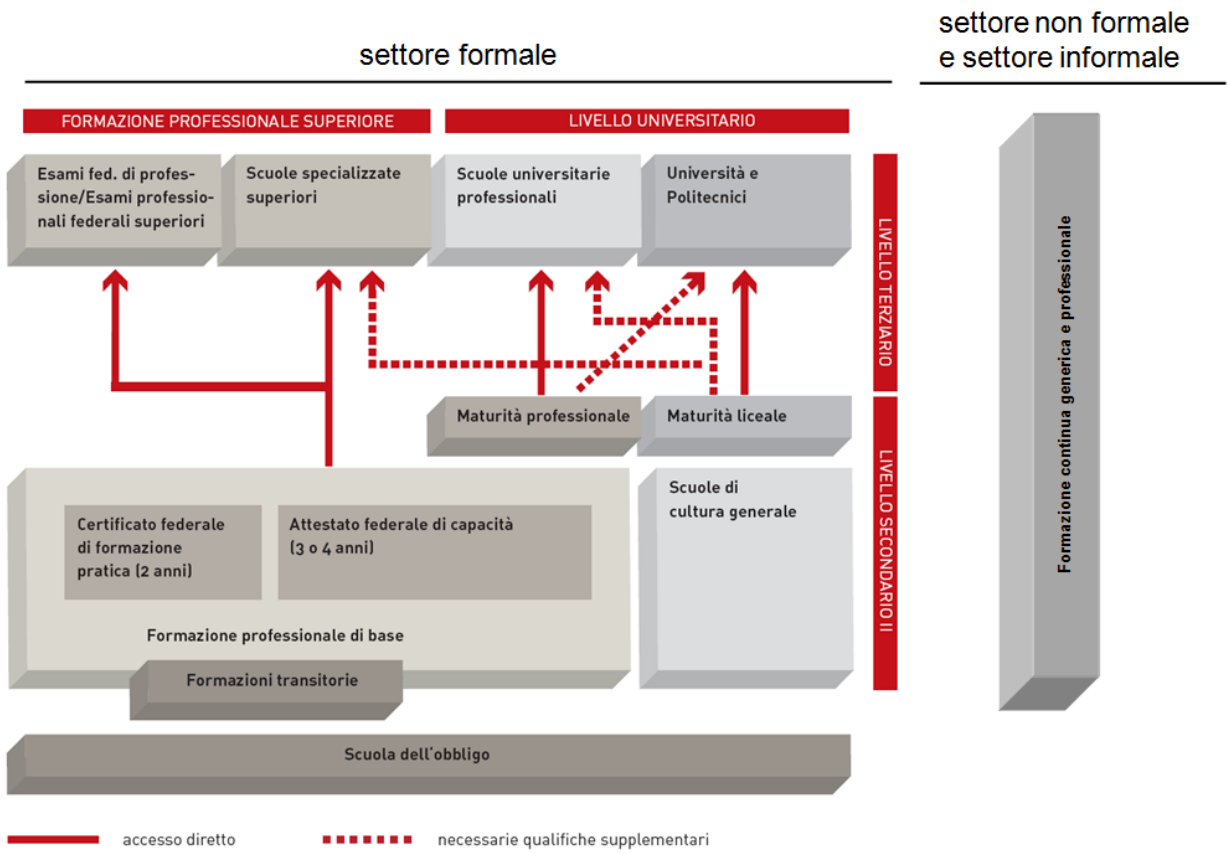
**formazione formale:** comprende tutti i cicli di studio della scuola dell'obbligo, del livello secondario II (formazione professionale di base o scuole di cultura generale) e del livello terziario (formazione professionale superiore, scuole universitarie) all'interno del sistema nazionale d'istruzione e formazione (cfr. fig. 2). La formazione di recupero per il conseguimento di attestati e diplomi post-obbligatori viene collocata nel settore formale;

**formazione non formale:** vi rientrano le attività formative di cultura generale o d'indirizzo professionale sotto forma di insegnamento, non svolte però nel sistema formativo formale. Tali attività si svolgono in una struttura organizzata, normalmente però non all'interno del sistema d'istruzione regolare, e non portano al conseguimento di un diploma riconosciuto a livello statale (corsi di formazione continua, seminari, studi a distanza o lezioni private);

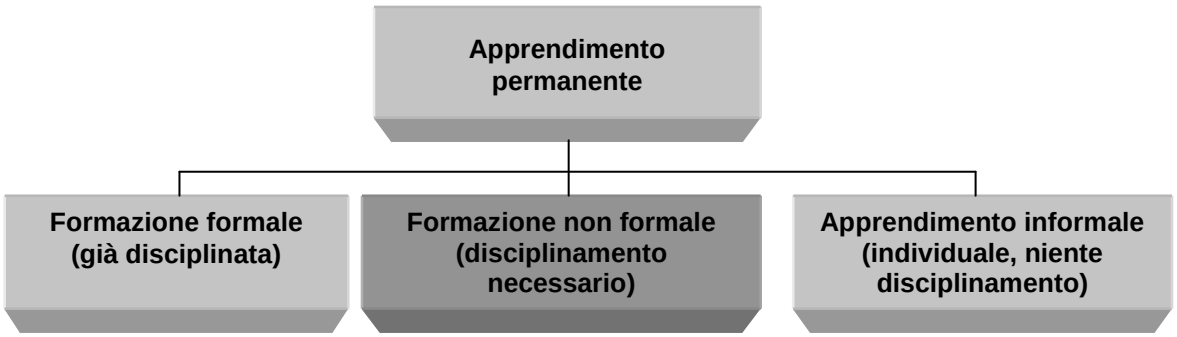
**apprendimento informale:** qualsiasi attività che, pur prefiggendosi come obiettivo l'apprendimento, non si inquadra in una relazione di insegnamento-apprendimento. Alcuni esempi possono essere la lettura di letteratura specializzata, hobby, lo svolgimento di attività a titolo onorifico, l'utilizzo di apparecchiatura tecnica o l'apprendimento dal modello di altre persone sul posto di lavoro.

Il sistema formativo svizzero nella prospettiva di queste definizioni si presenta come segue:

**Figura 2: Il sistema svizzero dell'istruzione e della formazione professionale (formazione e formazione continua formale)**

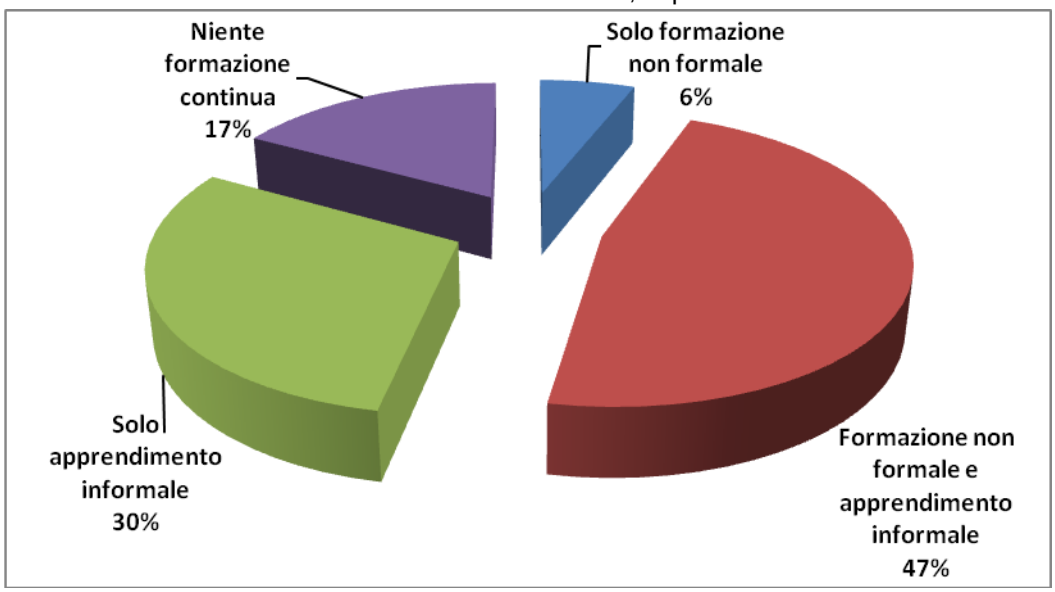


Nell'ottica dell'apprendimento permanente, in un sistema così fortemente caratterizzato e formalizzato e in un settore della formazione continua prevalentemente privato come quello svizzero emergono le seguenti differenziazioni per quanto concerne una politica statale in materia di formazione continua:




Le percentuali relative alla formazione continua in svizzera nei settori non formale e informale sono le seguenti:

**Figura 3: partecipazione alle varie forme di formazione continua, 2006**
Persone attive tra i 25 e i 64 anni, in percentuale




**Fonte: Ufficio federale di statistica (UST), Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS)**

## 2.3 Delimitazioni

La formazione continua è in parte considerata un ramo della formazione a sé stante, indipendente dalla formazione formale, come dimostra il termine «quarto settore» talvolta usato per farvi riferimento. Tuttavia, le considerazioni fin qui presentate evidenziano l'esistenza di numerosi legami tra il sistema formale da una parte e l'apprendimento non formale e informale dall'altra. La futura politica in materia di formazione continua necessita di chiare delimitazioni.

Tuttavia, tali delimitazioni non possono essere tracciate dalle istituzioni, poiché queste sono attive, in parte e in misura disuguale, in ambiti sia formali che non formali. Neppure l'età delle persone in

formazione si presta come criterio di delimitazione, dato che diverse offerte di formazione continua, come i corsi di informatica o le offerte nel settore del tempo libero, si rivolgono anche ai giovani. Anche la formazione continua intesa come carriera formativa innestata sulla formazione di base fino al conseguimento di un titolo accademico (come p. es. in Danimarca)[22] non è un criterio valido all'interno di un sistema di istruzione e formazione tanto differenziato com'è quello svizzero.

Il criterio di delimitazione più pertinente sarebbe quello che si orienta alla certificazione in relazione al sistema di istruzione e formazione nazionale. In altre parole: il campo da disciplinare mediante una futura politica svizzera in materia di formazione continua sarebbe quello che non è coperto da titoli di formazione legalmente definiti. Ciò vale anche per i diplomi di informatica e di lingue riconosciuti a livello internazionale che coprono soltanto singoli settori e il cui riconoscimento è determinato dal mercato.

### 2.3.1 La certificazione come criterio di delimitazione

Nel sistema dell'istruzione e della formazione si denotano chiare tendenze verso una graduazione dei titoli in tutti gli ambiti della formazione. I titoli non attestano soltanto le qualifiche acquisite, ma definisono anche determinate possibilità e diritti d'accesso ad altre formazioni. La tendenza verso una certificazione completa appare significativa sotto due punti di vista:

- dal punto di vista sistemico si rafforza la coesione interna del sistema d'istruzione e di formazione professionale e, di conseguenza, anche della formazione continua. Oggi, il settore della formazione continua conduce ancora una vita per molti versi isolata. Tuttavia, con il riconoscimento richiesto delle attività di formazione continua ai fini del conseguimento di titoli formali emergono nuove relazioni;
- dal punto di vista individuale, se le attività di formazione continua vengono validate meglio si concretizzano nuove possibilità di formazione. Una volta garantita la possibilità di proseguire una formazione e di conseguire titoli superiori a tutti i livelli, l'iniziativa personale e gli investimenti nella formazione continua diventano più attrattivi.

Nel dibattito pubblico viene occasionalmente richiesta, nell'ambito della formazione continua, l'introduzione di un sistema di certificazionie per l'attestazione di qualifiche sotto forma di titoli[23]. È comunque difficile conglobare un'offerta tanto eterogenea, che spazia dal paracadutismo all'apprendimento delle lingue, passando per la formazione dei genitori e i corsi per saldatori. Le rispettive qualifiche, che per il momento sono fine a se stesse, acquisiranno maggiore valore una volta integrate all'interno del sistema formale della formazione.

### 2.3.2 Ambiti di regolamentazione

Se i titoli formali vengono utilizzati come criterio di delimitazione nell'ambito della politica federale in materia di formazione continua, si delineano i seguenti tre ambiti: offerte di formazione continua non regolamentate, offerte già regolamentate in leggi sulla formazione e le offerte che sono sì regolamentate nell'ambito di formazioni formali, ma che presentano importanti legami con la formazione continua.

**Non ancora regolamentati:**

- formazione continua indirizzata alla socializzazione e al tempo libero[24];
- formazione di recupero per acquisire competenze di base[25].

[22] Cfr. *Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens* (2004)
[23] Per la certificazione degli operatori cfr. sotto par. 4.2
[24] Si veda sopra il paragrafo 0
[25] Si veda sopra il paragrafo 2.1.4

**Già regolamentati:**

- titoli postobbligatori del livello secondario II: anche il recupero di titoli della formazione professionale di base e della maturità fa parte del sistema formale;
- formazione professionale continua e formazione professionale superiore: la formazione professionale è un ambito formale della formazione ed è oggetto di una legislazione speciale[26];
- ambito universitario: anche le scuole universitarie costituiscono un ambito formale della formazione e i loro corsi di formazione continua sono considerati, secondo la Costituzione, a sé stanti (cfr. anche paragrafo 3.1).

**Ambiti da chiarire:**

Una terza categoria, che si sovrappone all'ambito regolamentato, è caratterizzata dal fatto che le offerte rientrano sì nel sistema d'istruzione e di formazione formale, ma che le differenze e i legami con la formazione continua sono poco chiari o addirittura non definiti del tutto:

- fa parte di questa categoria la formazione professionale continua. Con la nuova legge sulla formazione professionale è sì rimasta integrata nell'ambito della formazione professionale, ma ha acquisito un nuovo valore in seguito alla ridefinizione della formazione professionale superiore e dei relativi titoli. Si tratta unicamente di definire le offerte da finanziare. Secondo l'articolo 32, la Confederazione ha la competenza di promuovere in paricolare quelle offerte che consentono il reinserimento professionale e, in caso di cambiamenti strutturali, la permanenza nell'attività lavorativa, nonché di adottare dei provvedimenti che favoriscono il coordinamento, la trasparenza e la qualità dell'offerta di formazioni continue. Di conseguenza, è difficile tracciare una delimitazione nei confronti della formazione continua generale, anch'essa promotrice di simili provvedimenti;
- anche in ambito terziario determinate regolamentazioni non possono essere definite in modo chiaro. Alcuni titoli, che rientrano nell'ambito della formazione continua, sono definiti e protetti (MAS accademici, studi postdiploma delle scuole secondarie superiori). Le attuali discussioni nell'ambito della legislazione sulle scuole universitarie e del finanziamento della formazione professionale superiore puntano ad una liberalizzazione dei titoli e a un distaccamento dal sistema formale. Viceversa, l'esercito, ad esempio, si adopera per trasferire le sue formazioni nel sistema di formazione professionale o, almeno, per ottenerne la convalida ai fini del conseguimento di titoli formali;
- al confine tra l'ambito formale e quello non formale, la validazione degli apprendimenti acquisiti assume un'importanza sempre maggiore. Le qualifiche acquisite in modo informale e non formale possono sì essere presentate e convalidate, in quanto tali, in un raccoglitore personale, tuttavia, per il riconoscimento e la certificazione non si può prescindere dal sistema formale.

## 2.4 Regolamentazione federale in materia di formazione continua

Numerose leggi speciali della Confederazione contengono disposizioni sulla formazione continua (si veda l'appendice 5.3). Queste regolamentazioni si riferiscono in modo molto specifico a temi e gruppi di destinatari e non si prestano per una legge generale sulla formazione continua. È soltanto a partire dalla rispettiva prospettiva specialistica che si possono formulare regolamentazioni adeguate ed efficienti. Per contro, anch'esse vanno considerate alla luce degli aspetti generali della formazione continua (cfr. paragrafo 3.2).

[26] Si veda sopra il paragrafo 2.1.2. Nell'ambito della formazione professionale, le autorità pubbliche investono all'anno 145 milioni di franchi – ossia il 5 per cento delle loro spese – per la formazione continua. In questa summa è compresa anche la preparazione agli esami federali di professione e agli esami professionali superiori regolamentati formalmente come pure la formazione continua a sfondo professionale. I corsi preparatori per gli esami di professione e gli esami professionali superiori vengono per lo più offerti sotto forma di moduli e servono anche alla formazione continua senza esami finali. Al momento non è possibile effettuare una ripartizione esatta delle spese.

Complessivamente, la Confederazione stanzia annualmente circa 600 milioni di franchi per la formazione continua in adempimento a quanto previsto da una cinquantina di leggi. Dal punto di vista del contenuto possono essere citati i seguenti ambiti:

- **datore di lavoro**: nel suo ruolo di datore di lavoro, la Confederazione promuove la formazione continua dei suoi collaboratori. Consente loro di seguire attività di formazione continua esterne o da lei stessa organizzate. Oltre alle offerte dell'Ufficio federale del personale va ricordata in questa sede la presenza di esigenze particolari come la difesa nazionale, le dogane, ecc;
- **assicurazioni sociali**: le disposizioni sulla formazione continua nell'ambito delle assicurazioni sociali intendono consentire agli interessati di accedere al mercato del lavoro, di rimanere nel processo lavorativo o di essere reintegrati. Per i provvedimenti di formazione dell'assicurazione contro la disoccupazione vengono impiegati 300 milioni all'anno. Le prestazioni vengono finanziate principalmente tramite i contributi delle persone occupate e dei datori di lavoro;
- **standard minimi nel diritto del lavoro**: la formazione continua nel mondo del lavoro ricade sotto la responsabilità personale degli individui e delle imprese. La Confederazione non fa che garantire un numero limitato di standard minimi complementari;
- **integrazione di singoli gruppi**: vengono sostenuti dei provvedimenti di formazione continua rivolti a determinati gruppi target, in particolare nell'ambito della migrazione, dell'illetteratismo, di gioventù e sport, dell'integrazione di persone disabili, ecc;
- **garanzia di qualità**: in diversi atti normativi la formazione continua viene intesa quale strumento per lo sviluppo e la garanzia della qualità e per la risoluzione di problemi. Si possono citare ad esempio le prescrizioni per detentori di animali o specialisti in materia di stupefacenti o per gli organi di controllo delle derrate alimentari.

In sede di organizzazione e messa a disposizione dell'offerta vengono in parte coinvolte associazioni o istituzioni di pubblica utilità. Di regola, le offerte vengono finanziate mediante sovvenzioni pubbliche. In parte vengono riscosse tasse di partecipazione con diversi gradi di copertura dei costi.

Gli strumenti di promozione sono di vario tipo: finanziamento di istituzioni, programmi e infrastruttura, ecc. La problematica delle misure di sostegno puntuali è messa in evidenza dall'esempio della promozione della qualità nell'ambito della legge sul cinema e della legge sulla radio e la televisione: per la formazione e la formazione continua dei programmisti in entrambi i settori la Confederazione spende circa 2 milioni di franchi all'anno, benché nel frattempo vi siano delle scuole universitarie d'arte e design e gli operatori privati si siano affermati definitivamente nell'ambito dei media.

## 2.5 Regolamentazioni cantonali

Cinque Cantoni hanno una legge o un'ordinanza che disciplina esclusivamente la formazione continua (AI, FR, GE, GR e VS). Negli altri Cantoni disposizioni in materia sono solitamente contenute nella legislazione concentente la formazione professionale.
I criteri di promozione e contribuzione delle legislazioni cantonali variano tra di loro. In misura sempre maggiore i sovvenzionamenti vengono effettuati unicamente in ambiti nei quali altrimenti non si potrebbero garantire offerte o provvedimenti. Circa la metà dei Cantoni offre un sostegno alla formazione continua individuale concedendo sussidi finanziari a determinate persone o categorie (sostegno soggettivo). In alcuni Cantoni il sostegno soggettivo è rivolto a persone scarsamente qualificate o svantaggiate.

Con le sue raccomandazioni del 20 febbraio 2003 relative alla formazione continua degli adulti, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) mira a un coordinamento delle offerte e delle strutture. Si prevede, in particolare, di promuovere la formazione di recupero, di consentire l'accesso alla formazione continua a gruppi svantaggiati e di sostenere lo sviluppo della qualità degli operatori della formazione continua. Considerato il nuovo articolo sulla formazione della Costituzione federale e in attesa di una legge federale sulla formazione continua, molti Cantoni hanno sospeso i loro sforzi tesi ad aggiornare la regolamentazione concernente la formazione continua.

# 3 Necessità d'intervento

l'evoluzione compiuta dalla formazione continua è stata determinata da fattori storici e pragmatici. È così che si sono affermate, fianco a fianco, offerte formative private e statali, commerciali e senza scopo di lucro, aziendali e pubbliche. Rispetto ad altri ambiti dell'istruzione e della formazione professionale, quello della formazione continua presenta una grande eterogeneità sia per le norme giuridiche rilevanti sia per le misure pubbliche di sostegno.

Un intervento risulta opportuno nei seguenti settori:

- **Mandato costituzionale:** fino al 2006 non esisteva una base costituzionale che consentisse di considerare la formazione continua come parte di uno spazio formativo svizzero omnicomprensivo. In considerazione dei numerosi aspetti del concetto di formazione continua non è stato possibile raggiungere un'unanimità politica sugli obiettivi e sulle misure che dovrebbero caratterizzare l'azione dello Stato. In vista dell'adempimento del mandato costituzionale sancito dall'articolo 64a Cost. vi sono grandi aspettative e altrettanto forti timori riguardo a normative future per disciplinare la materia.
- **Disciplinamento di temi particolari della formazione continua in leggi speciali**: oltre alle disposizioni contenute nella legge sulla formazione professionale e nei testi che disciplinano il comparto delle scuole universitarie, i temi della formazione continua sono disciplinati a livello federale nei settori legislativi più svariati. La mancanza di principi e criteri univoci nonché di strumenti congiunti e procedure diagonali impedisce lo sviluppo di una politica coerente in materia di formazione continua.
- **Condizioni generali per il settore privato**: le offerte di formazione continua sono caratterizzate da un forte orientamento al mercato. La libertà nella determinazione delle offerte può però avere anche degli effetti negativi per i potenziali fruitori. Bisogna chiarire quindi come si possano incrementare trasparenza e qualità su questo mercato.
- **Raccordo con il sistema di istruzione e formazione**: al momento non c'è la possibilità di far valere la formazione non formale ai fini di un percorso formale del settore della formazione professionale e delle scuole universitarie per il conseguimento di diplomi e titoli riconosciuti dallo Stato.
- **partecipazione alla formazione continua:** in termini di partecipazione, la popolazione svizzera regge bene il confronto internazionale. Ci sono però categorie sociali e ambiti per i quali deve essere possibile un maggior coinvolgimento. È importante concentrarsi soprattutto su singole categorie (p. es. le fasce con un livello d'istruzione inferiore) e su ambiti particolari (p. es. l'illetteratismo, competenze di base).

## 3.1 Mandato costituzionale

### 3.1.1 Ridefinizione degli articoli sulla formazione

Nel maggio 2006 i cittadini hanno detto sì agli articoli quadro sulla formazione nella Costituzione federale. Per la prima volta la Svizzera ha visto definita una base costituzionale per la politica in materia di formazione. Lo scopo era di costituire uno spazio formativo svizzero coerente e di qualità elevata su tutto il territorio nazionale (art. 61a Cost.).

Le disposizioni costituzionali in materia di formazione, volute da un'iniziativa parlamentare (97.419), sono state elaborate in collaborazione con la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE).

**Competenze per il disciplinamento della formazione continua (art. 64a Cost.)**

*Art. 64a Perfezionamento*

[1] La Confederazione stabilisce principi in materia di perfezionamento.

[2] Può promuovere il perfezionamento.

[3] La legge ne determina i settori e i criteri.

Le discussioni degli ultimi 15 anni hanno reso evidente la necessità di definire meglio il ruolo dello Stato. Essendo stata inserita nella Costituzione federale, la formazione continua è ora parte integrante dello spazio formativo svizzero (art. 61a Cost.).

Per conto del gruppo di esperti incaricato del rapporto sulla formazione continua, il prof. dott. Ehrenzeller, ordinario di diritto pubblico all'Università di San Gallo e esperto di diritto costituzionale, ha redatto una perizia legale sull'attuazione dell'articolo 64a Cost. Come emerge dalla perizia, l'articolo 64a Cost. si caratterizza nella maniera seguente[27]:

- mandato d'azione: l'articolo 64a capoverso 1 Cost. sancisce la competenza della Confederazione di emanare principi concernenti la formazione continua (mandato d'azione) «Dal materiale emerge che l'attuazione del mandato costituzionale per l'emanazione di principi in materia di perfezionamento non può ancora essere considerato espletato in ragione della legislazione federale vigente. La Confederazione è pertanto tenuta a emanare ulteriori disposizioni in materia di perfezionamento»[28], mentre non riceve dall'articolo 64a capoverso 2 Cost. un incarico vincolante per la promozione del perfezionamento. Dato però che la Confederazione sostiene effettivamente la formazione continua in circa 50 leggi speciali, il capoverso 3 si traduce in un mandato legislativo vincolante (la Confederazione deve determinare i settori e i criteri);
- competenza in concorrenza: a differenza di altre leggi di principio a livello federale, la competenza di cui all'articolo 64a è di tipo diretto. I principi possono avere ripercussioni dirette per i privati cittadini. I Cantoni hanno quindi un margine di manovra ridotto;
- formazione non formale: il disciplinamento a sé stante per la formazione continua disposto dalla Costituzione questo settore si distingue dagli altri settori dell'istruzione e della formazione professionale già oggetto di normativa. Stando al Rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale del 23 giugno 2005 sull'iniziativa parlamentare "Articolo quadro sulla formazione nella Costituzione federale", «dalla formulazione e dalla sistematica [dell'articolo 64a] risulta chiaramente che l'espressione "perfezionamento" ha un'accezione molto ampia. Essa ricopre infatti sia il perfezionamento professionale sia quello generale. Ingloba inoltre la formazione degli adulti nel senso tradizionale che non necessita pertanto di una menzione distinta»[29];
- formulazione aperta della competenza: «Il mandato costituzionale è formulato in maniera aperta. Non indica criteri ai quali il legislatore dovrebbe attenersi nell'attuazione e che lo obbligherebbero a rispettare determinati principi.»[30] Per quanto concerne i principi generali, il rapporto cita «il riconoscimento nazionale delle formazioni seguite, i certificati disponibili, la definizione delle norme di qualità e di permeabilità del sistema e la trasparenza del mercato, come pure la raccolta di dati statistici», per i quali la Confederazione «riceve quindi i mezzi per impostare l'attività di questo settore della formazione sempre più importante»[31]. È compito del legislatore stabilire la portata dei principi, adottare misure specifiche e definire categorie di persone o campi tematici. Non esiste alcun diritto alla formazione continua sancito a livello costituzionale.

[27] Ehrenzeller, pag. 17
[28] Ehrenzeller, pag. 17
[29] FF **2005** 4945
[30] Ehrenzeller, pag. 20
[31] FF **2005** 4926

**Perfezionamento presso le scuole universitarie (art. 63a Cost.)**

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».

Con ciò il perfezionamento nelle scuole universitarie acquisisce una posizione particolare sul piano del diritto costitzionale. Come affermato nel rapporto della CSEC sull'articolo quadro sulla formazione, il perfezionamento accademico è da intendersi come elemento particolare del settore universitario e, rispetto alla competenza di principio enunciata all'articolo 64a Cost., da trattare separatamente[32].

Nel contempo, le scuole universitarie sono incluse come settore nelle disposizioni cosituzionali in materia di formazione. In considerazione della visione globale voluta dalla Costituzione in materia di formazione, dovrebbe essere verificata la coerenza fra le nuove disposizioni sul perfezionamento e la prevista legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore svizzero universitario (LASU). Sarebbe ipotizzabile che la legislazione in materia di perfezionamento basata sull'articolo 64a Cost. definisca i principi applicabili per il comparto del perfezionamento accademico. Per le questioni relative ai punti di intersezione tra i vari ambiti si dovrebbero prevedere soluzioni coordinate. Lo stesso disciplinamento del perfezionamento accademico dovrebbe essere assicurato dagli organi preposti alla politica in materia di scuole universitarie nel rispetto di detti principi[33]. La posizione particolare attribuita al perfezionamento accademico dalle disposizioni costituzionali deve tuttavia essere mantenuta: una futura legge in materia di formazione professionale non dovrà limitare nei contenuti l'autonomia delle scuole universitarie nel disciplinamento del perfezionamento accademico.

### 3.1.2 Aspettative nei confronti di una nuova politica in materia di formazione continua

L'articolo 64a Cost. sancisce e rende possibile l'impegno statale per la formazione continua. Nel messaggio ERI 2008-2011[34] il Consiglio federale si è posto come obiettivo l'elaborazione di una nuova legge sulla formazione continua. «Si tratta in primo luogo di migliorare la trasparenza e il coordinamento. Occorre inoltre assicurare la qualità dell'offerta e agevolare l'accesso al perfezionamento di tutti coloro che auspicano di prendervi parte.»

Sull'importanza e sulla necessità della formazione continua il consenso è molto ampio. Quando tuttavia la discussione tocca il ruolo dello Stato in materia, i pareri sono discordi. Sono principalmente le organizzazioni preposte alla formazione continua, gli uffici cantonali per la formazione continua e le organizzazioni del mondo del lavoro ad appoggiare un maggior impegno finanziario da parte delle Stato e l'emanazione di norme e certificazioni per diplomi e istituti. Il loro auspicio è una rapida attuazione dell'articolo 64a Cost. A loro si contrappongono soprattutto le organizzazioni dei datori di lavoro che sperano in un intervento statale il più moderato possibile in materia sia di finanziamenti sia di normative.

In Parlamento sono giunti negli ultimi anni numerosi interventi parlamentari concernenti la formazione continua:

- richiedevano un sostegno generale per la formazione continua le mozioni «Legge sulla formazione continua» (01.3425) e «Trattamento fiscale delle spese di perfezionamento» (03.3565), nonché i postulati «Offensiva a favore del perfezionamento» e «Offensiva a favore della formazione continua» (rispettivamente 08.4024 e 08.4025);
- i seguenti interventi parlamentari si facevano portavoce di richieste individuali:
  - l'iniziativa parlamentare: «Perfezionamento obbligatorio» (07.459);
  - le mozioni: «Diritto a cinque giorni di formazione continua» (07.3505 e 09.3744), «Finanziamento della formazione post laurea» (06.3161), «Formazione per genitori compresa nella legge sulla formazione continua» (09.3883) e «Buoni di formazione per persone a reddito medio-basso che mirano a un reinserimento professionale» (09.3237);

[32] FF **2005** 4944
[33] Vedasi al riguardo Ehrenzeller, pag. 23.
[34] ERI, p. 1230

- i postulati: «Congedo di formazione continua» (01.3170), «Campagna di formazione compensativa» (98.3187), «Programma d'incentivazione in favore del reinserimento professionale delle donne» (01.3640) e «Offensiva di formazione continua per le persone poco qualificate. Sviluppo di un sistema modulare» (01.3641);
- l'interpellanza: «Accesso alle TIC per le persone anziane» (08.3400).

- Sono in stretta relazione con le questioni della formazione continua anche diversi interventi parlamentari inoltrati dal Parlamento, in particolare le mozioni «L'integrazione in quanto compito sociale e statale di fondamentale importanza» (06.3445) e «Piano d'azione "Integrazione"» (06.3765).
- La Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha presentato in primavera 2009 un'iniziativa parlamentare (09.426) perché si creino le basi legali che permettano l'attuazione dell'articolo 64a Cost. La CSEC del Consiglio degli Stati ha deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare in modo da sottolineare la necessità di un intervento in materia. La CSEC-S ritiene tuttavia che l'elaborazione di un testo normativo vada sospesa fino a quando la CSEC-N non avrà conoscenza delle basi e della direzione in cui muovono le proposte del Consiglio federale.

## 3.2 Disciplinamento delle tipologie di formazione continua in leggi speciali

Sono una cinquantina le leggi speciali della Confederazione che contengono disposizioni sulla formazione continua (cfr. par. 2.4 e 5.3). Come la formazione continua in generale, anche queste disposizioni hanno avuto uno sviluppo storico, hanno livelli diversi di concretizzazione e assolvono scopi diversi (per es. la formazione continua per l'adempimento di compiti pubblici, come misura rivolta a categorie particolari, a sostegno della ricerca, come misura della Confederazione in veste di datore di lavoro, ecc.). Emergono poi anche differenze sul piano dell'inquadramento nel sistema dell'istruzione e della formazione: con il termine «formazione continua» nelle leggi speciali vengono definite le offerte formative sia di tipo formale sia di tipo non formale.

Tale eterogeneità della legislazione federale ha diverse ripercussioni negative: mancano criteri riconosciuti per una parità di trattamento e procedure generalizzate per tutti i settori. Lo scarso coordinamento tra i temi della formazione continua rende difficile la soluzione dei compiti trasversali ed è causa di ridondanze dell'offerta. Infine, non si ha una visione generale dei flussi finanziari e di un impiego efficiente dei fondi.

Esempio: integrazione

*Nell'agosto 2007 il Consiglio federale ha incaricato l'Ufifcio federale della migrazione (UFM) di elaborare il programma concettuale a sostegno dell'apprendimento linguistico tra la popolazione migrante. Esso ha lo scopo di coordinare l'attività dei vari Uffici, della Confederazione e dei Cantoni. Inoltre, devono essere fissati degli standard per la valutazione delle conoscenze linguistiche e per la promozione dell'apprendimento. È da verificare anche come e in quali ambiti gli standard definiti si applichino alle offerte sovvenzionate dalla Confederazione. Detti standard possono fungere anche da raccomandazioni per le autorità cantonali e comunali e per altre istituzioni.*

*Non è sufficiente un disciplinamento di questi aspetti unicamente nella legge federale sugli stranieri (LStr), in quanto esso sarebbe applicabile soltanto alle misure a sostegno dell'apprendimento linguistico finanziate in conformità alla LStr. Una politica coerente e di ampio respiro deve invece raggiungere tutti i gruppi, anche quelli che fruiscono di misure di sostegno dell'apprendimento linguistico determinate dal mercato del lavoro o dalla formazione professionale.*

*Attualmente manca una legge che assicuri tale coordinamento; una legge sulla formazione continua porebbe assumere una funzione regolatrice. Il problema della mancanza di coordinamento si pone nella stessa misura per altri corsi finalizzati all'integrazione di persone migranti, che rientrano nella categoria della formazione di recupero.*

## 3.3 Operatori privati

Al di fuori del sistema di formazione formale, la definizione dei contenuti e dei titoli rimane a cura dell'offerente. Secondo le stime dell'Università di Berna[35], il mercato della formazione continua ha un volume superiore a cinque miliardi di franchi. Le offerte provengono prevalentemente da operatori privati.

La libera economia porta ad offerte flessibili, particolarmente orientate alle esigenze del mercato. Ciò determina la possibilità di scegliere tra una gamma molto ampia di offerte nei settori di maggiore richiesta. Complessivamente in Svizzera l'offerta di formazione continua è variegata.

La libertà nella determinazione delle offerte formative può però trasformarsi in uno svantaggio per i clienti: in alcuni casi è difficile confrontare tra loro le offerte, giudicarne la qualità e valutare il valore dei titoli rilasciati. Nei settori meno richiesti possono insorgere difficoltà quanto alla disponibilità di offerte formative e alla loro distribuzione regionale.

Diversi operatori hanno adottato provvedimenti di propria iniziativa per colmare determinate lacune. Per le offerte di formazione non formale preponderanti in termini quantitativi - corsi di lingue e di informatica – esistono già sistemi internazionali di classificazione e di garanzia della qualità; Gli interessati possono inoltre rivolgersi a uffici di consulenza, per esempio ai centri di orientamento professionale, negli studi e nella carriera. In determinati settori si sono affermati mediatori professionisti. Inoltre, come per altri settori economici, anche per la formazione continua esiste una legislazione a protezione dei consumatori contro la concorrenza sleale (LCSI). Bisogna tuttavia verificare se questo strumento risponda alle esigenze dei fruitori di formazione continua e se offra loro adeguate possibilità di ricorso.

L'articolo 64a Cost. autorizza la Confederazione a enunciare principi valevoli in tutta la Svizzera per i privati interessati alla formazione continua e per gli operatori che offrono prestazioni in questo ambito[36]. Tuttavia non sussiste ancora un consenso sull'opportunità di enunciare principi indirizzati ai privati, né su contenuto e portata di tali principi. Inoltre, al fine di poter valutare in maniera quanto più affidabile gli interventi statali, manca un metodo di gestione basato su contenuti e dati statistici, con particolare riferimento ai metodi di finanziamento e alle offerte.

**Esempio: corsi per Internet**

*Se nella banca dati della formazione continua della piattaforma nazionale dell'orientamento professionale (www.orientamento.ch) si cerca un corso di avviamento a Internet, si trovano 470 offerte in tutto il Paese[37], che differiscono notevolmente tra di loro per numero di lezioni, contenuti e prezzi.*

## 3.4 Raccordo con il sistema di istruzione e di formazione professionale

Una parte della formazione continua è disciplinata nella legislazione in materia di formazione professionale e di scuole universitarie come formazione formale. Questo tipo di offerte conduce al conseguimento di diplomi e titoli riconosciuti dallo Stato. Ad essi si contrappone la formazione non formale. Essa consiste in attività formative di carattere generale e a sfondo professionale in forma di lezioni, corsi e seminari, senza tuttavia un riconoscimento ufficiale. Al momento non esiste la possibilità di calcolare una formazione non formale ai fini di una formazione formale.

L'articolo 64a Cost. permette di integrare la formazione non formale nello spazio formativo. Ciò non deve avvenire convertendo offerte non formali in altre formali, quanto piuttosto rendendo trasparenti i certificati

[35] Cfr. al riguardo Wolter St. e Messer D., „Weiterbildungsausgaben in der Schweiz – eine Hochrechnung". In „Die Volkswirtschaft" (Berna), n. 6-2009, pag. 41-44

[36] La competenza legislativa sulla formazione continua si differenzia perciò dalle competenze attribuite dalla Costituzione per altre leggi di principio come per esempio sulla pianificazione del territorio (art. 75 cpv. 1 Cost.) o sulla protezione delle foreste (art. 77 cpv. 2 Cost.). In questi ultimi settori i principi sono rivolti principalmente ai Cantoni e non ai privati cittadini. (v. al riguardo Ehrenzeller, pag. 18).

[37] Stato: 29 settembre 2009

del comparto non formale in modo da rendere visibili le competenze acquisite. Ciò consentirà di stabilire dei collegamenti con il sistema formale e di facilitare il computo delle attività di formazione.

Esempio: assistenti di cura

*Gli assistenti di cure CRS (Croce Rossa Svizzera) costituiscono una delle categorie di personale più numerose (25-30 %) nelle organizzazioni di assistenza a domicilio (Spitex) e nelle case di ricovero per persone anziane e disabili. Nel 2008 hanno seguito la formazione di assistente di cura CRS offerta dalle associazioni cantonali della Croce Rossa 3600 persone. Il corso comprende 120 ore di lezione e richede lo svolgimento di un periodo di pratica di almeno 12 giorni in un ospedale, in una casa di ricovero o nell'ambito delle cure a domicilio. Al termine del corso le persone che hanno frequentato con profitto ricevono un'attestazione della frequenza.*

*Attualmente sono in corso accertamenti sulle modalità per un eventuale computo di questa formazione non formale alle attuali offerte di formazioni formali. In questo modo gli interessati hanno la possibilità di far valere quanto appreso ai fini di una formazione continua quale il recupero di una formazione professionale di base nel settore sanitario.*

*Altri esempi*
*La questione del riconoscimento di offerte formative non formali si pone anche per quelle organizzate da enti statali, come i corsi proposti dagli Uffici regionali di collocamento (URC) o quelli dell'Ufficio federale dell'energia (misure per la formazione continua contemplate nel terzo pacchetto di misure di stabilizzazione congiunturale).*

*L'Esercito svizzero ha già cominciato a organizzare in maniera trasparente le offerte formative non formali e a consentirne il computo per il completamento di formazioni formali. Per esempio, un aspirante ufficiale di professione che attesti di aver acquisito gli apprendimenti necessari, può conseguire l'attestato professionale federale di formatore (terziario B)*

## 3.5 Partecipazione alla formazione professionale

La scuola obbligatoria costituisce la base per assumersi la propria responsabilità per la formazione continua e l'apprendimento permanente. Tale preparazione si dimostra valida, come conferma l'alta partecipazione complessiva al livello secondario II, al livello terziario e alla formazione continua. Da notare è anche l'alta disponibilità di privati e imprese a finanziare autonomamente la formazione continua, ma anche il fatto che circa un quinto delle persone attive non partecipa a corsi di formazione continua.

**Pari opportunità**

Dalle statistiche sulla formazione continua di tutti i Paesi emerge che la disponibilità a frequentare un corso di formazione continua aumenta fortemente con l'aumentare del livello d'istruzione. Poiché la percentuale di partecipanti con un buon livello d'istruzione è già alta, non ci si può attendere un significativo aumento della partecipazione alla formazione continua grazie a misure ordinarie. È più opportuno concentrare le misure sul gruppo delle persone meno inclini a seguire una formazione continua e su quelle con un basso reddito. In questa categoria la popolazione migrante è fortemente rappresentata.

L'accesso alla formazione continua per chi ha un basso livello d'istruzione è da promuovere per ragioni sia sociali, sia finanziarie. Sono queste le persone che corrono il pericolo maggiore di disoccupazione e dunque di generare costi allo Stato. Inoltre, alcuni studi dimostrano che per tali gruppi di destinatari il rischio dei cosiddetti effetti «peso morto» e «di sostituzione» è tra i più ridotti[38].

Chi ha un reddito basso, difficilmente può permettersi di pagare di tasca propria un corso di formazione continua privato. L'impatto negativo più rilevante non è dato tanto dai costi diretti quanto dalla perdita di

[38] Cfr. in particolare Wolter pag. 8 seg. (2009)

guadagno. Lo stesso vale per chi segue una formazione di recupero o per chi intende reinserirsi nel mercato del lavoro dopo un'interruzione temporanea, magari per una pausa dedicata alla famiglia.

Esempio: importanza della formazione e della formazione continua

*Secondo il rapporto «Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera», di cui il Consiglio federale ha preso atto il 30 agosto 2006, un terzo della popolazione attiva straniera non ha raggiunto un grado di istruzione post-obbligatoria (contro una percentuale dell'11 % circa degli svizzeri; rapporto, pag. 41). Inoltre, tra il 15 e il 20 per cento dei giovani di nazionalità straniera di una classe d'età, in particolare figli di famiglie lontane dall'istruzione e con basse qualifiche, a lungo termine non seguono alcuna formazione professionale regolare (livello secondario II) (rapporto, pag. 34). Sono colpiti in misura tre volte maggiore da disoccupazione e hanno un rischio più elevato di essere esclusi in maniera durevole dal processo lavorativo. La non integrazione provoca ingenti costi in termini di assicurazione contro la disoccupazione e di assistenza sociale pubblica.*

**Formazione continua nelle aziende**

Dal punto di vista macroeconomico, alla formazione continua nelle aziende deve essere dedicata un'attenzione particolare nell'interesse della mobilità professionale dei dipendenti. Tocca in primo luogo ai datori di lavoro sostenere il perfezionamento professionale dei collaboratori nel quadro delle necessità aziendali. L'insegnamento di nuove tecniche di produzione e metodi di lavoro si posiziona in primo piano. Anche ai dipendenti spetta però l'obbligo di sviluppare le proprie qualifiche professionali e personali in maniera responsabile per rimanere competitivi sul mercato del lavoro.

L'articolo 13 capoverso 4 dell'ordinanza 1 concernente la legge sul lavoro (OLL 1)[39] sancisce che il tempo che un lavoratore dedica alla formazione continua professionale su ordine del datore di lavoro o per la sua attività professionale, sulla base di una disposizione legale, è considerato tempo di lavoro. Già diverse volte sono state formulate richieste in materia di formazione continua: tutti i dipendenti dovrebbero poter disporre di un determinato numero di giorni all'anno per la propria formazione continua.

Il Consiglio federale ha respinto una regolamentazione più restrittiva della formazione continua nel diritto del lavoro[40]. Un diritto generale dei dipendenti a seguire corsi di formazione continua richiederebbe come premessa un ritorno economico che giustifichi i costi aziendali: ciò potrebbe essere possibile solo in maniera individuale o al massimo a livello settoriale. Per tale ragione sono da prediligere le soluzioni concordate nel quadro di un rapporto lavorativo o di un contratto collettivo, che permettono di evitare incentivi sbagliati e investimenti non produttivi. In molti contratti collettivi sono contenute disposizioni sulla promozione della formazione professionale[41].

[39] RS **822.111**

[40] Rapporto del Consiglio federale sulla formazione continua nel diritto del lavoro (2003), p. 29 e segg.

[41] Dei 27 contratti collettivi di lavoro (CCL) dichiarati di obbligatorietà generale dal Consiglio federale, 15 contengono disposizioni riguardanti il diritto a giorni per la formazione continua. L'ammontare dei giorni varia da 1 a 5. Di norma, si tratta di giorni remunerati. Nel caso dei CCL non di obbligatorietà generale, alcuni contengono tali disposizioni mentre altri no. Le disposizioni si differenziano in merito ai contenuti ma anche al loro grado di specificità.

# 4 Applicazione dell'articolo 64a della Costituzione federale

Per una futura politica in materia di formazione continua sono da porre in primo piano coerenza ed efficienza. È necessario coordinare meglio le disposizioni in materia, eliminare i doppioni e ottimizzare il sistema della formazione continua nell'interesse dell'apprendimento permanente.

## 4.1 Attuazione formale

Il mandato statuito dall'articolo 64a capoverso 1 Cost. per stabilire principi in materia di perfezionamento può, dal punto di vista formale, trovare adempimento in un'unica legge di principio, in più leggi disciplinanti in linea di principio determinati settori specifici (per esempio la formazione di recupero) o in disposizioni complementari alle già vigenti leggi speciali. Secondo la già citata perizia legale, la competenza legislativa di principio non esclude nessuna delle varianti menzionate.

**a) Legge di principio o disciplinamento in leggi speciali distinte**

L'attuazione del mandato costituzionale esclusivamente mediante leggi speciali è possibile dal punto di vista giuridico, secondo la perizia non è tuttavia opportuna da quello legislativo[42]. Produrrebbe una densità normativa eccessiva e un sovraccarico di disposizioni nelle singole leggi. Insorgerebbero inoltre numerose ripetizioni. Gli obiettivi generali della politica in materia di formazione continua quali la garanzia della qualità o aspetti trasversali ai settori specifici non potrebbero essere perseguiti con coerenza. Le possibilità di indirizzare l'evoluzione del settore, auspicate dalla Costituzione, sarebbero così molto limitate.

Si predilige pertanto l'attuazione mediante un'unica legge di principio, per i motivi seguenti:

- *coerenza a livello federale*. Una legge di principio promuove la visione d'insieme delle misure di formazione continua disciplinate nelle varie leggi speciali, riduce le sovrapposizioni contenutistiche e colma le lacune. Non si tratta di sostituire le regolamentazioni materiali presenti in leggi speciali o di circoscrivere determinate competenze. L'obiettivo è piuttosto quello di chiarire le competenze, migliorare il coordinamento e disciplinare le procedure intersettoriali sul piano sia giuridico sia dell'efficienza.

  La grande eterogeneità che caratterizza la legislazione sulla formazione continua mette in evidenza l'opportunità di ricorrere a disposizioni generali in una legge di principio. Un approccio analogo si ritrova, per esempio, anche nella legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali[43], che ha reso superflue e uniformato numerose disposizioni contenute nelle leggi speciali sul diritto delle assicurazioni sociali;

- *approccio univoco nella legislazione in materia di formazione*. Una legge di principio sulla formazione continua completa a livello federale la legislazione in materia di formazione professionale e sulle scuole universitarie trattando la politica di formazione come un'unità tematica e si riflette positivamente sui Cantoni. Molti Cantoni, in effetti, hanno sospeso l'aggiornamento delle loro norme in materia di formazione continua in previsione del nuovo articolo costituzionale;

- *attese politiche*. Molti si attendono una legge di principio che contenga soprattutto disposizioni sulla trasparenza e la qualità delle offerte formative. Le stesse aspettative riguardavano anche il nuovo articolo costituzionale, come emerge per esempio dal rapporto CSEC: «non avrebbe senso prevedere una regolamentazione a livello cantonale per il fatto che, contrariamente al resto della

[42] Ehrenzeller, pag. 19
[43] RS 830.1

formazione, il perfezionamento non riguarda tanto lo Stato quanto il settore privato, nel quale molti attori sono di portata nazionale»[44].

**b) Margine di manovra con una legge di principio**

L'attuazione dell'articolo 64a Cost. lascia al legislatore ampia libertà di determinare ciò che vada disciplinato in una legge di principio e ciò che si debba lasciare nelle leggi speciali.

Variante «Legge di principio senza definizione di campi tematici da promuovere»

Con questa variante viene emanata una sola legge sulla formazione continua, limitata all'enunciazione di principi (art. 64a cpv. 1 Cost.). In essa vengono indicati anche i criteri generali per l'attività di sostegno, mentre il disciplinamento degli ambiti concreti in cui tale sostegno è previsto è trattato nelle leggi speciali, siano esse già in vigore o ancora da emanare (per es. disciplinamento della promozione delle competenze di base).

Nelle leggi speciali vengono trattate anche le richieste provenienti da vari ambienti di stabilire una normativa per singoli aspetti della formazione continua. Fra i temi che vengono evocati vi sono l'educazione ambientale, la politica dei consumatori, la formazione politica, la formazione dei genitori, l'insegnamento della lingua agli stranieri o il perfezionamento per gli animatori di gruppo giochi. Un'altra richiesta è quella di un maggiore impegno statale anche nell'ottica delle piccole e medie imprese (PMI). È da esaminare anche l'integrazione nelle diverse leggi speciali di singole richieste. In un primo momento si potrebbero eventualmente raccogliere esperienze mediante programmi di promozione limitati nel tempo.

Variante «Legge di principio con definizione di campi tematici da promuovere»

Nella legge sulla formazione continua vengono inclusi alcuni ambiti da promuovere. Si tratta di temi generali comuni a tutte le leggi speciali, come per esempio l'insegnamento delle competenze di base.

Per l'attuazione dell'articolo 64a Cost. pare adeguata la variante «legge di principio senza campi tematici da promuovere». Questi ultimi devono essere trattati concretamente nelle rispettive leggi speciali sulla base delle quali vengono anche finanziati.

## 4.2 Attuazione materiale – elementi per una nuova politica per la formazione continua

L'attuazione dell'articolo 64a Cost. deve avvenire tenendo conto delle particolarità della formazione continua. I dibattiti in seno al gruppo di esperti hanno dimostrato che la priorità non deve andare a interventi diretti o all'individuazione di nuovi aspetti tematici da sostenere con finanziamenti. Devono essere invece migliorate le condizioni generali per permettere la crescita individuale per mezzo della formazione, per assicurare l'adeguamento a nuovi sviluppi e instaurare complessivamente un clima favorevole per l'istruzione e la formazione.

La definizione dei contenuti e delle norne giuridiche non è oggetto di questa panoramica sulla formazione continua. Una commissione di esperti dovrebbe elaborare soluzioni concrete e consensuali, verificando anche le conseguenze che la loro esecuzione comporterebbe. I punti sotto elencati sono alcuni elementi fondamentali in base ai quali la Confederazione dovrà orientare la propria politica futura in materia di formazione continua.

[44] FF **2005** 4926

**Maggiore responsabilità individuale**

La responsabilità individuale è una delle colonne portanti della formazione continua. La politica in materia deve essere impostata in modo da rafforzare la responsabilità e l'iniziativa individuale di chi fruisce delle offerte di formazione continua.

**Miglioramento per le pari opportunità**

L'accesso alla formazione continua deve essere garantito soprattutto a coloro che incontrano maggiori difficoltà a causa della loro origine, appartenenza sociale o di una disabilità, che non sono integrati nel sistema di istruzione e formazione professionale o che rischiano di rimanerne esclusi. Nel sancire tali obiettivi si dovrebbero evitare interferenze con le competenze cantonali (p. es. nella politica sociale, dell'integrazione e per gli stranieri) e trasferimenti di responsabilità.

**Coerenza della legislazione federale**

La definizione di principi dovrà garantire che la politica per la formazione continua sia attuata con un coordinamento generale a livello federale.

**Formazione non formale come oggetto della nuova politica**

È prioritario il posizionamento della formazione non formale nel sistema generale dell'istruzione e della formazione professionale. Eventualmente si possono definire obblighi per altri settori, per esempio che il sistema formale di formazione e certificazione assicuri il giusto riconoscimento alle qualifiche acquisite mediante corsi di formazione continua o che la normativa concernente la concorrenza sleale consideri anche questioni inerenti alla formazione continua.

**Principi validi per il mercato della formazione continua – trasparenza, qualità e concorrenza**

A differenza di quanto avviene nel sistema di formazione formale, per quanto concerne la formazione continua sono attivi principalmente operatori privati che non ricevono sovvenzioni. Il mercato della formazione continua deve essere rafforzato per divenire più efficiente e non subire distorsioni a causa della disparità di opportunità. Laddove gli operatori pubblici o sovvenzionati con fondi pubblici si trovano a concorrere con offerte private non sovvenzionate, essi devono adeguare le loro offerte ai prezzi di mercato. In relazione alle esigenze di trasparenza, qualità e certificazioni, richiedono una verifica particolare il campo d'applicazione e i fondi che entrano in linea di conto. Per gli ambiti tematici sostenuti dallo Stato essi assumono una posizione diversa da quella assunta per le attività di libero mercato.

Resta da appurare se lo Stato debba o possa dettare disposizioni al riguardo agli operatori privati del settore, quali strumenti metterà a disposizione (per es. certificazioni) e quali sarebbero le conseguenze per la definizione delle offerte formative del comparto non formale. Deve essere comunque evitata una cristallizzazione delle offerte esistenti e la difficoltà di accesso al mercato per i nuovi operatori. Allo Stato non dovrebbe neanche essere attribuita una responsabilità eccessiva per la comparabilità delle offerte o per la loro qualità.

**Conoscenze utili alla gestione del settore**

Al momento non sono disponibili informazioni statistiche esaurienti e aggiornate in merito alla formazione continua e, in particolare, riguardo agli organizzatori e ai datori di lavoro (formazione continua aziendale, sostegno di altre forme di formazione continua dei dipendenti). Il settore della formazione continua dovrebbe essere sottoposto a un monitoraggio periodico, ad una valutazione delle sue prestazioni e ad un affidabile confronto internazionale.

In conformità all'articolo 65 della Costituzione, la Confederazione «rileva i dati statistici necessari sullo stato e l'evoluzione» anche della formazione. L'Ufficio federale di statistica prevede l'istituzione di una statistica a tal proposito e il miglioramento della comparabilità internazionale[45].

Rimane da verificare se, grazie ad un monitoraggio consolidato e corroborato da una migliore base statistica, sia possibile riconoscere in anticipo e in misura maggiore i punti forti e deboli della formazione continua. Sono fattori importanti la partecipazione, la struttura dell'offerta e i programmi, l'efficienza delle strutture di sostegno, nonché i costi e i benefici.

### Formazione di recupero

È ancora troppo presto per accertare in via definitiva se per esempio la formazione di recupero non sarebbe meglio disciplinata in una legge speciale ad hoc. Ancora non vi è unità di consensi su tutto ciò che vada considerato formazione di recupero e quali sarebbero le ripercussioni sui Cantoni (soprattutto per quanto concerne il recupero al livello secondario I). Prima che tali ambiti da promuovere siano fissati nella legislazione, è indispensabile valutare le conseguenze per il bilancio federale e per quelli cantonali.

### Finanziamento

Complessivamente, la Confederazione stanzia annualmente circa 600 milioni di franchi per la formazione continua in adempimento a quanto previsto da una cinquantina di leggi (cfr. par. 2.4 e 5.3). Una legge di principio permette di avere un'idea complessiva dei flussi di finanziamento e di impiegare i fondi disponibili in maniera più efficiente.

[45] Con l'entrata in vigore nel 2007 dell'Accordo sulla statistica nel quadro degli Accordi bilaterali con l'UE, la Svizzera è divenuta membro a pieno titolo del programma europeo di statistica e possiede la base legale per cooperare con l'Istituto europeo di statistica (Eurostat) e con i gruppi di lavoro ad esso correlati. L'aggiornamento delle statistiche sulla formazione in corso attualmente per mezzo di identificatori personali permetterà un migliore rilevamento della carriera formativa.

# 5 Appendice

## 5.1 Gruppo di lavoro incaricato del rapporto sulla formazione continua

| | |
|---|---|
| Dott.ssa Ursula Renold (presidenza) | Direttrice dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) |
| Hans Ambühl | Segretario generale della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) |
| Prof. Dott. Uschi Backes-Gellner | Cattedra d'insegnamento all'Istituto di strategia ed economia d'impresa (*Institut für Strategie und Unternehmensökonomik, ISU*) dell'Università di Zurigo |
| Dott. Peter Balastèr | Sostituto del capo della Direzione della politica economica presso la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) |
| Prof. Dott. Bernhard Ehrenzeller | Cattedra d'insegnamento all'Istituto di giurisprudenza e prassi giuridica (*Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis*) dell'Università di San Gallo |
| Dott. Therese Steffen Gerber | Responsabile del settore Educazione presso la Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca (SER) |
| Prof. Dott. Stefan Wolter | Direttore e responsabile del Centro di ricerca in economia dell'educazione (*Forschungsstelle für Bildungsökonomie*) dell'Università di Berna, Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa (CSRE) |
| Dr. Karl Schwaar | Vicedirettore dell'Amministrazione federale delle finanze, capo Politica della spesa pubblica |
| Mario Gattiker | Vicedirettore dell'Ufficio federale della migrazione |
| Rudolf Strahm | Presidente della Federazione svizzera per la formazione continua |
| Bruno Weber | TravailSuisse. Responsabile della formazione |
| Christine Davatz | Vicedirettrice dell'Unione svizzera delle arti e mestieri |
| Philipp Bauer | Economiesuisse |
| | |
| <u>Segreteria</u> | Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia |
| Dott. Hugo Barmettler | Vicedirettore e capo del campo di prestazioni Formazione professionale |
| Dani Duttweiler | Sost. capo settore Questioni di fondo e politica |
| Stefan Burri | Responsabile di progetto |

## 5.2 Dati statistici

### 5.2.1 Indicatori internazionali

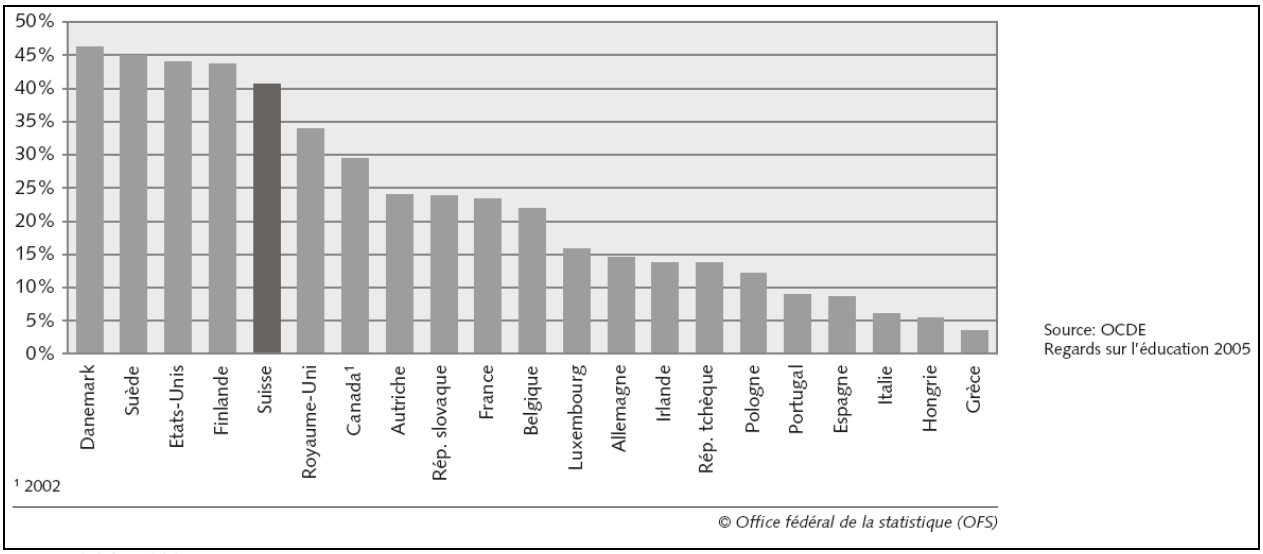
**Indicatori «Partecipazione all'apprendimento permanente e alla formazione continua» (cfr. UST, 2006)**

| **Indicatore** | **Indicatore strutturale UE:**<br>«Partecipazione all'apprendimento permanente» | **Indicatore di Eurostat:**<br>«Partecipazione a tutte le attività di formazione e apprendimento» | **Indicatore pubblicato dall'OCSE in «Uno sguardo sull'educazione 2005»**<br>«Partecipazione della popolazione attiva ad attività di formazione professionale non formali» |
|---|---|---|---|
| **Fonte** | European Labour Force Survey ELFS,<br>Versione standard<br>(Svizzera: Rilevazione sulle forze lavoro in Svizzera RIFOS) | Modulo ad hoc 2003 dell'ELFS sull'apprendimento permanente<br>(Svizzera: Modulo RIFOS sulla formazione continua 2003) | Modulo ad hoc 2003 dell'ELFS sull'apprendimento permanente e altri rilevamenti paragonabili<br>(Svizzera: Modulo RIFOS sulla formazione continua 2003) |
| **Periodo di riferimento** | Le **4 settimane** precedenti il rilevamento | I 12 mesi precedenti il rilevamento | I 12 mesi precedenti il rilevamento |
| **Approccio** | Generale e professionale | Generale e professionale | **Professionale** |
| **Popolazione di riferimento** | L'insieme della popolazione residente d'età tra i 25 e i 64 anni | L'insieme della popolazione residente d'età tra i 25 e i 64 anni | Popolazione attiva[1] (o occupata) d'età tra i 25 e i 64 anni |
| **Tipi di formazione e apprendimento considerati** | Formale e non formale | **Formale, non formale e informale** | Non formale **di orientamento professionale** |
| **Periodicità** | **Annuale** | Ogni cinque anni (dal 2003) | 2003 |
| **Quota di partecipazione per la Svizzera nel 2003** | 29% (con seminari) | 65% | 41% (con seminari) |
| **Pubblicazioni recenti** | Indicatori strutturali dell'UE (Commissione delle Comunità europee, 2005)<br>Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training (Commission of the european communities, 2005a). Cfr. anche UST, 2005<br>Innovation scoreboard (Commission of the european communities, 2005b). Cfr. anche UFS, 2006<br>Benchmarking enterprise policy (Commission of the european communities, 2004) | Banca dati di EUROSTAT (New Chronos)<br>Primi risultati del modulo ad hoc (Eurostat, 2005b) | Uno sguardo sull'educazione 2005 (OCSE, 2005) |

[1]Sono considerate persone attive le persone occupate (che nella settimana precedente il rilevamento hanno lavorato per almeno un'ora dietro remunerazione) e le persone senza lavoro (senza lavoro remunerato, alla ricerca di un impiego e in grado di assumerne uno).

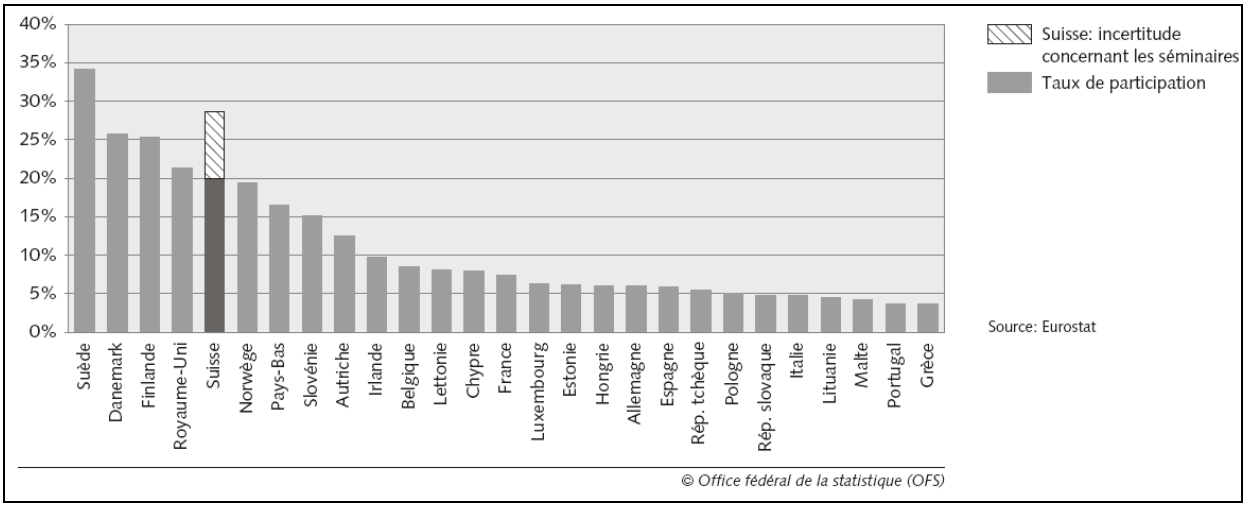
## 5.2.2 Confronto internazionale

**Indicatore dell'OCSE in «Uno sguardo sull'educazione 2005»**
Partecipazione alla formazione professionale non formale delle persone occupate d'età tra i 25 e i 64 anni in percentuale, 2003



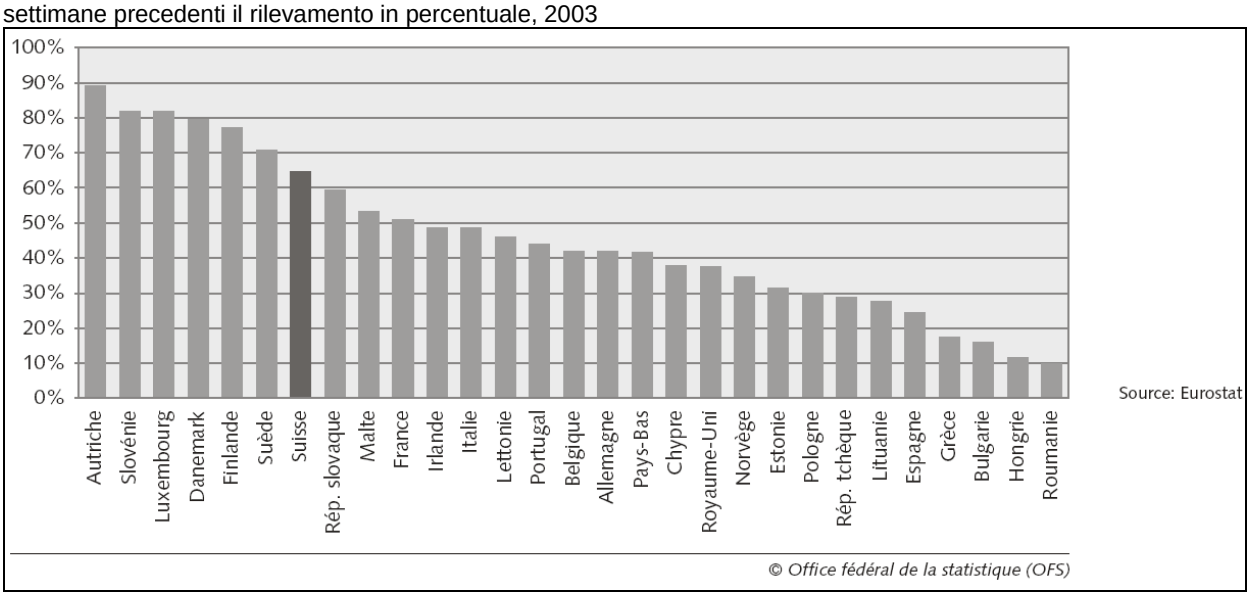

**Fonte: OCSE, 2005**

**Indicatore strutturale dell'UE relativo all'apprendimento permanente**
Partecipazione delle persone attive d'età tra i 25 e i 64 anni alla formazione formale e non formale nelle quattro settimane precedenti il rilevamento in percentuale, 2003



**Indicatore «Partecipazione a tutte le attività di formazione e apprendimento» di Eurostat**

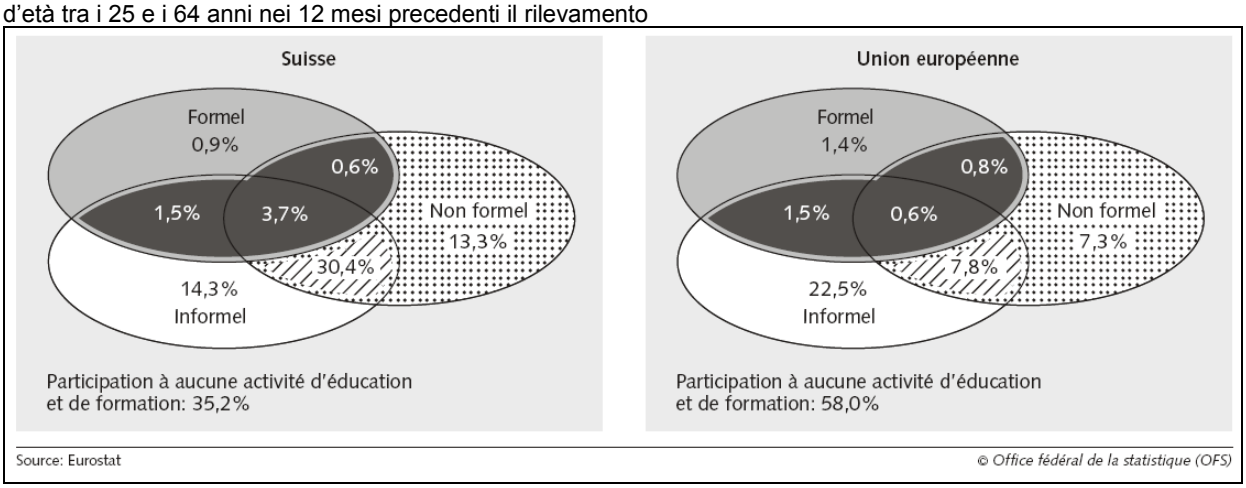
Partecipazione a tutte le attività di formazione e apprendimento delle persone d'età tra i 25 e i 64 anni nelle 12 settimane precedenti il rilevamento in percentuale, 2003




Fonte: Eurostat

**Partecipazione all'apprendimento permanente secondo il tipo di attività di formazione o di apprendimento**

Partecipazione alla formazione formale e non formale e ad attività di apprendimento informali delle persone residenti d'età tra i 25 e i 64 anni nei 12 mesi precedenti il rilevamento



### 5.2.3 Tassi di partecipazione in Svizzera[46]

**Partecipazione a diversi tipi di formazione continua, 2006**

| Tipi di formazione continua | Persone occupate d'età tra i 25 e i 64 anni in % |
|---|---|
| Soltanto formazione non formale | 6% |
| Formazione non formale e apprendimento informale | 47% |
| Soltanto apprendimento informale | 30% |
| Nessun'attività di formazione continua | 17% |

Fonte: Ufficio federale di statistica (UST), Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS)

**Partecipazione a diversi tipi di formazione continua secondo il sesso, 2006**

| Tipi di formazione continua | Persone occupate d'età tra i 25 e i 64 anni in % | |
|---|---|---|
| | Uomini | Donne |
| Soltanto formazione non formale | 5% | 6% |
| Formazione non formale e apprendimento informale | 48% | 46% |
| Soltanto apprendimento informale | 31% | 29% |
| Nessun'attività di formazione continua | 16% | 19% |

Fonte: Ufficio federale di statistica (UST), Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS)

**Partecipazione a diversi tipi di formazione continua secondo il livello di formazione, 2006**

| Tipi di formazione continua | Livello di formazione (Persone occupate d'età tra i 25 e i 64 anni in %) | | |
|---|---|---|---|
| | Scuola dell'obbligo | Livello secondario II | Livello terziario |
| Soltanto formazione non formale | 5% | 6% | 5% |
| Formazione non formale e apprendimento informale | 14% | 42% | 66% |
| Soltanto apprendimento informale | 36% | 33% | 23% |
| Nessun'attività di formazione continua | 45% | 19% | 5% |

Fonte: Ufficio federale di statistica (UST), Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS)

**Scopo della partecipazione ad attività di formazione non formali, 2006**

| Scopo della partecipazione | Persone occupate d'età tra i 25 e i 64 anni in % |
|---|---|
| Soltanto attività professionali | 39% |
| Attività professionali ed extra professionali | 6% |
| Soltanto attività extra professionali | 7% |
| Nessun'attività di formazione non formale | 48% |

Fonte: Ufficio federale di statistica (UST), Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS)

[46] Le statistiche sulla formazione continua in Svizzera sono ancora poco sviluppate. Le fonti più complete sono fornite dall'Ufficio federale di statistica (UST) nell'ambito della Rilevazione sulle forze lavoro in Svizzera (RIFOS) unitamente ad alcuni studi circoscritti, di natura per lo più economica, condotti dalle scuole universitarie. Per ragioni legate alla comparabilità internazionale e alla fascia d'età interessata alla formazione continua, il presente rapporto prende in considerazione la popolazione attiva d'età tra i 25 e i 64 anni.

**Partecipazione a diversi tipi di formazione continua secondo le regioni linguistiche, 2006**

| Tipi di formazione continua | Regione linguistica (Persone occupate d'età tra i 25 e i 64 anni in %) | | |
|---|---|---|---|
| | Svizzera tedesca | Svizzera romanda | Svizzera italiana |
| Soltanto formazione non formale | 5% | 8% | 7% |
| Formazione non formale e apprendimento informale | 50% | 41% | 36% |
| Soltanto apprendimento informale | 31% | 28% | 30% |
| Nessun'attività di formazione continua | 15% | 23% | 27% |

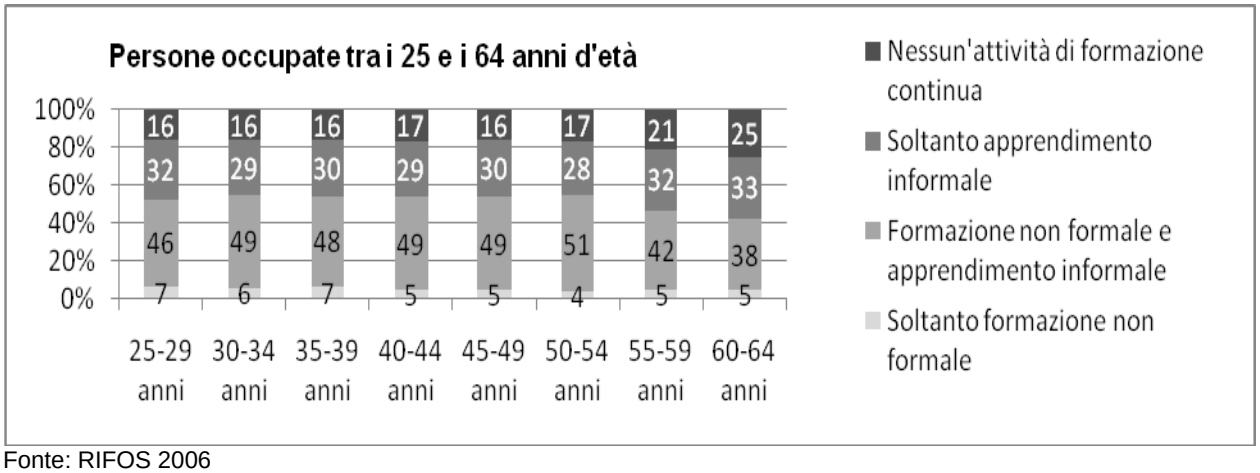
Fonte: Ufficio federale di statistica (UST), Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS)

**Partecipazione a diversi tipi di formazione continua secondo la posizione sul mercato del lavoro e il grado di occupazione, 2006**

| Tipi di formazione continua | Grado di occupazione (Persone occupate d'età tra i 25 e i 64 anni in %) | | |
|---|---|---|---|
| | tempo pieno (90%-100%) | Tempo parziale I (50%-89%) | Tempo parziale II (<50%) |
| Soltanto formazione non formale | 6% | 5% | 6% |
| Formazione non formale e apprendimento informale | 48% | 51% | 38% |
| Soltanto apprendimento informale | 30% | 28% | 32% |
| Nessun'attività di formazione continua | 16% | 15% | 23% |

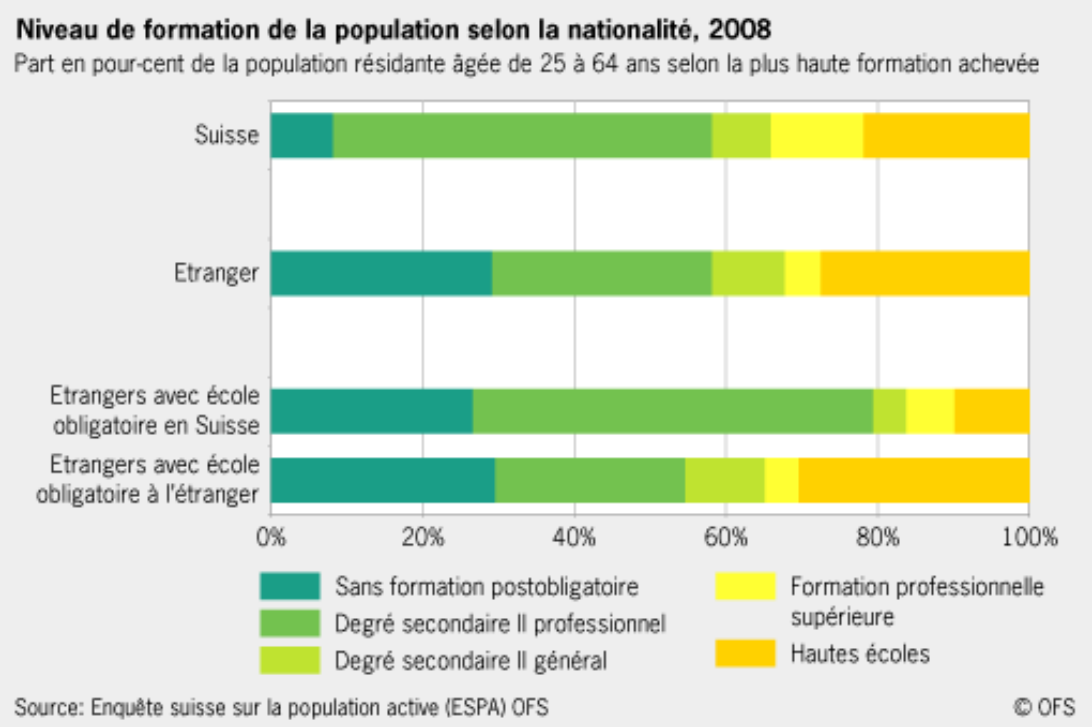
Fonte: Ufficio federale di statistica (UST), Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS)

**Partecipazione a diversi tipi di formazione continua secondo fasce d'età, 2006**

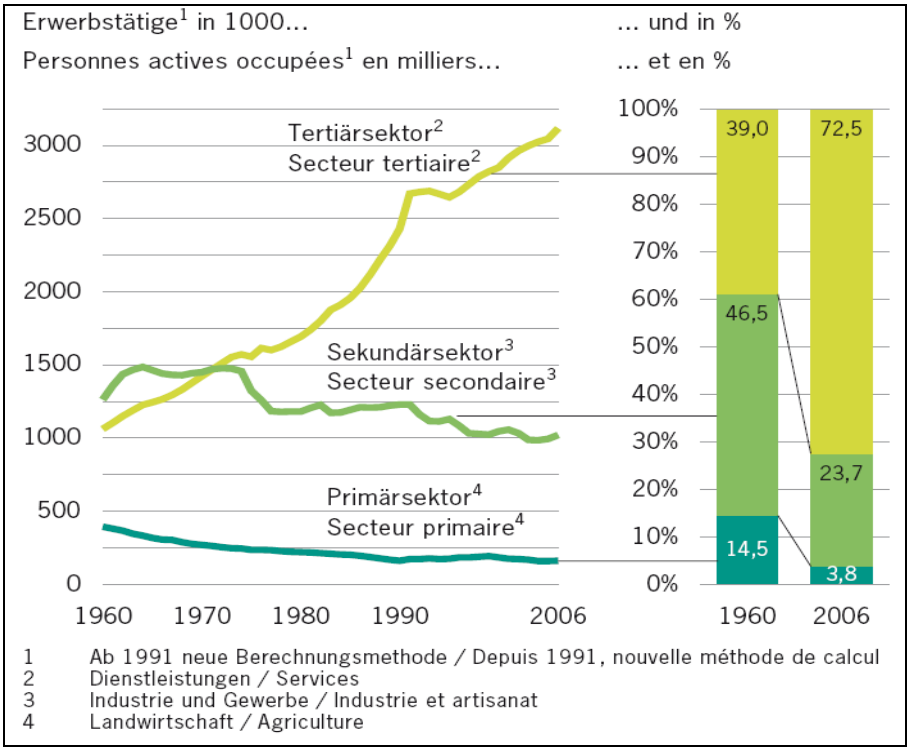



Fonte: RIFOS 2006

### 5.2.4 Livello di formazione della popolazione secondo la nazionalità




### 5.2.5 Persone occupate secondo i settori economici 1960-2006




Fonte: UST, 2008

## 5.3 Disposizioni sulla formazione continua nella legislazione federale

Nell'ordine della Raccolta sistematica del diritto federale (RS)

| Atto legislativo | Provvedimenti a favore della formazione continua | Articolo | Stanziamentian nuali della Confederazione (2007) | Ufficio competente |
|---|---|---|---|---|
| RS 142.20<br>Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr) | Sovvenzioni basate sull'articolo 53 LStr | Art. 27 (Soggiorno)<br>Art. 30 (Soggiorno)<br>Art. 53 (Promozione dell'integrazione)<br>Art. 55 (Contributi finanziari)<br>Art. 57 (Coordinamento)<br>Art. 100 (Trattati internazionali) | 14 milioni di franchi<br>(a partire dal 2009: 16 milioni di franchi) | UFM |
| RS 142.205<br>Ordinanza sull'integrazione degli stranieri | Art. 13:<br>1ª priorità: lingua e formazione: 9 milioni per l'informazione e le offerte di formazione per migranti. I fondi vengono versati ai Cantoni nell'ambito di convenzioni sulle prestazioni.<br>Art. 18:<br>36 milioni ai Cantoni soprattutto per offerte di formazione professionale e d'integrazione nonché per la formazione continua e i corsi di lingua. | In particolare:<br>Art. 10 (Informazione)<br>Art. 13 (Settori da promuovere)<br>Art. 18 (Somma forfettaria a favore dell'integrazione<br>Art. 19 (Altri sussidi) | 45 milioni di franchi | UFM |
| RS 142.31<br>Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi) | Nessun sussidio | Art. 91 (Altri sussidi per l'integrazione professionale) | Nessuna spesa | UFM |
| RS 151.1<br>Legge federale sulla parità dei sessi | | Art. 3 (Divieto di discriminazione)<br>Art. 14 (Programmi promozionali)<br>Art. 15 (Consultori) | Nessuna indicazione | UFU |
| RS 151.3<br>Legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili | Nessun provvedimento finora adottato nell'ambito della formazione continua. Per contro, sono stati sostenuti diversi progetti. | Art. 2 (Definizioni)<br>Art. 3 (Campo d'applicazione)<br>Art. 15 (Partecipazione a programmi) | 50 000 – 100 000 franchi all'anno | UFPD |
| RS 172.220.1<br>Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers) | Quota UFPER del totale delle spese della Confederazione per la formazione e la formazione continua all'interno dell'Amministrazione federale: 4,6 milioni di franchi (11 per cento) | Art. 4 (Politica del personale) | 42 milioni di franchi | UFPER |
| RS 210<br>Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 | Il Consiglio federale può emanare delle esigenze minime per la formazione e la formazione continua delle persone attive nell'ambito dello stato civile. Tuttavia, sono i Cantoni a occuparsi della formazione e della formazione continua. | Art. 45 (Compiti dei Cantoni)<br>Art. 48 (Perfezionamento per persone operanti nell'ambito dello stato civile) | Nessuna spesa | Ufficio federale dello stato civile |

| Atto legislativo | Provvedimenti a favore della formazione continua | Articolo | Stanziamentian nuali della Confederazione (2007) | Ufficio competente |
|---|---|---|---|---|
| RS 220<br>Legge federale di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Codice delle obbligazioni) | | Art. 329e (Congedo per attività giovanili extrascolastiche) | Nessuna indicazione | UFAS |
| RS 412.10<br>Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (LFPr) | | Art. 32 (Formazione professionale continua – Provvedimenti della Confederazione) | Compreso nei sussidi forfettari per la formazione professionale versati ai Cantoni | UFFT |
| RS 414.110<br>Legge federale del 4 ottobre 1991 sui politecnici federali (Legge sui PF) | | Art. 8 (Insegnamento)<br>Art. 10 (Falsamento della libera concorrenza) | Nessuna spesa | http://www.sbf.admin.ch/htm/index_it.php |
| RS 414.20<br>Legge federale dell' 8 ottobre 1999 sull'aiuto alle università e la cooperazione nel settore universitario (Legge sull'aiuto alle università, LAU) | Sulla base degli [...] atti legislativi federali vengono versati da parte del SER sussidi ai Cantoni, alle scuole universitarie, agli istituti di ricerca e di formazione, ecc. Benché la formazione continua benefici in fin dei conti di una parte di questi aiuti, essi non devono essere intesi come «spese per la formazione continua» né in parte né per intero.<br>Sostegno diretto dell'organo centrale per la formazione continua degli insegnanti delle scuole secondarie | Art. 11<br>(Condizioni per il versamento di sussidi) | 1 milione di franchi (centro per la formazione continua) | SER |
| RS 415.01<br>Ordinanza del 21 ottobre 1987 sul promovimento della ginnastica e dello sport | | Art. 9 (Formazione continua)<br>Art. 20, 20a e 20b (Formazione continua G+S),<br>Art. 23a ff (Sussidi federali)<br>Art. 25 (Impiego e ripartizione dei contributi federali)<br>Art. 26 (Altre misure di promovimento) | Nessuna indicazione | UFSPO |
| RS 416.0<br>Legge federale del 6 ottobre 2006 sui sussidi alle spese dei Cantoni per borse e prestiti di studio nella formazione terziaria | Cfr. 414.20 (sezione 1) | Art. 2 (Definizioni)<br>Art. 3 (Versamento di sussidi ai Cantoni) | Nessuna spesa- | SER |

| Atto legislativo | Provvedimenti a favore della formazione continua | Articolo | Stanziamentian nuali della Confederazione (2007) | Ufficio competente |
|---|---|---|---|---|
| RS 416.2<br>Legge federale del 19 giugno 1987 sulle borse di studio a studenti e artisti stranieri in Svizzera | Cfr. 414.20 (sezione 1) | Art. 1 (Scopo) | Nessuna spesa | SER |
| RS 420.1<br>Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla ricerca (Legge sulla ricerca, LR) | Cfr. 414.20 (sezione 1) | Art. 7 (Compiti delle istituzioni di promovimento della ricerca) | Nessuna spesa | SER |
| RS 443.1<br>Legge federale del 14 dicembre 2001 sulla produzione e la cultura cinematografiche (Legge sul cinema, LCin) | Il finanziamento avviene mediante convenzioni sulle prestazioni pluriennali stipulate con i rispettivi istituti di formazione continua. | Art. 6 (Formazione professionale e formazione permanente) | 1,2 milioni di franchi | UFC |
| RS 446.1<br>Legge federale del 6 ottobre 1989 per la promozione delle attività giovanili extra-scolastiche (L sulle attività giovanili, LAG) | Formazione G+S a titolo onorifico | Art. 5 (Forme di promozione) | 1,835 milioni di franchi<br>(preventivati nel 2008) | UFAS |
| RS 451<br>Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) | | Art. 1 (Scopo, Perfezionamento di specialisti)<br>Art. 14a (Versamento di sussidi federali) | Nessuna indicazione | DATEC |
| RS 455<br>Legge sulla protezione degli animali del 16 dicembre 2006 (LPAn) | | Art. 6 cpv. 3 (Perfezionamento di detentori di animali e delle persone che addestrano animali) | Nessuna spesa | UFV |
| RS 455.1<br>Ordinanza sulla protezione degli animali | | In particolare gli art. 189 – 206 (Formazione, perfezionamento e aggiornamento nell'ambito della detenzione di animali) | Nessuna spesa | UFV |
| RS 455.109.1<br>Ordinanza del DFE concernente le formazioni per la detenzione e il trattamento degli animali | | | Nessuna spesa | UFV |

| Atto legislativo | Provvedimenti a favore della formazione continua | Articolo | Stanziamentian nuali della Confederazione (2007) | Ufficio competente |
|---|---|---|---|---|
| RS 51<br>Difesa militare (diversi atti legislativi) | Offerte di formazione continua nei seguenti ambiti:<br>• Centro di competenza ABC a Spiez (diversi corsi su agenti nucleari, biologici e chimici)<br>• Sicurezza militare (Corsi di guida sicura, istruzione di tiro, autodifesa)<br>• Genio e salvataggio (corsi sugli esplosivi, corsi di immersione, corsi di navigazione)<br>• Centro di competenza sport e prevenzione (corsi per responsabili di tiro)<br>• Collaborazione civile-militare (istruzione nell'ambito dei veicoli [utilitari]) | | 275 000 CHF<br>(110 settimane di lavoro da 2 500 franchi) | DDPS (difesa) |
| RS 520.1<br>Legge federale del 4 ottobre 2002 sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC) | In collaborazione con i Cantoni, la Confederazione crea le premesse per una formazione uniforme.<br>Essa istruisce i comandanti della protezione civile e i loro sostituti nonché i quadri e determinati specialisti addetti all'aiuto conduzione e alla protezione dei beni culturali.<br>Essa può concordare con i Cantoni lo svolgimento di corsi d'istruzione. I costi dei corsi d'istruzione che rientrano nella sfera di competenza dei Cantoni devono essere sopportati da questi ultimi. | Art. 10 (Istruzione in seno alla protezione della popolazione – sostegno da parte della Confederazione)<br>Art. 39 (Istruzione in seno alla protezione civile – sostegno da parte della Confederazione)<br>Art. 71 (Finanziamento) | Ca. 12 milioni di franchi | UFPP |
| RS 641.20<br>Legge federale del 2 settembre 1999 concernente l'imposta sul valore aggiunto (Legge sull'IVA, LIVA) | Se si sopprimesse l'esclusione da imposta per la formazione continua ai sensi all'articolo 18, n. 11 e n. 25 della legge sull'IVA e si tassassero queste prestazioni all'aliquota usuale del 7,6%, si otterrebbero per la Confederazione maggiori entrate per un importo pari a 75 milioni di franchi all'anno. | Art. 18 (Elenco delle operazioni escluse) | 75 milioni di franchi | AFC |

| Atto legislativo | Provvedimenti a favore della formazione continua | Articolo | Stanziamentian nuali della Confederazione (2007) | Ufficio competente |
|---|---|---|---|---|
| RS 642.11<br>Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD) | Le stime relative alle perdite di guadagno dovute alla deducibilità delle spese per la formazione continua ai sensi dell'articolo 26 cpv. 1 lett. d divergono lievemente tra di loro a seconda dei dati presi in esame. Ciò è in parte dovuto a differenti pratiche cantonali. Tutto sommato queste perdite dovrebbero ammontare a circa 30 milioni di franchi all'anno, di cui 25 milioni dovrebbero venire meno alla Confederazione, considerate le quote di partecipazione cantonali all'imposta federale diretta (17 per cento). | Art. 26 (Spese professionali deducibili) | 25 milioni di franchi | AFC |
| RS 730.0<br>Legge sull'energia del 26 giugno 1998 (LEne) | L'importo viene stimato approssimativamente a un terzo per l'elaborazione di materiale didattico, un terzo per la messa a disposizione di nuove offerte formative e un terzo per i sussidi a favore di corsi e manifestazioni nell'ambito dell'energia. Il gruppo target principale è costituito da specialisti nell'ambito degli immobili. | Art. 11 (Formazione e perfezionamento) | 1,2 – 1,5 milioni di franchi | UFE |
| RS 748.0<br>Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (LNA) | | Art. 103a (Istruzione e perfezionamento aereonautici) | 0,7 milioni di franchi | UFAC |
| RS 784.40<br>Legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (LRTV) | La promozione della formazione continua avviene mediante convenzioni sulle prestazione pluriennali stipulate con le relative istituzioni. | Art. 76 (Formazione e perfezionamento di programmisti) | 1 milione di franchi | DATEC |
| RS 810.12<br>Legge federale dell' 8 ottobre 2004 sugli esami genetici sull'essere umano (LEGU) | | Art. 13 (Prescrizione di esami genetici)<br>Art. 35 (Commissione di esperti per gli esami genetici sull'essere umano) | Nessuna spesa | UFSP |
| RS 810.21<br>Legge federale dell' 8 ottobre 2004 sul trapianto di organi, tessuti e cellule (Legge sui trapianti) | Vengono finanziati unicamente singoli progetti per un lasso di tempo limitato, ma non progetti permanenti. | Art. 53 (Aggiornamento e perfezionamento professionale del personale medico)<br>Art. 56 (Organizzazione e coordinamento di attività attinenti ai trapianti) | 60 000 – 90 000 franchi all'anno | UFSP |

| Atto legislativo | Provvedimenti a favore della formazione continua | Articolo | Stanziamentian nuali della Confederazione (2007) | Ufficio competente |
|---|---|---|---|---|
| RS 811.11<br>Legge federale del 23 giugno 2006 sulle professioni mediche universitarie (Legge sulle professioni mediche, LPMed) | Nessun costo per la Confederazione | Art. 1 (Oggetto)<br>Art. 3 (Definizioni)<br>Art. 40 (Obblighi professionali) | - | UFSP |
| RS 813.1<br>Legge federale del 15 dicembre 2000 sulla protezione contro le sostanze e i preparati pericolosi (Legge sui prodotti chimici, LPChim) | a) Formazione e formazione continua delle autorità di esecuzione<br>b) Sostegno finanziario degli organi responsabili e dei servizi di controllo | Art. 33 (Formazione e perfezionamento delle autorità d'esecuzione) | a) 30 000 franchi<br>b) 60 000 franchi | UFSP |
| RS 814.01<br>Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (Legge sulla protezione dell'ambiente, LPAmb) | | Art. 49 (Formazione e ricerca) | Nessuna indicazione | UFAM |
| RS 814.20<br>Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPAc) | | Art. 64 (Formazione di personale specializzato) | Nessuna indicazione | UFAM |
| RS 814.50<br>Legge federale del 22 marzo 1991 sulla radioprotezione (LRaP) | La Confederazione promuove la ricerca scientifica sugli effetti delle radiazioni e sulla radioprotezione nonché la formazione in materia di radioprotezione. Essa può promuovere le attività di sviluppo in questi ambiti, istruire degli specialisti e partecipare a imprese che si dedicano alla ricerca e alla formazione. | Art. 5 (Ricerca, sviluppo, formazione) | Da diversi anni nessun sussidio, conformemente all'articolo 5 LRaP | UFSP |
| RS 814.91<br>Legge federale del 21 marzo 2003 sull'ingegneria genetica nel settore non umano (Legge sull'ingegneria genetica, LIG) | | Art. 26 (Promozione della ricerca, del dibattito pubblico e della formazione) | Nessuna indicazione | UFAM |

| Atto legislativo | Provvedimenti a favore della formazione continua | Articolo | Stanziamentian nuali della Confederazione (2007) | Ufficio competente |
|---|---|---|---|---|
| RS 817.0<br>Legge federale del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (Legge sulle derrate alimentari, LDerr) | | Art. 34 (Ricerca e formazione degli organi di controllo)<br>Art. 41 (Compiti dei Cantoni: formazione e perfezionamento) | 14 milioni di franchi<br>(a partire dal 2009: 16 milioni di franchi) | UFSP |
| RS 818.101<br>Legge federale del 18 dicembre 1970 per la lotta contro le malattie trasmissibili dell'uomo (Legge sulle epidemie) | | Art. 4 (Formazione e perfezionamento del personale specializzato) | Nessuna indicazione | UFSP |
| RS 822.32<br>Decreto federale del 12 febbraio 1949 che promuove il lavoro a domicilio (stato: 16 marzo 2001) | | Art. 3 lett. b (Sussidi per formare dirigenti di corsi o per il perfezionamento professionale di lavoratori a domicilio) | 90 000.- di franchi | SECO |
| RS 823.11<br>Legge federale del 6 ottobre 1989 sul collocamento e il personale a prestito (Legge sul collocamento, LC) | | Art. 28 (provvedimenti particolari per lottare contro la disoccupazione)<br>Art. 31 (Autorità federale) | Ca. 5 milioni di franchi | SECO |
| RS 823.201<br>Ordinanza del 21 maggio 2003 sui lavoratori distaccati in Svizzera (ODist) | | Art. 13 | 100 000.- di franchi | SECO |
| RS 823.33<br>Legge federale del 20 dicembre 1985 sulla costituzione di riserve di crisi beneficianti di sgravi fiscali (LCRC) | | Art. 10 (Provvedimenti intesi a procurare occasioni di lavoro, tra cui la riqualificazione e il perfezionamento professionale) | Nessuna indicazione | SECO |
| RS 831.10<br>Legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) | Perfezionamento di personale ausiliario: sussidi nell'ambito di contratti di prestazione con istituti di assistenza agli anziani attivi in tutta la Svizzera e di utilità pubblica | Art. 101$^{bis}$ (Sussidi per l'assistenza alle persone anziane) | 3,5 – 4,2 milioni di franchi (fascia degli ultimi anni) | UFAS |

| Atto legislativo | Provvedimenti a favore della formazione continua | Articolo | Stanziamentian nuali della Confederazione (2007) | Ufficio competente |
|---|---|---|---|---|
| RS 833.1<br>Legge federale del 19 giugno 1992 sull'assicurazione militare (LAM) | | Art. 35 (Orientamento professionale)<br>Art. 36 (Prima formazione professionale)<br>Art. 37 (Riformazione professionale) | Nessuna indicazione | DDPS |
| RS 837.0<br>Legge federale del 25 giugno 1982 su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, LADI) | A seconda della disoccupazione (importo massimo di 3 500 franchi per disoccupato e anno).<br>Costi riportati = provvedimenti di formazione (corsi, aziende di esercitazione e stage di formazione) | Art. 60 (Partecipazione a provvedimenti di formazione)<br>Art. 61 (Sussidi agli organizzatori)<br>Art. 66a (Assegni di formazione) | '04: 356 milioni di franchi<br>'05: 339 milioni di franchi<br>'06: 305 milioni di franchi<br>'07: 247 milioni di franchi | SECO |
| RS 910.1<br>Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (Legge sull'agricoltura, LAgr) | | Art. 136 (Compiti e organizzazione) | 11,3 milioni di franchi | UFAG |
| RS 916.402<br>Ordinanza del 24 gennaio 2007 concernente la formazione, il perfezionamento e l'aggiornamento delle persone impiegate nel Servizio veterinario pubblico | | | '08: 220 000.- franchi | UFV |
| RS 921.0<br>Legge federale del 4 ottobre 1991 sulle foreste (Legge forestale, LFO) | | Art. 29 (Compiti formative della Confederazione)<br>Art. 30 (Compiti dei Cantoni) | 0,4 milioni di franchi | UFAM |
| RS 922.0<br>Legge federale del 20 giugno 1986 su la caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (Legge sulla caccia, LCP) | | Art. 14 (Informazione, formazione e ricerca) | Nessuna indicazione | UFAM |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| RS 923.0<br>Legge federale del 21 giugno 1991 sulla pesca (LFSP) | | Art. 13 (Formazione e perfezionamento professionale)<br>Art. 23 (Sorveglianza della pesca) | Nessuna indicazione | UFAM |
| RS 935.22<br>Legge federale del 10 ottobre 1997 che promuove l'innovazione e la collaborazione nel turismo | | Art. 2 (Progetti beneficiari) | Nessuna indicazione | SECO |

Ulteriori ambiti

| Atto legislativo | Provvedimenti a favore della formazione continua | Articolo | Stanziamentian nuali della Confederazione (2007) | ufficio competente |
|---|---|---|---|---|
| Direttive del DFI del 20 gennaio 1992 concernenti l'utilizzo del credito di promozione della formazione culturale degli adulti | Nell'ambito dell'«educazione culturale degli adulti» si tratta di sussidi versati a organizzazioni culturali di formazione degli adulti attive nell'interesse nazionale. Il sostegno avviene sotto forma di aiuti finanziari annuali destinati alla preparazione e allo svolgimento delle attività statutarie regolari di un'organizzazione. | | 1,5 milioni di franchi | UFC |
| Programmi internazionali di formazione continua | | | Nessuna indicazione | SER |

## 5.4 Informazioni di fondo sul finanziamento

La formazione continua viene finanziata soprattutto privatamente. La percentuale di partecipazione lascia supporre che partecipanti e aziende siano disposti a sostenere tali costi e dunque che la formazione continua permetta di aumentare, anche e soprattutto per i privati, il profitto derivante dall'attività formativa.

L'organizzazione della formazione continua secondo le regole del mercato si è dimostrata valida. Se tali sono le premesse, un intervento statale non risulta necessario. D'altro canto però, proprio in una mera logica di mercato emergono anche carenze. Inoltre la formazione include anche aspetti che vanno al di là di una visione puramente economica.

Un contributo statale alla formazione continua dovrebbe seguire criteri univoci. Nella scelta degli strumenti di finanziamento devono essere considerate in particolare le reali conseguenze della partecipazione alla formazione continua (fra l'altro esclusione dell'effetto peso morto), il mercato del lavoro, il carico amministrativo nonché eventuali passaggi di competenze fra Confederazione e Cantoni. Ultimamente, oltre al sostegno degli operatori che ofrono la formazione, quale strumento di finanziamento vengono considerate anche misure orientate al pubblico, principalmente buoni di formazione e detrazioni fiscali.

Nel paragrafo seguente vengono descritti a grandi linee i due approcci per il finanziamento, quello rivolto all'offerta e quello rivolto alla domanda; vengono inoltre presentati gli strumenti attualmente in discussione a livello politico.

### 5.4.1 Finanziamento delle offerte

A livello svizzero non esistono dati per poter effettuare confronti in merito al numero di istituti beneficiari, alla percentuale o all'ammontare del finanziamento da parte dello Stato. Generalmente, nel finanziamento di un'offerta si corre il rischio che con il passare del tempo la comparabilità e la logica dei criteri di sovvenzione diventino sempre meno chiare a scapito della trasparenza delle spese statali.

Accanto al finanziamento indirizzato alla domanda di prestazioni, una via percorribile potrebbe essere l'impostazione di un sostegno maggiormente incentrato sul singolo progetto piuttosto che sull'istituto.

### 5.4.2 Finanziamento incentrato sulla domanda

Per mantenere viva la concorrenza, una modalità di finanziamento orientata ai destinatari meglio si presta rispetto ad una modalità orientata agli operatori che offrono i corsi. In tal modo si incentivano gli operatori ad aumentare l'attrattiva delle loro offerte e a contenere i costi. Il finanziamento rivolto ai destinatari permette anche di offrire a tutti la stessa base di partenza in considerazione della varietà di operatori e offerte.

#### Deduzioni fiscali

Per quanto concerne le deduzioni fiscali, cinque interventi parlamentari devono ancora essere trattati dal Parlamento. Secondo il diritto tributario in vigore, le spese di formazione continua possono essere dedotte dal reddito a titolo di costi di conseguimento. Non sono invece deducibili i costi per la formazione (costi per la prima formazione, formazioni che non hanno alcun legame con il reddito da attività lucrativa), considerati normali costi per il mantenimento del tenore di vita.

La Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) si è interessata alla questione approvando la mozione della Commissione «Trattamento fiscale corretto delle spese di formazione e di perfezionamento» (08.3450). La mozione è stata accolta dal Consiglio agli Stati nella sessione autunnale 2008. La CET del Consiglio nazionale ha approvato la mozione nella primavera 2009. Il Consiglio nazionale ha trasmesso la mozione al Consiglio federale alla fine di settembre dello stesso anno[47]. L'attuazione dell'articolo 64a Cost. deve tenere conto dei lavori previsti per l'attuazione della mozione.

La mozione persegue lo scopo di trattare i costi della formazione e della formazione continua conformemente al principio costituzionale dell'imposizione secondo la capacità economica. Con un disciplinamento più chiaro dovrebbe inoltre essere possibile limitare le divergenze d'interpretazione da parte dei Cantoni che danno sempre adito a contrarietà. Oltre alle considerazioni in merito ad un'imposizione fiscale corretta, anche l'instaurarsi di un clima favorevole alle prestazioni e alla formazione ha rivestito grande importanza.

Secondo la proposta del Consiglio degli Stati non deve essere concessa la deducibilità solamente nel caso di una formazione che permetta migliori prestazioni nella professione attuale, bensì anche per le formazioni che consentono un avanzamento o un riorientamento professionale, fino ad un tetto massimo stabilito.

Stando ai calcoli dell'Amministrazione federale delle finanze[48], la possibilità di dedurre le spese di formazione come appena precisato provocherebbe una diminuzione delle entrate federali e cantonali di circa 50 milioni di franchi. L'Amministrazione federale delle contribuzioni ha incaricato il prof. Stefan C.

[47] Altri interventi parlamentari sulle spese di formazione e perfezionamento non hanno avuto seguito (04.432, iniziativa parlamentare Simoneschi-Cortesi; 05.301, iniziativa cantonale SG; 07.309, iniziativa cantonale GL).
[48] Cfr. anche lo studio del prof. Stefan C. Wolter, Università di Berna, commissionato dall'Amministrazione delle finanze http://www.estv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/gutachten01.htm (stato: 13.3.2009; solo tedesco).

Wolter di compiere una perizia sul trattamento fiscale delle spese per formazione e perfezionamento. Detta perizia giunge alla conclusione che l'estensione della deducibilità dei costi per la formazione continuna come incentivo è meno efficace in termini di precisione nel raggiungere le categorie auspicate, di effetto peso morto e di incentivazione rispetto ad altri strumenti (buoni di formazione, ecc.). Le detrazioni hanno un'efficacia piuttosto modesta sugli strati sociali meno propensi alla formazione ed economicamente deboli, dato che per l'effetto della progressione lo sgravio fiscale e quindi l'incentivo rappresentato dalle detrazioni per queste categorie è senza dubbio scarso e oltretutto la riduzione dell'onere dei costi con le detrazioni fiscali si produce retroattivamente.

**Buoni di formazione**

I buoni di formazione si rivelano uno strumento particolarmente adatto per aumentare la motivazione e la partecipazione alla formazione continua. Sulla loro effettiva efficacia non si hanno tuttavia risultati definitivi.

Per poter aumentare le proprie conoscenze in merito, l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT), su raccomandazione del *Forum Weiterbildung Schweiz* e della Commissione federale della formazione professionale, ha commissionato un progetto pilota. La *Forschungsstelle für Bildungsökonomie* dell'Università di Berna ha distribuito buoni di formazione a 2 400 persone scelte a caso che hanno potuto utilizzarli scegliendo liberamente fra le offerte di formazione continua. Il comportamento di questo gruppo è stato confrontato con quello di altre 10 000 persone che non avevano ricevuto i buoni.

I risultati, pubblicati nel mese di febbraio 2009[49], dimostrano che grazie ad un aiuto finanziario aumenta la frequenza di corsi di formazione continua da parte delle persone che fino ad allora avevano dimostrato scarso interesse in materia. Se però si considera l'efficacia della misura per altri gruppi di destinatari e sul mercato del lavoro, l'impiego sistematico di buoni di formazione non è da incoraggiare.

- Tra le persone con una formazione post-obbligatoria si osserva il cosiddetto effetto peso morto: in questo gruppo solo in un caso su tre i buoni hanno portato alla frequenza di un corso di formazione continua che altrimenti non sarebbe stato seguito;
- in relazione alle persone che hanno impiegato il buono per la formazione continua non si constatano, almeno a breve termine, effetti positivi sul mercato del lavoro: un argomento a priori piuttosto contrario a un massiccio intervento pubblico a sostegno del finanziamento della formazione continua.

Lo studio dimostra inoltre che una buona partecipazione si delinea solamente a partire da importi di una certa entità, tra i 750 e i 1 500 franchi. Un finanziamento pubblico mediante buoni di formazione si giustificherebbe dunque solamente per un ristretto gruppo di destinatari, anche per motivi economici.

I risultati dello studio confermano le esperienze fatte nel Cantone di Ginevra, dove la distribuzione di buoni per la formazione continua è sancita dalla legge cantonale del 2001 sull'educazione degli adulti[50]. I buoni hanno un valore massimo di 750 franchi, sono cumulabili su un periodo di tre anni e possono essere impiegati per corsi a partire da 40 lezioni.

Come risulta da una valutazione[51] condotta negli anni 2001-2004, in quell'arco di tempo hanno richiesto i buoni di formazione circa 6 000 persone. Tipicamente hanno fatto ricorso ai buoni, secondo la valutazione, donne di nazionalità svizzera di età tra i 21 e i 43 anni, sposate, senza figli e con un buon livello di istruzione. Solo il 10 per cento dei fruitori dei buoni risultavano appartenere alla categoria principale che si voleva raggiungere, quella cioè delle persone non propense ad attività di formazione. Uno dei motivi è la mancanza di offerte specificamente rivolte a tali gruppi. L'effetto peso morto risulta dal fatto che oltre l'80 per cento dei fruitori di buoni ha fatto richiesta di questo tipo di finanziamento quando aveva già deciso di seguire una formazione continua oppure quando questa era già in corso.

[49] Wolter S., 2009
[50] Loi sur la formation continue des adultes (LCFA) du 18 mai 2000 (RSG C 2 08)
[51] Rapporto all'indirizzo seguente (stato: 15.09.2009):
http://etat.geneve.ch/cepp/faq.jsp?id=2962&id1=2733&id2=2618

**Esperienze all'estero di finanziamenti incentrati sulla domanda**

All'estero sono state avviate numerose sperimentazioni con altri strumenti di finanziamento della formazione continua incentrati sulla domanda[52]. Oltre ai buoni di formazione sono stati introdotti anche i conti risparmio e il rimborso.

- Conti risparmio: i gruppi di destinatari possono aprire un conto che viene alimentato dallo Stato, in parte anche dal datore di lavoro e - esentasse - dal titolare. Il capitale disponibile può essere utilizzato per diverse misure di formazione continua.
- Rimborso delle spese sostenute per la formazione: i costi della formazione continua professionale vengono rimborsati ai gruppi di destinatari fino ad un importo massimo.

Neppure i risultati ottenuti con tali misure sono univoci e non possono essere trasposti direttamente alla Svizzera a causa della diversità dei sistemi formativi. Se tuttavia tali strumenti dovessero essere adottati anche da noi, come nel caso dei buoni di formazione, andrebbero attentamente osservati l'effetto peso morto, le conseguenze sul mercato del lavoro e l'onere amministrativo che ne deriva.

[52] Cfr. Rapporto del Consiglio federale sul finanziamento della formazione continua indirizzato alla domanda (2005), cap. 4.3

## 5.5 Bibliografia


Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa (2006). *Bildungsbericht Schweiz 2006*. Aarau.

Commissione delle Comunità europee (2000). Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente. Bruxelles.

Commissione delle Comunità europee (2001). *Aktionsplan Lebenslanges Lernen.* Bruxelles.

Commissione delle Comunità europee (2007). *Piano d'azione in materia di istruzione e di formazione degli adulti: è sempre il momento di imparare.* Bruxelles.

Commissione delle Comunità europee, Generaldirektion Bildung und Kultur, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales (2001): Mitteilungen der Kommission: *Einen europäischen Raum des Lebenslangen Lernens schaffen*. November 2001. Bruxelles.

Ehrenzeller, B., & Sahlfeld, K. (2008). *St. Galler Kommentar zu den Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung*. In Ehrenzeller, B., Mastronardi, P., Vallender, K. A., & Schweizer, R. (Eds.), *Die schweizerisches Bundesverfassung: Kommentar* (pp. 1107-1122). Zürich/St. Gallen: Dike/Schulthess Juristische Medien AG.

Ehrzenzeller, B. (2009). *Umsetzungsmöglichkeiten von Art. 64a BV*. Gutachten zuhanden der Expertengruppe Weiterbildung. St. Gallen. www.bbt.admin.ch

Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (2004), berufen vom Bundesministerium für Bildung und Forschung. *Finanzierung Lebenslangen Lernens – der Weg in die Zukunft.* Schlussbericht. Bielefeld.

http://www.edk.ch/dyn/bin/12961-13436-1-eurydice_07d.pdf. Stand. 05.11.2007.

Information Dokumentation Erziehung Schweiz IDES: *Weiterbildung*. 2007.

Messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008 – 2011 (ERI) del gennaio 2007 (07.012), Foglio federale 2007, pagg. 1132 – 1324.

Messaggio concernente la legge federale sulla promozione della cultura (Legge sulla promozione della cultura, LPCu) dell'8 giugno 2007 (07.043), Foglio federale 2007, pagg. 4421 - 4448.

OCSE (2005). *Bildung auf einen Blick*. OECD-Indikatoren 2005. Parigi: OCSE.

Rapporto del Consiglio federale del 26 ottobre 2005 sul sostegno alla formazione continua orientato alla domanda (in adempimento del postulato della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura CS 00.3197 «Formazione continua incentrata sulla domanda» e del postulato della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura CN 00.3605 «Formazione continua incentrata sulla domanda»).

Rapporto del Consiglio federale sulla formazione continua nel diritto del lavoro del 9 aprile 2003 in adempimento del postulato Paul Rechsteiner del 20 marzo 1996 (96.3094), pag. 29 e segg.

Rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale del 23 giugno 2005 sull'iniziativa parlamentare «Articolo quadro sulla formazione nella Costituzione federale» (97.419), Foglio federale 2005 pagg. 4893 - 4952. Il parere del Consiglio federale del 17 agosto segue alle pagg. 4957 - 4966.

Reichert, S. (2007). *Universitäre Weiterbildung in der Schweiz: Bestandesaufnahme und Perspektiven im europäischen Vergleich*. Berna: Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca SER.

Schräder Naef, R. und Jörg-Fromm, R. (2004). *„Wie wirkt sich der nachgeholte Lehrabschluss aus? Studie im Rahmen des NFP 43*. Berna/Aarau.

Ufficio federale di metrologia (Metas), *Die neue ISO 10015: eine Norm für die Aus- und Weiterbildung*, sasFORUM 1/2003, Berna.

Ufficio federale di statistica (2005). *Grundkompetenzen von Erwachsenen. Erste Ergebnisse der All-Erhebung - Adult Literacy and Lifeskills.* Neuchâtel.

Ufficio federale di statistica (2006). *Lebenslanges Lernen und Weiterbildung*. *Bestandesaufnahme der internationalen Indikatoren und ausgewählte Resultate*. Neuchâtel.

Ufficio federale di statistica (2006). *Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz*. Neuchâtel.

Ufficio federale di statistica (2007). *Teilnahme an Weiterbildung in der Schweiz*. Primi risultati del modulo «formazione continua» della Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera 2006. Neuchâtel.

Ufficio federale di statistica (2008). *Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz.* Bericht 2008. Neuchâtel.

Ufficio federale di statistica (2008). La popolazione della Svizzera 2007. Neuchâtel.

Ufficio federale di statistica (2008). RIFOS 2007 in breve. Principali risultati della Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera. Neuchâtel.

Ufficio federale di statistica (2008): *Arbeit und Erwerb*. In: Panorama, febbraio 2008, pagg. 1-9.

Weber, K. und Tremel, P. (2008). *Expertise Weiterbildung*. Ein institutioneller Blick. Università di Berna: Koordinationsstelle für Weiterbildung. www.bbt.admin.ch

Wolter, S. (2009). Formazione continua e buoni di formazione – Risultati di un esperimento sul campo. Berna.