

Interface Politikstudien Forschung Beratung per la promozione delle competenze di base

Tra logica amministrativa e orientamento ai gruppi target

Secondo la FSEA (Federazione Svizzera per la Formazione Continua), in Svizzera circa mezzo milione di persone abili al lavoro non possiede sufficienti competenze di base – quali leggere, scrivere, parlare, fare calcoli matematici o usare applicazioni informatiche di base. Da molti anni, organizzazioni pubbliche e private lavorano per ridurre questa cifra, facendo tuttavia registrare successi moderati. L'eterogeneità dei gruppi target, il senso di vergogna delle persone interessate e il fatto che le offerte non siano orientate ai loro bisogni reali rendono infatti difficile questo compito. Uno studio di Interface Politikstudien Forschung Beratung analizza questi fattori in dettaglio e fornisce corrispondenti proposte. In particolare, una chiara definizione delle responsabilità tra i vari organi amministrativi sarebbe di grande importanza per rendere più efficace la cooperazione (interistituzionale). © Egelmair Photography

Il possesso di competenze di base è un requisito fondamentale affinché gli adulti possano affrontare la vita quotidiana, accedere al mondo del lavoro e frequentare programmi di formazione. Insieme ai Cantoni, la Confederazione si impegna affinché essi possano mantenere le competenze di base di cui già dispongono e acquisirne di nuove. La Legge federale sulla formazione continua (LFCo), che prevede aiuti finanziari da parte della Confederazione ai Cantoni (articolo 16), è una delle basi di tale impegno.

Lo studio qui presentato, condotto da Interface Politikstudien Forschung Beratung per conto della cooperazione interistituzionale nazionale, ha analizzato la situazione della promozione delle competenze di base in Svizzera nel 2021 in merito a interfacce e aspetti qualitativi. Dal punto di vista metodologico, tale studio si è basato su un'analisi documentale e su interviste a esperti, nonché su un sondaggio online condotto fra uffici amministrativi cantonali ed enti di formazione continua. Oltre a ciò, sono stati selezionati cinque Cantoni per lo studio di specifici casi ed è stato fatto un ritratto dell'implementazione della promozione delle competenze di base.

Cos'è la cooperazione interistituzionale (CII)?

Per CII si intende la collaborazione di due o più istituzioni nell'ambito della sicurezza sociale, dell'integrazione e della formazione. Essa può avere luogo sia a livello strutturale sia in relazione a singoli casi, tanto a livello nazionale quanto a livello cantonale. Il suo obiettivo consiste nel garantire l'armonizzazione delle condizioni quadro istituzionali e delle disposizioni legali, in modo da migliorare le possibilità di integrazione delle persone nella formazione e nel lavoro.

Dall'entrata in vigore della LFCo nel 2017, le competenze di base sono diventate sempre più un tema potenziale per la CII. Lo studio qui presentato è stato voluto dalla CII nazionale per appurare in che misura dovrebbe occuparsi della promozione delle competenze di base.

Maggiori informazioni sullo scopo e la missione della CII nazionale si trovano sul suo sito web (<https://www.iiz.ch/it/chi-siamo>).

Quali gruppi target hanno bisogno della promozione delle competenze di base?

I gruppi di popolazione per cui si rende necessaria la promozione delle competenze di base sono diversi. Ciò che hanno in comune, tuttavia, è spesso il fatto di essere vulnerabili e difficili a raggiungere. Tali gruppi si distinguono dalla "popolazione normale" perché si trovano in situazioni di vita limitanti. Queste includono, per esempio:

- Basso reddito
- Disoccupazione
- Istruzione insufficiente
- Monoparentalità
- Lingua straniera
- Appartenenza a una minoranza
- Povertà ^[1] (#_ftn1)

Raggiungere un gruppo target così eterogeneo è una sfida fondamentale per la promozione delle competenze di base. Oltre all'eterogeneità, gioca un ruolo anche il senso di vergogna, motivo per cui le persone sono particolarmente difficili da raggiungere.

Questi fattori possono verificarsi singolarmente o in combinazione tra loro – ed è ovvio che determinano una grande eterogeneità di fabbisogni nei gruppi target. Per esempio, i fabbisogni in termini di formati e contenuti di una donna che sia madre sola, sia richiedente asilo e sia cresciuta senza frequentare una scuola, differiscono da quelle di uno svizzero senza figli che pur avendo completato un intero percorso scolastico in Svizzera ha competenze di base deficitarie.

Raggiungere un gruppo target così eterogeneo è una sfida fondamentale per la promozione delle competenze di base. Oltre all'eterogeneità, gioca un ruolo anche il senso di vergogna, motivo per cui le persone sono particolarmente difficili da raggiungere. Tale vergogna è specialmente diffusa tra gli adulti che non hanno un lavoro e tra quelli che svolgono professioni poco remunerative pur avendo frequentato il sistema formativo svizzero. A seguito di esperienze formative scoraggianti e demotivanti vissute in gioventù, queste persone si sentono bloccate, hanno poca fiducia in sé e si sentono in imbarazzo nell'ammettere le proprie carenze formative e nel frequentare corsi di formazione di base.^[2]

Cosa serve per promuovere le competenze di base degli adulti?

I corsi di competenze di base sono offerti da enti di formazione continua. Essi includono grandi enti di livello nazionale o regionale, istituzioni non-profit e piccole organizzazioni locali, quali centri di aggregazione di quartiere o associazioni di volontariato.

Con l'introduzione della LFCo, alla Confederazione e ai Cantoni è stato assegnato congiuntamente l'incarico di attivarsi, in modo complementare alla legislazione esistente, nell'ambito delle competenze di base. La SEFRI è responsabile dell'erogazione degli aiuti finanziari previsti dalla LFCo. Tuttavia, oltre alla SEFRI, esistono ulteriori uffici federali che promuovono le competenze di base nel contesto dell'aiuto sociale (Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS), in quello dell'integrazione (Segreteria di Stato per la migrazione SEM) e in quello della disoccupazione e delle relative misure a livello di mercato del lavoro (Segreteria di Stato dell'economia SECO). La LFCo mira a sfruttare queste sinergie, a realizzare un coordinamento nell'ambito della promozione delle competenze di base fra altri uffici federali e altri attori (art. 15 cpv. 2 LFCo) nonché a colmare le lacune nei finanziamenti.

Quali sfide si presentano in sede di realizzazione?

La promozione delle competenze di base viene attuata nei Cantoni. Una sfida è qui rappresentata dalla presenza di diversi enti amministrativi che operano con

Il problema è aggravato da un'ampia sovrapposizione fra i gruppi target e da priorità di finanziamento poco chiare. Ne conseguono strutture parallele e inefficienze.

diverse modalità di finanziamento (finanziamento dell'oggetto/del soggetto), diverse modalità di gestione dei casi e diverse logiche (logiche assicurative, quali AVS/AI, contrapposte ad altre logiche come nella LStrI o nella LFCo). Il problema è aggravato da un'ampia sovrapposizione fra i gruppi target e da priorità di finanziamento poco chiare. Ne conseguono strutture parallele e inefficienze. Può così accadere che certi gruppi target vengano finanziati due volte: un'amministrazione finanzia direttamente una persona per la frequenza di un corso (finanziamento del soggetto), mentre l'altra amministrazione finanzia l'intera offerta formativa (finanziamento dell'oggetto). Un ulteriore problema è rappresentato dalle lacune nella promozione delle competenze di base. A causa della mancanza di una gestione dei casi e di logiche di sistema diverse, è infatti possibile che il finanziamento diretto a una certa persona per la frequenza di una formazione cessi in seguito al suo inserimento nel mercato del lavoro, poiché nella logica dell'assicurazione contro la disoccupazione non sono a quel punto possibili ulteriori finanziamenti. Tuttavia, per le persone interessate sarebbe necessario continuare a frequentare corsi (consolidamento e applicazione di quanto appreso) anche dopo avere trovato un lavoro. Attualmente l'organizzazione del finanziamento della prosecuzione dei corsi è direttamente a loro carico – ma in considerazione della loro vulnerabilità, delle diverse autorità e delle diverse disposizioni, ciò risulta spesso impossibile. Di conseguenza, c'è il rischio che le competenze acquisite non vengano consolidate e che i finanziamenti erogati siano alla fine inefficaci.

In cosa consiste la qualità di un corso?

Affinché i corsi di promozione delle competenze di base siano il più efficaci possibile, è essenziale che essi siano progettati e mantenuti a un adeguato livello di qualità. Ciò include, in particolare, la garanzia che l'offerta tenga conto degli eterogenei fabbisogni dei gruppi target vulnerabili, strutturando di conseguenza sia i contenuti sia l'organizzazione dei corsi. Formati flessibili consentono per esempio di partecipare anche a persone occupate su più posti di lavoro, che hanno figli o che hanno orari di lavoro irregolari:

Aspetti di qualità degli enti di formazione continua	Effetti immediati sui gruppi target
<p><i>Realizzazione dell'offerta formativa</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Contenuti dei corsi (adeguati al gruppo target, collegati alla vita quotidiana, con competenze trasversali, individualizzati) – Formato/metodo del corso (di facile accesso, locale, con orari e sede adeguati ai gruppi target, in considerazione dei loro impegni di lavoro e familiari) 	<p><i>Miglioramento delle seguenti competenze di base:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Leggere e scrivere – Parlare/capacità di esprimersi – Matematica quotidiana – Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)
<p><i>Misure per raggiungere il gruppo target</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Misure di pubblicità dei corsi – Collaborazione con persone che possono intermediare 	<p><i>Aumento delle competenze trasversali e personali</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Competenza di apprendimento, responsabilità personale e autonomia – Capacità di risolvere problemi – Autostima e fiducia in sé – Motivazione all'apprendimento e desiderio di formarsi
<p><i>Consulenza rivolta al gruppo target/alle persone partecipanti</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Accompagnamento e consulenza all'apprendimento – Consulenza/supporto alla transizione 	
<p><i>Prestazioni amministrative</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Valutazione dei corsi/reporting – Emissione di certificati 	

Grafica 1: Aspetti di qualità dei corsi di competenze di base; Fonte: rappresentazione di Interface.

Lo studio conclude che i corsi più adatti a promuovere le competenze di base sono quelli a bassa soglia di accesso ed espressamente orientati ai gruppi target.

Lo studio conclude che i corsi più adatti a promuovere le competenze di base sono quelli a bassa soglia di accesso ed espressamente orientati ai gruppi target. Tuttavia, essi rappresentano una sfida per formatrici e formatori: per poter rispondere adeguatamente alle esigenze dei propri specifici gruppi target, dovrebbero infatti possedere almeno un certificato FSEA Formatrice/Formatore di adulti. Occorrerebbe altresì un piano nazionale che includa ulteriori qualifiche didattiche per formatrici e formatori nell'area delle competenze di base. Al fine di migliorare la qualità dell'insegnamento, tali qualifiche dovrebbero riguardare anche temi quali la diversità culturale, l'analfabetismo e l'analfabetismo funzionale.

È altresì opportuno promuovere offerte di prossimità e a bassa soglia di accesso, quali i *Lernstuben del Cantone di Zurigo* (<https://www.lernstuben.ch/lernstuben-ueberblick-page>) – che offrono sostegno e consulenza in un ambiente riservato e affidabile – cosa particolarmente importante per le persone che devono affrontare il senso di vergogna.

I principali responsabili dell'assicurazione della qualità e dello sviluppo dei corsi sono gli enti di formazione continua. Tuttavia, la LFCo stabilisce che sia la Confederazione sia i Cantoni possono intervenire nelle procedure di assicurazione della qualità e di sviluppo al fine di garantire la trasparenza e la comparabilità dei programmi di formazione continua. Per esempio, i Cantoni possono definire standard e criteri di

qualità nell'ambito del finanziamento e dell'organizzazione dei corsi (per esempio tramite una convenzione sulle prestazioni). Inoltre, alcuni Cantoni prescrivono una certificazione con label di qualità quali *eduQua* (<https://alice.ch/it/qualita/il-label-di-qualita-eduqua/>) o *IN-Qualis* (<https://arbeitsintegrationschweiz.ch/de/in-qualis/>). Tuttavia, l'ottenimento di un label di qualità rappresenta una sfida in termini di impegno e di costi, soprattutto per gli enti di formazione continua costituiti da piccole associazioni. Lo studio ritiene pertanto che l'introduzione a livello nazionale di tali label per tutti gli enti di formazione continua non sia al momento un'opzione realistica.

Conclusione: quali sono le possibili soluzioni?

I Cantoni e gli enti di formazione hanno il dovere di adattare i loro corsi alle esigenze dei propri gruppi target sia in termini di formato sia di contenuto.

Lo studio ha evidenziato quali enti amministrativi siano attivi nella promozione delle competenze di base e come collaborino con gli enti di formazione continua nelle aree del finanziamento e della qualità. I risultati mostrano che, al momento dello studio, le strutture di finanziamento tra le diverse aree non sono sufficientemente armonizzate, e ciò provoca inefficienze, duplicazioni e lacune. Ai fini di una promozione delle competenze di base efficiente e di qualità, è necessario che il tema sia inquadrato a partire dalla prospettiva del gruppo target piuttosto che in base a logiche amministrative. Ciò mette in evidenza l'importanza dei seguenti punti:

- *Definizione delle interfacce*: una chiara definizione delle responsabilità tra i vari organi amministrativi è fondamentale per rendere maggiormente efficace la cooperazione (interistituzionale). In particolare, gli uffici amministrativi competenti per la formazione e l'integrazione dovrebbero far parte della CII cantonale in tutti i Cantoni.[3] (#_ftn3)
- *Armonizzazione delle modalità di finanziamento e introduzione di piani di finanziamento*: orientare i finanziamenti ai fabbisogni dei gruppi target è un buon modo per semplificare i processi di finanziamento della promozione delle competenze di base. Le diverse modalità di finanziamento all'interno dei Cantoni possono essere superate attraverso piani di finanziamento congiunti che siano espressamente orientati ai gruppi target che si vuole raggiungere.

- *Progettazione di corsi orientati ai gruppi target e di facile accesso:* i Cantoni e gli enti di formazione hanno il dovere di adattare i loro corsi alle esigenze dei propri gruppi target sia in termini di formato sia di contenuto. Ciò va di pari passo con un sostegno a bassa soglia rivolto alle persone interessate.

[1] Stamm (2003): Retrospektive Literaturstudie zum Begriff Vulnerabilität. Herchen + Herchen. Francoforte sul Meno.

[2] Faulstich, Peter (2011): Weiterbildungsbeteiligung: Volk – Stand – Klasse – Schichten und Soziale Milieus. In: Gieseke, Wiltrud/Ludwig, Joachim (curatori): Hans Tietgens. Ein Leben für die Erwachsenenbildung. Theoretiker und Gestalter in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Erwachsenenpädagogischer Report. Berlino: Humboldt-Universität Berlin, 211-218.

[3] CII (2023): Progetto CII "Promozione delle competenze di base: cooperazione e qualità": contesto e panoramica, controllato il 24.9.2024.

Questo lavoro è protetto da copyright. È consentito qualsiasi uso, tranne quello commerciale. La riproduzione con la stessa licenza è possibile, ma richiede l'attribuzione dell'autore.