



Consultazione concernente una Legge federale sulla formazione continua (LFCo)

Rapporto esplicativo

Stato: 21 ottobre 2011

Indice

1	Compendio	4
2	Situazione iniziale	8
2.1	L'importanza della formazione continua.....	8
2.2	Partecipazione all'apprendimento permanente.....	11
2.3	Formazione continua nello spazio formativo svizzero: definizioni.....	13
2.4	Mercato della formazione continua.....	15
3	Politica della Confederazione in materia di formazione continua	16
3.1	Stato della politica in materia di formazione continua.....	16
3.2	La formazione continua nella legislazione federale.....	19
3.3	Regolamentazioni cantonali.....	20
3.4	Necessità d'intervento e obiettivi.....	21
3.4.1	Uniformità terminologica.....	21
3.4.2	Attuazione del mandato costituzionale.....	21
3.4.3	Migliorare le condizioni quadro.....	22
3.4.4	Promuovere la partecipazione alla formazione continua.....	23
3.5	Commissione d'esperti.....	24
4	Questioni di fondo del disegno di legge	26
4.1	Chiarimento terminologico e delimitazioni.....	26
4.2	Basi costituzionali del disegno di legge.....	27
4.2.1	Considerazioni generali.....	27
4.2.2	Rapporto con l'articolo costituzionale sulle scuole universitarie.....	28
4.3	Legge di principio.....	29
4.3.1	Coerenza anziché disciplinamento.....	29
4.3.2	Disciplinamento della formazione continua eterogenea.....	30
4.3.3	Condizioni quadro anche in altre leggi.....	30
4.4	Potenziamento della concorrenza.....	31
4.5	Principi.....	31
4.5.1	Responsabilità per la formazione continua.....	31
4.5.2	Qualità.....	32
4.5.3	Convalida degli apprendimenti acquisiti.....	32
4.5.4	Miglioramento delle pari opportunità;.....	33
4.5.5	Divieto di perturbazione della concorrenza.....	34
4.6	Premesse per la promozione da parte della Confederazione.....	34
4.7	Competenze di base degli adulti.....	34
4.8	Statistica e monitoraggio.....	37
4.9	Conferenza sulla formazione continua.....	37
5	Aspetti giuridici e finanziari	39
5.1	Costituzionalità.....	39
5.2	Rapporto con il diritto europeo.....	39
5.3	Ripercussioni finanziarie.....	40
5.4	Ripercussioni sulle leggi speciali della Confederazione.....	41
5.5	Fabbisogno e possibilità di un intervento statale.....	41
5.6	Delega di competenze legislative.....	42
5.7	Ripercussioni sui Cantoni.....	42
5.8	Ripercussioni su economia e società.....	43
5.9	Rapporto con il programma di legislatura.....	43

6	Commenti alle disposizioni della legge	44
7	Bibliografia.....	58
8	Allegato.....	61

1 Compendio

Il 21 maggio 2006 il popolo e i Cantoni hanno approvato a larga maggioranza le nuove disposizioni costituzionali in materia di formazione. In ragione della riorganizzazione legislativa in materia di formazione, la Confederazione e i Cantoni hanno il compito di provvedere insieme a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero (art. 61a della Costituzione federale del 18 aprile 1999, Cost.¹). Oltre al settore scolastico cantonale (art. 62 Cost.), costituiscono tale spazio formativo la formazione professionale (art. 63 Cost.), le scuole universitarie (art. 63a Cost.), la ricerca (art. 64 Cost.) e il perfezionamento² (art. 64a Cost.) nonché ulteriori disposizioni costituzionali (capitolo 2 sezione 3 Cost.).

Con l'articolo 64a Cost., la formazione continua è stata disciplinata per la prima volta a livello costituzionale e integrata nella politica in materia di formazione. Nel contempo, grazie all'esplicito inserimento della formazione continua nella Costituzione, è stato completato lo spazio formativo svizzero. Mancava sinora una base legale che consentisse di collocare la formazione continua in un quadro formativo integrato e, in tal modo, di praticare una politica uniforme in materia di formazione continua. Varie leggi speciali – diverse delle quali esulano dallo spazio formativo – contengono disposizioni sulla formazione continua.

Forte del mandato di stabilire una serie di principi concernenti la formazione continua, la Confederazione ha ora la competenza di promuovere la formazione continua e il compito di fissare ambiti e criteri a livello di leggi.

Parte dello spazio formativo

La formazione continua è il frutto di un'evoluzione sia storica sia pragmatica. Ciò ha portato a una percezione eterogenea del concetto e – a seconda del contesto – a una terminologia divergente. L'applicazione dell'articolo 64a Cost. consente per la prima volta di definire il termine di formazione continua e di integrarlo nell'intero spazio formativo.

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

Il presente disegno di legge si prefigge di rafforzare quel genere di formazione continua di cui l'organizzazione pertiene principalmente al settore privato e la responsabilità rimane sul piano individuale. In questo contesto, la priorità non è individuata negli interventi statali, bensì nel miglioramento di determinate condizioni quadro ai fini di agevolare lo sviluppo personale attraverso la formazione e di consentire un adeguamento flessibile delle offerte alle evoluzioni future.

L'avamprogetto di legge definisce un quadro di riferimento per le circa cinquanta leggi speciali di diritto federale contenenti fattispecie di formazione continua e per la legislazione cantonale in materia di formazione continua, nonché per misure pertinenti dei Cantoni. In tal senso esso rappresenta un contributo importante ai fini del coordinamento e della coerenza nella legislazione federale. Inoltre, l'avamprogetto di legge mette in relazione il settore della formazione continua, quello della formazione formale di livello secondario II (formazione professionale di base e liceo) e il livello terziario (formazione professionale superiore e scuole universitarie). Questo obiettivo è raggiunto mediante l'introduzione di una terminologia chiara, la definizione di una serie di principi e, in particolare, la possibilità di convalida degli apprendimenti acquisiti.

¹ RS 101

² N.d.T.: Per designare l'oggetto del disciplinamento del presente avamprogetto di legge è stato adottato il termine «formazione continua» in considerazione della definizione estensiva che se ne dà all'art. 3 cpv. 3. Esso va inteso come sinonimo del termine «perfezionamento» nella sua accezione di cui all'art. 64a Cost.

Definizioni

La presente legge è finalizzata a rafforzare l'apprendimento permanente all'interno dello spazio formativo svizzero. L'avamprogetto di legge definisce la formazione continua come **formazione non formale**, ossia come apprendimento in contesti formativi strutturati che si collocano al di fuori della formazione formale. Lo Stato non emana prescrizioni di contenuto per l'acquisizione dei relativi titoli o diplomi né li riconosce.

Per **formazione formale**, invece, si intende la formazione disciplinata e riconosciuta dallo Stato. Si parla di formazione disciplinata dallo Stato quando le premesse e i requisiti per l'ottenimento di un titolo sono definiti in un atto normativo, a prescindere dal livello normativo o dall'ente statale che lo emana.

La categoria della **formazione informale**, infine, si riferisce all'apprendimento personale e informale situato al di fuori di qualsiasi relazione strutturata di insegnamento-apprendimento, come ad esempio lo studio individuale o l'apprendimento sul posto di lavoro, esclusi da ogni forma di disciplinamento.

Principi

Nell'ottica di instaurare un ambiente formativo globale il più favorevole possibile, l'avamprogetto di legge enuncia una serie di principi. Essi si applicano in primo luogo alla formazione continua definita e sostenuta dallo Stato. Tuttavia, tali principi dovrebbero assumere una funzione di modello e applicarsi sul lungo periodo a tutte le offerte di formazione continua.

- **Responsabilità:** la responsabilità per la formazione continua compete innanzitutto al singolo individuo. Nell'ambito del loro obbligo di assistenza, però, anche i datori di lavoro sono chiamati a provvedere alla formazione continua dei loro collaboratori. Nel settore della formazione continua lo Stato agisce in maniera sussidiaria, intervenendo soltanto laddove è necessario garantire determinati interessi specifici.
- **Qualità:** la garanzia e lo sviluppo della qualità devono contribuire a una migliore comparabilità delle offerte, a più trasparenza e a un elevato livello formativo.
- **Convalida:** la convalida degli apprendimenti acquisiti ai fini della formazione formale nel contesto di prestazioni non formali e informali incrementa la permeabilità del sistema formativo. Questo fatto è nell'interesse sia delle singole persone che della società e dell'economia.
- **Pari opportunità:** in aggiunta al divieto di discriminazione generale sancito nella Costituzione federale, l'avamprogetto di legge mette l'accento sull'importanza di un'effettiva realizzazione delle pari opportunità tra donna e uomo, sulle particolari esigenze delle persone disabili, sull'integrazione degli stranieri nonché sull'idoneità al mercato delle persone poco qualificate. A questi gruppi target va accordata particolare attenzione sia nelle leggi speciali sia in sede di organizzazione di offerte concrete di formazione continua.
- **Concorrenza:** le offerte statali non devono perturbare la concorrenza. Contrariamente al settore della formazione formale, in quello della formazione continua lo Stato agisce in maniera sussidiaria. In un mercato stimato a 5,3 miliardi di franchi, infatti, la quota statale si attesta solamente a 600 milioni. A maggior ragione gli enti pubblici devono provvedere a che le offerte sostenute dallo Stato non siano favorite rispetto a quelle finanziate privatamente.

Competenze di base degli adulti

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

Secondo la commissione d'esperti, la formazione di recupero è già oggi ammessa e disciplinata nel contesto della formazione formale (p. es. recupero di un titolo di formazione professionale). Dal punto di vista della politica della formazione, per contro, mancano chiare strategie di lotta all'illetteratismo in senso lato. Queste competenze sono la permessa per poter partecipare all'apprendimento permanente e alla vita sociale. Ecco perché l'illetteratismo dev'essere trattato nell'ambito di una legge sulla formazione e non della promozione della cultura.

I seguenti punti depongono a favore del disciplinamento e della promozione delle competenze di base degli adulti mediante disposizioni specifiche all'interno della legge sulla formazione continua:

- i corsi per l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti rientrano nella categoria della formazione non formale e, quindi, della formazione continua;
- le esperienze maturate dall'Ufficio federale della cultura (UFC) nel campo dell'illetteratismo evidenziano che diverse leggi speciali della Confederazione e diverse leggi cantonali promuovono fattispecie paragonabili. Mediante un miglior coordinamento si mira a colmare determinate lacune a livello di competenze di base degli adulti. La Conferenza sulla formazione continua – organismo comune di Confederazione e Cantoni – ha il compito di gestire questa collaborazione inter-istituzionale all'interno della Confederazione e tra quest'ultima e i Cantoni.

Inoltre, con l'integrazione della promozione delle competenze di base degli adulti nella legge sulla formazione continua viene dato seguito alla volontà del Consiglio federale e del Parlamento. Nel messaggio concernente la legge dell'8 giugno 2007 sulla promozione della cultura (LPCu) è esplicitamente previsto il trasferimento della lotta all'illetteratismo dalla legge sulla promozione della cultura alla legge sulla formazione continua³. Non si tratta dunque di una nuova fattispecie, bensì del trasferimento previsto già da tempo di un passo indiscusso della legge sulla promozione della cultura (art. 15 LPCu) alla legge sulla formazione continua.

Premesse per la promozione da parte della Confederazione

Le premesse per la promozione della formazione continua da parte della Confederazione sono quelle formulate nelle leggi speciali, ossia l'interesse pubblico, l'esistenza di obiettivi definiti nelle rispettive leggi speciali (tra cui la legge sugli stranieri o il diritto in materia di assicurazione contro la disoccupazione), nonché il rispetto dei principi stabiliti dalla legge sulla formazione continua.

Strumenti per il coordinamento della formazione continua da parte di Confederazione e Cantoni e per lo studio del relativo mercato

Per attuare le nuove disposizioni costituzionali sono necessarie regole semplici e chiare, nonché un organo che garantisca il coordinamento e l'esecuzione. L'avamprogetto di legge propone l'istituzione di una Conferenza sulla formazione continua. Questa Conferenza, istituita congiuntamente da Confederazione e Cantoni, ha il compito di provvedere al coordinamento tra gli enti statali a livello federale e nei Cantoni, di curare il dialogo con le cerchie interessate e di seguire lo sviluppo della formazione continua.

Nel settore della formazione continua, organizzato per lo più da privati e basato sulla responsabilità individuale, si tratta in primo luogo di identificare ed eliminare determinate disfunzioni. A tal fine è necessario raccogliere informazioni rilevanti, approfondirle e metterle a disposizione dei responsabili della politica in materia di formazione. In questo contesto, gli studi, la ricerca, i rilevamenti statistici mirati e l'interpretazione dei risultati ai fini di un monitoraggio costituiscono premesse importanti.

Contributi della Confederazione e possibili compensazioni per spese sostenute

Le spese per la formazione continua sostenute dalla Confederazione in adempimento a diverse leggi speciali si attestano oggi a circa 600 milioni di franchi all'anno. La legge sulla formazione continua comporta, senza contare eventuali risparmi, una spesa supplementare dell'ordine di circa 3,5 milioni di franchi all'anno.

I mezzi necessari all'esecuzione della presente legge saranno stanziati dal Parlamento, come tutti gli altri fondi destinati alla politica della formazione, mediante i crediti quadriennali per l'educazione, la ricerca e l'innovazione (ERI). I provvedimenti di lotta all'illetteratismo, promossi dall'Ufficio federale della cultura (UFC), si attestano attualmente attorno al milione di franchi. In futuro, la promozione delle competenze di base degli adulti mediante disposizioni specifiche contenute nella legge sulla formazione continua dovrebbe costare alla Confederazione pochi milioni di franchi. Per il periodo 2017-2020 si ipotizza una somma di 2 milioni di franchi, il che equivale a un aumento di un milione di franchi.

³ Cfr. FF **2007** 4438, commento dell'art. 13 Promozione della lettura.

Rapporto esplicativo

I mezzi destinati al finanziamento di progetti – sovvenzionati già oggi con 2.5 milioni di franchi in adempimento ad altre leggi speciali – ammonteranno a circa 4 milioni di franchi all'anno. A questa somma si aggiungeranno circa 3 milioni di franchi per attività di statistica e di monitoraggio, che già oggi gravano sul bilancio della Confederazione con una cifra dell'ordine di due milioni di franchi.

A medio termine, l'attuazione dei principi della legge sulla formazione continua attraverso leggi speciali porterà a un risparmio sui costi e a più efficienza e concorrenza. Già a corto termine è realistico attendersi una compensazione delle spese supplementari a carico della Confederazione dell'ordine di pochi milioni di franchi grazie ai risparmi risultanti dall'uniformazione del sovvenzionamento della formazione continua da parte di quest'ultima.

Adeguamento delle legge speciali

Parallelamente alla procedura di consultazione, il Dipartimento federale dell'economia (DFE) è incaricato di elaborare, in collaborazione con gli Uffici federali interessati, gli adeguamenti di altre leggi federali risultanti dal presente disegno di legge.

2 Situazione iniziale

L'apprendimento permanente svolge un ruolo importante per il singolo individuo, 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. Una componente importante dell'apprendimento permanente è costituita dalla formazione continua.

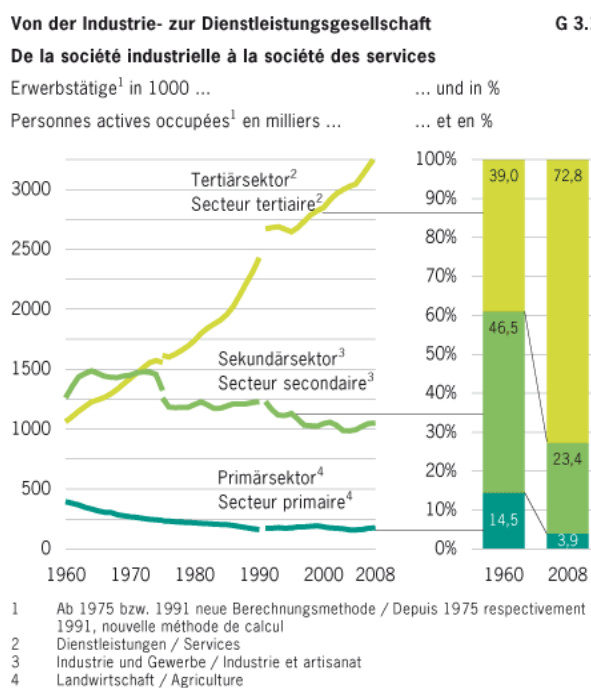
Il settore svizzero della formazione continua, sviluppatosi attraverso la prassi nel corso del tempo, è caratterizzato da un ampio ventaglio di offerte. Si è così venuto a creare un amalgama quasi completamente autoregolato e ben funzionante di offerte formative e organizzazioni private e statali, commerciali e senza scopo di lucro, aziendali e pubbliche. Il volume di mercato si attesta a circa 5,3 miliardi di franchi. Di questi, 600 milioni di franchi sono a carico della Confederazione.

2.1 L'importanza della formazione continua

Nel contesto della globalizzazione e dei conseguenti cambiamenti strutturali di società ed economia, la formazione continua ha acquisito un'importanza sempre maggiore. La società del sapere, il progresso tecnologico, ma anche la necessità di uno sviluppo sostenibile su tutti i fronti, richiedono livelli di qualificazione nuovi e spesso più elevati. L'acquisizione di sapere e di competenze e il loro costante aggiornamento e ampliamento costituiscono una premessa indispensabile ai fini dell'evoluzione personale e della partecipazione a tutti gli ambiti dell'economia e della società⁴.

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

Evoluzione del sistema occupazionale e del sistema formativo



G 3.1 Negli ultimi decenni la Svizzera si è trasformata da società industriale a società di servizi. Il sistema occupazionale e quello formativo sono strettamente connessi: l'evoluzione dei profili professionali e il sistema occupazionale incidono sul sistema formativo con effetto immediato. La formazione continua è particolarmente importante in questo processo. Gli operatori del settore reagiscono con estrema prontezza ai cambiamenti dettati dal mercato del lavoro. In tal modo, la formazione continua integra in maniera adeguata il sistema formativo formale.

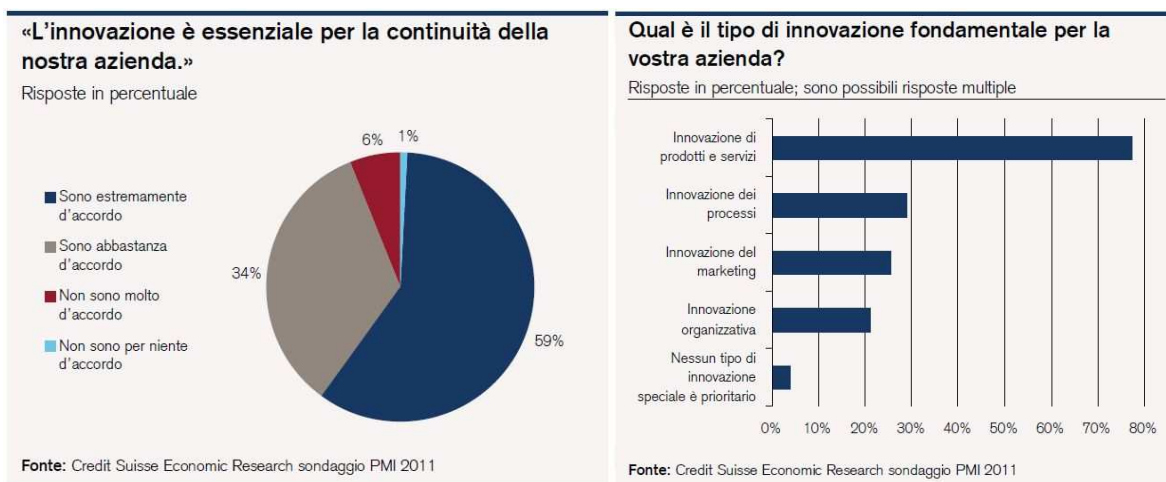
Alla luce dei cambiamenti intervenuti sul mercato del lavoro negli ultimi anni, il sistema formativo formale disciplinato dallo Stato è stato ampliato mediante la creazione delle scuole universitarie professionali e di una base legale migliore per i titoli della formazione professionale superiore. Con l'introduzione della maturità professionale, inoltre, è stata migliorata la permeabilità tra i titoli

⁴ Cfr. articolo 41 della Costituzione federale (obiettivi sociali).

professionali di orientamento pratico e quelli di cultura generale. Anche le offerte di formazione continua si orientano alla domanda vigente sul mercato del lavoro. Accanto alle conoscenze specifiche del ramo professionale, gli elementi di cultura generale e quelli di carattere interdisciplinare assumono sempre più rilievo. Le lingue e le tecnologie dell'informazione sono di gran lunga le offerte di formazione continua più gettonate (UST, 2010a).

Andamento demografico

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



(Credit Suisse, 2010, pag. 13)

Riorientamento professionale e reinserimento nel mondo del lavoro

Sono sempre più rare le carriere professionali senza grandi cambiamenti. Stando alle previsioni, i cambiamenti in seguito a un riorientamento personale, alla trasformazione dei profili professionali dettata dal progresso tecnologico e il reinserimento sul mercato del lavoro dopo una pausa dedicata alla famiglia diventeranno la norma nei prossimi anni. Di regola, sia il riorientamento professionale sia il reinserimento nel mondo del lavoro comportano notevoli sforzi di formazione continua.

Integrazione

Lo sviluppo sostenibile e l'integrazione effettiva di persone disabili, poco qualificate, con passato migratorio, ma anche anziane, presuppone un impegno per la formazione continua a vari livelli⁵. Nell'ambito della migrazione, l'attenzione principale è rivolta all'acquisizione di competenze linguistiche e di qualifiche professionali, ma anche la convalida degli apprendimenti acquisiti e dell'esperienza maturata. Alle persone disabili occorre facilitare per quanto possibile l'accesso alle offerte di formazione continua. Per la generazione degli anziani, l'acquisizione di competenze di base nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione assume grande rilievo per protrarre al massimo la loro partecipazione autonoma alla vita sociale.

⁵ Per il settore dello sviluppo sostenibile cfr. «Strategie Nachhaltige Entwicklung» (16 aprile 2008) nonché «Herausforderung 6» in *Perspektiven 2025; Lage- und Umfeldanalyse sowie Herausforderungen für die Bundespolitik*, Berna: CF (CF 2010). Per il settore della migrazione cfr. il rapporto sull'integrazione dell'UFM (UFM, 2006).

Pari opportunità

Diversi fattori possono ostacolare o addirittura impedire la partecipazione alla formazione continua. Tra questi figurano, ad esempio, la scarsità di tempo, vari motivi familiari (conciliabilità tra lavoro, formazione continua e famiglia), il contesto geografico, ma anche la mancanza di competenze di base quali la lettura, la scrittura, la matematica elementare e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Spesso, inoltre, le offerte formative non tengono debitamente conto delle esigenze delle persone con sfondo migratorio e dei disabili.

Pertanto, il miglioramento delle pari opportunità è un fattore che va tenuto debitamente in considerazione.

Il contesto internazionale

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

L'apprendimento permanente è uno dei fili conduttori della strategia europea in materia di formazione. Gli obiettivi del piano d'azione presentato nel 2007 sono, tra l'altro, il miglioramento qualitativo delle offerte, una maggiore sensibilizzazione al tema della formazione continua, la rapida attuazione del quadro europeo delle qualifiche nonché il perfezionamento del monitoraggio. Gli strumenti più importanti ai fini dell'attuazione sono, da un lato, i programmi di formazione ai quali la Svizzera partecipa dal 2011 in qualità di membro a pieno titolo. Dall'altro, il processo di Copenaghen, al quale la Svizzera prende parte per il tramite dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT), intende promuovere la permeabilità, la trasparenza e la mobilità sul mercato del lavoro europeo. Inoltre, la promozione della formazione non formale quale elemento dell'apprendimento permanente è una priorità del Consiglio d'Europa.

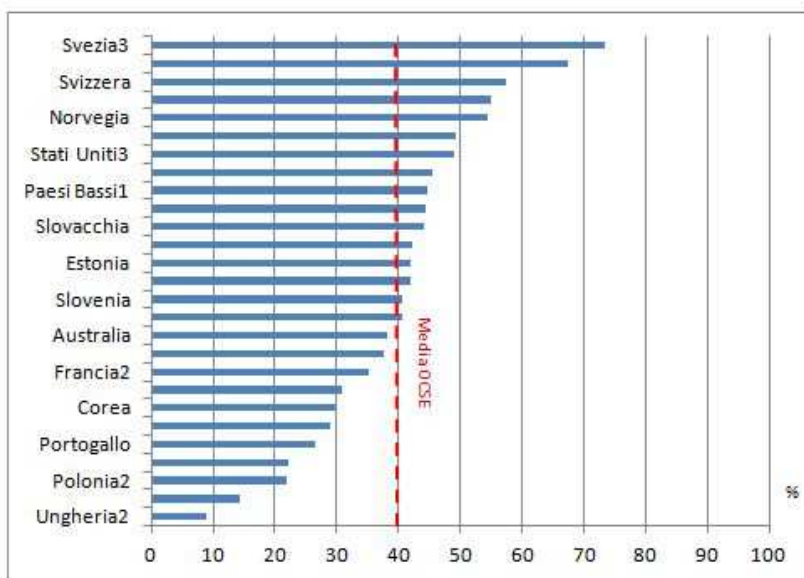
Dal 1949, l'UNESCO organizza ogni dodici anni una conferenza mondiale per l'educazione degli adulti (Conférence Internationale sur l'Education des Adultes, CONFINTEA). L'obiettivo della Conferenza è quello di fare regolarmente il punto della situazione sugli sviluppi del settore della formazione continua e sulle sue sfide e, sulla base di tale rilevamento, di formulare raccomandazioni, tra cui quella di promuovere la formazione non formale dei giovani. L'ultima conferenza mondiale si è tenuta alla fine del 2009 in Brasile.

2.2 Partecipazione all'apprendimento permanente

Nei raffronti internazionali dei sistemi di formazione continua la Svizzera occupa una posizione di punta. In questo contesto, gli indicatori sviluppati dall'OCSE e dall'Unione europea fungono da parametri⁶.

Gli indicatori strutturali dell'Unione europea concernenti l'apprendimento permanente denotano per la Svizzera una partecipazione superiore alla media ad attività generali di apprendimento.

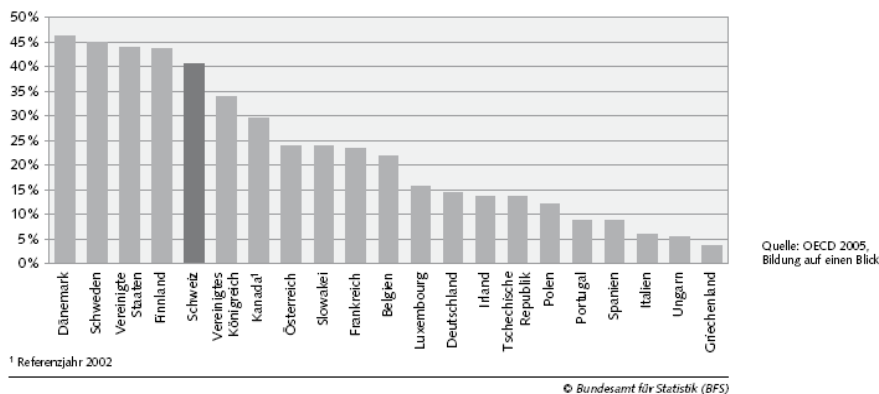
Partecipazione all'apprendimento permanente nel confronto internazionale, 2007
 Percentuale della popolazione residente a titolo permanente d'età tra i 25 e i 64 anni che ha partecipato ad almeno un'attività formativa (formazione formale o non formale) nei 12 mesi precedenti il sondaggio.



Fonte: OCSE, Sguardo sull'istruzione 2011

Secondo i dati dell'OCSE (UST, 2006a, pag. 20), per quanto concerne la partecipazione a corsi di perfezionamento professionale non formali, la Svizzera occupa il quinto posto con una quota superiore al 40 per cento, piazzandosi dietro ai Paesi scandinavi e agli USA.

Indikator der OECD in «Bildung auf einen Blick 2005»
 Teilnahme an beruflicher nichtformaler Bildung der 25–64jährigen
 Erwerbsbevölkerung in Prozent, 2003 G 4



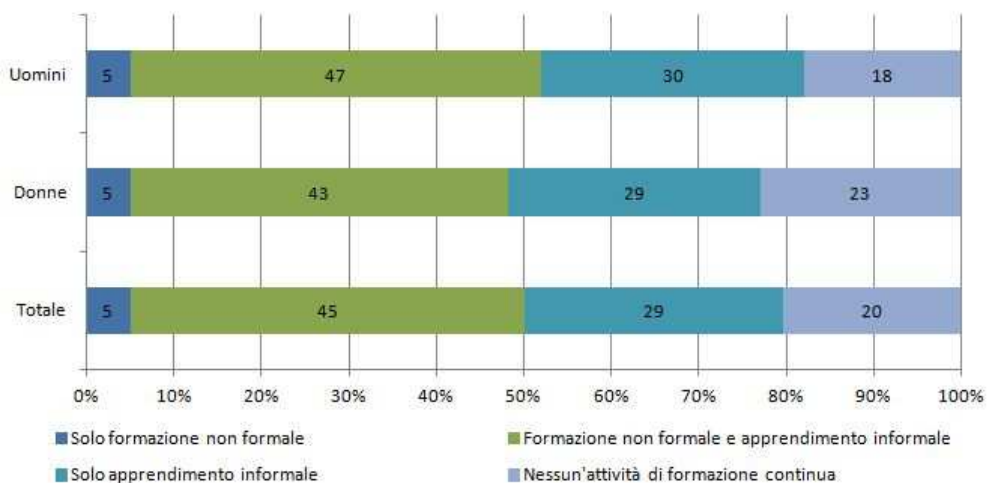
⁶ I raffronti internazionali vanno letti con la dovuta prudenza: oltre ad imprecisioni a livello di definizioni e di terminologia, occorre considerare eventuali problemi di demarcazione dell'ambito in esame dovuti a caratteristiche nazionali e a differenze di sistema.

Rapporto esplicativo

Stando ai dati più recenti della rilevazione sulle forze lavoro in Svizzera [sondaggio RIFOS (UST, 2010b, pag. 10)], circa l'80 per cento della popolazione residente a titolo permanente d'età tra i 25 e i 64 anni partecipa, in una forma o nell'altra, ad attività di formazione continua.

Partecipazione alle varie forme di formazione continua secondo il sesso, 2009

Popolazione residente a titolo permanente d'età tra i 25 e i 64 anni



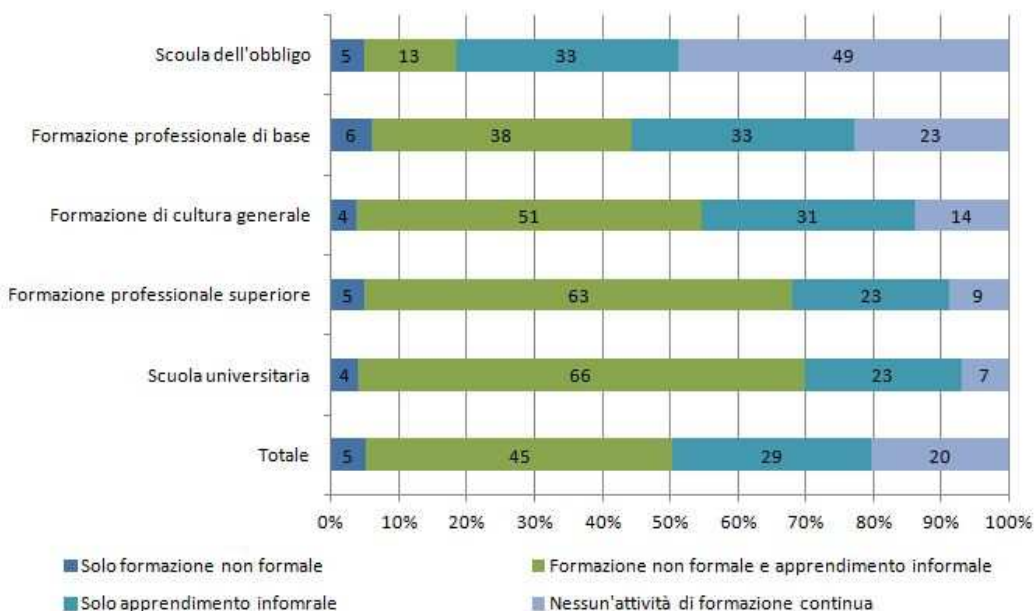
Fonte: RIFOS 2009/UST

Partecipazione differenziata alla formazione continua

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

Partecipazione alle varie forme di formazione continua secondo il livello di formazione, 2009

Popolazione residente a titolo permanente d'età tra i 25 e i 64 anni



Fonte: RIFOS 2009/UST

Persone poco qualificate: la partecipazione alla formazione continua delle persone senza titolo di formazione post-obbligatoria si situa al di sotto del 20 per cento. Per coloro che vantano un titolo di livello terziario, per contro, tale quota si attesta al 70 per cento. Per incrementare la partecipazione

alla formazione continua occorre dunque operare sul gruppo delle persone poco qualificate. Infatti, queste ultime rischiano di essere escluse dal processo lavorativo per mancanza di qualifiche e di generare costi sociali⁷.

La valutazione dei dati sull'alfabetismo, sulla matematica elementare e sulla capacità di risolvere problemi denota una correlazione tra la non partecipazione e il livello di competenza in lettura, capacità di calcolo e risoluzione di problemi (UST, 2006b). Accanto all'aspetto finanziario e alla disponibilità di tempo, un'importante fattore di incidenza sulla partecipazione alla formazione continua è costituito dalle competenze di base. Secondo i rilevamenti effettuati nell'ambito dello studio internazionale «Adult Literacy and Life Skills Survey», il 16 per cento della popolazione svizzera d'età tra i 16 e i 65 anni accusa notevoli carenze a livello di lettura e scrittura (UST, 2005).

Donne e lavoratori a tempo parziale: la statistica sulla formazione continua evidenzia che le donne partecipano meno degli uomini ad attività di formazione continua. Come dimostrano le analisi effettuate, la differenza è imputabile al fatto che le donne occupano altri posti di lavoro, vantano altre qualifiche o lavorano a tempo parziale. Se si mettono a confronto posti di lavoro o qualifiche paragonabili, la partecipazione femminile equivale o addirittura supera quella maschile⁸.

Gli impiegati a tempo pieno di entrambi i sessi sono più propensi a seguire corsi di formazione (55 %) di chi lavora a tempo parziale con un grado occupazionale inferiore al 50 per cento (45 %). Gli impiegati con un grado occupazionale tra il 50 e l'89 per cento costituiscono il gruppo che partecipa maggiormente alla formazione continua (57 %)⁹.

Persone anziane: i rilevamenti dell'UST, interpretati per fasce d'età, denotano quote di partecipazione leggermente inferiori per le persone anziane. Alcuni studi dimostrano tuttavia che questa quota leggermente inferiore è dovuta al fatto che le persone attive di una certa età vantano altre qualifiche iniziali e occupano posti di lavoro diversi (cfr. Backes-Gellner, 2011). Dai raffronti internazionali emerge che la quota di partecipazione non dipende tanto dall'età in se quanto dalla vicinanza al pensionamento. Nel contempo, il sostegno fornito dalle imprese non sembra dipendere in maniera diretta dall'età del collaboratore, come dimostrano Sousa-Poza & Henneberger (2003).

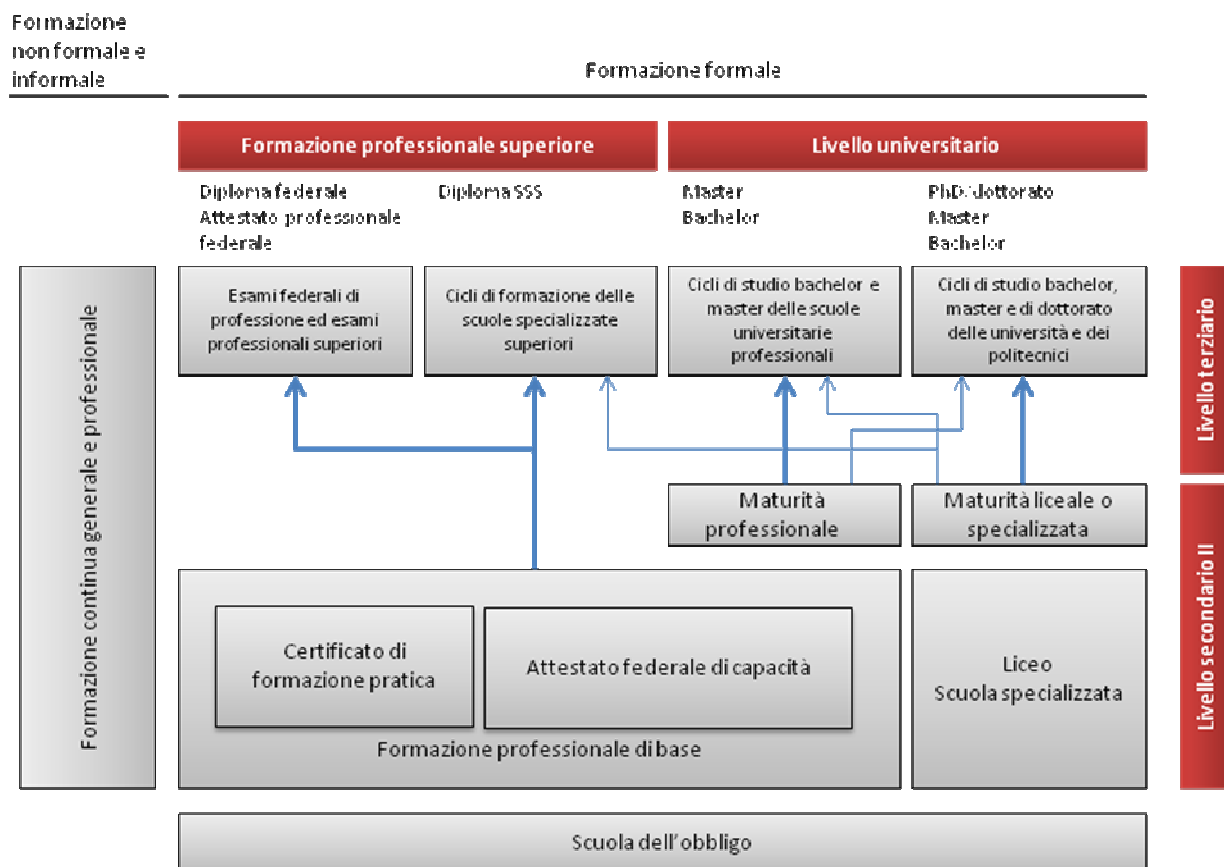
2.3 Formazione continua nello spazio formativo svizzero: definizioni

L'apprendimento avviene in contesti e forme diverse e non è circoscritto a una fase della vita ben precisa quale, ad esempio, la gioventù. Il termine di apprendimento permanente, in uso da alcuni anni, tiene conto proprio di questo fatto. Esso comprende l'apprendimento in ambito formale, vale a dire i cicli di formazione disciplinati dallo stato con diploma statale o titolo riconosciuto dallo Stato, la formazione cosiddetta non formale impartita mediante corsi, seminari, ecc. nonché la formazione informale individuale praticata attraverso la letteratura specialistica, l'apprendimento sul posto di lavoro o le attività svolte a titolo onorifico.

⁷ Cfr. i risultati della Rilevazione sulla forza lavoro in Svizzera (RIFOS) 2009 all'indirizzo <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/07/key/blank/uebersicht.html> (08.06.2011) e Backes-Gellner, 2011, pag. 6.

⁸ Cfr. Arulampalam et al., 2004, Bassanini A. et al., 2007, Backes-Gellner, 2011, pag. 12 e segg.

⁹ Cfr. i risultati della Rilevazione sulla forza lavoro in Svizzera (RIFOS) 2009 all'indirizzo <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/07/key/blank/uebersicht.html> (08.06.2011) e Backes-Gellner, 2011, pag. 10.



Negli ultimi anni, la distinzione tra formazione formale, non formale e informale si afferma a livello internazionale¹⁰. I singoli settori possono essere delimitati nel modo seguente:

- **formazione formale:** all'interno del sistema formativo nazionale, la formazione formale comprende la formazione disciplinata dallo Stato nel contesto della scuola dell'obbligo nonché la formazione disciplinata dallo Stato che porta al conseguimento di titoli riconosciuti di livello secondario II (formazione professionale di base o scuole di cultura generale) e di livello terziario (formazione professionale superiore, titoli universitari). Rientrano in questa categoria anche le formazioni disciplinate dallo Stato che portano al conseguimento di un titolo riconosciuto abilitante all'esercizio di una determinata attività professionale (p. es. professioni mediche e psicologiche, patente di avvocato);
- **formazione non formale:** vi rientrano le attività formative di cultura generale o di indirizzo professionale sotto forma di insegnamento impartito al di fuori del sistema formativo formale (p. es. seminari di management, corsi informatici o corsi di preparazione a un esame di professione o a un esame professionale superiore). La formazione continua avviene in un contesto organizzato e strutturato. Essa non porta al conseguimento di un titolo riconosciuto dallo Stato.

I titoli di formazione continua più noti sono, tra l'altro, i *Certificate of Advanced Studies* (CAS), i *Diploma of Advanced Studies* (DAS), i *Master of Advanced Studies* (MAS) presso le scuole universitarie e i titoli post-diploma della formazione professionale superiore. In passato queste offerte venivano denominate specializzazioni, perfezionamenti o formazioni per adulti di carattere generale¹¹. Queste denominazioni in base a contenuti, livelli, età o funzioni non consentono una

¹⁰ Cfr. in particolare Commissione delle comunità europee, novembre 2001. La classificazione secondo il grado di istituzionalizzazione è stata proposta dall'Unesco, dall'OCSE e dell'UE e viene utilizzata anche dall'UST (cfr. Unesco, 1997, OCSE, 2003, Commissione europea, 2006).

¹¹ La 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. La legge federale del 23 giugno 2006 sulle professioni mediche universitarie (legge sulle professioni mediche, LPMed, RS 811.11) nonché la legge federale del 18 marzo 2011 sulle professioni psicologiche (LPPSi)

delimitazione netta (cfr. capitolo 3.4.1). La definizione di formazione continua quale formazione non formale consente invece una suddivisione chiara;

- **formazione informale:** qualsiasi attività che, pur avendo un obiettivo d'apprendimento, non si inquadra in una relazione di insegnamento-apprendimento. Alcuni esempi possono essere la letteratura specializzata, gli hobby, lo svolgimento di attività a titolo onorifico, l'utilizzo di apparecchiature tecniche o l'apprendimento dal modello di altre persone sul posto di lavoro. Si tratta pertanto di apprendimenti individuali basati sull'esperienza. In questo campo non vi è la necessità di un intervento disciplinatore.

2.4 Mercato della formazione continua

Oggi, la maggior parte dei corsi di formazione continua è seguita su iniziativa individuale ed è organizzata secondo i principi dell'economia di mercato, realtà – questa – che non si intende alterare. Secondo uno studio dell'Università di Berna (Messer & Wolter, 2009a), nel 2007 sono stati effettuati investimenti diretti nella formazione continua dell'ordine di 5,3 miliardi di franchi. Oltre il 40 per cento delle spese a favore della formazione continua è andato a carico dei partecipanti stessi. I datori di lavoro vi hanno contribuito nella misura del 30 per cento circa. Alcuni di loro concedono ai loro impiegati anche o esclusivamente il tempo necessario per la frequenza dei relativi corsi (CSRE, 2010, pag. 264).

Le spese della Confederazione per la formazione continua in adempimento a diverse leggi federali ammontano a circa 600 milioni di franchi all'anno. Gli importi più cospicui sono destinati alle misure inerenti al mercato del lavoro, ai costi che la Confederazione sostiene in qualità di datore di lavoro, alle misure d'integrazione, alla compensazione di perdite fiscali nonché ai contributi forfettari a favore dei Cantoni per misure di formazione professionale continua in adempimento alla legge sulla formazione professionale¹².

Oltre l'ottanta per cento delle offerte di formazione continua sono frutto dell'iniziativa di organismi privati di varia natura giuridica (CSRE, 2006, pag. 183). Secondo il rapporto sul sistema formativo 2006, gli operatori pubblici offrono i loro servizi per di più a prezzi di mercato (CSRE, 2006, pag. 187) Costituiscono in parte un'eccezione le offerte di formazione continua presso le alte scuole pedagogiche, le scuole universitarie professionali e le scuole universitarie.

La soluzione orientata al mercato offre numerosi vantaggi, in quanto agevola la concorrenza e contribuisce così a rendere le offerte più trasparenti per i diretti interessati. Va tuttavia notato che il mercato della formazione continua è fortemente segmentato – soprattutto laddove offre un accesso a funzioni e posizioni specifiche nei rispettivi ambiti del mercato del lavoro – e che non consente quindi il formarsi di una vera e propria concorrenza (Weber & Tremel, 2008, pag. 15).

definiscono come perfezionamento le formazioni nei singoli settori specifici delle professioni mediche e psicologiche e come specializzazione l'aggiornamento del sapere e delle competenze.

¹² Cfr. la panoramica delle disposizioni in materia di formazione professionale della legislazione federale (cap. 5.3) contenuta nel rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua, 2009.

3 Politica della Confederazione in materia di formazione continua

3.1 Stato della politica in materia di formazione continua

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

Accanto al settore scolastico (art. 62 Cost.), fanno parte di tale spazio in particolare la formazione professionale (art. 63 Cost.), le scuole universitarie (art. 63a Cost.), la ricerca (art. 64 Cost.), il perfezionamento (64a Cost.) nonché altri ambiti interessati dalle disposizioni costituzionali in materia di formazione. Il nuovo articolo costituzionale sul perfezionamento funge da base e costituisce il mandato per il presente disegno di legge.

Discussioni politiche

Dagli anni ottanta in poi la formazione continua è un tema ricorrente nelle discussioni parlamentari. Alla luce della carenza di personale specializzato durante gli anni novanta, l'attenzione era rivolta principalmente all'aspetto del perfezionamento professionale. Nel contesto dell'Offensiva di formazione continua basata sulla legge sulla formazione professionale del 1978, stati promossi nel periodo 1990-1996 soprattutto progetti concernenti la formazione professionale superiore e il perfezionamento professionale. La somma di 162 milioni di franchi inizialmente stanziata è stata ridotta nel corso del programma fino ad arrivare a un importo finale di 101 milioni.

Il postulato «Rapporto sulla formazione professionale: misure di applicazione e misure complementari» (97.3249), inoltrato nel 1997 dalla Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N), chiedeva al Consiglio federale di presentare un rapporto in cui sulla «situazione, l'evoluzione, la promozione e le misure da adottare nel contesto della formazione degli adulti, che sia essa generica o culturale». L'obiettivo era quello di chiarire la ripartizione dei ruoli tra Confederazione e Cantoni nonché di presentare i nessi contenutistici, strutturali e finanziari relativi alla formazione professionale continua. Secondo la suddetta Commissione, la formazione continua non andrebbe considerata in un'ottica puramente professionale, ma dovrebbe inglobare anche la formazione degli adulti sia generica che culturale.

Rapporti

La perizia sulla formazione continua in Svizzera (Schläfli & Gonon, 1999), elaborata in adempimento al postulato 97.3249, era giunta alla conclusione che erano necessarie nuove basi costituzionali e legali a livello federale ai fini dell'integrazione della formazione continua nella società e nel sistema educativo e che l'accesso alla formazione continua andava promosso mediante programmi d'incentivazione per contribuire al miglioramento delle pari opportunità. Il rapporto sottolinea inoltre l'importanza di una collaborazione di partenariato ai fini del mantenimento e dello sviluppo della pluralità di offerte.

Dopo gli adeguamenti delle disposizioni costituzionali relative alla formazione professionale e alla formazione degli adulti, effettuati nel 1999, il Consiglio federale ha integrato la suddetta perizia con

una nuova valutazione. Nel rapporto «Elementi della politica della Confederazione in materia di formazione continua in Svizzera» (2000), la formazione professionale continua – che a livello concettuale è considerata formazione degli adulti e che rientra dunque nella sfera di competenze della Confederazione – è stata disgiunta dalla formazione degli adulti cantonale di carattere generico.

Questa distinzione è stata operata in primo luogo in adempimento alle richieste di trattare la questione della formazione continua nel contesto della legge sulla formazione professionale, allora in fase di elaborazione. Benché la formazione professionale continua si sovrapponga parzialmente alla formazione degli adulti, la legge sulla formazione professionale del 13 dicembre 2002 basata sull'ex articolo 63 capoverso 1 Cost. non poteva contemporaneamente disciplinare la formazione degli adulti, regolamentata nell'ex articolo 67 capoverso 2 Cost¹³.

La perizia «La formazione continua in Svizzera» e la mozione «Legge sulla formazione continua» (01.3425) chiedevano un innesto della formazione continua intesa in senso integrale nella società e nel sistema formativo globale. Ciò è stato possibile solamente in virtù delle nuove disposizioni costituzionali sulla formazione del 2006.

Il presente progetto risponde all'esigenza di considerare la formazione continua nel contesto di una sola legge.

Forum svizzero della formazione continua

Per intensificare la collaborazione partenariale è stato creato nel 2000 il «Forum svizzero della formazione continua». L'obiettivo era quello di promuovere la trasparenza all'interno dello spazio formativo svizzero nonché di affiancare la Confederazione e i Cantoni in sede di sviluppo e attuazione della politica in materia di formazione. Il Forum in questione ha avuto il merito di stimolare a più riprese progetti e analisi. Inoltre, nel 2005 è stata costituita la Conferenza svizzera di coordinamento della formazione continua (CSCFC) – un organismo federale e cantonale di carattere informale – finalizzato a elaborare e coordinare questioni concernenti la formazione continua in seno alla Confederazione e ai Cantoni. Alla luce delle nuove disposizioni costituzionali sulla formazione continua e della conseguente nuova ripartizione delle competenze, la CSCFC è stata sciolta alla fine del 2009.

Nel Messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (ERI) 2008-2011¹⁴ è stato formulato come obiettivo lo svolgimento di lavori preliminari in vista di una legge sulla formazione continua. Il Consiglio federale intendeva migliorare la qualità e la trasparenza dell'offerta in questo campo. Il Collegio mirava inoltre a dotarsi di maggiori strumenti direttivi e di farsi un preciso quadro d'insieme dei finanziamenti della formazione continua. Per sottolineare quanto sia importante disporre di basi legali che disciplinino la formazione continua, la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha presentato nel 2009 l'iniziativa parlamentare «Formazione continua» (09.426).

Il 4 novembre 2009, il Consiglio federale ha preso atto del «Rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua» e ha incaricato lo stesso DFE di elaborare una legge di principio senza fattispecie da promuovere. I valori di riferimento menzionati nel rapporto hanno delimitato il quadro orientativo per i lavori della commissione di esperti legge sulla formazione continua, sempre in considerazione della responsabilità individuale dei fruitori dell'offerta e dell'autoregolamentazione degli operatori.

¹³ Cfr. art. 67 cpv. 2 della Costituzione federale del 18 aprile 1999: «A complemento delle misure cantonali, la Confederazione può sostenere l'attività extrascolastica di fanciulli e adolescenti e sostenere la formazione continua degli adulti». La formazione degli adulti è stata poi eliminata dall'articolo 67 capoverso 2 Cost. con l'approvazione da parte del popolo e dei Cantoni, avvenuta il 21 maggio 2006, del «Decreto federale sul nuovo ordinamento delle disposizioni costituzionali nel settore della formazione» del 16 dicembre 2005.

¹⁴ Messaggio del 24 gennaio 2007 concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011 (FF 2007 1131).

Interventi parlamentari

Il numero di interventi parlamentari concernenti la formazione continua è grande. Le questioni sollevate spaziano dal finanziamento e dalle sue forme concrete (buoni per la formazione, agevolazioni fiscali) alla promozione della formazione continua per persone poco qualificate, per anziani e per chi mira a un reinserimento nel mondo del lavoro, nonché per immigrati e altre fasce specifiche della popolazione, fino ad arrivare alla proposta di introdurre appositi vincoli o congedi di formazione.

Inoltre, il Parlamento esige già da anni che la formazione continua sia disciplinata in modo sovraordinato, come chiesto ad esempio nell'iniziativa parlamentare (09.426) della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) nella primavera del 2009. L'obiettivo dell'iniziativa, a cui la CSEC del Consiglio degli Stati ha dato seguito nell'estate 2009, è l'attuazione dell'articolo 64a Cost. Nella motivazione si fa riferimento al fatto che l'articolo in questione è stato approvato a grande maggioranza e che la Confederazione ha ora il compito di disciplinare il settore della formazione continua con una legislazione di principio e di provvedere a chiarire i vari termini e concetti ad esso connessi.

Attualmente, l'iniziativa parlamentare sulla formazione continua è stata sospesa in attesa del relativo disegno di legge commissionato dal Consiglio federale.

Proposte dei vari gruppi d'interesse

Nel contesto dell'elaborazione del disegno di legge in questione sono pervenuti all'UFFT varie proposte e suggerimenti relativi all'elaborazione concreta di tale legge. Tra di esse figurava una proposta della Federazione svizzera per la formazione continua (FSEA), elaborata da una commissione di periti, sul modo in cui la legge federale sulla formazione continua potrebbe essere impostata (Reichenau 2009). Anche Travail.Suisse si è inserita nel dibattito, pubblicando un rapporto dal titolo «Nuova legge federale sulla formazione continua: pretese e aspettative» (Weber-Gobet, 2009). Nel suo programma sulla formazione professionale ai fini di un apprendimento permanente (Sigerist & Torcasso, 2008), l'Unione sindacale svizzera (UDS) formula vari obiettivi che la futura legge federale sulla formazione continua dovrebbe soddisfare. L'Unione svizzera degli imprenditori ha pubblicato una dichiarazione di fondo sulla politica federale in materia di formazione continua (Unione svizzera degli imprenditori, 2010) e il Gruppo Kalaidos ha presentato l'orientamento degli istituti di formazione continua gestiti da organismi di diritto privato (Zürcher 2010).

Ciò che accomuna le varie proposte e richieste è il fatto che la formazione continua viene considerata molto importante tanto per i singoli individui quanto per le imprese. Per quanto concerne l'entità dell'intervento statale, il fabbisogno di disciplinamento e le iniziative finalizzate a promuovere la partecipazione alla formazione continua mediante misure concrete (come ad esempio i congedi di formazione) le opinioni divergono enormemente.

Il personale specializzato in Svizzera

Attualmente, l'importanza della politica in materia di formazione continua è anche riconducibile ai timori riguardanti un'eventuale carenza di personale specializzato¹⁵. I professionisti con ottime qualifiche sono in grado di trasformare il sapere in innovazioni e di aumentare in tal modo la produttività. Essi creano per l'economia un valore aggiunto durevole. Molti settori in cui la Svizzera vanta una posizione di forza sui mercati mondiali sono caratterizzati da una rapida evoluzione tecnologica. Alla luce della loro rapida svalutazione, il sapere e le qualifiche devono essere aggiornati di continuo attraverso la formazione continua. Inoltre, lo sviluppo demografico in Svizzera e in altri

¹⁵ Cfr. il rapporto «Fachkräfte in der Schweiz» (DFE 2011b)

Paesi europei porterà a un calo della popolazione attiva. La concorrenza per aggiudicarsi i migliori talenti si farà più intensa. La Svizzera ha tutto l'interesse a sfruttare il potenziale delle persone attualmente inattive e a integrare nel mercato del lavoro ulteriori persone in grado di lavorare. Come esposto nel rapporto del DFE sulla situazione degli specialisti in Svizzera, la legge sulla formazione continua assume un'importanza fondamentale, in particolare per l'aspetto del reinserimento e della convalida degli apprendimenti acquisiti.

3.2 La formazione continua nella legislazione federale

Sono circa una cinquantina le leggi speciali della Confederazione che contengono disposizioni sulla formazione continua¹⁶. Come la formazione continua nel suo complesso, anche questi disciplinamenti sono il frutto di un'evoluzione, presentano vari gradi di precisazione e adempiono a scopi diversi. Anche sotto il profilo dell'inquadramento nel sistema formativo e della terminologia emergono varie differenze: infatti, nelle leggi speciali di cui sopra, il termine «formazione continua» si riferisce a offerte formative sia formali che non formali.

Questo disciplinamento mediante leggi speciali si è evoluto in un'ottica specialistica ed è perciò fortemente orientato a determinati temi o gruppi target. Quello che spesso manca è un chiaro riferimento al sistema formativo nel suo complesso. Per stabilire un tale nesso è necessario elaborare una legge sulla formazione continua sovraordinata che fissi i principi applicabili a tutti i settori della formazione continua disciplinati e promossi dalla Confederazione, creando in tal modo più coerenza nella legislazione federale e facilitandone l'applicazione.

Funzioni della formazione continua nell'ottica dello Stato

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

- nell'ambito delle assicurazioni sociali si mira, mediante misure di formazione continua, al reinserimento di persone disoccupate o disabili nel mondo del lavoro o a garantirne la permanenza qualora rischiassero di venirne escluse;
- la formazione continua è richiesta o disciplinata ai fini della protezione della salute o della salvaguardia di beni tutelati dalle forze dell'ordine. Disposizioni di questo genere concernono la protezione degli animali, gli specialisti in materia di sostanze stupefacenti o gli organi di controllo delle derrate alimentari;
- la formazione continua è anche finalizzata all'integrazione socioculturale di determinati gruppi. L'adozione di misure di formazione continua in funzione di determinati gruppi target avviene nel contesto della migrazione, dell'illetteratismo, di gioventù e sport, del pari trattamento di persone disabili, ecc.;
- in qualità di datore di lavoro, la Confederazione promuove la formazione continua dei suoi dipendenti, consentendo loro di accedere a corsi di formazione o facendosi organizzatrice di iniziative analoghe. In questo contesto, l'esercito riveste una funzione particolare, in quanto offre corsi di formazione e formazione continua agli ufficiali di carriera e ai militari di milizia.

¹⁶ Per una panoramica cfr. l'allegato 5.3 del Rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua, 2009.

Panoramica dei fondi disponibili e dei flussi finanziari

Nell'ambito della cinquantina di leggi speciali che disciplinano casi di formazione continua, la Confederazione versa all'anno circa 600 milioni di franchi¹⁷.

Circa la metà è destinata a finanziare misure di formazione nel contesto dell'assicurazione contro la disoccupazione. Nell'ambito della legge sulla formazione professionale, la Confederazione eroga ai Cantoni – mediante versamenti forfettari – contributi pari a 145 milioni di franchi all'anno per la formazione continua professionale e per la preparazione a esami federali¹⁸. Altri 60 milioni di franchi sono destinati alla migrazione e all'integrazione.

Inoltre, esistono varie leggi speciali il cui budget annuale per la formazione continua è inferiore ai 100'000 franchi. Tra queste figura la legge sui prodotti chimici, che disciplina il versamento di contributi per misure di formazione e di formazione continua ai fini della garanzia della qualità.

Per la Confederazione, il trattamento fiscale della formazione continua si traduce in minori entrate dell'ordine di circa 125 milioni di franchi. Questo deficit è dovuto agli esoneri dal versamento dell'IVA e alla deducibilità dei costi per la formazione continua dall'imposta federale diretta.

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

3.3 Regolamentazioni cantonali

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

Varie leggi speciali disciplinano, in tutti i Cantoni, fattispecie di formazione continua. Questo vale anche per i Cantoni che disciplinano la formazione continua in un atto normativo apposito.

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

Con le sue raccomandazioni sulla formazione continua degli adulti (CDPE, 20 febbraio 2003), la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) mira a un coordinamento delle offerte e delle strutture. Si prevede, in particolare, di consentire l'accesso alla formazione continua ai gruppi svantaggiati e di sostenere lo sviluppo della qualità degli operatori della formazione continua.

¹⁷ Cfr. la panoramica delle disposizioni in materia di formazione professionale della legislazione federale (cap. 5.3) contenuta nel rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua, 2009.

¹⁸ Cfr. unità di costo 7 della contabilità analitica della formazione professionale cantonale 2009 (UFFT, 2010) <http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/00106/00404/index.html?lang=it>.

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 questo campo.

3.4 Necessità d'intervento e obiettivi

A livello sia federale sia cantonale numerosi politici esperti in materia di formazione chiedono già da tempo che la formazione continua sia disciplinata a un livello superiore. I motivi sono diversi. Essi spaziano dal migliore coordinamento delle attività di formazione continua e dall'uniformità terminologica per tutto il settore interessato a una maggiore trasparenza e qualità sul relativo mercato, fino ad arrivare agli aspetti della concorrenza efficiente e della promozione mirata e coordinata della partecipazione alla formazione continua di determinati gruppi target.

3.4.1 Uniformità terminologica

La crescente importanza della formazione continua, la costante espansione del mercato e le difficoltà per i consumatori di inquadrare le relative offerte in un contesto più ampio sono fattori che rendono necessario un chiarimento terminologico. Oltre all'adempimento del mandato costituzionale, l'iniziativa parlamentare «Formazione continua» (09.426) chiede che sia data la priorità a un chiarimento terminologico dell'intero settore in questione.

Le più recenti modifiche apportate al sistema formativo formale hanno accentuato i problemi di delimitazione nei confronti della formazione continua: gli esami federali di professione, gli esami professionali superiori e le scuole specializzate superiori, che secondo la vecchia legge sulla formazione professionale rientravano nella categoria della formazione continua, sono stati attribuiti – con l'entrata in vigore della nuova legge sulla formazione professionale – alla formazione professionale superiore di livello terziario. Il livello terziario universitario, dal canto suo, ha creato titoli quali il Master of Advanced Studies (MAS) o l'Executive Master of Business Administration (EMBA). In questo modo, diversi titoli di formazione continua sono entrati in un rapporto di concorrenza con i diplomi federali della formazione professionale superiore, orientati al mercato del lavoro.

Nel giugno 2011 il Consiglio federale ha presentato il rapporto del DFE «Titoli bachelor e master e denominazioni professionali», elaborato in adempimento al postulato della CSEC-N «Ordinanza sui titoli attribuiti dalle scuole universitarie professionali»¹⁹. In esso, il Collegio giunge alla conclusione che il riconoscimento federale dei master di perfezionamento o degli studi post-diploma della formazione professionale superiore è problematico. Tale riconoscimento federale confonderebbe tanto gli studenti quanto il mondo del lavoro in relazione alla funzione e al posizionamento dei relativi titoli, creando così incertezza. I master di perfezionamento non sono né controllati né sovvenzionati dalla Confederazione e la loro funzione è indubbiamente quella di una formazione continua. Per quanto riguarda gli studi post-diploma della formazione professionale superiore, i relativi cicli di studio saranno valutati dalla Confederazione. In termini funzionali, comunque, essi rientrano nella categoria della formazione continua.

3.4.2 Attuazione del mandato costituzionale

L'articolo 64a Cost. è stato iscritto nella Costituzione federale nel contesto della ridefinizione della politica in materia di formazione. L'importanza della formazione continua era pressoché indiscussa, motivo per cui è stata la parte meno discussa della nuova Costituzione. Di conseguenza, i suoi

¹⁹ Cfr. il rapporto «Titoli bachelor e master e denominazioni professionali», presentato dal Consiglio federale in adempimento al postulato «Ordinanza sui titoli attribuiti dalle scuole universitarie professionali» (05.3716).

contenuti sono poco definiti e poco chiari. Nel contesto del presente disegno di legge è stato perciò necessario chiarire punti diversi relativi all'attuazione del mandato costituzionale.

Il commento del Cantone di San Gallo in merito alla Costituzione federale propone una classificazione generale dell'articolo 64a Cost.: «l'articolo 64a Cost. sul perfezionamento è parte della nuova Costituzione federale (arti. 61a segg. Cost.)»²⁰. Il mandato costituzionale conferisce alla Confederazione il compito di stabilire principi sul perfezionamento (art. 64a cpv. 1 Cost.), di promuovere il perfezionamento (art. 2) e di fissare in una legge settori e criteri (art. 3).

Ulteriori prescrizioni legali

Alla luce del fatto che attualmente in circa 50 leggi federali sono contenute disposizioni sulla formazione continua, è lecito chiedersi se il mandato costituzionale non sia già adempiuto. Una perizia effettuata alla vigilia dei lavori legislativi è giunta alla conclusione che «l'attuazione del mandato costituzionale di stabilire principi in materia di formazione continua non può ancora considerarsi espletato in ragione della legislazione federale vigente. La Confederazione è pertanto tenuta a emanare ulteriori disposizioni in materia di formazione continua» (Ehrenzeller, 2009, pag. 17). L'attuazione formale del mandato formulato all'articolo 64a Cost. può avvenire mediante un'unica legge di principio, mediante varie leggi di fondo relative a determinati aspetti specifici (p. es. le competenze di base degli adulti) oppure attraverso disciplinamenti integrativi delle leggi esistenti.

Secondo la suddetta perizia, attuare il mandato costituzionale esclusivamente attraverso leggi speciali è possibile, ma poco ragionevole dal punto di vista legislativo, dato che ciò porterebbe a diverse sovrapposizioni (Ehrenzeller, 2009, pag. 19). Per questi motivi il Consiglio federale ha commissionato al DFE il compito di elaborare una legge di principio.

3.4.3 Migliorare le condizioni quadro

La formazione continua è organizzata sostanzialmente secondo i principi dell'economia di mercato. Contrariamente al settore della formazione formale, in quello della formazione continua lo Stato assume al massimo una funzione sussidiaria. L'avamprogetto di legge tiene conto di questa funzione sussidiaria: quest'ultimo, infatti, è impostato in modo tale da migliorare le condizioni quadro in modo mirato e da instaurare nel suo complesso un clima favorevole alla formazione:

- con l'**inquadramento della formazione continua nello spazio formativo** si aumenta la **trasparenza**. L'avamprogetto di legge prevede il rilevamento sistematico di dati statistici nel rispetto dei parametri internazionali ai fini di una migliore comparabilità con l'estero. L'inquadramento di cui sopra consente inoltre agli Uffici cantonali di orientamento professionale, negli studi e nella carriera, nonché alle associazioni di categoria e ai privati di farsi un quadro generale delle offerte di formazione continua;
- l'introduzione di **standard di qualità** e la **convalida degli apprendimenti acquisiti** ai fini della formazione formale, che ora è disciplinato, migliorano la trasparenza delle offerte per i richiedenti e incrementano la **permeabilità** dello spazio formativo;
- il **miglioramento delle pari opportunità** contribuisce a promuovere l'accesso alla formazione continua e a ridurre inibizioni di tutti i generi (p. es. possibilità di utilizzare strumenti ausiliari in sede d'esame, ecc.);
- il **chiarimento sul fronte della promozione** mira a intensificare la concorrenza tra gli operatori privati e a sottolineare il carattere sussidiario delle offerte pubbliche.

²⁰ Cfr. in particolare Ehrenzeller & Sahlfeld, *Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung*, in: Ehrenzeller et al. (editore), *St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung*, 2° edizione. Zurigo/Lachen 2008, n. marg. 2 e 5.

Vi sono anche altre leggi che contribuiscono a migliorare le condizioni quadro per la formazione continua. Tra queste va menzionato l'avamprogetto di legge sul trattamento fiscale corretto delle spese di formazione e di formazione continua²¹. Quest'ultimo prevede una semplificazione della deducibilità delle spese di formazione e perfezionamento.

3.4.4 Promuovere la partecipazione alla formazione continua

Nel raffronto internazionale, la partecipazione alla formazione continua in Svizzera è relativamente elevata (cfr. cap. 2.2). Si può tuttavia constatare che per determinati gruppi di persone l'accesso alla formazione continua è difficoltoso. Alla luce dell'enorme importanza della formazione continua sia per l'efficienza economica sia per la solidarietà sociale, è necessario aumentare ulteriormente la quota di partecipazione. Questo traguardo non può essere raggiunto unicamente attraverso una promozione finanziaria dello Stato.

Responsabilità personale: un aspetto prioritario

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

La Confederazione e i Cantoni rivestono un ruolo sussidiario e promuovono in modo mirato quegli ambiti in cui gli individui non possono assumersi la responsabilità personale o in cui sussiste un interesse pubblico particolare. In riferimento all'obbligo di assistenza sancito dal Codice delle obbligazioni, la legge sulla formazione continua sottolinea inoltre la responsabilità del datore di lavoro di provvedere a una formazione continua adeguata dei suoi collaboratori a tutti i livelli. L'attuazione di questo proposito si orienta alle esigenze individuali in loco.

Strumenti atti a incrementare la partecipazione alla formazione continua

Gli ambienti politici chiedono spesso l'introduzione di strumenti concreti per aumentare la partecipazione alla formazione continua, tra cui i congedi di formazione (01.3170), il diritto a cinque giornate di formazione continua (07.3505 e 09.3744) o gli assegni di formazione continua per specifici gruppi di persone (09.4075 e 10.3298). Nel contesto dell'elaborazione del disegno di legge in questione sono stati esaminati i pro e i contro di tali strumenti:

- i risultati empirici relativi ai congedi e ai monte-ore di formazione dimostrano che questi strumenti hanno sì un leggero influsso sulla partecipazione alla formazione continua, ma che non vengono praticamente utilizzati nella prassi (1,5 %). Inoltre, non sono idonei a raggiungere i gruppi la cui partecipazione alla formazione continua è inferiore alla media²²;
- un obbligo generale di formazione continua sarebbe pressoché irrealizzabile sul lato pratico. Una tale misura non consentirebbe di raggiungere il gruppo delle persone poco qualificate²³;
- lo strumento delle deduzioni fiscali non è adatto ad aumentare la partecipazione alla formazione continua delle persone poco qualificate, dato che l'effetto incentivante funziona soprattutto per chi percepisce un reddito medio-alto da un'attività professionale (Wolter, 2008);
- i tentativi di raggiungere le persone poco qualificate mediante il risparmio sovvenzionato a favore della formazione continua sono falliti sul lato pratico a causa di frequenti abusi (Backes-Gellner, 2011, pag. 33 e segg.);

²¹ FF 2011 1271

²² Cfr. DIE, 2008 e Backes-Gellner, 2011, pag. 19 e segg.

²³ Cfr. Geiser, 2011, pag. 14 e segg.

- solamente i buoni di formazione e i programmi destinati a specifici gruppi di persone sembrano essere in grado di incrementare la partecipazione alla formazione continua di coloro che normalmente vi prendono parte in misura inferiore alla media (Messer & Wolter, 2009b).

La non partecipazione alla formazione continua può essere parzialmente ricondotta a una certa «stanchezza scolastica». In questo caso l'appello va lanciato in primo luogo alle imprese, che dovrebbero offrire ai loro collaboratori meno qualificati corsi di formazione continua interni all'azienda e strettamente connessi al contesto lavorativo. L'aspetto della formazione si presta dunque ad essere trattato nel contesto delle trattative tra le parti sociali per la stesura dei contratti collettivi di lavoro (CCL).

3.5 Commissione d'esperti

Nel febbraio 2010, il DFE ha istituito una commissione d'esperti²⁴ con il compito di elaborare entro fine 2011 un avamprogetto di legge e relativo rapporto esplicativo da porre in consultazione.

Il mandato, che per decreto del Consiglio federale deve orientarsi ai valori di riferimento²⁵ definiti nel Rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua, chiede che sia elaborata una legge di base senza specificazione di concrete fattispecie da promuovere, la quale abbia per oggetto la formazione non formale. Si sono dovuti considerare, in particolare, i seguenti punti:

- rafforzamento della responsabilità individuale;
- Miglioramento delle pari opportunità;
- coerenza della legislazione federale;
- convalida degli apprendimenti acquisiti;
- trasparenza, qualità e concorrenza sul mercato della formazione continua;
- conoscenze utili alla gestione del settore;
- formazione di recupero;
- finanziamento.

La commissione d'esperti per la legge sulla formazione continua ha studiato con cura il mandato e le possibilità di attuazione abbozzate nel capitolo 4 del Rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua. In risposta a singole domande sono state elaborate varie perizie²⁶.

Secondo quanto specificato nel mandato, la commissione di esperti ha concepito il disegno di legge come atto legislativo di base. La legge in questione deve definire il concetto di formazione continua in maniera univoca, provvedere a un miglior coordinamento della relativa politica all'interno della Confederazione e tra quest'ultima e i Cantoni, definire una serie di principi in materia di formazione continua – in particolare per la legislazione speciale – e consentire una sistematica di promozione della Confederazione che sia uniforme.

Tuttavia, la legge in questione non può sostituire le disposizioni contenute nelle leggi speciali, bensì prescriverne solamente un orientamento.

Promozione delle competenze di base degli adulti quale disciplinamento speciale

²⁴ Per la composizione della commissione d'esperti cfr. allegato.

²⁵ Cfr. cap. 4.2 del Rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua, 2009.

²⁶ Le perizie sono pubblicate sul sito dell'UFFT, all'indirizzo:

<http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/00105/01019/index.html?lang=it>

Dopo aver analizzato la questione della formazione di recupero, la commissione d'esperti è giunta alla conclusione che il termine va riferito al conseguimento a posteriori di un titolo disciplinato dallo Stato. Si tratta di una questione già chiarita che non necessita di ulteriori disciplinamenti. La spesso citata disfunzione relativa al suddetto termine concerne la mancanza di competenze di base degli adulti. Perciò, la commissione d'esperti ha deciso di integrare le competenze di base degli adulti nel disegno di legge sotto forma di una fattispecie da promuovere in maniera mirata e a titolo sussidiario. I motivi sono i seguenti:

- i corsi per l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti rientrano nella categoria della formazione non formale e sono dunque da considerarsi «formazione continua» ai sensi della legge sulla formazione continua;
- le esperienze maturate dall'Ufficio federale della cultura (UFC) nel campo dell'illetteratismo evidenziano che varie leggi speciali federali e cantonali promuovono le medesime fattispecie; Nell'ambito delle competenze di base degli adulti è assolutamente necessario un miglior coordinamento. Gli strumenti di coordinamento istituiti mediante la legge sulla formazione continua, tra cui la Conferenza sulla formazione continua, sono idonei a espletare questa funzione;
- con l'integrazione della fattispecie delle competenze di base degli adulti nella legge sulla formazione continua viene dato seguito alla volontà del Consiglio federale e del Parlamento. Nel messaggio concernente la legge sulla promozione della cultura è esplicitamente previsto il trasferimento della lotta all'analfabetismo dalla legge sulla promozione della cultura alla legge sulla formazione continua²⁷.

Coinvolgimento delle cerchie interessate

Già in sede di elaborazione del rapporto sulla formazione continua si è potuto constatare quanto sia eterogeneo l'oggetto giuridico «formazione continua» e quanto sia diverso il punto di vista dei numerosi attori interessati. In relazione ai lavori svolti dal gruppo di lavoro addetto al rapporto sulla formazione continua, la commissione d'esperti ha dovuto chiarire in primo luogo alcune questioni di carattere sistemico.

Per coinvolgere le varie cerchie interessate e tenere debitamente conto delle loro preoccupazioni, durante il processo di elaborazione del disegno di legge la Commissione ha organizzato quattro convegni per discutere degli aspetti centrali²⁸. In aggiunta a queste discussioni si sono tenute varie consultazioni con Uffici federali e altri operatori della formazione professionale.

²⁷ Cfr. FF 2007 4438, commenti all'art. 13 Promozione della lettura: «La lotta all'illetteratismo è disciplinata a medio termine dalla legge federale sulla formazione continua. L'articolo 13 costituisce pertanto una soluzione transitoria, che dovrà essere abrogata con l'entrata in vigore della legge sulla formazione continua».

²⁸ Si sono discussi i seguenti temi: concetti e obiettivi della legge sulla formazione continua, competenze di base, principi, gestione e finanziamento.

4 Questioni di fondo del disegno di legge

All'inizio dei lavori preliminari per una legge sulla formazione continua il problema maggiore si è rivelato quello della terminologia. L'apprendimento permanente, la formazione degli adulti, la suddivisione poco chiara tra formazione continua generica e formazione continua professionale (o perfezionamento): questi concetti hanno generato continue sovrapposizioni di carattere terminologico. È solo con l'introduzione del concetto di «formazione non formale» che si è potuto fare chiarezza e dare una struttura alle discussioni in corso.

Da un'analisi dell'oggetto giuridico in questione è emerso che la formazione continua a livello sia federale sia cantonale è già disciplinata e promossa da tutta una serie di leggi speciali - e questo sotto diversi punti di vista e con diversi gradi di precisione e finalità.

La legge sulla formazione continua definisce una serie di principi e indica la direzione nella quale gli interventi dello Stato dovranno tendere. Tali principi sono standard minimi che possono essere concretizzati a seconda del caso e del rispettivo settore e che possono comportare ulteriori disciplinamenti.

Un meccanismo così impostato consente da un lato di dare un fondamento all'eterogeneità della formazione continua disciplinata e sostenuta da Confederazione e Cantoni e di considerarla sotto punti di vista condivisi. Dall'altro, esso concede alle leggi speciali l'autonomia necessaria per definire anche in futuro le esigenze specifiche di ogni settore. La risoluzione della questione terminologica e l'enunciazione di principi generali gettano le fondamenta per una politica coerente della Confederazione in materia di formazione. Affinché questa politica sia anche efficace è necessario introdurre un monitoraggio che – lungi dall'essere un semplice rilevamento statistico – consenta di seguire in modo critico l'evoluzione della formazione continua e di studiarla a fondo, lasciando spazio alla possibilità di avviare progetti di sviluppo. In questo contesto, la Conferenza sulla formazione continua proposta nel disegno di legge assume una funzione importante quale organo di coordinamento.

4.1 Chiarimento terminologico e delimitazioni

Considerando la formazione continua una formazione non formale (cfr. 2.3), l'oggetto giuridico della legge sulla formazione continua viene circoscritto ad un settore della formazione che non è caratterizzato da curricula legalmente definiti e da diplomi o titoli accademici. Il criterio di delimitazione non è costituito dalle istituzioni, bensì dalle formazioni formali e da diversi titoli, posti in relazione al sistema formativo nazionale.

Sono soprattutto i titoli della formazione continua del settore terziario ad essere difficilmente collocabili in una struttura chiara. In termini sistemici, i certificati, i diplomi e i master di perfezionamento universitari (CAS, DAS, MAS ed EMBA) e gli studi post-diploma presso le scuole specializzate superiori vanno fatti rientrare nella formazione continua, anche se sono in parte formalizzati.

Un altro campo d'intervento è quello delle attività professionali regolamentate. Affinché un medico o un chiropratico possa esercitare la sua professione in maniera autonoma, la legge sulle professioni mediche²⁹ esige il conseguimento di determinati titoli di formazione continua (nonché un aggiornamento permanente). Anche la legge sulle professioni psicologiche³⁰ contiene disposizioni

²⁹ RS 811.11

³⁰ Professioni psicologiche del 18 marzo 2011 (Legge sulle professioni psicologiche, LPPsi).

analoghe. Le formazioni abilitanti all'esercizio di funzioni e attività professionali appositamente disciplinate rientrano nella categoria della formazione formale.

Alla luce del nuovo disciplinamento della formazione continua a livello costituzionale occorre chiarire varie questioni concernenti il posizionamento della formazione professionale superiore. L'inquadramento politico della formazione continua farà in modo che la formazione professionale superiore e i relativi titoli federali non saranno più considerati formazione continua in senso lato, ma che il loro carattere di titoli del livello terziario risulti valorizzato. Dal punto di vista del suo oggetto giuridico, la legge sulla formazione continua concerne unicamente la formazione continua di carattere professionale. I corsi di preparazione agli esami di professione e agli esami professionali superiori rientrano nella formazione non formale, in quanto il loro contenuto non è definito in un atto normativo e la loro frequenza non rappresenta una premessa per l'ammissione ai relativi esami. Inoltre, la presente legge non crea alcun pregiudizio per quanto concerne il finanziamento della formazione professionale superiore o dei corsi di preparazione agli esami federali. Le soluzioni vanno ricercate nelle leggi speciali stesse. Tali questioni di politica della formazione professionale sono attualmente all'esame degli alti esponenti delle organizzazioni paritetiche.

4.2 Basi costituzionali del disegno di legge

4.2.1 Considerazioni generali

L'avamprogetto di legge si basa innanzitutto sull'articolo 64a Cost., che è parte integrante del riorientamento delle disposizioni costituzionali in materia di formazione (capitolo 2 sezione 3 Cost.). Inoltre, l'avamprogetto in questione sottolinea l'importanza del coordinamento e della cooperazione tra Confederazione e Cantoni in adempimento all'articolo 61a capoversi 1 e 2 nonché dell'armonizzazione con il settore delle scuole universitarie in adempimento all'articolo 63a capoversi 3-5.

L'articolo 61a capoverso 1 Cost. incarica Confederazione e Cantoni, nell'ambito delle rispettive competenze, a provvedere insieme a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero. Questo mandato comprende tutti i livelli formativi e, dunque, anche la formazione continua e l'apprendimento permanente. Esso si rivolge agli organi responsabili della politica in materia di formazione di Confederazione e Cantoni e mira a creare uno spazio formativo permeabile e di elevata qualità. Tale mandato è attuabile attraverso un coordinamento e una collaborazione mirata tra Confederazione e Cantoni, mediante organi comuni e altri provvedimenti (art. 61a cpv. 2 Cost.). Nel disegno di legge, l'obbligo per Confederazione e Cantoni di coordinare le loro attività di formazione continua all'interno dello spazio formativo svizzero è concretizzato nel modo seguente:

- da una parte, mediante l'armonizzazione degli obiettivi (art. 4) e dello sviluppo della formazione continua (art. 11 e segg.) tra Confederazione e Cantoni e attraverso l'istituzione della conferenza sulla formazione continua quale organo comune di Confederazione e Cantoni (art. 21). Le attività di coordinamento della Conferenza sulla formazione continua non si limitano ai rapporti tra Confederazione e Cantoni, bensì in misura preponderante anche all'armonizzazione della formazione continua tra i vari dipartimenti federali;
- d'altra parte, nell'articolo 2 capoverso 2, il quale fa esplicitamente salva la competenza degli organi responsabili delle scuole universitarie di emanare prescrizioni quadro sulla formazione continua in ambito universitario nel rispetto dei principi enunciati dalla legge sulla formazione continua (Consiglio delle scuole universitarie conformemente all'art. 12 cpv. 2 lett. a punto 4 LPSU), in riferimento all'articolo 63 a capoversi 3-5 Cost.

4.2.2 Rapporto con l'articolo costituzionale sulle scuole universitarie

La Costituzione federale contiene due esplicite disposizioni concernenti la formazione continua. Oltre all'articolo 64a che conferisce alla Confederazione il mandato di stabilire principi in materia di perfezionamento, anche l'articolo precedente tematizza la formazione continua, ma questa volta in relazione alle scuole universitarie. L'articolo 63a capoverso 5 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»³¹. Nel rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) del 23 giugno 2005 concernente l'iniziativa parlamentare «Articolo quadro sulla formazione nella Costituzione federale»³² si legge che il perfezionamento di carattere accademico offerto dalle scuole universitarie è coperto dall'articolo 63a capoversi 3-5, motivo per cui non rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 64a Cost. Nella sua presa di posizione del 17 agosto 2005, il Consiglio federale condivide il parere della CSEC-N e fa notare, in particolare, che la promozione statale della formazione continua debba continuare a muoversi entro i parametri attuali³³.

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

L'articolo 63a capoversi 3-5 Cost. copre l'aspetto del perfezionamento in ambito universitario. Gli organi responsabili della politica delle scuole universitarie di Confederazione e Cantoni (cfr. art. 63a cpv. 3 e 4 Cost.) devono dunque disciplinare il settore del perfezionamento accademico se non vogliono che la Confederazione si avvalga della sua competenza legislativa sussidiaria. L'articolo 12 capoverso 3 lettera a punto 4 LPSU prevede che il Consiglio delle scuole universitarie emani prescrizioni sulla formazione continua sotto forma di condizioni quadro unitarie. Tali prescrizioni devono rispettare i principi della ripartizione dei compiti secondo l'articolo 5 LPSU. Il fatto di aver menzionato esplicitamente il perfezionamento accademico nell'articolo 63a capoverso 5 Cost. rispecchia la volontà del legislatore di tenere debitamente conto delle specificità e dei particolari requisiti che caratterizzano questo genere di formazione continua (Ehrenzeller & Brägger, 2011, pag. E segg.).

L'articolo 64a capoverso 1 Cost. descrive in termini generali i principi del perfezionamento emanati dalla Confederazione. Rimane da stabilire se questi principi valgono anche per il perfezionamento accademico o se sono applicabili solamente al rimanente settore della formazione continua. Come hanno evidenziato le discussioni in seno alla commissione d'esperti, un disciplinamento del tutto indipendente e sconnesso dal perfezionamento accademico da un lato e di quello non accademico dall'altro sarebbe discutibile per ragioni di cognizione sia terminologica sia funzionale della formazione continua all'interno dello spazio formativo svizzero. Anche il perfezionamento accademico si fonda essenzialmente sulla responsabilità individuale dei singoli individui e non è parte del sistema formativo formale. In virtù degli articoli 63a e 64a Cost. esistono due organi di regolamentazione diversi, ma con obiettivi globali comuni (art. 61a Cost.). Le importanti sovrapposizioni tra il settore universitario e quello non universitario che si vengono a creare all'interno dello spazio formativo svizzero nel suo complesso richiedono un atto legislativo di armonizzazione. I principi del perfezionamento secondo l'articolo 64a Cost. avrebbero un'importanza limitata se, ad esempio, la permeabilità tra

³¹ Con l'approvazione da parte del Parlamento federale della LPSU, il 30 settembre 2011, è stata raggiunta un'importante tappa per l'intero coordinamento del settore universitario tra Confederazione e Cantoni.

³² Cfr. FF 2005 4893, 97.419 Iniziativa parlamentare, Articolo quadro sulla formazione nella Costituzione federale, rapporto della CSEC-N del 23 giugno 2005.

³³ Cfr. FF 2005 4957, 97.419 Iniziativa parlamentare, Articolo quadro sulla formazione nella Costituzione federale, parere del Consiglio federale in merito al rapporto della CSEC-N del 17 agosto 2005.

perfezionamento accademico e non accademico, la trasparenza o il divieto di perturbazione della concorrenza non potessero avere una validità di carattere interdisciplinare.

La commissione d'esperti è giunta alla conclusione che soltanto una visione coordinata degli articoli 63a capoverso 3 e 64a capoverso 1 Cost. è in grado di esprimere in modo coerente il compito comune di Confederazione e Cantoni nonché la responsabilità globale della Confederazione in materia di formazione continua. Di conseguenza, i principi della formazione continua assumono una validità globale, ossia per l'intero settore della formazione continua. Tuttavia, il legislatore ha il compito di formulare i principi in materia di perfezionamento di cui all'articolo 64a capoverso 1 Cost. in modo tale da renderli idonei per tutto il settore in questione e da lasciare sufficiente spazio per un disciplinamento autonomo, specifico e oggettivo (prescrizioni quadro uniformi) del perfezionamento accademico da parte degli organi responsabili. L'articolo 63a capoversi 3-5 si traduce perciò in una limitazione contenutistica del legislatore ai sensi dell'articolo 64a capoverso 1 Cost. Nel campo d'applicazione della legge sulla formazione continua (art. 2 cpv. 2) viene esplicitamente iscritta la riserva secondo cui gli organi comuni responsabili della politica delle scuole universitarie sono tenuti a emanare prescrizioni unitarie sulla formazione continua, garantendone il coordinamento.

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

L'emanazione di regole in materia di perfezionamento in ambito universitario che non sono di principio rimane compito degli organi comuni di Confederazione e Cantoni o di Confederazione e Cantoni nell'ambito delle loro competenze. Anche il coordinamento delle misure in materia di formazione continua per l'intero settore universitario svizzero rimane di competenza degli organi comuni.

4.3 Legge di principio

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

- in maniera formale, mediante un'unica legge di principio;
- attraverso diverse leggi contenenti norme di base per determinati campi specifici;
- mediante disposizioni integrative delle leggi speciali già esistenti.

Alla vigilia dell'elaborazione del presente disegno di legge, queste opzioni sono state analizzate a fondo nell'ambito di una perizia dell'Università di San Gallo (Ehrenzeller, 2009).

4.3.1 Coerenza anziché disciplinamento

Il Consiglio federale ha incaricato una commissione d'esperti di elaborare una legge di principio. I seguenti fattori depongono a favore di tale incarico:

- *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 determinate lacune. Una tale legge disciplina inoltre le competenze e facilita il

coordinamento. Un approccio analogo è stato adottato, ad esempio, anche nella legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali³⁴, 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 integra a livello federale sia la legislazione in materia di formazione professionale sia quella concernente le scuole universitarie, trattando così la politica in materia di formazione come un'unità tematica coesa. Inoltre, essa crea ordine in termini di applicabilità ai Cantoni. Molti Cantoni, in effetti, hanno sospeso l'aggiornamento delle loro norme in materia di formazione continua in previsione del nuovo articolo costituzionale.

Attuare il mandato costituzionale attraverso le sole leggi speciali sarebbe giuridicamente fattibile, ma non avrebbe molto senso dal punto di vista legislativo. Infatti, si verrebbe a creare una densità normativa eccessiva con numerose sovrapposizioni. Gli obiettivi generali della politica in materia di formazione continua quali la garanzia della qualità o gli aspetti interdisciplinari non potrebbero essere perseguiti in modo coerente. Le possibilità di indirizzare l'evoluzione del settore, auspiccate dalla Costituzione, risulterebbero così molto limitate.

4.3.2 Disciplina della formazione continua eterogenea

In ragione dell'eterogeneità della formazione continua e della sua presenza in vari atti normativi, sarebbe auspicabile una legge di principio che si limiti a enunciare una serie di principi fondamentali e a fissare determinati criteri di promozione. Il disciplinamento di fattispecie concrete – quali l'ambiente, l'educazione politica, la formazione dei genitori, le misure d'integrazione dei migranti – andrebbe considerato nell'ambito di atti normativi speciali, come attualmente succede.

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

Nel messaggio dell'8 giugno 2007 concernente la legge sulla promozione della cultura si legge che la lotta all'illetteratismo va disciplinata a medio termine in una legge federale sulla formazione continua e che occorre trasferire questa fattispecie dalla legge sulla promozione della cultura a quella sulla formazione continua (FF 2007 4438).

4.3.3 Condizioni quadro anche in altre leggi

La legge sulla formazione continua è da intendersi come legge in materia di formazione finalizzata a migliorare in generale le condizioni quadro per la formazione continua. Tuttavia, in quanto tale essa non disciplina l'insieme dei fattori d'influsso del settore in questione. Quest'ultimo, infatti, è influenzato anche da altri fattori, tra cui la deducibilità dei costi per la formazione continua nel diritto tributario, le possibilità di ottenere borse di studio o le disposizioni sulla formazione continua contenute nel diritto del lavoro. A questi fattori si aggiungono inoltre alcuni aspetti specifici trattati dalle leggi speciali, quali la migrazione o la protezione della salute.

³⁴ RS 830.1

4.4 Potenziamento della concorrenza

La legge sulla formazione continua si prefigge di creare condizioni quadro favorevoli tanto per i singoli individui quanto per gli operatori interessati attraverso un disciplinamento chiaro della promozione statale della formazione continua. La legge stessa non comporta alcun obbligo né per i fruitori dell'offerta né per gli operatori privati.

Per incrementare la concorrenza si prestano, in particolare, le seguenti misure:

- **metodi per evitare le perturbazioni della concorrenza:** il sostegno statale non deve compromettere il buon funzionamento della concorrenza. Per raggiungere questo obiettivo si prestano i seguenti provvedimenti: prezzi di mercato per prestazioni che concorrono con le offerte non sovvenzionate degli operatori privati, trasparenza a livello di contabilità aziendale e rinuncia ai sovvenzionamenti trasversali;
- **garanzia e sviluppo della qualità:** le disposizioni della legge sulla formazione continua non sono direttamente applicabili agli operatori privati. Questi ultimi, tuttavia, sono liberi di rispettare i principi della legge sulla formazione continua in sede di organizzazioni delle loro offerte, dando così ai loro clienti la possibilità di far riconoscere quanto appreso ai fini della formazione formale;
- **trasparenza, risparmi e più efficienza grazie a una promozione statale basata su regole uniformi:** l'inquadramento chiaro della formazione continua all'interno dello spazio formativo svizzero crea trasparenza. Il ricorso da parte della Confederazione a criteri di promozione uniformi nelle leggi speciali crea trasparenza a livello di promozione statale della formazione continua e porterà a risparmi, più efficienza e più concorrenza sul relativo mercato.

4.5 Principi

Con le nuove disposizioni costituzionali sulla formazione è stato possibile integrare in modo coerente il concetto di apprendimento permanente nel sistema formativo. La formazione continua è parte di questo apprendimento e presenta svariati nessi con il sistema formale.

I principi enunciati dalla commissione di esperti mirano innanzitutto a cogliere le specificità della formazione non formale e di rapportarle quella formale. Per quanto concerne la formazione continua disciplinata o sostenuta dallo Stato, viene verificato e fatto valere il rispetto dei suddetti principi. Si prevede che tali principi abbiano una ricaduta positiva sulla formazione continua non sovvenzionata dallo Stato e che costituiscano un quadro orientativo.

4.5.1 Responsabilità per la formazione continua

In sostanza, l'elevata qualità della formazione continua in Svizzera è frutto di un mercato funzionante nonché dell'interesse e della disponibilità dei singoli ad assumersi la propria responsabilità nel campo della formazione continua. Anche in futuro, il compito dello Stato sarà quello di potenziare la responsabilità dei singoli e delle imprese e di provvedere all'esistenza di condizioni quadro particolarmente propizie³⁵.

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

- integrativo e sussidiario, se i privati non possono assumersi questo compito in misura sufficiente e se l'interesse pubblico lo esige o se l'adempimento di compiti pubblici richiede un tale

³⁵ Cfr. FF 2007 1131, Messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011.

disciplinamento (formazione continua degli organismi di controllo di derrate alimentari e oggetti d'uso);

- in qualità di datore di lavoro nell'ambito della legislazione sul personale o della formazione militare.

4.5.2 Qualità

Il tema della qualità presenta varie dimensioni e sfumature. Questa caratteristica si riflette nella varietà già esistente di misure tese a garantire e a sviluppare la qualità, nelle certificazioni, nelle liste di controllo per una valutazione delle offerte di formazione continua e in altre prestazioni di consulenza³⁶.

Alla luce dell'eterogeneità delle offerte e delle differenti esigenze di operatori, consumatori e Stato ci si è resi conto, nel corso dell'elaborazione della legge sulla formazione continua, dell'impossibilità di definire criteri qualitativi generali di carattere contenutistico. A differenza di quanto avviene nel sistema formativo formale, in quello della formazione continua sono attivi principalmente operatori privati che non beneficiano di sovvenzioni. Per ragioni di praticabilità, il presente disegno di legge rinuncia a formulare prescrizioni qualitative globali, dato che non sarebbe possibile verificarne il rispetto.

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

Non sarebbe indicato, per contro, definire e far valere principi qualitativi applicabili alla formazione continua attraverso un obbligo di certificazione. Si tratterebbe, da un lato, di un'intromissione sproporzionata nel meccanismo che caratterizzano questo mercato. D'altra parte, gli operatori occasionali o di piccole dimensioni non avrebbero praticamente mai le risorse per una certificazione.

Si è pure rinunciato, nel disegno di legge, a istituire un organismo di certificazione gestito o riconosciuto dallo Stato per le offerte di formazione continua. Infatti, esistono già oggi proprio nel settore della formazione non formale le più disparate offerte nazionali e internazionali per la garanzia della qualità³⁷. Va menzionato, a questo proposito, il Servizio di accreditamento svizzero (SAS), un'unità della Segreteria di Stato dell'economia (SECO).

4.5.3 Convalida degli apprendimenti acquisiti

La pluralità dei percorsi formativi – comprese le formazioni seguite all'estero – rappresenta per lo spazio formativo svizzero una nuova sfida³⁸. La metà di tutti gli occupati esercita oggi una professione diversa da quella appresa originariamente. Gli sviluppi personali all'interno di un campo professionale o i riorientamenti rientrano oggi nella normalità quotidiana. Anche l'integrazione e il reinserimento professionale nel mondo del lavoro sono fenomeni a cui viene attribuita sempre più importanza.

³⁶ Informazioni di carattere orientativo per richiedenti (banche dati, liste di controllo, prontuari) messe a disposizione da servizi di orientamento professionale e di carriera: www.alice.ch, www.weiterbildung.ch, www.eduqua.ch.

³⁷ Nella formazione continua, le certificazioni o i marchi di qualità più noti sono (selezione): eduQua, Norma ISO 9001, Q2E – qualità attraverso la valutazione e lo sviluppo, moduqua, 2Q qualità e qualificazione, SVOAM 2005. Le agenzie di accreditamento internazionali sono (esempi tratti dal settore delle business school): Association to Advance Collegiate Schools of Business AACSB (www.aacsb.edu); Accreditation Council for Business Schools and Programs ACBSP (www.acbsp.org); European Foundation for Management Development EQUIS (www.efmd.org); Foundation for International Business Administration Accreditation FIBAA (www.fibaa.de) ecc.

³⁸ La possibilità di una convalida degli apprendimenti acquisiti ai fini della formazione formale rappresenta anche un'opportunità per le persone con passato migratorio la cui formazione non è riconosciuta in Svizzera. Cfr. rapporto sulla migrazione (UFM, 2006).

In questo contesto, la convalida degli apprendimenti acquisiti diventa un fattore di rilievo. Secondo l'avamprogetto di legge, la Confederazione e i Cantoni devono provvedere a che siano definite procedure trasparenti ed equivalenti per la convalida degli apprendimenti acquisiti. Tali riconoscimenti consentono di ridurre i tempi di formazione e di incrementare efficienza ed efficacia per l'acquisizione di titoli formali.

Nel campo della formazione professionale sussiste già oggi la possibilità di far riconoscere determinati apprendimenti acquisiti ai fini della formazione formale. È possibile, ad esempio, che i titolari di un'ex-formazione di monopolio della Posta svizzera – ad esempio nel campo della logistica – possano conseguire un attestato federale di capacità dopo aver soddisfatto determinate condizioni supplementari, aumentando così le loro opportunità sul mercato del lavoro. L'avamprogetto di legge getta le basi per estendere questa prassi in modo mirato e per concedere a ogni singolo individuo la possibilità di far valere le capacità attestate, acquisite nel contesto della formazione non formale o informale.

Si intende inoltre garantire che un possibile riconoscimento venga esaminato dagli operatori della formazione. Per garantire la comparabilità, sarà necessaria anche in futuro una verifica dei contenuti. Un certificato con l'indicazione dei punti ECTS (European Credit Transfer and Accumulation System) acquisiti o un attestato di frequenza di un corso di formazione continua non bastano ai fini del riconoscimento.

Per la convalida degli apprendimenti acquisiti ai fini della formazione formale occorre comprovare il possesso di competenze specifiche. Questa conferma è agevolata dalla descrizione trasparente dei programmi d'apprendimento, richiesta in relazione al principio di garanzia e sviluppo della qualità. Essa costituisce una premessa essenziale per il buon funzionamento delle procedure di riconoscimento degli apprendimenti acquisiti. A dimostrazione di quanto la trasparenza delle offerte formative faciliti la convalida ai fini della formazione formale, va menzionata la formazione di aspirante ufficiale di professione. Chi supera i relativi controlli delle competenze può conseguire l'attestato professionale federale di formatore. Generalmente, le formazioni e le formazioni continue dell'esercito possono così essere valorizzate in termini di attrattiva. Grazie alla possibilità di una loro convalida potranno essere innestate nel sistema di formazione formale.

4.5.4 Miglioramento delle pari opportunità;

L'articolo 8 della Costituzione federale sancisce che nessuno può essere discriminato a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche³⁹. Questa disposizione costituzionale vale anche per il settore della formazione continua.

A complemento del divieto di discriminazione occorre badare, nella politica in materia di formazione, che ogni individuo possa accedere alla formazione continua a pari condizioni. Si tratta di prestare particolare attenzione alla realizzazione delle pari opportunità tra donna e uomo, ai bisogni specifici dei disabili, all'integrazione facilitata degli stranieri nonché all'idoneità al mercato del lavoro delle persone poco qualificate.

Per quanto concerne l'accesso alla formazione continua, le pari opportunità tra donna e uomo possono essere migliorate mediante offerte conciliabili, in termini di tempo e di interruzioni, con i doveri familiari. Nel sostenere la formazione continua delle loro collaboratrici, i datori di lavoro sono chiamati a migliorare le pari opportunità anche in questo settore.

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

³⁹ Cfr. art. 8 cpv. 2 Cost.

segni. L'idea di fondo non è l'applicazione di standard differenti per gli invalidi, ma la riduzione degli svantaggi (compensazione degli svantaggi). La legge sui disabili prevede già una disposizione pertinente⁴⁰.

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

Ai fini del miglioramento del valore di mercato delle persone poco qualificate, i datori di lavoro sono chiamati a svolgere un ruolo importante nell'ambito del loro obbligo di assistenza. Nel contempo, anche la Confederazione e i Cantoni, nell'ambito delle proprie responsabilità, devono adoperarsi in modo mirato per migliorare il valore di mercato delle persone poco qualificate. Inoltre, con l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti, la legge sulla formazione continua crea uno strumento teso a consentire – in maniera coordinata tra Confederazione e Cantoni – al maggior numero possibile di adulti di acquisire le competenze di base mancanti quale premessa per la partecipazione all'apprendimento permanente.

4.5.5 Divieto di perturbazione della concorrenza

I costi per la formazione continua sostenuti dalla Confederazione in adempimento alle leggi speciali ammontano a meno del dieci per cento del volume di mercato annuo, stimato a 5,3 miliardi di franchi. Numerosi campi della formazione continua sono gestiti da operatori privati e funzionano senza interventi statali. Un disciplinamento statale significherebbe un intervento inopportuno in un mercato funzionante⁴¹.

L'avamprogetto di legge punta sulla responsabilità individuale e sulla concorrenza e stabilisce che lo svolgimento, il sostegno e la promozione della formazione continua da parte dello Stato non devono perturbare la concorrenza. Questa disposizione vale anche per lo spazio universitario svizzero (art. 3 lett. i progetto LPSU), all'interno del quale la Conferenza svizzera delle scuole universitarie avrà il compito di emanare prescrizioni riguardanti il divieto di perturbazione della concorrenza (ad esempio prescrizioni sull'ammissione alle offerte di formazione continua universitarie di persone senza titolo universitario), affinché gli operatori della formazione professionale superiore non risultino penalizzati rispetto agli istituti universitari.

4.6 Premesse per la promozione da parte della Confederazione

Per dare sufficiente risalto ai principi della legge sulla formazione continua, questi ultimi sono connessi ai criteri di promozione. In tal modo si migliora la trasparenza.

Gli aiuti finanziari dovrebbero orientarsi innanzitutto alla domanda – per esempio sotto forma di buoni di formazione – e non agli istituti. L'efficacia della promozione, inoltre, dev'essere controllata regolarmente.

4.7 Competenze di base degli adulti

Nella formazione continua, i settori da promuovere sono definiti e finanziati da leggi speciali. Nel presente avamprogetto di legge, la fattispecie delle competenze di base degli adulti costituisce un'eccezione. In ragione della loro importanza fondamentale per la società e l'economia e della loro

⁴⁰ RS 151.3

⁴¹ Cfr. anche FF 2005 4963

prossimità sistemica alla formazione continua, questo genere di formazione di recupero merita una posizione particolare nella legge in questione.

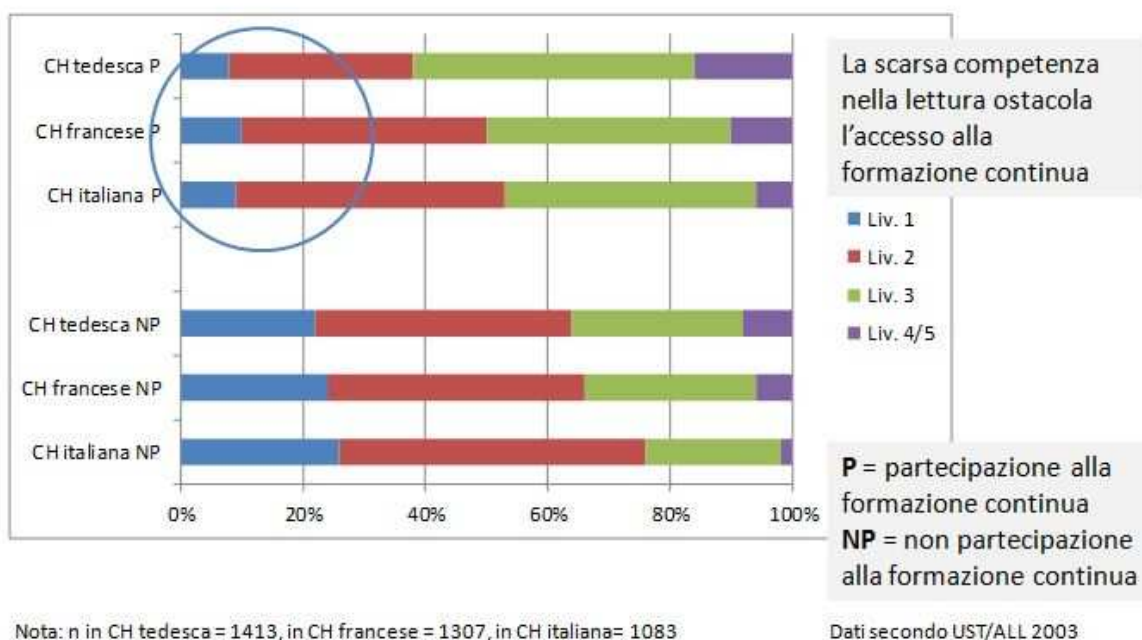
Regolamentazione della formazione di recupero

Il mandato conferito alla commissione di esperti comprendeva il compito di esaminare la questione della formazione di recupero e di appurare un'eventuale necessità d'intervento.

Dalle indagini è emerso che la formazione di recupero che consente di conseguire titoli riconosciuti dallo Stato è già disciplinata nelle relative leggi sulla formazione (DFE, 2009, pag. 14). Per la formazione professionale di base, ad esempio, si trovano varie norme pertinenti nella legge sulla formazione professionale. Il recupero di titoli di cultura generale del livello secondario II è disciplinata nelle leggi cantonali sulla formazione (maturità per adulti). Dato che il livello secondario I non termina con un titolo, bensì con la fine della scuola dell'obbligo, non sussiste la necessità di intervenire a questo livello.

Competenze di base degli adulti

Per contro, è necessario un disciplinamento nel secondo sottosettore della formazione di recupero, quello delle competenze di base degli adulti. Tali competenze, che normalmente sono acquisite durante la scuola dell'obbligo, costituiscono la premessa per la partecipazione all'apprendimento permanente. Chi non sa leggere, ad esempio, rimane praticamente escluso da ogni forma di formazione continua. Lo dimostrano le analisi effettuate in relazione allo studio ALL, che mette in relazione le competenze di base degli adulti con il loro grado di partecipazione alla formazione continua.



Il motivo per cui un adulto non ha maturato determinate competenze di base non è necessariamente imputabile al fatto che la scuola dell'obbligo non abbia assolto la sua funzione. La capacità di azionare gli schermi digitali degli sportelli elettronici o di reperire informazioni su Internet, ad esempio, è diventata soltanto da poco tempo una premessa per la partecipazione all'apprendimento

permanente⁴². Inoltre, è anche possibile che determinate competenze vadano perse se non vengono sufficientemente coltivate. La capacità di leggere, ad esempio, implica che sul lavoro o nel tempo libero si legga regolarmente.

Secondo la legge sulla formazione continua, le competenze di base degli adulti non possono essere equiparate alle competenze di base impartite durante la scuola dell'obbligo. Infatti, esse hanno un carattere più individuale e sono maggiormente rapportate a differenti situazioni di vita. Tali competenze di base sono incentrate sul gruppo target degli adulti e intendono facilitare la loro partecipazione all'apprendimento permanente nell'arco di tutta la loro vita. Le offerte finalizzate a impartire queste competenze di base agli adulti non possono servirsi dei livelli della scuola dell'obbligo, poiché questi ultimi riflettono il contesto scolastico.

Vasta gamma di offerte

L'acquisizione delle competenze di base viene promossa da varie leggi speciali. A titolo di esempio si possono citare i corsi di lingua e di alfabetizzazione nel contesto della legislazione sugli stranieri o i corsi di base in informatica nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione. Inoltre, la Confederazione combatte l'illetteratismo tramite la legge sulla promozione della cultura. Accanto a queste leggi federali esistono leggi cantonali che promuovono il mantenimento e l'acquisizione delle competenze di base degli adulti.

Un'analisi dell'offerta di corsi specifici effettuata nell'ambito del progetto «GO Kantone» (Schröder & Grämiger, 2011) ha evidenziato che di regola vi sono offerte sul posto, ma che non sempre raggiungono i gruppi target a cui sono destinate. Una difficoltà è anche costituita dal fatto che le singole leggi speciali promuovono sì le competenze di base, ma lo fanno nella loro ottica specifica. La legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, ad esempio, mira a un reinserimento rapido e durevole degli interessati nel mondo del lavoro.

A ciò si contrappone un'acquisizione durevole e sostenibile delle competenze di base degli adulti. Oltre all'integrazione nel mercato del lavoro, queste competenze consentono lo sviluppo personale, la partecipazione alla vita sociale e all'apprendimento permanente. A causa del carattere frammentario delle leggi speciali, manca una visione e una promozione globale e coordinata delle competenze di base degli adulti. Infine, determinati gruppi target non possono essere raggiunti dalle leggi speciali esistenti, dato che non rientrano nelle fattispecie da promuovere (p. es. i cittadini svizzeri d'età superiore ai cinquant'anni che non sono disoccupati). Altri gruppi di persone, per contro, sono allo stesso tempo oggetto di diverse leggi speciali.

Fabbisogno di coordinamento

A livello di coordinamento all'interno della Confederazione e tra Confederazione e Cantoni vi è un enorme potenziale di miglioramento della situazione relativa alle competenze di base degli adulti. La prevista collaborazione inter-istituzionale con chiare responsabilità in loco può, da una parte, portare al congiungimento di più gruppi target e, di conseguenza, al raggiungimento delle masse critiche necessarie offerte differenziate. D'altra parte può, all'insegna della sostenibilità, cercare di conciliare determinati obiettivi di formazione con altri, per esempio quello dell'integrazione nel mercato del lavoro.

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

⁴² Cfr. strategia del Consiglio federale per una società dell'informazione in Svizzera 2006, pag. 3.

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

- non si tratta di una nuova fattispecie, bensì del trasferimento nella legge sulla formazione continua del contenuto di una disposizione indiscussa della legge sulla promozione della cultura. Tuttavia, il presente avamprogetto di legge utilizza il termine «illetteratismo» con un'accezione più ampia rispetto a quello usato nella legge sulla promozione della cultura. Ai sensi della formazione e secondo la prassi di promozione nelle leggi speciali, per competenze di base degli adulti si intendono non soltanto la lettura e la scrittura, ma anche altre conoscenze fondamentali – ossia la matematica elementare e l'applicazione di tecnologie informatiche e di comunicazione, che costituiscono insieme la premessa per partecipare all'apprendimento permanente. Le conoscenze di base concernenti i principali diritti e doveri costituiscono la premessa per partecipare alla vita sociale.
- dal punto di vista del contenuto normativo e della portata, una nuova legge speciale sarebbe poco adatta, tanto più che l'accento viene posto sul perfezionamento del coordinamento di misure già esistenti promosse da Confederazione e Cantoni. La creazione di una nuova legge speciale ritarderebbe ulteriormente il proposito di colmare questa lacuna.

4.8 Statistica e monitoraggio

Come menzionato nel rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua, mancano attualmente una base statistica aggiornata sulla formazione continua, in particolare sugli organi responsabili e sui datori di lavoro (formazione continua aziendale, sostegno di altre attività formative dei collaboratori). Questa lacuna va colmata. Un importante progetto è quello di esaminare periodicamente il settore della formazione continua, di valutarne le prestazioni e di paragonarlo con un approccio scientifico a quello di altri Paesi. Infine, una base di dati migliore porta a più trasparenza e consente di riconoscere i benefici della formazione continua. Questo fatto rafforza la concorrenza e stimola le attività private di formazione continua (cfr. Weber & Tremel, 2008, pag. 32 e segg.).

Le sezioni «Sviluppo della formazione continua» e «Statistica e monitoraggio» dell'avamprogetto di legge costituiscono la base per un monitoraggio maggiormente orientato alla ricerca e basato su dati statistici più solidi. Questo monitoraggio sistematico e a lungo termine consente di individuare i punti forti e deboli del settore della formazione continua e di eliminare eventuali sviluppi indesiderati in modo più rapido e mirato. Oltre al pubblico generale, il principale destinatario di questo monitoraggio è la Conferenza sulla formazione continua, che segue gli sviluppi della formazione continua e svolge compiti di coordinamento all'interno della Confederazione e con i Cantoni.

4.9 Conferenza sulla formazione continua

Sul piano esecutivo della legge sulla formazione continua, l'accento viene posto su un migliore coordinamento delle relative misure sia all'interno della Confederazione sia tra quest'ultima e i Cantoni. Questo compito sarà assunto da una Conferenza sulla formazione continua, composta da rappresentanti di Confederazione e Cantoni. Secondo l'avamprogetto di legge, tra i suoi compiti figurano il coordinamento delle misure in materia di formazione continua all'interno della Confederazione e con i Cantoni e, in particolare, l'assicurazione della collaborazione inter-istituzionale in sede di sviluppo e realizzazione di offerte nel campo delle competenze di base degli adulti, nonché

Rapporto esplicativo

la vigilanza periodica sul rispetto dei principi della legge e lo studio del mercato della formazione continua, affinché gli enti statali competenti possano reagire con prontezza ad eventuali disfunzioni. Inoltre, la Conferenza sulla formazione continua dovrà valutare le domande di contributi presentate in base alla presente legge ed esprimere pareri all'attenzione dell'UFFT.

5 Aspetti giuridici e finanziari

5.1 Costituzionalità

L'avamprogetto di legge si basa sull'articolo 64a Cost., che conferisce alla Confederazione la competenza di stabilire principi in materia di perfezionamento (capoverso 1) e di promuoverla (capoverso 2) e, a titolo complementare, sull'articolo 61a capoversi 1 e 2 Cost. (coordinamento della formazione continua all'interno dello spazio formativo svizzero, conferenza sulla formazione continua quale organo comune) e sull'articolo 63a capoversi 3 – 5 Cost. (coordinamento del perfezionamento in ambito universitario).

Le disposizioni della legge si muovono all'interno della sfera di competenza della Confederazione. Ciò vale anche per la promozione delle competenze di base degli adulti secondo gli articoli 13-16 della legge. La base giuridica è costituita dall'articolo 62a capoverso 2 Cost. Dal punto di vista del contenuto si tratta della promozione di un aspetto specifico della formazione continua di particolare rilievo.

Nella misura in cui la legge disciplina il coordinamento della formazione continua tra Confederazione e Cantoni, si tratta di una specificazione dell'articolo 61 a capoverso 2 Cost. Pertanto, la Confederazione e i Cantoni sono tenuti a coordinare i loro sforzi e a garantire la loro collaborazione tramite organi comuni e altri provvedimenti. Un tale strumento di coordinamento viene creato, secondo l'articolo 21 della legge, con l'istituzione della Conferenza sulla formazione continua, composta da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni.

Le prescrizioni della legge sono vincolanti soprattutto per gli organismi statali. L'avamprogetto di legge non concerne i diritti costituzionali dei singoli. Ciò vale soprattutto per la libera economia, di cui tiene debito conto in particolare l'articolo 9 sul divieto di perturbazione della concorrenza.

5.2 Rapporto con il diritto europeo

L'avamprogetto di legge si orienta alla nomenclatura europea dell'apprendimento permanente e ai concetti di formazione formale, non formale e informale.

Le politiche europee in materia di formazione sono caratterizzate da strategie di apprendimento permanente di livello superiore, frutto della consapevolezza di quanto sia importante la diversità delle forme d'apprendimento. Accanto alla formazione formale, viene sottolineato il valore della formazione continua tanto nelle sue forme organizzate e strutturate (formazione non formale) quanto in quelle informali nell'ottica dello sviluppo personale e della partecipazione alla vita sociale e al mondo del lavoro. A differenza di molti Paesi europei, la Svizzera vanta un sistema formativo statale ben sviluppato e differenziato, il che si riflette anche sulla formazione continua.

L'armonizzazione effettiva con il diritto europeo deve avvenire al livello delle leggi speciali. Un aspetto importante sarà quello della nomenclatura.

In relazione a un eventuale adeguamento della LPMed vanno inoltre esaminati gli effetti sull'accordo settoriale tra la Svizzera e l'UE, che disciplina il riconoscimento reciproco dei diplomi delle quattro professioni mediche (medico, dentista, veterinario e farmacista) e in particolare anche il riconoscimento reciproco dei titoli di formazione continua della medicina umana e dentaria⁴³.

⁴³ Cfr. le osservazioni preliminari relative all'art. 22 Modifica del diritto previgente.

5.3 Ripercussioni finanziarie

La legge sulla formazione continua contribuisce sensibilmente alla migliore armonizzazione della relativa politica, sia all'interno della Confederazione che con i Cantoni, garantendo così un impiego mirato ed efficiente delle risorse. Ad eccezione dell'acquisizione e del mantenimento delle competenze di base degli adulti e dei fondi per lo sviluppo della formazione continua, essa non contiene fattispecie specifiche da promuovere.

I severi requisiti che la promozione statale deve soddisfare conformemente all'articolo 10 e all'articolo 9 sul divieto di perturbazione della concorrenza promettono, da una parte, guadagni in termini di efficienza. D'altra parte, il coordinamento nel contesto della Conferenza sulla formazione continua comporterà una riduzione delle sovrapposizioni di compiti. Ciò concerne il coordinamento in generale e, in particolare, la collaborazione tra Confederazione e Cantoni in sede di sviluppo e svolgimento di offerte riguardanti le competenze di base degli adulti.

Le spese risultano dalle disposizioni degli articoli 11 (progetti), 12 (contributi a organizzazioni) e 16 (contributi ai Cantoni per la promozione delle competenze di base), nonché dagli articoli 18 (statistica) e 19 (monitoraggio) dell'avamprogetto di legge. I fondi per le attività stabilite dagli articoli 11, 12 e 16 verranno richiesti periodicamente nell'ambito dei messaggi ERI. Per contro, i mezzi per gestire una statistica sulla formazione continua secondo l'articolo 18 e un monitoraggio secondo l'articolo 19 devono essere stanziati dall'UFFT nell'ambito dei preventivi annuali.

- **Contributi ai Cantoni per l'insegnamento delle competenze di base agli adulti (art. 16):** a complemento dei provvedimenti previsti dalla legislazione speciale, l'Ufficio federale competente può versare contributi ai Cantoni per l'insegnamento delle competenze di base agli adulti. Nei primi anni dopo l'entrata in vigore della presente legge si tratterà soprattutto di definire mediante studi e progetti di ricerca e sviluppo (art. 11) la forma e l'entità dei contributi di cui all'articolo 16 e di determinare i gruppi target. Su questa base, il Parlamento federale potrà stanziare i fondi necessari presumibilmente già nel periodo ERI 2017-2020⁴⁴. Partendo dalla situazione attuale (nel periodo finanziario 2012 è stato destinato, nel messaggio sulla cultura, un milione di franchi all'anno per la lotta all'analfabetismo), pochi milioni dovrebbero risultare sufficienti.
- **Contributi allo sviluppo della formazione continua (art. 11) e alle organizzazioni di formazione continua attive in tutta la Svizzera (art. 12):** i costi risultanti dovrebbero ammontare a circa quattro milioni di franchi. Ivi compresi sono i contributi dell'ordine di circa due milioni e mezzo di franchi già stanziati in virtù di altri atti normativi.
- **Statistica (art. 18) e monitoraggio (art. 19):** per la creazione delle basi gestionali si prevede un fabbisogno di tre milioni di franchi, ossia quasi un milione in più rispetto a oggi.

Panoramica dei contributi della Confederazione (esclusi i risparmi)

Gestione della formazione continua	Spese preventivate 2012 (senza LFCo)	Spese secondo l'avamprogetto LFCo (ERI 2017-2020; p.a.)	Differenza
Art. 11 e 12 LFCo (avamprogetto) Sviluppo della formazione continua (progetti e organizzazioni di formazione continua attive in tutta la Svizzera)	2,5 milioni (Legge sulla formazione professionale)	4 milioni	+1,5 milioni
Art. 18 e 19 LFCo (avamprogetto) Statistica e monitoraggio	2 milioni (Legge sulla formazione professionale e legge sulla statistica federale)	3 milioni	+1 milione
Subtotale	4,5 milioni	7 milioni	+2,5 milioni

⁴⁴ Dato che non esiste al momento una base legale per il coordinamento delle attività di Confederazione e Cantoni nel campo delle competenze di base degli adulti, la determinazione del volume finanziario nonché l'identificazione dei gruppi target è possibile solamente in maniera molto approssimativa. Cfr. Schröder & Grämiger, 2011.

Fattispecie di formazione continua: competenze di base degli adulti	Spese preventivate 2012	Spese secondo l'avamprogetto LFCo (ERI 2017-2020; p.a.)	Differenza
Art. 16 LFCo (avamprogetto) Contributi ai Cantoni per le competenze di base degli adulti (le fattispecie specifiche rimangono oggetto delle leggi speciali: p. es. la legge sugli stranieri, la legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, la legge sull'assicurazione per l'invalidità, ecc.)	1 milioni (legge sulla promozione della cultura: lotta all'illetteratismo)	2 milioni Basso importo milionario	+1 milione
Subtotale	1 milioni	2 milioni	+1 milioni
Totale spese annuali della Confederazione	5,5 milioni	9 milioni	+3,5 milioni

5.4 Ripercussioni sulle leggi speciali della Confederazione

I principi definiti nella legge sulla formazione continua devono riflettersi sotto forma di standard minimi nelle leggi speciali sulla formazione continua di Confederazione e Cantoni. Ciò comporta l'esame delle leggi speciali con fattispecie di formazione continua di Confederazione e Cantoni.

In sede di analisi della legislazione speciale di Confederazione e Cantoni occorrerà valutare caso per caso se si tratta di un oggetto giuridico ai sensi della legge sulla formazione continua. Per valutare se una fattispecie concreta ricade o meno nel campo d'applicazione della legge sulla formazione continua non fa più stato la terminologia utilizzata nel diritto vigente⁴⁵, bensì la ripartizione sancita dall'articolo 3 dell'avamprogetto di legge sulla formazione continua.

Nel settore medico-sanitario, ad esempio, vi sono offerte che passano per formazione continua, benché lo stesso Ufficio federale della sanità (UFS) le definisca formazioni formali. Se attribuite alla formazione formale, queste offerte non ricadrebbero nel campo d'applicazione della legge sulla formazione continua.

Per le fattispecie di formazione continua contenute nelle leggi speciali, per contro, fanno stato i principi della legge sulla formazione continua quali la responsabilità, la garanzia e lo sviluppo della qualità, la convalida degli apprendimenti ai fini della formazione formale, il miglioramento delle pari opportunità, il divieto di perturbazione della concorrenza, nonché i criteri di promozione per contributi della Confederazione elencati all'articolo 10.

5.5 Fabbisogno e possibilità di un intervento statale

Come esposto nei capitoli 3 e 4 del rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua, pubblicato nel novembre del 2009, e nel capitolo 3.4 del presente rapporto esplicativo, l'articolo 64a capoverso 1 Cost. costituisce un mandato vincolante per la definizione di principi sulla formazione continua. Una volta emanata la legge sulla formazione continua, occorrerà intervenire anche a livello di disciplinamento delle fattispecie di formazione

⁴⁵ In alcuni atti normativi il termine «formazione continua» viene utilizzato per denotare la formazione formale. Alla formazione non formale, per contro, si fa spesso riferimento con «formazione» in generale o con «aggiornamento», termine di ancor più vecchia data.

continua previste dalle leggi speciali, di precisazione delle condizioni quadro per operatori privati, di integrazione nel sistema formativo e di partecipazione alla formazione continua⁴⁶.

L'organo più importante per l'esecuzione della legge sulla formazione continua è la Conferenza sulla formazione continua, prevista nell'avamprogetto di legge. Oltre a vegliare sul rispetto dei principi e seguire gli sviluppi della formazione continua, tale conferenza dovrà garantire la collaborazione inter-istituzionale (in maniera orizzontale e verticale) nel contesto della promozione delle competenze di base degli adulti.

Secondo l'articolo 20, il compito di applicare la legge può essere delegato a terzi. La Confederazione può così commissionare a terzi determinate attività esecutive, evitando di addossarsi ulteriori oneri amministrativi.

5.6 Delega di competenze legislative

Secondo l'articolo 20, il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione. Si tratta della competenza di provvedere all'esecuzione della legge conformemente all'articolo 182 capoverso 2 della Costituzione federale. L'avamprogetto prevede, ai seguenti punti, la possibilità per il Consiglio federale di emanare decreti d'ordinanza:

- Art. 11: definizione dei criteri per la concessione di contributi a progetti;
- Art. 12: definizione dei criteri per la concessione di contributi a organizzazioni di formazione continua;
- Art. 16: definizione dei criteri per la concessione di contributi ai Cantoni per la trasmissione di competenze di base agli adulti;
- Art. 21: definizione della composizione e dell'organizzazione della Conferenza sulla formazione continua.

Ai fini dell'emanazione di prescrizioni esecutive dei principi di questa legge, l'avamprogetto di legge contiene inoltre, all'articolo 2 capoverso 2, rimandi agli organi che secondo la LPSU sono responsabili della politica delle scuole universitarie.

5.7 Ripercussioni sui Cantoni

I principi della legge sulla formazione continua valgono per la formazione continua disciplinata nel contesto delle legislazioni cantonali. Se necessario, i Cantoni devono dunque adeguare le loro regolamentazioni vigenti alla legge sulla formazione continua. Questi adeguamenti delle legislazioni cantonali concernono i requisiti relativi alla responsabilità, alla garanzia e allo sviluppo della qualità, al riconoscimento degli apprendimenti acquisiti ai fini di una formazione formale, al perfezionamento delle pari opportunità nonché al divieto di perturbazione della concorrenza. La legge sulla formazione continua, tuttavia, non impone alcun disciplinamento della formazione continua in seno ai Cantoni.

Essa traccia il quadro per un miglior coordinamento della formazione continua tra la Confederazione e i Cantoni. La Confederazione persegue insieme ai Cantoni gli obiettivi della politica della formazione continua fissati all'articolo 4. Essa istituisce una Conferenza sulla formazione continua, conferendole il compito di seguire gli sviluppi della formazione continua, di coordinare la formazione continua

⁴⁶ Cfr. cap. 3 del Rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua, 2009.

disciplinata e sostenuta da Confederazione e Cantoni, di avanzare proposte per l'emanazione delle direttive di cui all'articolo 6 capoverso 3 e di curare un dialogo continuo con le cerchie interessate.

La legge sulla formazione continua sostiene e coordina l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti. Essa intende fornire un contributo sostanziale ai fini di un miglior coordinamento delle offerte concernenti tali competenze. La Conferenza sulla formazione continua, composta da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni, avrà il compito di garantire la collaborazione inter-istituzionale in sede di sviluppo e attuazione di offerte finalizzate all'acquisizione e al mantenimento delle competenze di base degli adulti. A complemento delle misure già adottate, la Confederazione è disposta a versare contributi ai Cantoni, con un approccio principalmente orientato alla domanda e su richiesta di questi ultimi, per favorire l'insegnamento delle competenze di base degli adulti.

5.8 Ripercussioni su economia e società

L'aumento della trasparenza e la migliore permeabilità dovrebbero tradursi in futuro in un incremento della partecipazione alla formazione continua (cfr. capitoli 3.4.4 e 4.5.2). L'enunciazione di una serie di principi garantirà e renderà più intensa la concorrenza sul mercato della formazione continua (cfr. cap. 4.4 e spiegazioni dell'art. 9).

Essendo una legge di principio che crea un quadro generale per tutte le leggi speciali con casi di formazione continua, l'avamprogetto in questione contribuisce al miglioramento delle condizioni quadro e al completamento dello spazio formativo svizzero. Gli effetti della legge sulla formazione continua, ad esempio, saranno tangibili sul fronte della permeabilità di tale spazio.

I principi sono stati formulati nel rispetto della pluralità di operatori attivi sul mercato della formazione continua e con particolare attenzione a non svantaggiare quelli più piccoli (cfr. 4.3.1). Le ripercussioni finanziarie sugli operatori dipendono dal disciplinamento specifico delle leggi speciali e dovranno essere valutate di caso in caso.

I principi avranno un influsso innanzitutto sulla formazione continua sostenuta dallo Stato, vale a dire su uno specifico settore del relativo mercato (cfr. capitolo 2.4). Le nuove disposizioni interesseranno gli operatori privati della formazione continua, che non beneficiano di sussidi statali, soltanto indirettamente. È probabile che per motivi di concorrenzialità anch'essi si orienteranno sul lungo periodo ai principi enunciati dalla legge sulla formazione continua⁴⁷.

I fruitori dell'offerta di formazione continua potranno beneficiare a lungo termine di un aumento della trasparenza e della qualità dell'intero settore nonché della maggiore permeabilità dello spazio formativo nel suo complesso (cfr. capitolo 4.5.3).

5.9 Rapporto con il programma di legislatura

L'elaborazione di una legge federale sulla formazione continua viene menzionata nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007-2011 come pure negli obiettivi del Consiglio federale per il 2011⁴⁸.

⁴⁷ Cfr. cap. 4.5 nonché i commenti introduttivi al cpv. 2 dell'avamprogetto di legge.

⁴⁸ FF 2008 629; Obiettivi del Consiglio federale 2011.

6 Commenti alle disposizioni della legge

Tratti fondamentali dell'avamprogetto di legge

L'avamprogetto per una legge federale sulla formazione continua è prescritto dall'articolo 64a Cost. e determinato dall'integrazione della formazione continua nella nuova Costituzione federale. L'avamprogetto di legge contiene disposizioni e principi descritti nel seguito.

Le disposizioni generali e i principi in materia di formazione continua sono finalizzati a riposizionare la formazione continua all'interno dello spazio formativo svizzero. Viene pure definito un insieme di strumenti, commisurati ai bisogni di Confederazione e Cantoni, per il coordinamento della formazione continua e per l'osservazione del relativo mercato.

Disposizioni generali sulla formazione continua:

- il riposizionamento della formazione continua all'interno dello spazio formativo svizzero deve essere accompagnato dal potenziamento dell'apprendimento permanente, il quale comprende tutte le forme di formazione (formazione formale, non formale e informale) e quindi anche la formazione continua;
- il chiarimento dei termini deve portare a un uso coerente del concetto di formazione continua e contribuire a una percezione condivisa da tutti gli interessati di quello che, all'interno dello spazio formativo, viene considerato formazione continua;
- in materia di formazione continua, la Confederazione persegue insieme ai Cantoni i seguenti obiettivi: in primo luogo si tratta di sostenere l'iniziativa individuale, di creare condizioni quadro favorevoli tanto per i singoli quanto per gli operatori della formazione continua, di coordinare la formazione continua disciplinata e sostenuta da Confederazione e Cantoni nonché di seguire più da vicino il relativo mercato.

Principi in materia di formazione continua:

- i principi in materia di formazione continua devono portare, a un livello superiore, a un intendimento condiviso da Confederazione, Cantoni e operatori della formazione continua del concetto di qualità e riflettersi nelle leggi speciali. Essi rappresentano una concretizzazione legale degli obiettivi generali della nuova Costituzione federale (elevata qualità e permeabilità, obbligo di cooperazione e coordinamento tra Confederazione e Cantoni, pari riconoscimento dei percorsi formativi di cultura generale e professionali, articolo 61a Cost.) sotto forma di principi fondamentali (responsabilità, garanzia e sviluppo della qualità, permeabilità, migliore riconoscimento degli apprendimenti acquisiti, perfezionamento delle pari opportunità, divieto di perturbazione della concorrenza, ecc.) e sono da applicarsi in primo luogo alla formazione continua disciplinata e sostenuta da Confederazione e Cantoni. Nel contempo, essi servono alla realizzazione dell'obiettivo sociale fissato all'articolo 41 capoverso 1 lettera f Cost.

Premesse per la promozione delle formazione continua da parte della Confederazione:

con criteri di promozione uniformi si intende garantire che la promozione della formazione continua all'interno della Confederazione tramite circa 50 leggi speciali sia retta dalle medesime regole. L'avamprogetto di legge sarà inoltre integrato da una fattispecie di formazione continua propria, che consiste nell'acquisizione e nel mantenimento delle competenze di base degli adulti.

Strumenti per il coordinamento della formazione continua di Confederazione e Cantoni e per l'osservazione del relativo mercato:

con la legge in questione si intende fornire a Confederazione e Cantoni determinati strumenti che consentano loro di seguire gli sviluppi della formazione continua a livello sia nazionale sia internazionale e di reagire con prontezza a eventuali disfunzioni sul relativo mercato. Tra questi

strumenti figurano: studi, ricerche e progetti pilota, il rilevamento dei dati statistici necessari, il dialogo periodico con le cerchie interessate e il monitoraggio del mercato della formazione continua ad opera della Confederazione e dei Cantoni. La Conferenza sulla formazione continua, costituita da rappresentanti di Confederazione e Cantoni, ha il compito di seguire gli sviluppi della formazione continua, di coordinare la formazione continua disciplinata e sostenuta da Confederazione e Cantoni e di evadere le domande di contributi.

Titolo

Il titolo dell'avamprogetto di legge definisce nella formazione continua l'oggetto del disciplinamento giuridico. In particolare, la legge definisce principi, obiettivi e sviluppi della formazione continua nonché, come fattispecie speciale con un articolo per la sua promozione, l'acquisizione e il mantenimento della competenze di base degli adulti.

Ingresso

L'ingresso rimanda all'articolo 64a Cost., su cui l'avamprogetto di legge principalmente poggia. Sono inoltre menzionate le disposizioni costituzionali della Confederazione per il coordinamento e la collaborazione tra Confederazione e Cantoni all'interno dello spazio formativo svizzero (art. 61a cpv. 1 e 2 Cost.) e del settore universitario (art. 63a cpv. 3-5 Cost.). Sono così legittimate le disposizioni sulla formazione continua nel settore universitario (art. 2 cpv. 2), sul coordinamento teso a garantire una collaborazione efficiente nonché un elevato livello di qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero (art. 4, 15) e sulla Conferenza sulla formazione continua quale organo comune di Confederazione e Cantoni per lo sviluppo della formazione continua e per la collaborazione inter-istituzionale tra Confederazione e Cantoni (art. 21). Con questo triplice rinvio alle disposizioni costituzionali nell'ingresso della legge sulla formazione continua si intende esprimere la funzione globale che la formazione continua riveste all'interno dello spazio formativo svizzero.

Sezione 1: Disposizioni generali (art. 1 – art. 5)

Dal 2006 la formazione continua è un nuovo ambito politico della Confederazione. In virtù dell'articolo 64a Cost., è passata nella competenza normativa della Confederazione. Per la prima volta la formazione continua viene così integrata giuridicamente nello spazio formativo svizzero. Oltre che dai sistemi scolastici cantonali, quest'ultimo era costituito fino ad oggi da due settori principali, vale a dire quello della formazione universitaria e quello della formazione professionale.

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

Art. 1 Scopo e oggetto

Il capoverso 1 definisce lo scopo della legge sulla formazione continua. La chiara classificazione sistemica e l'allacciamento della formazione continua ad altri tipi di formazione mediante la convalida degli apprendimenti acquisiti contribuiscono a rafforzare il concetto di apprendimento permanente all'interno dello spazio formativo svizzero, come voluto dall'articolo 61a della Costituzione federale.

Il capoverso 2 si rifà al mandato costituzionale sancito dall'articolo 64a Cost. Quest'ultimo conferisce alla Confederazione il compito di stabilire principi in materia di formazione continua che siano validi per l'intero spazio formativo svizzero e di promuoverla. I vari campi della formazione continua e i criteri di sovvenzionamento vanno definiti in leggi speciali.

Con il disciplinamento delle competenze di base degli adulti viene ripresa dalla legge sulla promozione della cultura la fattispecie della lotta all'illetteratismo, che diviene ora una fattispecie particolare della formazione (nel messaggio concernente la legge sulla promozione della cultura è

esplicitamente previsto il trasferimento della lotta all'illetteratismo dalla legge sulla promozione della cultura alla legge sulla formazione continua; cfr. cap. 3.5). Oltre alla lettura e alla scrittura, anche la matematica elementare e l'utilizzo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione e le conoscenze di base concernenti i principali diritti e doveri sono premesse fondamentali per l'apprendimento permanente e la partecipazione alla vita sociale. L'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti sono già promossi attraverso varie leggi speciali (p. es. assicurazione contro la disoccupazione, legge sugli stranieri). La legge sulla formazione continua colma una lacuna, in quanto comprende anche persone con scarse competenze di base per le quali non si applica alcuna legge speciale (p. es. svizzeri abili al lavoro che non rientrano nella legge sull'assicurazione contro la disoccupazione o nella legge sull'assicurazione contro l'invalidità).

La legge sulla formazione continua è stata concepita come legge di principio che fissa una serie di standard minimi per la legislazione speciale della Confederazione e per le legislazioni cantonali in materia di formazione continua. Essa crea trasparenza terminologica, disciplina le responsabilità e definisce, tra l'altro, gli obiettivi della politica della Confederazione in materia di formazione continua.

Il disciplinamento concreto e la promozione della formazione continua all'interno di determinati campi specifici (gioventù e sport, migrazione, assicurazione contro la disoccupazione) rimane di competenza della legislazione speciale. Questo è quanto stabilito dal capoverso 3.

Terminologia

Per «**favorire**» si intende, nell'ambito del presente avamprogetto di legge, un contributo generale a favore della creazione di un contesto favorevole alla formazione continua.

Il termine «**sostenere**» si riferisce in modo sistematico alla possibilità di un aiuto finanziario o di altro genere.

Se il sostegno è di carattere finanziario si usa il termine «promuovere».

«**Disciplinare**» si riferisce a ogni genere di prescrizioni giuridiche, intese sia come definizioni, premesse, procedure o finanziamenti.

Art. 2 Campo d'applicazione

L'articolo 64a Cost. parla in generale di perfezionamento. Il campo d'applicazione della legge sulla formazione continua si estende, nell'ambito di una competenza di principio, all'intero settore della formazione continua nella misura in cui le singole disposizioni non prevedano altre regolamentazioni. Varie disposizioni si rivolgono esclusivamente alla Confederazione (art. 10: Premesse per la promozione da parte della Confederazione) o si limitano alla formazione continua disciplinata o sostenuta da Confederazione e Cantoni (p. es. art. 6: Garanzia e sviluppo della qualità, art. 8: Miglioramento delle pari opportunità), fatto che restringe il campo d'applicazione (personale) della legge e la portata delle relative disposizioni. L'articolo 7, per contro, presuppone un campo d'applicazione più vasto. In sede di riconoscimento degli apprendimenti acquisiti ai fini della formazione formale, infatti, va considerata anche la formazione informale.

Il capoverso 2 tiene conto della nozione di diritto costituzionale espressa all'articolo 63a capoversi 3-5 Cost.: nella Costituzione non vi sono punti di riferimento che giustifichino l'utilizzo di diversi concetti di formazione continua. L'esigenza di una legislazione di principio, al contrario, depone a favore di un concetto di formazione continua univoco. La cognizione terminologica di formazione continua poggia su un'analoga cognizione funzionale del termine nel contesto del sistema formativo svizzero. Il capoverso 2 evidenzia che la formazione continua ai sensi dell'articolo 63a capoversi 3 e 4 Cost. in combinato disposto con il capoverso 5 Cost. è un oggetto di coordinamento dello spazio universitario svizzero, disciplinato da Confederazione e Cantoni. La riserva concernente il campo d'applicazione sottolinea che è compito degli organi responsabili della politica delle scuole universitarie – nei limiti delle loro competenze – emanare prescrizioni, rispettare i principi sanciti dalla legge sulla formazione continua e concretizzarli per lo spazio universitario svizzero⁴⁹. Se la Confederazione e i Cantoni non raggiungono gli obiettivi comuni mediante il coordinamento, la Confederazione si assume la

⁴⁹ Cfr. cap. 4.2.2, nonché l'art. 12 cpv. 3 lett. a punto 4 LPSU.

responsabile a titolo sussidiario di emanare prescrizioni sulla formazione continua conformemente all'articolo 63a capoverso 5 Cost.

Art. 3 Definizioni

La legge sulla formazione continua si orienta al concetto di apprendimento permanente, che recentemente si è affermato sul piano internazionale. Questo tipo di apprendimento assume le forme più svariate. Ogni tipo di apprendimento avviene in un determinato contesto, che può essere formale, non formale o informale.

Per formazione formale si intende la formazione disciplinata e riconosciuta dallo Stato. Si parla di formazione «disciplinata dallo Stato» quando le premesse e i requisiti per l'ottenimento di un titolo sono definiti in un atto normativo, a prescindere dal livello normativo o dall'ente statale che lo emana. Rientrano in questa categoria la scuola dell'obbligo, i titoli di cultura generale e di formazione professionale del livello secondario II, i titoli universitari (bachelor, master, licenza, dottorato) e i titoli della formazione professionale superiore (esami federali di professione, esami professionali superiori nonché i titoli conseguiti alla fine di un ciclo di formazione presso le scuole specializzate superiori).

Anche la formazione disciplinata dallo Stato che consente di conseguire un titolo abilitante all'esercizio di un'attività professionale rientra nella categoria della formazione formale. A titolo di esempio si possono citare i titoli disciplinati nella legge sulle professioni mediche o in quella sulle professioni psicologiche oppure la patente di avvocato. Come per gli esami di professione o per gli esami professionali superiori, le condizioni di ammissione (formazione pregressa, pratica) e i contenuti dell'esame sono disciplinati dallo Stato. Rientrano pure nella formazione formale i disciplinamenti che richiedono una qualifica specialistica da parte del capo laboratorio⁵⁰, come nel caso dello svolgimento di analisi citogenetiche e di genetica molecolare sull'uomo.

La Svizzera vanta un settore formativo formale fortemente strutturato che si distingue da quello di altri Paesi soprattutto a livello di formazione professionale. Nel raffronto internazionale occorre dunque usare la dovuta prudenza quando si parla di formazione continua.

Al capoverso 2 dell'articolo in questione, l'avamprogetto di legge definisce la formazione continua come «**formazione non formale**», ossia come apprendimento in contesti strutturati che si collocano al di fuori della formazione formale. Lo Stato non definisce prescrizioni di contenuto per il conseguimento di un titolo in questo comparto. Inoltre, la formazione non formale non porta al conseguimento di diplomi o titoli riconosciuti dallo Stato. A titolo di esempio si possono citare i corsi di informatica o di lingue, ma anche una certificazione in paracadutismo o in saldatura.

Rientrano inoltre nella formazione non formale:

- i cicli di formazione continua presso le scuole universitarie (CAS, DAS, MAS, EMBA): non si tratta di titoli accademici per diplomi universitari di base (bachelor, master, PhD), bensì di un genere di formazione continua che vi si allaccia e che è organizzata in ampia misura e in modo autonomo dalla scuola universitaria che la propone. Come già menzionato, gli articoli 63a Cost. e 64a Cost. si rifanno al medesimo concetto di formazione continua⁵¹;

⁵⁰ Un caso limite di formazione disciplinata dallo Stato è descritto all'art. 6 dell'ordinanza del 14 febbraio 2007 sugli esami genetici sull'essere umano (OEGU). I regolamenti emanati dall'Accademia svizzera delle scienze mediche (ASSM) concernenti lo specialista FAMH in analitica medica di laboratorio (Associazione Svizzera dei Responsabili di Laboratori d'Analisi Mediche) fungono da base per il rilascio del relativo titolo. Essi definiscono i requisiti concernenti la formazione pregressa, la prassi e la formazione. Tuttavia, l'art. 6 OEGU specifica quale di questi titoli costituisce un requisito indispensabile per l'attività di capo laboratorio, motivo per cui anche questo ciclo di formazione è da considerarsi una formazione formale, visto il ruolo disciplinatore dello Stato.

⁵¹ Cfr. DFE, Rapporto elaborato in adempimento al postulato 05.3716 «Ordinanza sui titoli attribuiti dalle scuole universitarie professionali», 2011, pag. 3 e 13.

- i corsi post-diploma presso le scuole specializzate superiori: questi corsi sono strutturati in modo analogo alle formazioni continue offerte dalle scuole universitarie⁵²;
- i corsi di preparazione agli esami federali di professione e agli esami professionali superiori: questi corsi non sono parte integrante della formazione disciplinata dallo Stato, né in termini di accesso agli esami né come premessa per il conseguimento di un attestato professionale riconosciuto o di un diploma professionale superiore;
- determinate formazioni offerte dall'esercito (formazioni dei quadri), dalla protezione della popolazione (protezione civile) nonché nell'ambito della scuola universitaria dello sport di Macolin e dello sport per giovani e per adulti.

Per «**formazione informale**» al di fuori delle offerte formative strutturate si intende, ad esempio, l'apprendimento «on the job» o la lettura di letteratura specialistica. Per definizione, la formazione informale non può essere formalizzata. Tuttavia, anche le competenze acquisite in modo informale devono poter essere comprovate mediante procedure adeguate e riconosciute ai fini di una formazione formale secondo l'articolo 7. In tal modo si incrementa sensibilmente la permeabilità del sistema formativo.

Art. 4 Obiettivi

L'obiettivo globale della politica della Confederazione in materia di formazione continua è quello di creare, insieme ai Cantoni, un clima favorevole alla formazione continua che promuova l'iniziativa individuale di partecipare alla formazione continua e che dia possibilmente a tutti la possibilità di partecipare all'apprendimento permanente. Gli elementi che caratterizzano un tale clima favorevole sono – in riferimento all'articolo in materia di formazione della Costituzione (61a Cost.) – la trasparenza, la qualità e la permeabilità dello spazio formativo nonché l'esigenza generale di accesso a pari opportunità.

Si tratta inoltre di migliorare il coordinamento della politica in materia di formazione continua tanto all'interno della Confederazione quanto tra quest'ultima e i Cantoni. Concorrono a realizzare questo obiettivo la precisazione del termine di formazione continua, effettuata nelle disposizioni generali, e i principi definiti al capoverso seguente. Questi due elementi sono entrambi finalizzati a migliorare ulteriormente la qualità della formazione e della formazione continua in Svizzera, che già oggi è elevata.

Alla lettera e è tematizzato l'aspetto della comparabilità dei risultati con gli sviluppi internazionali in materia di formazione continua, fattore necessario per garantire la concorrenzialità dell'economia svizzera. Tale comparabilità (*benchmarking*) dei risultati relativi agli sviluppi nazionali e internazionali consente agli ambienti politici interessati di intervenire in modo tempestivo e rapido in caso di necessità.

Gli strumenti adatti al raggiungimento dei suddetti obiettivi sono definiti nelle seguenti disposizioni.

Sezione 2: Principi (art. 5 – art. 9)

Secondo l'articolo 64a capoverso 2 Cost. la Confederazione deve stabilire principi in materia di perfezionamento. Benché essi siano applicabili all'intero settore della formazione continua (art. 2), va fatto presente che la realizzazione concreta si limita alla formazione continua disciplinata e sostenuta da Confederazione e Cantoni. Per gli operatori privati la legge ha un effetto indiretto, in quanto il

⁵² In relazione ai corsi post-diploma presso le scuole specializzate superiori sarà necessaria una modifica della legge sulla formazione professionale; cfr. articolo 22.

rispetto dei principi nell'ottica di una convalida degli apprendimenti acquisiti ai fini della formazione formale (ma non solo) ha una funzione guida e comporta, in molti casi, un vantaggio competitivo.

Nel definire i principi, la commissione d'esperti si è basata sulla moltitudine di argomenti che negli ultimi dieci anni sono state avanzate a giustificazione di una legge federale sulla formazione continua. Non tutti questi argomenti, come ad esempio quello della trasparenza, si ritrovano in un articolo di legge a sé stante. Essi sono stati in parte ripresi nei cinque principi formulati nella legge secondo criteri sistematici.

Tali principi sono da intendersi come standard minimi. In quanto legge di principio, la legge sulla formazione continua non contiene specifiche disposizioni di carattere contenutistico. Le prescrizioni più specifiche e la concretizzazione dei principi dovranno essere oggetto delle leggi speciali.

Art. 5 Responsabilità

Contrariamente a quanto prescritto per la scuola dell'obbligo, la responsabilità per la partecipazione alla formazione continua ricade sul singolo individuo, come sancito dal capoverso 1. In questo settore, lo Stato agisce con discrezione, ponendo l'accento sulla responsabilità e sull'iniziativa del singolo individuo. Gli enti statali intervengono a titolo sussidiario solamente laddove vi sono disfunzioni o dove un interesse pubblico lo giustifica. A titolo di esempio si possono citare gli interventi a favore dell'acquisizione e del mantenimento delle competenze di base degli adulti o il sostegno dei corsi di formazione continua dell'esercito o delle organizzazioni partner della protezione della popolazione.

Secondo il capoverso 4, nei settori particolari in cui l'adempimento di compiti pubblici lo esige, lo Stato può imporre obblighi di formazione o disposizioni analoghe. Tuttavia, il presente disegno di legge rinuncia a sancire un obbligo generale di formazione o a enunciare il diritto a un certo numero di giornate da dedicare ad essa. Gli studi empirici evidenziano che questi strumenti hanno un influsso minimo sulla partecipazione alla formazione continua e che non raggiungono i gruppi target desiderati, ossia coloro che partecipano alla formazione continua in maniera inferiore alla media (cfr. cap. 3.4.4).

Consapevole dei limiti di una legge di principio di carattere generale, il legislatore si appella all'obbligo di assistenza dei datori di lavoro pubblici e privati⁵³. In tal modo si intende sottolineare il fatto che la formazione continua dei collaboratori è un importante fattore di successo aziendale. Le imprese, inoltre, beneficiano a tutti i livelli di un personale che vanta una buona formazione.

Art. 6 Garanzia e sviluppo della qualità

La responsabilità per la qualità delle offerte ricade sugli operatori della formazione continua.

La Confederazione e i Cantoni sostengono procedure di garanzia e di sviluppo della qualità (cpv. 1). È previsto, tuttavia, che gli enti non intervengano di prima persona, ma che assumano una funzione di sostegno. Un settore tanto diversificato ed eterogeneo, in cui operano gli attori più diversi, non può essere gestito centralmente. L'elevato livello di qualità della formazione continua svizzera, tanto auspicato, dipende sostanzialmente dalla volontà e dalla capacità di tutti gli interessati di agire in modo responsabile. Per questo motivo e in considerazione della molteplicità dei sistemi esistenti di garanzia e sviluppo della qualità, degli sviluppi internazionali e delle particolari esigenze di operatori e consumatori, è importante che la legge non imponga limitazioni metodologiche.

Il capoverso 2 concretizza l'aspetto della trasparenza delle offerte, sempre tematizzato in occasione delle discussioni sulla formazione continua. La trasparenza non è un principio a se stante, bensì una parte integrante essenziale del concetto di qualità. La garanzia e lo sviluppo della qualità di un'offerta di formazione continua deve soddisfare una serie di requisiti: l'esistenza di programmi di apprendimento, di requisiti di qualificazione, ossia di condizioni che comprovino le competenze dei

⁵³ In relazione ai datori di lavoro privati, cfr. art. 328 del Codice delle obbligazioni nonché le spiegazioni in Geiser, 2011.

formatori, di procedure di qualificazione ben definite e di basi utilizzabili che consentano ai partecipanti di informarsi sull'offerta in modo adeguato.

Con lo strumento delle direttive e su proposta della Conferenza sulla formazione continua, l'UFFT può – se necessario – concretizzare ulteriormente i requisiti per la garanzia e lo sviluppo della qualità (cpv. 2) per i vari settori della formazione continua, il che aiuta ad assicurare un orientamento di base delle prescrizioni sulla qualità. Queste direttive possono rivolgersi a tutti o ad alcuni settori della formazione continua e contenere prescrizioni relative, ad esempio, ai curricula e ai metodi su cui poggiano i programmi d'apprendimento, alle competenze specialistiche e didattiche dei formatori, all'acquisizione degli attestati necessari alle procedure di qualificazione e alla forma e al contenuto delle informazioni, alla leggibilità degli apprendimenti acquisiti e al riconoscimento degli stessi ai fini della formazione formale. Le singole leggi speciali, tuttavia, mantengono la facoltà di fissare ulteriori requisiti qualitativi per il settore da loro disciplinato e sostenuto. In virtù della riserva espressa all'articolo 2 capoverso 2, la competenza di emanare prescrizioni quadro ed eventuali direttive per il settore universitario spetta agli organi responsabili della politica delle scuole universitarie. In tal modo, la legge tiene conto dei requisiti e delle esigenze particolari di tale settore.

Il capoverso 4 interessa in modo specifico la formazione continua disciplinata e sostenuta da Confederazione e Cantoni. Questi ultimi hanno l'obbligo di provvedere, nei limiti delle loro responsabilità, ad una formazione continua di elevato livello qualitativo. Limitandosi alle sfere di competenza di Confederazione e Cantoni, il capoverso 4 si riferisce al rapporto tra l'operato statale e quello privato e non alla suddivisione delle competenze tra Confederazione e Cantoni.

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

Secondo l'articolo 61a capoverso 1 Cost., la Confederazione e i Cantoni provvedono insieme a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero. Per raggiungere questo obiettivo occorre, tra l'altro, instaurare determinati rapporti tra la formazione formale, la formazione non formale e quella informale. Pertanto, l'articolo 7 impegna i legislatori di Confederazione e Cantoni a provvedere, nel campo formale, a istituire procedure trasparenti e quanto più uniformi possibile che consentano la convalida degli apprendimenti acquisiti in contesti non formali e informali.

Questo obiettivo implica che la Confederazione e i Cantoni designino gli organi responsabili della definizione dei criteri per la convalida della formazione continua e della formazione informale ai fini di quella formale. Con tutta probabilità, questo compito dovrebbe essere assegnato agli istituti di formazione e alle commissioni d'esame responsabili dell'offerta formativa o dei titoli corrispondenti. Le procedure per decidere in merito alla convalida devono soddisfare requisiti di legalità, in particolare per quanto concerne l'obbligo d'esame e di motivazione.

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

Art. 8 Miglioramento delle pari opportunità;

L'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale, che statuisce un divieto generale di discriminazione, vale anche per tutti gli operatori della formazione continua. È vietato, in particolare, il rifiuto discriminatorio dell'ammissione a una formazione continua per ragioni di origine, di razza, d'età o di una disabilità⁵⁴.

⁵⁴ Cfr. in particolare l'art. 261^{bis} cpv. 5 del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937, CP (RS 311) e l'art. 6 della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili, LDis (RS 151.3).

Ai fini di un miglioramento delle pari opportunità sono necessari, oltre al divieto di discriminazione, anche altri sforzi mirati in settori concreti. La legge non ne propone un elenco esaustivo.

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

A titolo d'esempio – il quale evidenzia in modo chiaro anche l'interazione con le leggi speciali – va citata la lettera b: gli operatori della formazione continua possono tener conto delle particolari esigenze dei candidati che a causa di una disabilità necessitano di strumenti ausiliari particolari o di più tempo durante una procedura di qualificazione⁵⁵. Secondo l'articolo 16 della legge del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità, a determinate condizioni le maggiori spese che i disabili devono sopportare per procurarsi gli strumenti ausiliari necessari possono essere assunte dall'assicurazione per l'invalidità⁵⁶.

La lettera c sottolinea l'importanza di adottare, nel contesto della formazione continua disciplinata e sostenuta da Confederazione e Cantoni, misure che facilitino l'integrazione degli stranieri. Non si tratta in primo luogo di promuovere determinate offerte di integrazione disciplinate e sostenute da leggi speciali, bensì di considerare l'aspetto dell'integrazione degli stranieri in sede di organizzazione delle offerte, analogamente a quanto accade per la questione delle pari opportunità e delle esigenze dei disabili.

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

Art. 9 Divieto di perturbazione della concorrenza

In un mercato fondamentalmente retto dall'iniziativa privata, la realizzazione, il sostegno o la promozione statale della formazione continua non deve perturbare il buon funzionamento della concorrenza. Gli operatori di diritto pubblico e quelli sostenuti dallo Stato le cui offerte di formazione continua sono in un rapporto di concorrenza con quelle di operatori privati non sovvenzionati, sono tenuti ad offrire i loro servizi a prezzi di mercato. Nella loro contabilità aziendale, gli operatori sostenuti dallo Stato devono riportare i costi e i ricavi delle singole offerte formative, fatto che aumenta la trasparenza e costringe al tempo stesso gli operatori sovvenzionati a ripartire le loro spese sulle singole unità di costo, includendo i costi infrastrutturali. Il sovvenzionamento incrociato di offerte di formazione continua è ammesso unicamente nella misura prevista dalla legge. Se una base legale prevede un finanziamento diverso per offerte con orientamento speciale, queste ultime devono essere acquistate, di regola, nel contesto di una procedura concorrenziale.

Dal punto di vista dell'ordinamento istituzionale, il divieto dei sovvenzionamenti incrociati assume grande rilievo. Esso aiuta a garantire l'esecuzione dell'articolo 10 che vincola il sovvenzionamento nelle leggi speciali a chiare condizioni. Queste condizioni non devono essere aggirate mediante sovvenzionamenti incrociati. Una scuola professionale, una scuola universitaria o altri operatori di formazione sovvenzionati dallo Stato non possono impiegare altri fondi pubblici per finanziare le loro offerte di formazione continua, salvo che il legislatore lo consenta espressamente.

Il divieto di perturbare la concorrenza tra i servizi e le offerte degli istituti universitari – comprese quelle di formazione continua – e quelli degli operatori della formazione professionale superiore è stato definito un obiettivo comune di Confederazione e Cantoni anche per il settore universitario (art. 3 lett. i

⁵⁵ Cfr. anche l'art. 2 cpv. 5 della legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (RS 151.3).

⁵⁶ Cfr. RS 831.20

LPSU). Sarà compito della Conferenza svizzera delle scuole universitarie tenere debitamente conto di questo fatto in sede di emanazione di prescrizioni riguardanti la formazione continua.

Sezione 3: Premesse per la promozione da parte della Confederazione (art. 10)

Art. 10

L'articolo 10 è rivolto alla legislazione speciale della Confederazione. Esso applica le prescrizioni della legge sui sussidi⁵⁷ alla fattispecie della promozione della formazione continua da parte della Confederazione e definisce i criteri che le leggi speciali devono soddisfare in maniera cumulativa. Rientra tra questi criteri l'inserimento nella legislazione di un interesse pubblico. Il principio della sussidiarietà si riferisce a un'offerta sufficiente in termini sia qualitativi sia quantitativi. Nella legislazione speciale, inoltre, occorre definire gli obiettivi e i criteri del sostegno statale della formazione continua, garantire il rispetto dei principi della legge in questione e adottare provvedimenti tesi ad appurare l'efficacia della promozione.

Il capoverso 2 tiene conto del fatto che la grande parte della formazione continua si svolge sul mercato privato. La promozione deve orientarsi alla domanda, ossia direttamente alle esigenze dei consumatori. Il legislatore delega al Consiglio federale il compito di disciplinare i particolari. Il sovvenzionamento diretto di singoli operatori deve rimanere l'eccezione. Il sovvenzionamento orientato alla domanda – ad esempio mediante buoni di formazione – serve ad evitare le perturbazioni della concorrenza in presenza di offerte tra di loro concorrenziali e costituisce così uno strumento importante per l'attuazione del principio di cui all'articolo 9.

Sezione 4: Sviluppo della formazione continua (art. 11 – art. 12)

Art. 11 Contributi per progetti

Per promuovere lo sviluppo della formazione continua sono necessari studi, ricerche e progetti pilota. Essi servono a reperire il sapere necessario alla gestione. I rispettivi progetti devono presentare un carattere innovativo ed esemplare e sono concepiti a complemento della legislazione speciale. Per evitare che si ripetano di continuo, tali progetti devono essere limitati nel tempo.

Le tematiche possono essere: studi sul rilascio di buoni di formazione, sul modo di strutturare le informazioni per raggiungere un determinato gruppo di persone (ad esempio coloro che non sanno né leggere né scrivere) o su altre forme del finanziamento orientato alla domanda, sulla ripartizione dei sessi, sulla formazione continua sostenuta dai datori di lavoro o sulla partecipazione alla formazione continua da parte delle persone poco qualificate. Ai fini dello sviluppo della formazione continua è inoltre indispensabile acquisire conoscenze accurate sugli operatori del settore.

Art. 12 Contributi a organizzazioni di formazione continua attive in tutta la Svizzera

Il settore della formazione continua si auto-organizza in larga misura. Lo dimostrano, a titolo d'esempio, i vari certificati IT che si stanno affermando sul mercato; i corsi di lingua si orientano alle descrizioni di livello corrispondenti.

⁵⁷ RS 616.1; Legge federale del 5 ottobre 1999 sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi; LSu).

Diverse organizzazioni tra cui la Federazione svizzera per la formazione continua (FSEA), la Federazione Svizzera Formazione Genitori e l'Associazione delle università popolari svizzere hanno assunto, nei loro settori, una funzione di coordinamento. Sotto questo profilo, alcune organizzazioni sono state sostenute da anni da Pro Helvetia e dall'Ufficio federale della cultura (UFC).

Le nuove disposizioni costituzionali sulla formazione comportano un cambiamento del contesto e del campo di attività delle organizzazioni di formazione continua. Il presente articolo rappresenta un discostamento dalla prassi di versare contributi per l'auto-regolazione della formazione continua attraverso le organizzazioni mantello, orientandosi in modo coerente a compiti ben definiti (cfr. elenco al cpv. 1), che la Confederazione – ora competente in materia di formazione continua – trasmette alle organizzazioni attive in tutta la Svizzera⁵⁸. Si tratta di compiti trasversali (compiti concernenti l'informazione⁵⁹ e il coordinamento, la garanzia e lo sviluppo della qualità nonché lo sviluppo della formazione continua), che oltrepassano il campo d'applicazione di una legge speciale.

Spetterà al Consiglio federale o agli organi d'esecuzione definire i requisiti che le organizzazioni di formazione continua dovranno soddisfare. A tal proposito occorre fissare criteri chiari e selettivi. Si tratta, in particolare, di garantire che le organizzazioni siano sostanzialmente attive nella formazione continua dal punto di vista della loro finalità e del loro orientamento.

Il capoverso 2 lettera b mira a evitare i sovvenzionamenti doppi. Secondo il capoverso 3 i contributi non sono limitati nel tempo, come per i progetti ai sensi dell'articolo 11. Sono possibili deroghe.

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

La sezione sull'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti costituisce un disciplinamento speciale che presenta grandi affinità con la formazione continua: se l'acquisizione e soprattutto il mantenimento delle suddette competenze non avvengono durante la scuola dell'obbligo, l'insegnamento delle competenze di base si compie di regola in contesti non formali. In questo campo, il fabbisogno di regolamentazione supplementare è relativamente esiguo, motivo per cui si impone un'integrazione nella legge sulla formazione continua.

Art. 13 Definizione

Ai sensi della presente legge, per competenze di base degli adulti si intendono le premesse conoscitive che consentono di partecipare alla formazione e alla vita sociale e di affermarsi nel mondo del lavoro. Le competenze di base degli adulti definite nella legge comprendono la lettura, la scrittura, la matematica elementare, la dimestichezza di base nell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nonché una conoscenza di base concernenti i principali diritti e doveri. Questo elenco è esaustivo.

Questa soluzione tiene conto di due problematiche: da una parte si definiscono le competenze di base degli adulti rilevanti sotto il profilo della formazione. D'altra parte, questo disciplinamento risolve la questione della formazione di recupero, spesso citata durante le discussioni sulla formazione continua. Di regola, la formazione di recupero viene seguita per conseguire titoli ben definiti. Questo aspetto è già disciplinata nel campo formale.

A seconda dell'ambito politico possono essere richieste ulteriori competenze. Queste ultime devono essere considerate nella legislazione speciale. Nell'ambito dell'integrazione e della migrazione, ad esempio, è necessario conoscere una lingua nazionale. Va pure considerato che l'importanza delle

⁵⁸ Cfr. art. 20 cpv. 2.

⁵⁹ Ad esempio misure particolari per raggiungere le persone illetterate.

competenze di base può variare a seconda delle fasi di vita, degli sviluppi sociali e tecnologici o in vista di un reinserimento rapido e mirato nella vita professionale.

Art. 14 Scopo

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

La formulazione limitativa del «maggior numero possibile» tiene conto del fatto che lo sfruttamento di tali offerte dipende, a seconda dei casi, anche dalla disponibilità e dall'iniziativa del singolo individuo.

Art. 15 Competenze e coordinamento

Nell'assetto federale delle responsabilità, il disciplinamento dell'acquisizione e del mantenimento delle competenze di base degli adulti è di competenza dei Cantoni nella misura in cui non esistano disciplinamenti speciali a livello federale (p. es. legge sugli stranieri, assicurazione contro la disoccupazione e assicurazione per l'invalidità).

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

Il coordinamento tra Confederazione e Cantoni, ma anche il grado di sintonia all'interno della Confederazione, sono oggi insufficienti. Per consentire l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base agli adulti che ne sono sprovvisti – obiettivo dichiarato della legge – è necessaria una collaborazione inter-istituzionale ben funzionante. Attraverso una collaborazione orchestrata si mira a una migliore allocazione dei fondi nonché ad assistere e accompagnare le persone interessate.

Secondo la presente legge, l'organo che avrà il compito di garantire la collaborazione nel campo dell'acquisizione e del mantenimento delle competenze di base degli adulti sarà la Conferenza sulla formazione continua, composta da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni (cfr. art. 21).

Art. 16 Contributi ai Cantoni

Nel contesto della promozione delle competenze di base degli adulti l'obiettivo non è quello di generare nuovi casi particolari. Si tratta piuttosto di creare una nuova fattispecie residuale che consenta ai Cantoni di colmare in modo mirato e coordinato, mediante i contributi della Confederazione, determinate lacune di sede di insegnamento delle competenze di base a una cerchia di persone che non è oggetto né della legislazione speciale vigente della Confederazione né del diritto cantonale. La Confederazione riveste un ruolo sussidiario di promozione mirata.

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

Prima che l'UFFT prenda una decisione, è necessario sentire il parere della Conferenza sulla formazione continua in merito alle richieste dei Cantoni.

Sezione 6: Finanziamento (art. 17)

Art. 17

Secondo l'avamprogetto di legge, i relativi fondi devono essere stanziati nell'ambito del messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (messaggio ERI). È così garantita la gestione politica: il Parlamento delibera in particolare sui contributi a favore dell'acquisizione e del mantenimento delle competenze di base degli adulti nonché sui fondi necessari allo sviluppo della formazione continua.

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

Art. 18 Statistica

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

- RIFOS: nel contesto di questo rilevamento vengono raccolti ogni anno dati sulla formazione non formale;
- Microcensimento formazione di base e formazione continua (MCF): nel contesto del MCF vengono rilevate ogni cinque anni (per la prima volta nel 2011) informazioni sulla partecipazione alla formazione formale e non formale nonché sull'apprendimento informale. Oltre agli indicatori di base, questo rilevamento fornisce anche informazioni statistiche sull'intensità (numero di ore di lezione frequentate), sui contenuti, sul sostegno offerto dai datori di lavoro nonché sui costi e sul finanziamento delle varie attività di formazione e di formazione continua. Inoltre, il questionario contiene domande sui motivi della partecipazione o della non partecipazione alla formazione continua;
- la statistica della formazione continua aziendale: sulla base di un sondaggio aziendale, questa statistica fornisce ogni cinque anni indicatori sull'atteggiamento nei confronti della formazione continua, sulla politica in materia di formazione continua, sui costi e sul finanziamento nonché sul riconoscimento e sul valore della formazione continua aziendale.

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

Per garantire i dati e le statistiche necessarie ai fini del monitoraggio della legge sulla formazione continua, l'UST e l'UFFT dovranno elaborare in stretta collaborazione un mandato d'informazione. Dall'analisi dei dati disponibili e dei deficit informativi rinvenuti sarà possibile individuare le misure necessarie ed effettuare una pianificazione dei costi. Per consentire all'UST di svolgere eventuali attività di rilevamento e di mettere a disposizione i dati rilevanti sarà necessario dotarlo delle risorse necessarie. Le modalità di rilevamento sono disciplinate nell'ordinanza del 30 giugno 1993 sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali (RS 431.012.1).

Art. 19 Monitoraggio

L'avamprogetto di legge presenta un grado di disciplinamento molto esiguo. Questo fatto è motivato dalla convinzione che gli interventi statali sono giustificati solamente in caso di disfunzioni. Per identificare queste disfunzioni e per valutare l'efficacia della legge sulla formazione continua nonché l'utilità della formazione continua per la società e l'economia, è necessario seguire da vicino e in modo costante il relativo mercato e la partecipazione alla formazione continua. La base per un tale monitoraggio è costituita da una parte dai risultati della ricerca (cfr. art. 11) e, dall'altro, dai dati statistici (cfr. art. 18).

Sezione 8: Esecuzione e Conferenza sulla formazione continua (art. 20 – art. 21)

Art. 20 Esecuzione

L'esecuzione della legge sulla formazione continua dev'essere garantita senza il ricorso a un'amministrazione eccessiva. Determinati settori o singoli compiti possono essere delegati a terzi. Occorrerà esaminare se mediante mandati di prestazione è possibile attingere alle competenze delle organizzazioni di formazione continua esistenti.

Art. 21 Conferenza sulla formazione continua

Secondo l'articolo 55 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)⁶⁰, il Consiglio federale e i dipartimenti possono istituire ulteriori organi di stato maggiore, di pianificazione e di coordinamento in qualità di conferenze istituzionalizzate. Il compito principale di tali conferenze è quello di coordinare determinate attività all'interno dell'Amministrazione federale.

L'organo di coordinamento nell'ambito della formazione continua non sarà costituito solamente da membri dell'Amministrazione federale, bensì anche da rappresentanti dei Cantoni. L'istituzione di questo genere di organi comuni ai fini del coordinamento degli sforzi profusi da Confederazione e Cantoni in ambito formativo è prevista in modo esplicito all'articolo 61a capoverso 2 della Costituzione federale.

La Conferenza sulla formazione continua ha il compito di coordinare la legislazione federale in materia di formazione continua, di coordinare la politica in questo ambito con i Cantoni, di vegliare sul rispetto dei principi e dei criteri della legge sulla formazione continua nonché di garantire la collaborazione inter-istituzionale nel campo dell'acquisizione e del mantenimento delle competenze di base degli adulti. Inoltre, essa dovrà curare il dialogo con gli operatori della formazione continua e i loro rappresentanti.

Per quanto concerne la formazione continua in ambito universitario, l'articolo 2 capoverso 2 della legge formula la riserva secondo cui il coordinamento delle misure di formazione continua spetta agli organi comuni di Confederazione e Cantoni.

L'organizzazione e la composizione della Conferenza sulla formazione continua è di competenza del Consiglio federale. La Conferenza sulla formazione continua – organo comune istituito in virtù dell'articolo 61a capoverso 2 Cost. – non deve necessariamente essere composta in modo paritetico. Il Consiglio federale provvederà a una composizione che le consenta di adempiere in modo efficiente

⁶⁰ RS 172.010

e competente i compiti ad essa attribuiti, in particolare la collaborazione inter-istituzionale tra enti della Confederazione da una parte e tra questi ultimi e i servizi cantonali competenti dall'altra.

Sezione 9: Disposizioni finali (art. 22)

L'avamprogetto di legge rinuncia a formulare disposizioni transitorie finalizzate a un adeguamento delle leggi speciali della Confederazione e dei Cantoni.

Art. 22 Modifica del diritto vigente

Premessa

Parallelamente alla consultazione corrente, sono in corso d'esame – nell'ambito del progetto «Adeguamento della legislazione speciale alla luce della LFCo» e in stretta collaborazione con gli enti della Confederazione addetti all'esecuzione – gli effetti e le modifiche sulle singole leggi speciali e si stanno elaborando proposte per un'integrazione nell'avamprogetto di legge in considerazione dei risultati della consultazione. Questo lavoro renderà ancora più trasparenti gli effetti della legge. Essi concernono in generale il fabbisogno di adeguamento nelle singole leggi speciali, comprese le eventuali difficoltà e i punti di intersezione con il diritto internazionale, di livello sovraordinato, o con disciplinamenti internazionali riconosciuti, gli effetti sul sovvenzionamento della formazione continua da parte della Confederazione nella legislazione speciale e gli effetti economici. I risultati di questi lavori confluiranno nel messaggio del Consiglio federale.

Due modifiche del diritto previgente

Sono due i campi direttamente interessati dalle disposizioni del presente avamprogetto di legge, che sono quindi già indicati come modifiche del diritto previgente.

- Il trasferimento della lotta all'illetteratismo dalla legislazione sulla cultura a quella sulla formazione continua implica un adeguamento dell'articolo 15 della legge sulla promozione della cultura. Questo articolo continuerà ad avere per oggetto la promozione della lettura e della cultura del libro, ad esempio attraverso il sostegno di attività nel campo della promozione della capacità di leggere dei bambini e degli adulti o della fondazione Bibliomedia. Per contro, le attività nel campo della lotta all'illetteratismo, che sono riportate separatamente nel messaggio sulla cultura 2012-2015, saranno trasmesse alla legge sulla formazione continua in qualità di fattispecie di formazione.
- Come annunciato nel rapporto elaborato in adempimento al postulato 05.3716 «Ordinanza sui titoli attribuiti dalle scuole universitarie professionali», il riconoscimento degli studi post-diploma sarà abrogato parallelamente all'abrogazione del riconoscimento federale dei master di perfezionamento offerti dalle scuole universitarie professionali. Gli studi post-diploma della formazione professionale superiore fanno parte, all'interno dello spazio formativo svizzero, del settore della formazione continua. In tal modo si mira a un trattamento paritetico dell'intero settore della formazione non formale (DFE, 2011a, pag. 15), il che richiede un adeguamento dell'articolo 29 capoverso 3 LFPr.

7 Bibliografia⁶¹

Arulampalam, W., Bryan, M. L., & Booth, A. L. ((2-3). 2 2004). *Training in Europe*. Journal of the European Economic Association, pag. 346-360.

Backes-Gellner, U. (2011). *Eine Analyse der Wirksamkeit ausgewählter Instrumente zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung*. Perizia all'attenzione della commissione d'esperti legge sulla formazione continua.

Bassanini, A., Booth, A. L., Brunello, G., De Paola, M., & Leuven, E. (2007). *Workplace Training in Europe*. In G. Brunello, Education and Training in Europe (pag. 143-323).

CDPE (20 febbraio 2003). *Empfehlungen zur Weiterbildung von Erwachsenen*. Berna: CDPE.

Commissione delle Comunità europee, (novembre 2001). Spazio europeo dell'istruzione e della formazione durante l'intero arco della vita. Bruxelles.

Commissione europea (2006). *Classification for Learning Activities. Manuals*. Lussemburgo: Commissione europea.

Consiglio federale svizzero (16 aprile 2008). Strategia per uno sviluppo sostenibile: Linee guida e piano d'azione 2008–2011

Credit Suisse (2010). *Megatrends - Chancen und Risiken für KMU, Studie 2010: Schwerpunkt Globalisierung*. Zurigo: Credit Suisse Economic Research.

CSRE (2006). *Bildungsbericht Schweiz*. Aarau: CSRE.

CSRE (2010). *Bildungsbericht Schweiz*. Aarau: CSRE.

DFE (2009). Rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua, elaborato in collaborazione con il Dipartimento federale dell'interno (DFI). Berna: UFFT.

DFE (2011a). Rapporto elaborato in adempimento del postulato «Ordinanza sui titoli attribuiti dalle scuole universitarie professionali» 05.3716. Berna: UFFT.

DFE (2011b). *Fachkräfte für die Schweiz*. Un'iniziativa del Dipartimento federale dell'economia. Berna: DFE.

DIE (2008). *Trends der Weiterbildung. DIE-Trendanalyse 2008*. Bielefeld: DIE spezial. Bertelsmann-verlag.

Ehrenzeller, B. (2009). *Umsetzungsmöglichkeiten von Art. 64a BV*. Perizia all'attenzione del gruppo d'esperti per la legge sulla formazione continua dell'UFFT. San Gallo.

Ehrenzeller, B., & Brägger, R. (2011). *Grundsätze der Weiterbildung. Beitrag für die Festschrift Schwander*, pag. non ancora pubblicata.

Ehrenzeller, B., & Sahlfeld, K. (2008). *Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung*. In B. Ehrenzeller, *St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung*. Zurigo/Lachen: 2^a edizione.

⁶¹ Molti documenti citati sono consultabili sul sito www.edudoc.ch, alla voce «formazione continua».

Geiser, T. (2011). *Weiterbildung und Arbeitsrecht*.

Iniziativa parlamentare. Articolo costituzionale sull'istruzione. Rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (23 giugno 2005). FF **2005** 4893.

Iniziativa parlamentare. Articolo quadro sulla formazione nella Costituzione federale. Parere del Consiglio federale (17 agosto 2005). FF **2005** 4957.

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

Messaggio concernente la legge federale sulla promozione della cultura (legge sulla promozione della cultura, LPC) (8 giugno 2007). FF **2007** 4421.

Messaggio del 4 marzo 2011 concernente la legge federale sul trattamento fiscale delle spese di formazione e perfezionamento professionali. FF **2011** 2365.

Messaggio sul programma di legislatura 2007-2011 (23 gennaio 2008). FF **2008** 597.

Messer, D., & Wolter, S. C. (2009a). *Der schweizerische Weiterbildungsmarkt monetär betrachtet. Die Volkswirtschaft*, 6, pag. 41-44.

Messer, D., & Wolter, S. C. (2009b). Money matters - Evidence from a large-scale randomized field experiment with vouchers for adult education. CESifo Working Paper, 2548.

Obiettivi del Consiglio federale 2011. Volume 1. Cancelleria federale.

OCSE (2003). *Beyond rhetoric. Adult learning policies and practices*. Parigi: OCSE.

Perspektiven 2025; *Lage- und Umfeldanalyse sowie Herausforderungen für die Bundespolitik*, (2010) Berna: CF.

Rapporto del Consiglio federale sugli elementi della politica della Confederazione in materia di formazione continua in Svizzera (settembre 2000).

Reichenau, C. (2009). *Wie ein Weiterbildungsgesetz des Bundes aussehen könnte*. Zurigo: FSEA.

Schläfli, A., & Gonon, P. (1999). *Weiterbildung in der Schweiz: Situation und Perspektiven*. Francoforte: DIE.

Schräder, R., & Grämiger, B. (2011). *Förderung von Grundkompetenzen von Erwachsenen in den Kantonen, Handlungsfelder und Massnahmenideen*. Conferenza intercantonale per la formazione continua.

Sigerist, P., & Torcasso, R. (2008). *Weiter mit Bildung, Berufsbildung fördern*. Berna: SGB.

Sousa-Poza, A., & Henneberger, F. (2003). The Determinants and Wage Effects of Course-Related Training of Elderly Workers in Switzerland. Research Institute for Labour Economics and Labour Law, Discussion Paper n. 94.

Strategia del Consiglio federale per una società dell'informazione in Svizzera (2006). Berna: IDA IG.

UFFT (2010). *Vollkostenrechnung der kantonalen Berufsbildung 2009*. Berna: UFFT.

UFM (2006). Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera; rilevamento dei fatti, delle cause, dei gruppi a rischio, dei provvedimenti e delle necessità d'intervento in materia di politica integrativa (Rapporto sull'integrazione). Berna: UFM.

Unesco (1997). *Classification internationale type de l'éducation*. Parigi: CITE.

Unione svizzera degli imprenditori, (2010). *Die Weiterbildung braucht Verbesserungen - aber keinen Regulierungs-schub*. Berna: USI.

UST (2005). *Grundkompetenzen von Erwachsenen. Erste Ergebnisse der ALL-Erhebung*. Neuchâtel: UST.

UST (2006a). *Lebenslanges Lernen und Weiterbildung. Bestandesaufnahme der internationalen Indikatoren und ausgewählte Resultate*. Neuchâtel: UST.

UST (2006b). *Weiterbildung und Grundkompetenz. Lesen und Rechnen im Alltag*, Neuchâtel: UST.

UST (2010a). *Arbeit und Erwerb: Panorama*. Neuchâtel: UST.

UST (2010b). *Teilnahme an Weiterbildung in der Schweiz. Erste Ergebnisse des Moduls «Weiterbildung» der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2009*. Neuchâtel: UST.

Weber, K., & Tremel, P. (2008). *Expertise Weiterbildung. Ein institutioneller Blick*. Berna.

Weber-Gobet, B. (2009). *Forderungen und Vorschläge an ein Weiterbildungsgesetz*. Berna: Travail.Suisse.

Wolter, S. C. (2008). *Die steuerliche Behandlung der Kosten für die Aus- und Weiterbildung. Analyse des Handlungsbedarfs, der Anreiz- und Verteilungswirkung sowie anderen Effekten von Massnahmen zur Förderung der Aus- und Weiterbildung in der Schweiz*. Perizia commissionata dall'Amministrazione federale delle contribuzioni.

Zürcher, C. (2010). *Positionspapier zu bildungspolitischen Grundsätzen für ein Weiterbildungsgesetz aus der Sicht von Bildungseinrichtungen mit privatrechtlicher Trägerschaft*. Zurigo: Kalaidos Bildungsgruppe Schweiz.

8 Allegato

Membri della commissione d'esperti

Presidente:

Dott. Hansruedi Stadler, ex consigliere agli Stati del Cantone di Uri,
Hellgasse 23, 6460 Altdorf

Vicepresidente:

Prof.ssa dott.ssa Ursula Renold, direttrice dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT), Effingerstrasse 27, 3003 Berna

Rappresentanti dei Cantoni:

- Hans Ambühl, Segretario generale della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione CDPE,
Haus der Kantone, Speichergasse 6, casella postale 660, 3000 Berna 7
- Jean-Pierre Brügger, Conferenza intercantonale per la formazione continua (CIFC),
Centre interrégional de formation des Montagnes neuchâteloises CIFOM,
Rue de la Serre 62, 2300 La Chaux-de-Fonds

Rappresentanti degli ambienti scientifici e delle cerchie interessate:

- Prof. dott. Bernhard Ehrenzeller, Università di San Gallo,
IRP-HSG, Bodanstrasse 4, 9000 San Gallo
- Prof.ssa dott.ssa Uschi Backes-Gellner, esperta in economia aziendale, Università di Zurigo,
ISU-Institut für Strategie und Unternehmensökonomie, Plattenstrasse 14,
8032 Zurigo
- Dott.ssa Jacqueline Monbaron, Maître d'enseignement et de recherche, Università di Friburgo
Site Regina Mundi, Bureau S-3.101, Rue P.-A. de Faucigny 2, 1700 Friburgo
- Vreni Müller-Hemmi, ex consigliera nazionale, presidente del Forum svizzero della formazione continua (2000-2008),
Kantstrasse 3, 8044 Zurigo

Rappresentanti dell'Amministrazione federale:

- Jürg Burri, vicedirettore, Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca SER,
Hallwylstrasse 4, 3003 Berna
- Martin Kaiser-Ferrari, vicedirettore, Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS,
Effingerstrasse 20, 3003 Berna