



Indagine conoscitiva concernente l'ordinanza sulla formazione continua

Rapporto esplicativo e avamprogetto di ordinanza

1° luglio 2015

Indice

1	Panoramica	2
1.1	Contesto	2
1.2	Bisogno di regolamentazione	2
1.2.1	Organizzazioni della formazione continua	2
1.2.2	Acquisizione e mantenimento delle competenze di base degli adulti	2
1.2.3	Principi	3
1.2.4	Statistica e monitoraggio	3
2	Commenti ai singoli articoli dell'ordinanza	3
3	Allegato: Avamprogetto di ordinanza	7

1 Panoramica

1.1 Contesto

La legge sulla formazione continua (LFCo)¹ è stata approvata dalle Camere federali lo scorso 20 giugno 2014. Il termine di referendum è scaduto inutilizzato il 9 ottobre 2014. La relativa ordinanza del Consiglio federale è ora pronta per essere sottoposta a indagine conoscitiva, che durerà **fino al 2 ottobre 2015**.

1.2 Bisogno di regolamentazione

L'articolo 64a capoverso 1 della Costituzione federale² statuisce una competenza legislativa di principio, e quindi limitata, di stabilire «principi in materia di perfezionamento» (termine, quest'ultimo, a cui oggi si preferisce «formazione continua»). In adempimento di questo mandato costituzionale è stata concepita la legge sulla formazione continua come legge di principio. Essa si limita pertanto a enunciare principi e a definire criteri generali. L'eventuale concretizzazione dei principi per singoli settori della formazione continua è compito delle leggi speciali. Il presente progetto da sottoporre a indagine conoscitiva si limita quindi ai settori per i quali la LFCo prevede un finanziamento, i cui criteri vanno specificati.

1.2.1 Organizzazioni della formazione continua

La legge sulla formazione continua prevede la possibilità di un aiuto finanziario per prestazioni specifiche fornite da organizzazioni della formazione continua. I criteri per la concessione di questi aiuti devono essere precisati nell'ordinanza corrispondente. La presente ordinanza descrive pertanto i requisiti per le prestazioni delle organizzazioni interessate e specifica le prestazioni che possono essere sostenute. Nella letteratura specialistica le «organizzazioni della formazione continua» sono spesso equiparate agli operatori della formazione continua. Nella legge sulla formazione continua, invece, tali organizzazioni sono organismi che forniscono prestazioni a favore della formazione continua a un livello sovraordinato. È in quest'ottica che vanno intese le prestazioni enunciate all'articolo 12 LFCo, da specificare nella presente ordinanza.

1.2.2 Acquisizione e mantenimento delle competenze di base degli adulti

Nella LFCo la sezione sull'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti costituisce un disciplinamento speciale che, diversamente dai principi postulati nella legge, deve essere specificato nell'ordinanza. Nell'ambito dei lavori preliminari alla redazione dell'ordinanza i servizi della confederazione interessati, i rappresentanti dei Cantoni, le organizzazioni del mondo del lavoro e le organizzazioni attive nella promozione delle competenze di base hanno effettuato un'analisi strategica di base, abbozzando nel contempo varie possibilità attuative. Viste le particolarità della fattispecie in

¹ FF 2014 4503

² RS 101

questione e, soprattutto, la necessità di una cooperazione interistituzionale (cfr. art. 15 cpv. 2 LFCo), sembra indicata una promozione attraverso accordi di programma con i Cantoni. Si tratta di uno strumento introdotto nell'ambito della NPC e contemplato dalla legge sui sussidi (art. 20a LSu) che è già stato impiegato con successo per promuovere, ad esempio, l'integrazione degli stranieri.

Come già spiegato nel messaggio concernente la LFCo, le competenze di base degli adulti vengono già promosse attraverso diverse leggi speciali. Gli aiuti finanziari ai Cantoni di cui all'articolo 16 LFCo vanno intesi «a complemento delle misure previste dalla legislazione speciale». Le competenze di base degli adulti definite nella LFCo, in particolare all'articolo 13 capoverso 1 lettera a, presentano strette analogie con i programmi d'integrazione cantonali previsti dalla legislazione sugli stranieri e con le competenze promosse in questo contesto. È ragionevole, pertanto, impostare le modalità di promozione in modo simile.

1.2.3 Principi

Come già accennato, l'articolo 64a Cost. statuisce una competenza legislativa di principio. Questi principi, di regola, non sono direttamente applicabili, per cui devono essere precisati in altri atti normativi federali o cantonali, oppure costituiscono un quadro di riferimento per l'autoregolazione da parte degli attori privati. Il campo d'applicazione materiale della legge sulla formazione continua comprende l'intera formazione non formale, ossia settori molto diversi tra di loro. Sul piano attuativo, pertanto, si tratterà di tenere debitamente conto delle caratteristiche di questi singoli settori. Questo fatto viene postulato tra l'altro all'articolo 2 capoverso 2 LFCo, che conferisce agli organi comuni responsabili del coordinamento della politica universitaria il compito di concretizzare per il campo universitario i principi della LFCo.

Per questa concretizzazione dei principi sono ipotizzabili diverse misure.

Mentre l'attuazione del principio di qualità e eventuali prescrizioni sulla presentazione dei contenuti formativi (cfr. art. 6 cpv. 3 LFCo) figurano tipicamente tra i compiti degli operatori privati, l'articolo 7 postula un mandato legislativo per Confederazione e Cantoni. Nella loro legislazione in materia di formazione, infatti, essi devono assicurare procedure trasparenti per la convalida della formazione continua e della formazione informale ai fini della formazione formale. Sia per la formazione professionale sia per la formazione professionale superiore queste disposizioni esistono già (cfr. p. es. art. 4 LFPr³).

Anche quanto al principio sulla concorrenza (art. 9 LFCo) le responsabilità e le basi legali sono diverse. In presenza di offerte formative presumibilmente distorsive della concorrenza può essere interposto ricorso presso l'autorità di vigilanza competente, ossia quella prevista nelle basi legali del relativo istituto di diritto pubblico.

1.2.4 Statistica e monitoraggio

L'articolo 19 capoverso 2 LFCo stabilisce che, allo scopo di monitorare la formazione continua, la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) «intrattiene un dialogo costante con le cerchie interessate della formazione continua». In questo modo si possono discutere con tutti gli interessati temi e problemi attuali e trarre eventuali conseguenze ai fini del monitoraggio.

2 Commenti ai singoli articoli dell'ordinanza

Ingresso

L'ordinanza sulla formazione continua si basa in generale sull'articolo 20 LFCo, che conferisce al Consiglio federale il compito di emanare disposizioni d'esecuzione. La sezione 1 dell'ordinanza si riferisce in particolare all'articolo 12 capoverso 3 LFCo, la sezione 2, invece, all'articolo 16 capoverso 2 della stessa legge.

³ RS 412.101

Sezione 1: Aiuti finanziari a organizzazioni della formazione continua

Art. 1

Le organizzazioni della formazione continua sono organizzazioni che conformemente al loro statuto si occupano prevalentemente di questioni relative alla formazione continua, la quale deve figurare comprovatamente tra i loro obiettivi principali. Esse forniscono inoltre prestazioni di carattere sovraordinato, cioè che oltrepassano sostanzialmente gli interessi specifici dei loro membri. Queste prestazioni devono esplicare un effetto sull'intero sistema della formazione continua o su singoli sottosettori predefiniti. Gli operatori della formazione continua non rientrano in questa definizione e non sono pertanto considerati «organizzazioni della formazione continua».

Il capoverso 2 specifica che l'organizzazione della formazione continua deve essere attiva a livello nazionale (art. 12 cpv. 2 lett. a LFCo). Questa condizione è adempiuta se le attività svolte producono effetti tangibili in almeno due regioni linguistiche e se l'organizzazione è presente nella Svizzera tedesca, francese e italiana mediante segreterie regionali o simili.

Art. 2

Il capoverso 1 dell'articolo 2 specifica quali prestazioni possono essere sostenute dalla Confederazione mediante aiuti finanziari. Le prestazioni elencate oltrepassano gli interessi dei membri delle organizzazioni che le forniscono.

Grazie al capoverso 2 il DEFR ha la possibilità di proporre al Consiglio federale, nell'ambito del messaggio ERI, una serie di priorità tematiche e di promuovere così in modo mirato singoli settori, a seconda delle necessità d'intervento individuate con il monitoraggio del sistema della formazione continua.

Art. 3

Il capoverso 1 rinuncia a definire una percentuale di partecipazione ai costi e alle prestazioni da parte della Confederazione. Il compito deve essere svolto adeguatamente, a prezzi ragionevoli e con un minimo di oneri amministrativi. I costi delle prestazioni sovvenzionate vengono calcolati in base ai costi complessivi. L'entità dell'aiuto finanziario federale è stabilito secondo i criteri enunciati al capoverso 2.

Il grado d'interesse della Confederazione, enunciato al capoverso 2, corrisponde alla volontà politica della Confederazione di attuare gli obiettivi prestabiliti nel settore della formazione continua. Nel determinare qual è il grado d'interesse per l'adempimento di un determinato compito ad opera di un'organizzazione della formazione continua va considerato anche l'interesse proprio di quest'organizzazione nei confronti di tale compito. La Confederazione, ad esempio, non è interessata a cofinanziare attività pubblicitarie concernenti le offerte proposte dalle organizzazioni stesse o dai loro membri.

Il capoverso 3 intende far sì che i fornitori delle prestazioni possano organizzarsi in modo strategico e sul lungo periodo. Sono ipotizzabili misure o prestazioni che non si estendono su un intero periodo ERI, ma soltanto se presentate come parte della strategia globale dell'organizzazione.

Art. 4

L'articolo 4 definisce i requisiti per la richiesta dei contributi. Essi comprendono informazioni sul richiedente e sulle prestazioni per le quali viene chiesto un contributo.

Le indicazioni di cui al capoverso 1 lettera a garantiscono che l'istituzione richiedente sia un'organizzazione della formazione continua secondo i criteri prestabiliti e che sia in grado di fornire le prestazioni auspiccate.

È probabile che oltre alle prestazioni di cui all'articolo 2 capoverso 1, le organizzazioni della formazione continua forniscano anche altre prestazioni che non soddisfano i criteri per un aiuto finanziario. I documenti da presentare a norma del capoverso 1 lettera a, pertanto, si riferiscono a queste prestazioni. Quelli di cui al capoverso 1 lettera b, invece, concernono esclusivamente le prestazioni per le quali è richiesto un aiuto finanziario. Essi devono comprendere una descrizione esatta degli obiettivi, delle misure e del budget, specificare le principali tappe intermedie che si intendono raggiungere e giustificare l'utilità della prestazione.

Il paragrafo 2 prescrive che per ogni periodo ERI ci sia un unico termine di presentazione delle domande. Questa limitazione fa in modo che la prestazione in questione sia fatta confluire nella strategia dell'organizzazione. I documenti relativi alla domanda saranno pubblicati sul sito della SEFRI.

Le prestazioni sussidiabili descritte all'articolo 2 concernono il sistema della formazione continua o singole parti predefinite. È pertanto inevitabile coordinare queste prestazioni, come previsto al capoverso 4. Se non viene raggiunta un'intesa, la SEFRI decide secondo il suo libero apprezzamento.

Art. 5

L'articolo 5 designa la SEFRI come istanza decisionale e stabilisce che i contributi vengono concessi, di regola, in base a mandati di prestazione. Non sono pertanto escluse altre modalità decisionali. Per le domande che rifiuta o su cui non entra in materia, la SEFRI rilascia, su richiesta, una decisione impugnabile.

Art. 6

L'articolo 6 elenca i documenti che vanno presentati alla SEFRI nell'ambito del resoconto annuale. Essi comprendono, da un lato, il rapporto e il conto annuale approvato del richiedente e, dall'altro, i documenti direttamente connessi alla prestazione da sovvenzionare, tra cui un rapporto sul raggiungimento di obiettivi e tappe intermedie, il conteggio delle prestazioni cofinanziate dalla SEFRI sotto forma di contabilità analitica.

Art. 7

L'articolo 7 impegna i beneficiari degli aiuti finanziari a informare tempestivamente la SEFRI su ogni eventuale modifica sostanziale concernente l'organizzazione o le prestazioni fornite o sull'eventuale rischio di non raggiungere gli obiettivi prestabiliti. Se per raggiungere questi obiettivi l'organizzazione intende adottare nuovi approcci attuativi, essa li deve sottoporre alla SEFRI per approvazione.

Sezione 2: Aiuti finanziari per l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti

Art. 8

In un documento di riferimento la Confederazione (ossia la SEFRI d'intesa con altri servizi federali) e i rappresentanti dei governi cantonali hanno fissato, insieme alle organizzazioni del mondo del lavoro, una serie di obiettivi strategici nel campo dell'acquisizione e del mantenimento delle competenze di base degli adulti (cfr. art. 14 LFCo). Questi obiettivi, che potranno essere rielaborati a intervalli regolari, costituiscono la base per l'allestimento dei programmi cantonali.

Art. 9

Gli obiettivi strategici contenuti nel documento di riferimento vengono attuati e resi operativi attraverso programmi cantonali. Questi programmi consentono ai Cantoni di elaborare pacchetti di misure, offerte e progetti commisurati alle loro realtà concrete e finalizzati a raggiungere gli obiettivi prestabiliti.

L'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti vengono già promossi attraverso diverse leggi sia federali sia cantonali. A titolo d'esempio si possono citare i vari provvedimenti adottati nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione. È molto importante, quindi, che nello sviluppare e realizzare le offerte concrete e nel coordinare le attività di promozione sia istituita una collaborazione interistituzionale (cfr. art. 15 cpv. 2 LFCo). Il capoverso 2 mira a chiarire la questione relativa alla competenze d'elaborazione dei programmi cantonali.

La fattispecie di promozione definita all'articolo 13 LFCo (in particolare al cpv. 1 lett. a) viene promossa anche nell'ambito della legislazione sugli stranieri, e cioè attraverso programmi cantonali. Per evitare doppij e garantire che la promozione prevista dalle leggi speciali prevalga su quella postulata dalla LFCo, sarà necessario armonizzare i programmi cantonali per l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti con i programmi d'integrazione cantonali. L'armonizzazione deve comprendere anche le eventuali misure promosse attraverso altre leggi speciali a livello sia federale sia cantonale. Anche in questo caso le leggi speciali hanno la precedenza sulle attività di promozione svolte in virtù della LFCo.

Il capoverso 4 specifica che nell'ambito dei loro programmi i Cantoni hanno la competenza di trasmettere contributi finanziari a terzi. Va tenuta presente, a questo proposito, soprattutto la disposizione dell'articolo 20a capoverso 3 LSu: «se le prestazioni previste nell'ambito di accordi di programma sono

fornite dai Comuni, il Cantone rimborsa a questi ultimi almeno la quota di spese corrispondente al rapporto tra i contributi accordati dalla Confederazione e le spese globali».

Art. 10

In base ai programmi cantonali di cui all'articolo 9, la Confederazione (SEFRI) stipula accordi di programma con i Cantoni. Essi comprendono il contributo cantonale al raggiungimento degli obiettivi strategici definiti nel documento di riferimento, il contributo della Confederazione nonché gli indicatori previsti per misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi. I programmi cantonali sono parte integrante degli accordi di programma. Di regola questi ultimi vengono stipulati per un periodo di quattro anni e sono rinnovabili. Per motivi di coordinamento con i programmi d'integrazione cantonali è ammessa la possibilità di una deroga dal periodo quadriennale. Le particolarità concernenti il processo per la conclusione degli accordi di programma sono disciplinate mediante direttive.

Art. 11

Secondo il capoverso 1, gli aiuti finanziari ai Cantoni previsti all'articolo 16 LFCo devono essere concessi, di regola, in base ad accordi di programma che la Confederazione stipula con i Cantoni. Si tratta di uno strumento introdotto nell'ambito della NPC, contemplato dalla legge sui sussidi (art. 20a LSu) e impiegato laddove Confederazione e Cantoni devono svolgere congiuntamente determinati compiti. Secondo l'articolo 9, questi accordi di programma sono basati su programmi cantonali. L'inciso «di regola» lascia aperta la possibilità, in singoli casi, di concedere aiuti in base a convenzioni sulle prestazioni o mediante decisioni formali.

Art. 12

Insieme ai Cantoni, il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) definisce in un accordo come ripartire i contributi ai Cantoni. Può delegare alla SEFRI il compito di redigere e concludere un tale accordo. I negoziati possono svolgersi nell'ambito dell'elaborazione del documento di riferimento. In questo caso non è però previsto il coinvolgimento delle organizzazioni del mondo del lavoro.

Art. 13

L'articolo 13 prescrive che il contributo federale corrisponda al massimo alle spese sostenute dai Cantoni per un programma cantonale. Questa misura garantisce che gli impegni finanziari per promuovere l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti siano assunti congiuntamente da Confederazione e Cantoni.

Art. 14

La SEFRI segue da vicino la realizzazione e lo stato d'avanzamento dei programmi cantonali e chiede ai Cantoni che le siano presentati i relativi resoconti una volta all'anno. Il conteggio viene effettuato nell'ambito di questi resoconti.

Sezione 3: Entrata in vigore

Art. 15

L'entrata in vigore dell'ordinanza sulla formazione continua è prevista il 1° gennaio 2017, data che segna l'inizio del prossimo periodo ERI.