



Impiego dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro dell'assicurazione contro la disoccupazione in caso di riorientamento professionale per motivi strutturali

Possibilità e limiti

Indice

Management Summary	4
1 Introduzione	4
2 Situazione iniziale	5
2.1 Situazione del mercato del lavoro svizzero	5
2.2 Ruolo dell'assicurazione contro la disoccupazione nel mercato del lavoro svizzero	8
3 Quadro legale dell'assicurazione contro la disoccupazione in materia di formazione	9
3.1 Provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.....	9
3.2 Pertinenza dei tipi di formazione secondo la legge sulla formazione professionale nel quadro dell'assicurazione contro la disoccupazione	11
3.3 Organizzazione decentralizzata dell'assicurazione contro la disoccupazione nel settore dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.....	11
3.4 Conclusione	12
4 Prassi cantonali in materia di riorientamento professionale per motivi strutturali nel quadro dell'assicurazione contro la disoccupazione	12
4.1 Posizione generale dei Cantoni	12
4.2 Esperienze positive dei Cantoni in materia di riorientamento delle persone in cerca d'impiego.....	15
4.3 Riorientamento negli ambiti professionali con un elevato fabbisogno di personale qualificato	15
4.4 Impiego dei provvedimenti per le persone più anziane.....	16
4.5 Profili delle competenze nel contesto della digitalizzazione	17
4.6 Possibili ostacoli al riorientamento professionale delle persone in cerca d'impiego	18
4.7 Necessità d'intervento per l'assicurazione contro la disoccupazione.....	19
5 Conclusioni e raccomandazioni	19
Glossario	22
Allegato 1	23
Provvedimenti di formazione e di occupazione dell'AD con una componente formativa.....	23
Provvedimenti speciali	24
Allegato 2	26
Formazione in età adulta	26
Indice delle figure	
Figura 1: Tasso di disoccupazione secondo l'OIL in Svizzera e nei Paesi limitrofi	6
Figura 2: Tasso di disoccupazione secondo la SECO per classi d'età, 2000-2017	7
Figura 3: Tasso di disoccupazione di lunga durata secondo l'OIL, classe d'età 55-64 anni e totale, 1994-2017	8
Figura 4: Costi per tipo di provvedimento di formazione e AFO (in mio. CHF)	13

Figura 5: Numero di partecipanti per tipo di provvedimento di formazione e numero di beneficiari di AFO	14
Figura 6: I quattro percorsi di qualificazione professionale per gli adulti	27

Management Summary

Conformemente alla decisione del Consiglio federale del 5 aprile 2017, nel presente rapporto il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) illustra le possibilità e i limiti dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) per quanto riguarda i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) con una componente formativa nell'ottica del riorientamento professionale per motivi strutturali. La competenza cantonale è assicurata dal coinvolgimento degli organi d'esecuzione cantonali (qui di seguito Cantoni) nell'impiego dei PML. Come emerge dall'analisi del quadro legale e delle prassi cantonali dell'AD, quest'ultima dispone già oggi degli strumenti necessari per reagire, nell'ambito del suo mandato, ai cambiamenti cui devono far fronte le persone in cerca d'impiego sul mercato del lavoro. Il mandato legale dell'AD indica chiaramente che la formazione professionale continua e il riorientamento delle persone in cerca d'impiego non competono in genere all'AD. Per garantire la stabilità del sistema dell'AD e nell'ottica della riduzione del danno nei confronti della stessa viene privilegiata una rapida (re)integrazione nel mercato del lavoro rispetto a una qualificazione a lungo termine. In caso di disoccupazione l'AD può tuttavia permettere ai suoi assicurati di acquisire le competenze mancanti eventualmente richieste dal mercato del lavoro. Il riorientamento, la digitalizzazione e la carenza di personale qualificato sono questioni importanti per i Cantoni. Questi ultimi considerano validi gli strumenti messi a loro disposizione a livello normativo, per cui l'adozione di modifiche legislative non è considerata né necessaria né vantaggiosa. I riscontri forniti dai Cantoni indicano tuttavia la necessità di migliorare le procedure e l'impostazione degli assegni di formazione (AFO) nonché l'auspicio di avere uno scambio di esperienze sui PML e sulla digitalizzazione. I relativi miglioramenti sono inseriti nel presente rapporto e messi in atto dal DEFR.

1 Introduzione

Il 5 aprile 2017 il Consiglio federale ha discusso in merito al documento interlocutorio sulla formazione continua per i lavoratori scarsamente qualificati e in particolare per quelli più anziani, incaricando il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) tra l'altro di

«[...] illustrare, in collaborazione con i Cantoni, i limiti e le possibilità dell'impiego dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) previsti dall'assicurazione contro la disoccupazione in caso di riorientamento professionale per motivi strutturali e presentare al Consiglio federale un rapporto in merito entro fine marzo 2018. Dovranno essere analizzati in particolare i settori con un'alta percentuale di disoccupati di lunga durata di età superiore ai 45 anni e i settori con una forte carenza di personale qualificato.»

Questo incarico fa parte dei mandati assegnati dal Consiglio federale al DEFR nel dicembre 2015 e nel novembre 2016 nell'ambito dell'iniziativa sul personale qualificato con l'obiettivo di analizzare in modo più approfondito il finanziamento della formazione continua per i lavoratori scarsamente qualificati e in particolare per quelli più anziani. La qualificazione continua della popolazione attiva in funzione dei bisogni dell'economia è fondamentale per poter sfruttare meglio il potenziale di manodopera specializzata. L'analisi¹ svolta in tale ambito ha indicato che i lavoratori senior seguono in misura minore formazioni continue rispetto ai più giovani. Vi sono tuttavia altri fattori che influenzano maggiormente la partecipazione alla formazione continua, in particolare il livello di istruzione. I risultati di un'indagine condotta presso gli organi d'esecuzione cantonali dell'AD e illustrati nel presente rapporto vanno nella stessa direzione (cfr. cap. 4.4).

¹ B,S,S (2016): *Finanzierung der Weiterbildung von älteren Arbeitnehmenden – Schlussbericht*.

A ciò si aggiungono le sfide legate alla digitalizzazione e ai relativi cambiamenti nel mercato del lavoro, che dal 2015 hanno assunto un ruolo prioritario. In tale ottica, nel mese di luglio 2017 il Consiglio federale ha preso visione del piano d'azione sulla digitalizzazione nel settore dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (ERI)², volto a permettere ai lavoratori di stare al passo con l'evoluzione digitale nel mondo del lavoro. A tal fine nel mese di novembre 2017, con il programma di promozione delle competenze di base sul posto di lavoro, il Consiglio federale ha varato una misura intesa a trasmettere ai collaboratori le competenze di base necessarie. Per garantire un'azione coordinata nel settore formativo, conformemente al mandato federale del 5 aprile 2017 il DEFR deve inoltre chiarire il ruolo dell'AD in relazione al riorientamento professionale per motivi strutturali nel mercato del lavoro.

Il presente rapporto illustra il mandato e il quadro legale dell'AD in relazione ai PML con una componente formativa. La strategia per l'impiego dei PML dipende fortemente dalla situazione e dagli sviluppi del mercato del lavoro svizzero. Pertanto, partendo da tale base, il rapporto presenta innanzitutto gli obiettivi fondamentali che determinano l'orientamento dell'AD (cap. 2). Da tali obiettivi e dal mandato dell'AD vengono individuati i limiti e le possibilità d'intervento dell'AD per quanto riguarda il riorientamento professionale per motivi strutturali (cap. 3). Il capitolo 4 presenta l'esecuzione decentralizzata dell'AD. Una panoramica delle prassi cantonali mostra in che modo il margine di intervento a disposizione viene utilizzato in funzione della strategia cantonale. Il rapporto illustra poi le possibilità di miglioramento nell'ambito del riorientamento professionale di carattere strutturale e presenta varie possibilità per ottimizzare in maniera mirata, nel quadro della legislazione attuale, le procedure e l'impostazione dei PML (cap. 5).

2 Situazione iniziale

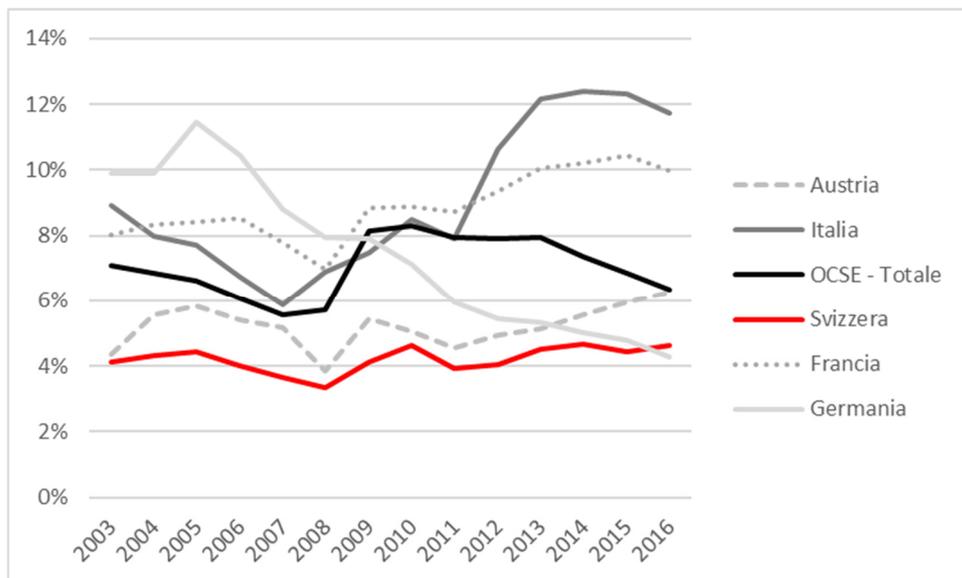
2.1 Situazione del mercato del lavoro svizzero

La Svizzera ha un mercato del lavoro flessibile e performante in cui, nel confronto internazionale, i lavoratori sono molto ben integrati³. Il tasso di occupazione, già elevato in passato, ha raggiunto nel 2016 il valore record dell'83,9%. Rispetto agli altri Paesi, anche la disoccupazione si attesta a un livello basso. Pertanto, in Svizzera il rischio di ritrovarsi disoccupati è strutturalmente debole (Figura 1).

² SEFRI (2017): Digitalizzazione: un piano d'azione per rafforzare la formazione e la ricerca. Consultabile all'indirizzo www.sbf.admin.ch > Attualità > Comunicati stampa > Digitalizzazione: un piano d'azione per rafforzare la formazione e la ricerca (stato: 8.2.2018).

³ In base allo studio comparativo dell'OCSE, con l'83,9% la Svizzera ha registrato nel 2016 uno dei tassi di occupazione più elevati tra la popolazione di 15-64 anni (UST, OCSE).

Figura 1: Tasso di disoccupazione secondo l'OIL in Svizzera e nei Paesi limitrofi



Fonte: UST, Eurostat

Il grado di efficienza del mercato del lavoro risulta anche dalla facilità e dalla velocità con cui quest'ultimo riesce a far sì che le persone in cerca d'impiego riescano a occupare i posti vacanti. Per farlo occorre evitare un *mismatch*⁴ tra sottomercati del mercato del lavoro. Possono crearsi limiti tra sottomercati p. es. tra diverse professioni o diverse regioni. Nel confronto internazionale, in Svizzera le diverse dimensioni del mismatch registrano valori bassi e stabili⁵. Questi dati evidenziano tra l'altro la qualità e la permeabilità del sistema svizzero della formazione professionale. Come constatato da Buchs e Buchmann (2017), il mismatch professionale è più esiguo per quanto riguarda le persone con una formazione di tipo professionale rispetto a quelle con una formazione di tipo accademico.

In molti settori e in molte professioni, la svolta digitale influisce già sia sull'offerta che sulla domanda di lavoro. Come sostenuto nel rapporto concernente gli effetti della digitalizzazione sull'occupazione e sulle condizioni di lavoro pubblicato dal Consiglio federale nel 2017, il mercato svizzero del lavoro e della formazione è in generale ben preparato per affrontare la svolta digitale⁶. Affinché il mercato del lavoro possa sfruttare le opportunità offerte da tale svolta, il Consiglio federale ha adottato delle misure, in particolare nell'ambito dell'aggiornamento dell'offerta formativa⁷, volte ad adeguare i percorsi formativi e le competenze dei lavoratori ai nuovi requisiti. Inoltre, è importante che i lavoratori continuino a formarsi e ad aggiornarsi durante la formazione professionale di base con il supporto dei datori di lavoro.

⁴ Il termine «mismatch» indica una divergenza tra i profili offerti e quelli richiesti sul mercato del lavoro (p. es. per quanto riguarda le competenze).

⁵ Buchs, Helen / Buchmann, Marlis (2017): *Job Vacancies and Unemployment in Switzerland 2006-2014: Labor Market Mismatch and the Significance of Labor Market Tightness for Unemployment Duration*. Berna: SECO *Arbeitsmarktpolitik* N. 45 (8.2017). Per il periodo 2006-2014 si registra un mismatch geografico del 7-10% e un mismatch professionale dell'8-12%, valori molto bassi nel confronto internazionale.

⁶ Consiglio federale (2017): *Auswirkungen der Digitalisierung auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen – Chancen und Risiken. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 15.3854 Reynard vom 16.09.2015 und 17.3222 Derder vom 17.03.2017*, 8 novembre 2017, Berna. Consultabile al seguente indirizzo www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Il Consiglio federale approva il rapporto e le misure sugli effetti della digitalizzazione sul mercato del lavoro (stato: 8.2.2018).

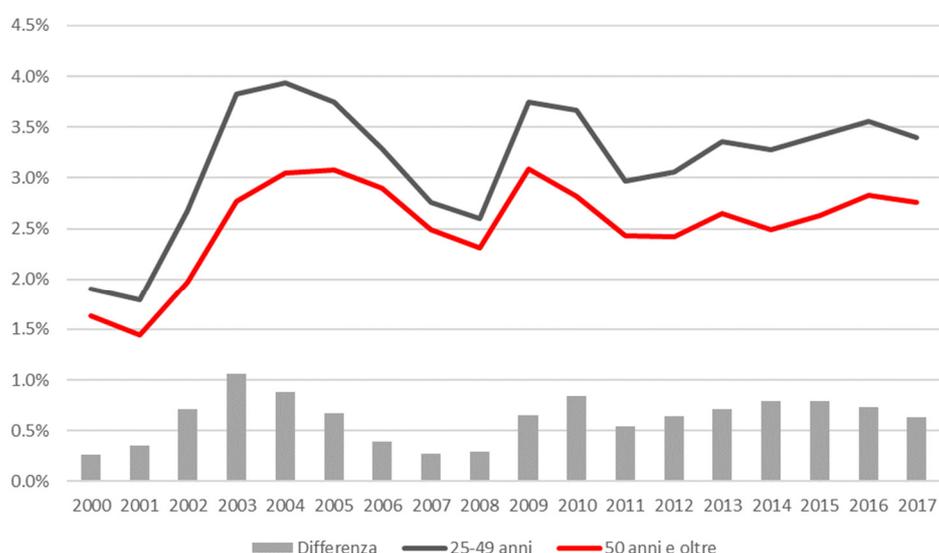
⁷ In questo contesto, nel novembre 2017 il Consiglio federale ha stabilito un nuovo programma di promozione del DEFR per il potenziamento delle competenze di base sul posto di lavoro, il cui obiettivo è trasmettere ai collaboratori le competenze di base necessarie per stare al passo con il mercato del lavoro in perenne mutamento.

Disoccupazione di lunga durata e disoccupazione dei lavoratori più anziani e delle persone scarsamente qualificate

Con un tasso di disoccupazione relativamente basso e un tasso di occupazione elevato, nel confronto internazionale la situazione del mercato del lavoro svizzero risulta molto buona. Oltre al livello del tasso di disoccupazione è determinante anche la durata del periodo di disoccupazione delle persone coinvolte. Una lunga assenza dal mercato del lavoro comporta costi elevati per l'AD ma si ripercuote negativamente anche sul curriculum degli assicurati. Nel 2016 in Svizzera il tasso di disoccupati di lunga durata ammontava all'1,8% della popolazione attiva (Eurostat). Il nostro Paese rientra così nella media dei Paesi dell'OCSE.

Se si effettua una differenziazione in base all'età, per i lavoratori ultracinquantenni il rischio di ritrovarsi disoccupati è complessivamente minore rispetto ai lavoratori più giovani (Figura 2)⁸. Inoltre, i lavoratori senior sono meno interessati dai licenziamenti e dalla risoluzione dei rapporti di lavoro temporanei.

Figura 2: Tasso di disoccupazione secondo la SECO per classi d'età, 2000-2017

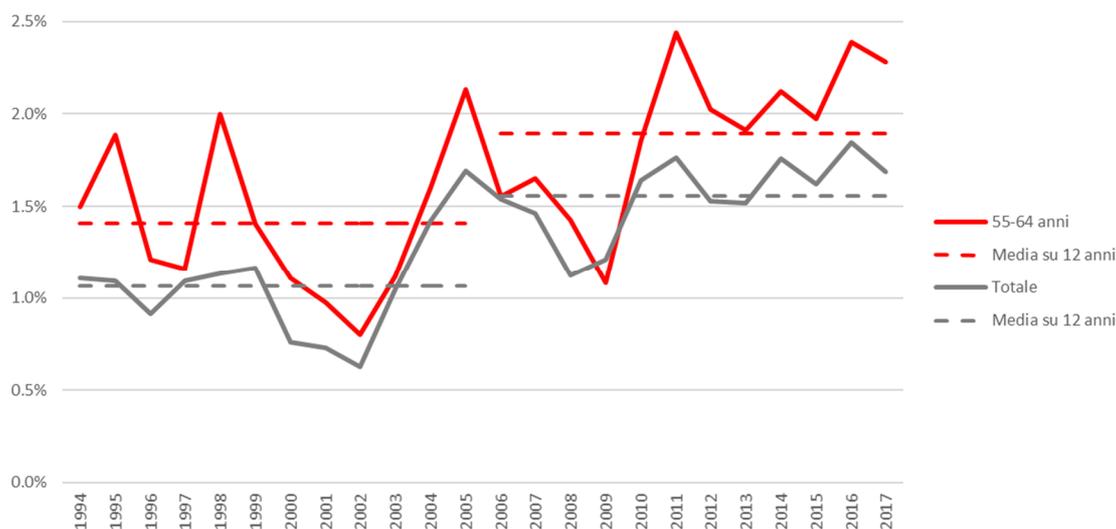


Fonte: SECO (disoccupati registrati)

Per contro, rispetto ai giovani, quando si ritrovano disoccupati i lavoratori senior hanno spesso maggiori difficoltà a ritrovare un impiego (Figura 3). Ciò può essere dovuto ai pregiudizi da parte del personale addetto alla selezione ma anche a una minore mobilità geografica e professionale di tali lavoratori. Un altro elemento che penalizza le persone in cerca d'impiego più anziane rispetto ai giovani sono le lacune in materia di formazione e formazione continua. Spesso la formazione degli over 50 risale a vari anni addietro. Anche se hanno lavorato per molti anni presso la stessa azienda e acquisito ulteriori competenze grazie all'esperienza e alla formazione continua, le loro competenze sono spesso molto settoriali. A causa della specificità delle competenze, i disoccupati senior subiscono tendenzialmente perdite salariali maggiori.

⁸ Nel 2017 il tasso di disoccupazione degli ultracinquantenni ammontava al 2,8%, ben al di sotto della media del 3,2%. Per queste persone, tuttavia, la durata del periodo di ricerca di lavoro è all'incirca 1,5 volte maggiore rispetto alla durata media complessiva in Svizzera.

Figura 3: Tasso di disoccupazione di lunga durata secondo l'OIL, classe d'età 55-64 anni e totale, 1994-2017



Fonte: UST/RIFOS (2° trimestre)

Le persone scarsamente qualificate (ossia senza titolo del livello secondario II) sono maggiormente colpite dalla disoccupazione di lunga durata e dalla disoccupazione in generale. Nel 2016 il numero di persone scarsamente qualificate in disoccupazione ammontava a 43 775, ossia al 29,3% dei disoccupati registrati⁹. Rispetto al totale delle persone attive, il numero di lavoratori poco qualificati interessati dalla disoccupazione è superiore alla media¹⁰. Il livello delle qualifiche professionali ha pertanto un notevole influsso sull'occupabilità¹¹ dei disoccupati.

La lotta alla disoccupazione di lunga durata, la consulenza e il sostegno mirato alle categorie di persone con un bisogno maggiore e specifico in tal senso, come le persone in cerca d'impiego scarsamente qualificate, sono pertanto un obiettivo prioritario della politica svizzera del mercato del lavoro. Il ruolo dell'AD è illustrato qui di seguito.

2.2 Ruolo dell'assicurazione contro la disoccupazione nel mercato del lavoro svizzero

L'AD contribuisce in modo significativo al buon funzionamento del mercato del lavoro. Oltre a versare indennità per compensare la perdita di guadagno (art. 1a cpv. 1 della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, LADI), incentiva le persone in cerca d'impiego a cercare attivamente un lavoro.

Oltre a garantire un inserimento duraturo e a prevenire la disoccupazione, il compito principale dell'AD consiste, nella (re)integrazione rapida delle persone in cerca d'impiego sul mercato del

⁹ Fonte: SECO

¹⁰ Nel 2016 il 14,9% delle persone attive in Svizzera non disponeva di un titolo del livello secondario II – RIFOS, UST (2017).

¹¹ L'occupabilità (o impiegabilità) risulta dall'interazione tra condizioni individuali (offerta di manodopera) e requisiti del mercato del lavoro (domanda di manodopera) e indica le reali possibilità di collocamento di un individuo. L'occupabilità è intesa come la capacità di trovare un impiego (prima integrazione nel mercato del lavoro), di conservare tale impiego e di qualificarsi nell'ambito di un rapporto di lavoro esistente o la probabilità di (ri)trovare un nuovo impiego in caso di perdita di lavoro o di disoccupazione involontaria. Poiché le esigenze del mercato del lavoro e le condizioni individuali delle persone in cerca d'impiego mutano costantemente, la nozione di occupabilità è dinamica. La valutazione dell'occupabilità non si basa unicamente sulla situazione attuale della persona interessata ma anche sulle possibilità di sviluppo in un arco di tempo prevedibile (ad. es. un anno). Fonte: SECO / CDEP / AUSL / CDOS / COSAS / Associazione dei Comuni Svizzeri / Iniziativa delle città per la politica sociale (2017): *Zusammenarbeit Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe*. Berichte der Arbeitsgruppen Arbeitsmarktfähigkeit, Finanzierungsmodell und Rahmenvereinbarung

lavoro (art. 1a cpv. 2 LADI). Tuttavia, la strategia dell'AD punta in particolare sul reinserimento in tempi brevi. Questo obiettivo deriva dal principio assicurativo dell'AD. Quale assicurazione, infatti, l'AD è tenuta a impiegare i fondi a sua disposizione in modo efficace e a favore di tutti gli assicurati. Per garantire la stabilità dell'AD ed evitare che i lavoratori e i datori di lavoro siano assoggettati a oneri eccessivi, gli assicurati hanno l'obbligo di ridurre il danno nei confronti dell'assicurazione (art. 17 LADI). I beneficiari delle prestazioni dell'AD devono pertanto intraprendere tutto quanto si possa ragionevolmente pretendere da loro per evitare o abbreviare la disoccupazione. Il fatto che la gestione dell'AD ponga l'accento sul rapido reinserimento delle persone in cerca d'impiego non mira unicamente a limitare i costi di una disoccupazione prolungata: Anche per le persone in cerca d'impiego, infatti, è importante reintegrarsi il più rapidamente possibile al fine di evitare gli effetti negativi che una lunga assenza dal mercato del lavoro può comportare sul loro percorso professionale.

Sulla base di questi principi, la promozione della formazione e della formazione continua delle persone in cerca d'impiego non può costituire il compito principale dell'AD. La legge e gli strumenti dell'AD sono mirati a (re)integrare efficacemente e in maniera quanto più rapida e duratura possibile le persone in cerca d'impiego nel mercato del lavoro. Si può ricorrere ai provvedimenti di formazione soltanto in maniera limitata e in considerazione di questo obiettivo. Dal punto di vista istituzionale, inoltre, la responsabilità dell'apprendimento permanente compete al singolo individuo ma spetta anche al datore di lavoro dargli la possibilità di accedere alla formazione professionale continua. In questo ambito il ruolo dell'AD è unicamente di natura sussidiaria.

Le possibilità e i limiti entro i quali l'AD può e deve investire nella formazione dei disoccupati assicurati sono stabiliti tenendo conto della situazione del mercato del lavoro svizzero e degli obiettivi dell'AD. Il rapporto fornisce qui di seguito una panoramica del quadro legale dell'AD in relazione ai PML con una componente formativa in modo da illustrare le possibilità di cui dispone la stessa AD per promuovere la qualificazione delle persone in cerca d'impiego.

3 Quadro legale dell'assicurazione contro la disoccupazione in materia di formazione

3.1 Provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

I PML sono strumenti volti a prevenire la disoccupazione incombente e a combattere quella esistente. Devono migliorare in particolare l'idoneità al collocamento degli assicurati in modo da permettere loro una reintegrazione rapida e duratura. Devono promuovere le qualifiche professionali secondo i bisogni del mercato del lavoro, diminuire il rischio di una disoccupazione di lunga durata e offrire la possibilità di acquisire esperienze professionali (art. 59 cpv. 2 LADI).

Dato che i mezzi dell'AD sono vincolati a uno scopo specifico, le prestazioni dell'assicurazione devono essere strettamente limitate ai casi in cui la partecipazione a un PML si impone per motivi inerenti al mercato del lavoro. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale delle assicurazioni (oggi Tribunale federale), la formazione di base e la promozione generale della formazione professionale continua non sono di competenza dell'AD, il cui compito consiste nel combattere la disoccupazione esistente o prevenire quella incombente, in determinati casi mediante provvedimenti concreti di reintegrazione (ARV/DTA 1986, p. 65-67)¹². Pertanto le formazioni di base, le formazioni superiori e le seconde formazioni – ad eccezione degli AFO – non possono essere finanziate dall'AD. Anche la gestione incentrata sui risultati dell'AD tiene conto di questo aspetto. Nella misurazione dei risultati dell'AD (cfr. cap. 3.3), l'indicatore «Reinserire rapidamente» ha una ponderazione maggiore rispetto agli altri indicatori (prevenire la disoccupazione di lunga durata, l'esaurimento del diritto all'indennità e le

¹² ARV/DTA 1986, pag. 65-67 (*Arbeitsrecht/Droit du travail*, rivista di diritto del lavoro e assicurazione contro la disoccupazione)

reiscrizioni). Vari studi sostengono che le possibilità di integrazione dei disoccupati tendono a peggiorare se la durata del periodo di ricerca di lavoro è troppo lunga¹³, durata che può aumentare a causa del cosiddetto effetto «lock-in» dei PML. Questo effetto può verificarsi quando le persone che partecipano a un PML si concentrano meno sulla ricerca di lavoro rispetto alle altre persone in cerca d'impiego. La durata e l'entità dell'effetto lock-in dipendono in generale dalla durata dei PML. I PML di lunga durata sono pertanto opportuni soltanto se permettono di migliorare in modo sostanziale l'occupabilità¹⁴. Questi risultati giustificano l'orientamento della gestione incentrata sui risultati dell'AD.

Presupposti del diritto per la partecipazione ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

Per poter partecipare a un PML occorre che gli assicurati adempiano, oltre alle condizioni specifiche per il provvedimento in questione, anche i presupposti del diritto di cui all'articolo 8 LADI (p. es. essere disoccupato totalmente o parzialmente), per quanto la legge non disponga altrimenti (art. 59 cpv. 3 LADI). L'articolo 59 capoverso 2 LADI stabilisce inoltre che i PML sono volti a promuovere la reintegrazione di assicurati il cui collocamento è reso difficile da motivi inerenti al mercato del lavoro. La riqualificazione, la formazione continua o la reintegrazione da parte dell'AD presuppone in ogni caso un'*indicazione relativa al mercato del lavoro*.¹⁵ Per poter stabilire se un provvedimento è *indicato* dal profilo del mercato del lavoro, occorre innanzitutto prendere in considerazione il bisogno attuale del mercato del lavoro a livello di manodopera e valutare poi fino a che punto l'assicurato deve adattarsi per rispondere a tale domanda. L'esistenza di un'indicazione relativa al mercato del lavoro viene valutata nel singolo caso dall'autorità preposta al mercato del lavoro, prendendo in considerazione tutti i fattori determinanti al momento in cui si intende partecipare alla formazione¹⁶.

Provvedimenti con una componente formativa nel quadro dell'assicurazione contro la disoccupazione

Per aumentare l'occupabilità delle persone in cerca d'impiego l'AD offre provvedimenti di formazione specifici. Sono provvedimenti di formazione i corsi individuali o collettivi di riqualificazione, di formazione continua o di reintegrazione nonché le aziende di esercitazione e le pratiche di formazione (art. 60 cpv. 1 LADI). I corsi si rivolgono in maniera specifica agli assicurati difficilmente collocabili sul mercato del lavoro. I provvedimenti di formazione dell'AD devono pertanto essere *indicati* dal profilo del mercato del lavoro.

Oltre ai provvedimenti di formazione e di occupazione, la LADI prevede anche i provvedimenti speciali di cui agli articoli 65 e seguenti, tra cui figurano in particolare gli AFO (art. 66a segg. LADI). Questi ultimi permettono agli assicurati che hanno almeno 30 anni (sono possibili deroghe a questo limite di età) di conseguire una formazione di base (tirocinio con AFC o con certificato cantonale equivalente). Ciò presuppone in particolare che la persona assicurata non disponga di una formazione professionale completa o che riscontri notevoli difficoltà a trovare un posto di lavoro nell'ambito della professione appresa.

Un altro provvedimento speciale a disposizione dell'AD per promuovere l'idoneità al collocamento delle persone in cerca d'impiego è costituito dagli assegni per il periodo

¹³ Cfr. Fluder, Robert / Salzgeber, Renate / Fritschi, Tobias (2017): «Welche Faktoren beeinflussen die Wiedereingliederung von Arbeitslosen?» In: *Die Volkswirtschaft*, 2017/3, 52-55; Marti, Michael / Walker, Philipp / Mattmann, Michael (2013): «Je kürzer die Arbeitslosigkeit, desto geringer die Auswirkungen auf Einstiegschancen und Einkommen». In: *Die Volkswirtschaft*, 2013/9, pag. 57-60.

¹⁴ Wunsch, Conny (2016): «How to minimize lock-in effects of programs for unemployed workers». In: *IZA World of Labor 2016*, pag. 288; Wunsch, Conny (2008): «Wirksamkeit der Arbeitsmarktmassnahmen – Was wir von deutschen Studien lernen können». In: *PANORAMA 2008/3*, pag. 27-28.

¹⁵ Cfr. p. es. decisione del Tribunale federale C 242/05 E. 4 del 6 ottobre 2006 o 8C_48/2008 E. 3.2 del 15 maggio 2008.

¹⁶ Cfr. sentenza del Tribunale federale del 30 giugno 2016, 8C_222/2016, E. 2.2.

d'introduzione (API; art. 65 LADI). Questi sussidi intendono aiutare gli assicurati il cui collocamento risulta difficile a introdursi in un posto di lavoro. Gli API sono stati concepiti per incoraggiare i datori di lavoro a occupare i lavoratori che necessitano di un'introduzione speciale e che non sono ancora in grado di fornire una prestazione lavorativa completa. Questo strumento permette alle persone in cerca d'impiego di sviluppare in maniera mirata le competenze professionali specifiche per un posto di lavoro. L'allegato 1 contiene ulteriori informazioni sui vari PML con una componente formativa.

3.2 Pertinenza dei tipi di formazione secondo la legge sulla formazione professionale nel quadro dell'assicurazione contro la disoccupazione

Con i provvedimenti summenzionati i Cantoni dispongono degli strumenti necessari per coprire i bisogni di qualificazione delle persone in cerca d'impiego. Oltre all'indicazione relativa al mercato del lavoro, per ottenere il finanziamento dell'AD è importante che il provvedimento punti a un reinserimento rapido nel mercato del lavoro. È più probabile che l'AD finanzi le formazioni brevi, a tappe o modulari, complete o parziali piuttosto che le formazioni di lunga durata. Per quanto riguarda i tipi di formazione secondo la legge sulla formazione professionale (LFPr), sono compatibili con questi criteri soprattutto le offerte nel settore della formazione professionale continua (l'allegato 2 fornisce una panoramica dei tipi di formazione secondo la LFPr).

Oltre ai corsi della formazione professionale continua, in casi ben definiti i PML possono anche servire a finanziare i percorsi della formazione professionale di base. Se i criteri esposti nel capitolo 3.1 sono rispettati, tramite gli AFO i Cantoni possono consentire il conseguimento di una formazione di base normale o abbreviata. Mediante provvedimenti di formazione possono inoltre sostenere gli altri percorsi della formazione professionale di base (corsi di accompagnamento per la validazione degli apprendimenti acquisiti, cicli di formazione modulari e corsi di preparazione per l'ammissione diretta alla procedura d'esame della formazione professionale di base).

L'AD non può finanziare un provvedimento destinato a ottenere una qualifica superiore. Pertanto, di norma secondo la LFPr una formazione professionale superiore non può essere finanziata tramite l'AD. In singoli casi i Cantoni possono autorizzare il finanziamento parziale di alcuni moduli. Anche in questo caso il criterio fondamentale è che il provvedimento sia giustificato da motivi inerenti al mercato del lavoro.

3.3 Organizzazione decentralizzata dell'assicurazione contro la disoccupazione nel settore dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

Conformemente al sistema federalista svizzero, la consulenza, il collocamento e il controllo delle persone in cerca d'impiego competono ai Cantoni (art. 85 LADI). La concessione di PML è pertanto una decisione che spetta non soltanto all'ufficio regionale di collocamento (URC) ma anche ai Cantoni. Questo concetto di esecuzione decentralizzata garantisce che i provvedimenti di reintegrazione delle persone in cerca d'impiego tengano conto dei bisogni del mercato del lavoro regionale. I Cantoni possono così reagire in maniera flessibile ai mutamenti. Di conseguenza, tutti i Cantoni dispongono di una propria strategia riguardo alla portata, all'impiego e alla combinazione di questi strumenti della politica attiva del mercato del lavoro.

Il fondo di compensazione dell'AD gestito dalla Confederazione indennizza i Cantoni per le spese sostenute nel quadro dei PML. L'importo massimo dell'indennizzo è calcolato in base al numero di persone in cerca d'impiego che il Cantone deve seguire. Vengono rimborsate unicamente le spese effettive inferiori a questo importo massimo. Per misurare l'efficacia dei mezzi impiegati, dal 2000 la Confederazione dirige gli organi d'esecuzione cantonali mediante accordi di gestione incentrata sui risultati. L'efficacia dei provvedimenti cantonali (consulenza

negli URC, collocamento da parte degli URC e PML) viene misurata ogni anno tramite indicatori di risultati. In questo modo, come previsto dalla LADI, la Confederazione intende stimolare i Cantoni a orientare le proprie attività in funzione di un reinserimento delle persone in cerca d'impiego sul mercato del lavoro che sia il più rapido e duraturo possibile.¹⁷

3.4 Conclusione

Il mandato legale dell'AD indica chiaramente che la formazione professionale continua e il riorientamento professionale delle persone in cerca d'impiego non competono all'AD. Gli strumenti menzionati e le condizioni quadro entro cui possono essere utilizzati illustrano le possibilità e i limiti dell'AD in relazione al riorientamento professionale per motivi strutturali. L'AD ha il compito di impiegare in modo ottimale i fondi a sua disposizione a favore di tutti gli assicurati e nel rispetto del principio assicurativo. Vanno pertanto finanziati unicamente i provvedimenti la cui partecipazione è necessaria ai fini di un reinserimento della persona interessata nel mercato del lavoro. In presenza di un'indicazione relativa al mercato del lavoro e se la persona in cerca d'impiego soddisfa gli altri presupposti del diritto, l'AD propone alcuni PML per migliorarne l'occupabilità e incrementarne le qualifiche in funzione dei bisogni del mercato del lavoro. In singoli casi l'AD può consentire alle persone in cerca d'impiego che non dispongono di una formazione professionale completa o che hanno notevoli difficoltà a trovare un posto di lavoro nell'ambito della professione appresa di conseguire un titolo professionale. Oltre a rispettare le disposizioni legali, per garantire la stabilità finanziaria dell'AD e soprattutto per evitare ripercussioni sul proprio percorso formativo, l'assicurato deve evitare, nei limiti del possibile, di assentarsi per lungo tempo dal mercato del lavoro.

Sulla base delle condizioni quadro descritte, qui di seguito il rapporto espone il modo in cui i Cantoni utilizzano e valutano gli strumenti menzionati.

4 Prassi cantonali in materia di riorientamento professionale per motivi strutturali nel quadro dell'assicurazione contro la disoccupazione

Come precisato al capitolo 3.3, la gestione strategica dell'offerta cantonale di PML e l'impiego di tali provvedimenti nel rispetto delle condizioni quadro legali compete ai Cantoni. Buona parte di questo rapporto è pertanto dedicata a illustrare le prassi cantonali e le esigenze degli organi d'esecuzione in funzione delle possibilità e dei limiti dell'AD nell'ambito del riorientamento professionale legato a motivi strutturali. A tale scopo il DEFR (la SECO)¹⁸ ha svolto un'indagine presso i Cantoni¹⁹ che si è concentrata non solo sulle possibilità generali nel settore dei provvedimenti di formazione e degli assegni di formazione, ma anche su carenza di personale qualificato, competenze di base, digitalizzazione e orientamento a diversi gruppi target. I Cantoni sono stati interpellati riguardo al loro orientamento strategico e alle loro esperienze concrete in relazione agli strumenti dell'AD a loro disposizione. Qui di seguito vengono esposti i risultati dell'indagine e le opzioni di intervento.

4.1 Posizione generale dei Cantoni

Dalla valutazione dei riscontri forniti dai Cantoni emerge che la maggior parte di loro considera importanti i temi trattati (riorientamento, digitalizzazione, carenza di personale qualificato). In generale i Cantoni ritengono validi gli strumenti a loro disposizione nell'ambito del quadro legale esistente. La maggior parte può quindi applicare il proprio approccio strategico

¹⁷ Cfr. rapporto del Consiglio federale: *Efficacia ed efficienza del servizio pubblico di collocamento – Rapporto in adempimento del postulato 13.3361 della Commissione dell'economia e dei tributi CN del 22 aprile 2013.*

¹⁸ Segreteria di Stato dell'economia

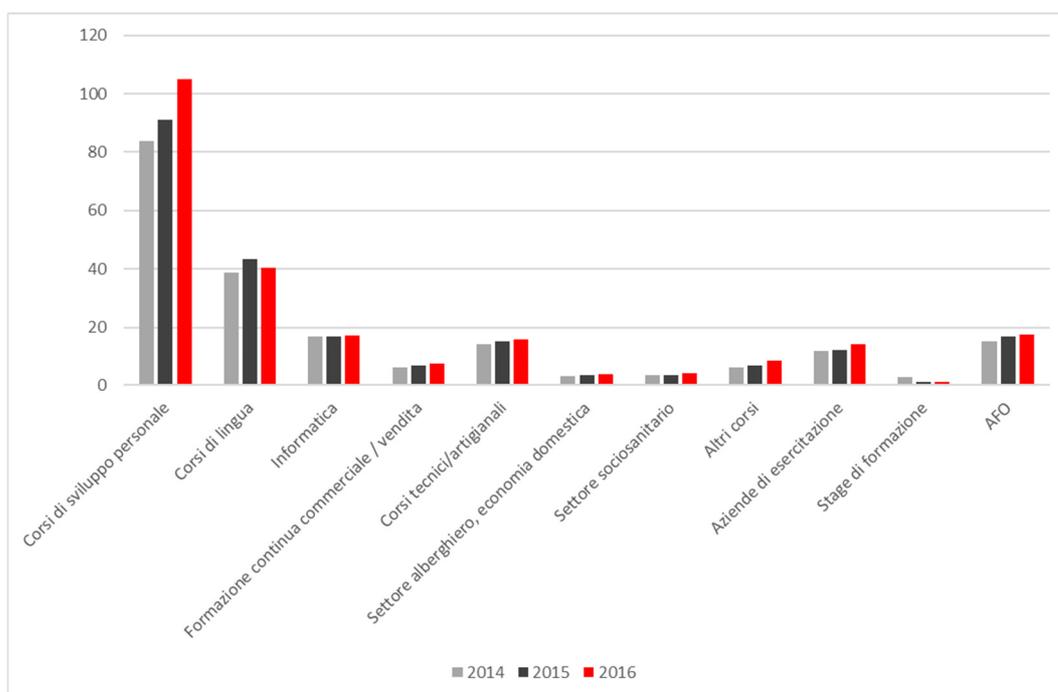
¹⁹ Il questionario è stato inviato ai 26 organi d'esecuzione cantonali. È stato compilato da 23 Cantoni (tasso di risposta: 88%).

nell'ambito delle attuali condizioni quadro. Il margine di intervento a disposizione viene sfruttato in maniera molto diversa e dipende dal mercato del lavoro regionale, dalla strategia cantonale nonché dalle esigenze e dalle competenze delle persone in cerca d'impiego.

Impiego dei provvedimenti di formazione e degli assegni di formazione da parte dei Cantoni

L'impiego dei provvedimenti di formazione e degli AFO da parte dei Cantoni (costi e numero di partecipanti) è illustrato nella Figura 4 e nella Figura 5. È sorprendente il fatto che l'AD finanzia soprattutto corsi di sviluppo personale (p. es. corsi di bilancio personale e professionale o corsi di tecnica di ricerca d'impiego), corsi di lingua e corsi di informatica. In generale i Cantoni approvano più raramente gli AFO rispetto ai provvedimenti di formazione. Ciò è conforme alle disposizioni enunciate nel capitolo 3, secondo cui l'AD finanzia i provvedimenti la cui partecipazione è necessaria ai fini di un rapido reinserimento nel mercato del lavoro. Pertanto i Cantoni autorizzano gli AFO soltanto in singoli casi, a condizione che l'assicurato non disponga di una formazione professionale completa o riscontri notevoli difficoltà a trovare un posto di lavoro nell'ambito della professione appresa.

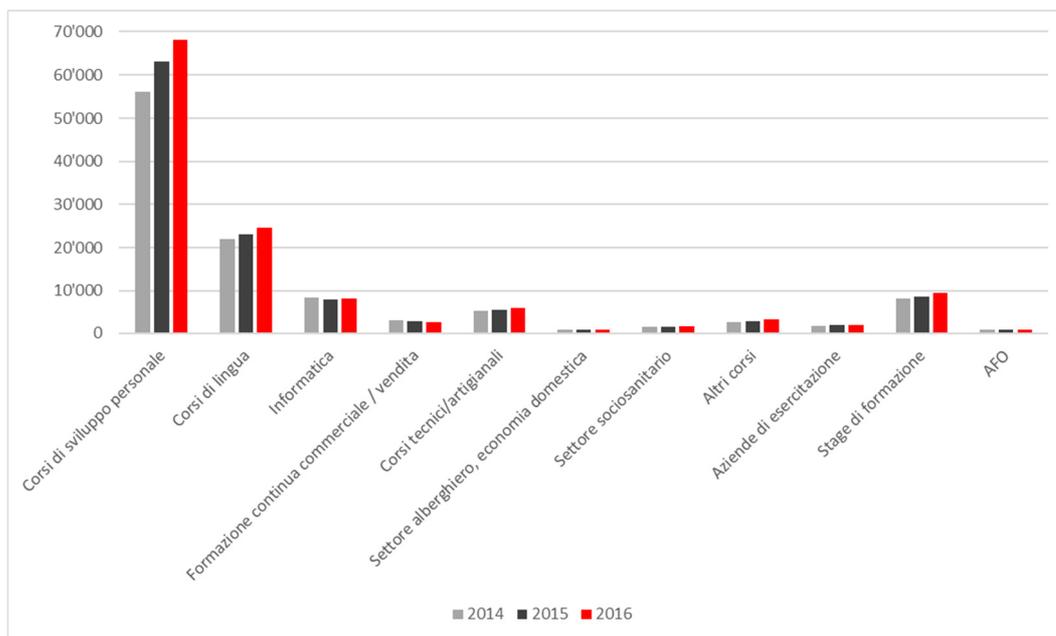
Figura 4: Costi per tipo di provvedimento di formazione e AFO (in mio. CHF)



* Anche i programmi di occupazione temporanea (POT) prevedono una componente formativa e la classificazione in COLSTA nelle categorie «Provvedimenti di formazione» e «POT» varia a seconda della prassi cantonale. Ciò si ripercuote sulle statistiche concernenti i provvedimenti di formazione.

Fonte: SECO

Figura 5: Numero di partecipanti per tipo di provvedimento di formazione e numero di beneficiari di AFO



* Anche i programmi di occupazione temporanea (POT) prevedono una componente formativa e la classificazione in COLSTA nelle categorie «Provvedimenti di formazione» e «POT» varia a seconda della prassi cantonale. Ciò si ripercuote sulle statistiche concernenti i provvedimenti di formazione.

Fonte: SECO

Riorientamento in un altro ambito professionale (riorientamento interprofessionale)²⁰

Il riorientamento professionale delle persone in cerca d'impiego non compete in linea di principio all'AD. L'AD può finanziarlo soltanto se sono soddisfatti i criteri restrittivi menzionati nel capitolo 3. In genere i Cantoni sono particolarmente reticenti di fronte al riorientamento in un nuovo ambito professionale tramite un tirocinio (riorientamento interprofessionale). Tale reticenza è motivata dal fatto che, a loro parere, un simile cambiamento sarebbe giustificato soltanto qualora fosse molto difficile, se non impossibile, rimanere nell'ambito della professione appresa, situazione molto rara. La prassi si basa sui principi dell'AD, incentrati sul rapido reinserimento nel mercato del lavoro conformemente alla LADI (cfr. cap. 3). In questo modo il principio assicurativo è garantito e si tiene conto del fatto che le possibilità di integrazione dei disoccupati tendono a peggiorare se la durata del periodo di ricerca di lavoro è troppo lunga (cfr. Fluder, Robert et. al. 2017). I Cantoni motivano l'approccio restrittivo citando anche gli elevati oneri in termini di tempo e di impegno delle riqualificazioni professionali per le persone in cerca d'impiego. In relazione a ciò, vari Cantoni ritengono inoltre che l'elevata percentuale di interruzione degli AFO sia un ostacolo all'impiego di questi strumenti.

Riorientamento all'interno di un ambito professionale (riorientamento intraprofessionale)

²⁰ Qui di seguito si distingue tra riorientamento interprofessionale e intraprofessionale. Per riorientamento interprofessionale si intende una transizione verso un altro ambito professionale per cui è opportuna una nuova formazione professionale. Per riorientamento intraprofessionale si intende un perfezionamento all'interno di un ambito professionale. In genere questo riorientamento avviene tramite una formazione professionale continua o di una formazione professionale superiore.

Per contro, i Cantoni considerano spesso opportuno il riorientamento volto ad ampliare le proprie competenze. Infatti, l'esperienza dimostra che, finanziando provvedimenti di formazione basati su competenze già esistenti, le opportunità delle persone in cerca d'impiego sul mercato del lavoro possono aumentare con un onere relativamente modesto sia per queste ultime che per l'AD. Il riorientamento intraprofessionale avviene in particolare tramite corsi individuali e collettivi oppure programmi di occupazione temporanea con una componente formativa. Anche in questo caso le prassi cantonali sono molto divergenti e si basano sulle esigenze del mercato del lavoro cantonale e della rispettiva strategia. Vengono finanziate ad esempio le certificazioni delle associazioni professionali, le misure nell'ambito della validazione degli apprendimenti acquisiti e altre offerte della formazione professionale continua.

4.2 Esperienze positive dei Cantoni in materia di riorientamento delle persone in cerca d'impiego

Alcuni Cantoni hanno maturato esperienze positive nel finanziamento di moduli di formazione e corsi di accompagnamento per la validazione degli apprendimenti acquisiti, soprattutto nel settore del riorientamento intraprofessionale. Questi due strumenti possono aumentare le chances delle persone in cerca d'impiego sul mercato del lavoro. Parallelamente, permettono di trovare rapidamente un impiego ed evitano le conseguenze negative di un'assenza prolungata dal mercato del lavoro.

Oltre ai provvedimenti di formazione, molti Cantoni ritengono che gli AFO e soprattutto gli API siano particolarmente efficaci per l'integrazione in seguito a un riorientamento. Iniziando uno di questi due provvedimenti si accede direttamente al mercato del lavoro primario. Nel caso degli API, adeguando e sviluppando le loro competenze durante il periodo di introduzione cofinanziato dai Cantoni le persone in cerca d'impiego possono beneficiare di nuove opportunità sul mercato del lavoro. Tuttavia, gli API presuppongono che buona parte delle competenze necessarie siano già acquisite e non sono adeguati per un riorientamento completo (riorientamento interprofessionale).

Affinché l'integrazione nel mercato del lavoro sia efficace secondo diversi Cantoni i provvedimenti di formazione dell'AD dovrebbero basarsi sulle esigenze di un potenziale datore di lavoro. Tali provvedimenti sono generalmente più duraturi in quanto permettono l'applicazione immediata delle competenze acquisite. Alcuni Cantoni sostengono inoltre di aver maturato esperienze positive con i provvedimenti di formazione, che possono essere convalidati ai fini di una certificazione successiva riconosciuta sul mercato del lavoro, aumentando così le chances delle persone in cerca d'impiego.

4.3 Riorientamento negli ambiti professionali con un elevato fabbisogno di personale qualificato

Le prassi cantonali dimostrano che i provvedimenti di formazione sono particolarmente efficaci per le professioni con un elevato fabbisogno di personale qualificato²¹. Si tratta spesso di formazioni nel settore delle cure attestate da certificati delle associazioni professionali (p. es. formazione di assistente di cura della Croce Rossa Svizzera [CRS]) o conseguite al termine di un semestre di motivazione²² che preparano i giovani in cerca d'impiego a un tirocinio nel settore sanitario. In base ai riscontri forniti dai Cantoni, i provvedimenti di formazione in questo settore possono costituire un aiuto importante, in particolare per le persone in cerca d'impiego

²¹ Può esserci carenza di personale qualificato quando, sul lungo periodo, la domanda di lavoratori qualificati in una data professione supera l'offerta disponibile in presenza di determinate condizioni di lavoro.

²² Il semestre di motivazione (SEMO) è un PML speciale per i giovani che hanno terminato la scuola dell'obbligo e per coloro che hanno interrotto una formazione o un tirocinio senza conseguire un titolo del livello secondario II. L'obiettivo è aiutare queste persone a ottenere un titolo formativo. Il SEMO prevede in generale una parte dedicata alla formazione, un bilancio della situazione (con coaching se necessario) e una parte pratica in apposite officine o in istituti d'impiego esterni.

scarsamente qualificate e i lavoratori senior che hanno difficoltà a integrarsi nel mercato del lavoro.

Oltre che nelle professioni del settore sanitario e delle cure, il sistema di indicatori volto a rilevare la domanda di personale qualificato segnala una carenza relativamente forte nelle professioni tecniche (ingegneri, tecnici, tecnici specializzati) e in quelle informatiche²³. In questi campi professionali, la presenza di requisiti di qualificazione superiori alla media, unita a una crescita dell'occupazione relativamente elevata e a una disoccupazione relativamente bassa, ha evidenziato segnali di una possibile carenza di personale qualificato. Le persone formate in professioni che presentano un elevato fabbisogno di personale qualificato ricorrono in media meno spesso alle prestazioni dell'AD.

Come mostrano le prassi cantonali nell'ambito delle professioni sanitarie, il potenziale di impiego dei disoccupati professionalmente mobili può contribuire a ovviare alla carenza di lavoratori qualificati in determinati ambiti professionali. Pertanto, le persone che lavorano o che hanno lavorato in un ambito professionale in forte contrazione possono eventualmente riorientarsi in un altro ambito. Tuttavia, la permeabilità non è la stessa. I riorientamenti e le riqualificazioni sono tendenzialmente più difficili nelle professioni che presentano un alto livello di specializzazione o che richiedono una formazione professionale specializzata e hanno requisiti di qualificazione sempre maggiori²⁴. Dato che tali requisiti sono spesso elevati negli ambiti professionali caratterizzati da una carenza di lavoratori qualificati, l'importanza della mobilità professionale per ovviare a tale carenza va relativizzata.

Tuttavia, la maggior parte dei Cantoni finanzia provvedimenti di formazione che coprono un ambito professionale specifico se la persona in cerca d'impiego lo richiede e se tali provvedimenti corrispondono ai bisogni del mercato del lavoro regionale. Simili provvedimenti si ritrovano ad esempio nell'industria orologiera o biofarmaceutica.

4.4 Impiego dei provvedimenti per le persone più anziane

L'indagine si prefiggeva inoltre di esaminare l'impiego e il bisogno di provvedimenti nei settori con molti lavoratori senior in disoccupazione di lunga durata. Per quanto riguarda le persone in cerca d'impiego in età avanzata, dall'analisi dei risultati dell'indagine e dalle conclusioni di una conferenza intercantonale sull'argomento²⁵ risulta che la maggior parte dei Cantoni dispone di un certo numero di provvedimenti per questa categoria di persone. L'età è tuttavia soltanto uno dei numerosi fattori determinanti per la (re)integrazione nel mercato del lavoro. La situazione personale ed eventuali problemi possono variare notevolmente. Secondo i riscontri forniti dai Cantoni l'età non è di per sé un criterio sufficiente per determinare l'occupabilità. Il livello di qualifica, la pertinenza delle competenze acquisite e le aspettative dei disoccupati riguardo alla ricerca di lavoro sono altri criteri determinanti per la (re)integrazione degli ultracinquantenni. I Cantoni sottolineano quindi l'importanza della consulenza individuale, preferibile rispetto a una strategia standard applicata a tutti i lavoratori senior. Secondo quanto segnalato da molti Cantoni risultano inoltre efficaci i provvedimenti di sviluppo personale (come i corsi di bilancio personale e professionale), adeguati ai profili delle persone in cerca d'impiego. In questo modo la questione dell'età è integrata nel provvedimento. Un'altra possibilità di sostegno è costituita dai moduli appositamente concepiti

²³ Cfr. SECO (2016): *Fachkräftemangel in der Schweiz: Indikatorensystem zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage*, Berna.

²⁴ La mobilità professionale è in genere relativamente bassa nelle professioni regolamentate come le professioni in ambito giuridico o sanitario. Negli ambiti senza formazioni professionali specifiche o nelle professioni in cui sono richiesti alcuni anni di esperienza professionale la mobilità è in genere più elevata (ad. es. professioni del management o tecnico-specializzate).

²⁵ Il 27 aprile 2015, nell'ambito della conferenza nazionale sui lavoratori in età avanzata, si è deciso che, in collaborazione con i Cantoni, la SECO avrebbe trattato le sfide specifiche legate alle persone in cerca d'impiego senior come argomento principale in occasione dell'incontro annuale con gli organi d'esecuzione. L'incontro con i coordinatori URC e i responsabili dei servizi logistici per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (LPML) si è svolto il 23 e il 24 novembre 2015 a Meisterschwanden.

per i disoccupati senior nel quadro dei PML. In base alle esperienze dei Cantoni risulta il coaching individuale è una misura particolarmente adatta per migliorare le chances delle persone in cerca d'impiego senior sul mercato del lavoro. Un coaching rivolto a questa categoria di persone può ripercuotersi efficacemente sulla ricerca di lavoro grazie a un lavoro mirato sulla strategia di ricerca d'impiego e sul marketing personale, nonché sul rafforzamento della propria autostima. Un altro provvedimento che si è rivelato efficace è il programma di mentoring adottato da vari Cantoni. Mentori volontari che dispongono di una buona rete di contatti nel mondo del lavoro aiutano le persone in cerca d'impiego mettendole in contatto con i datori di lavoro e cercando di andare al di là dei pregiudizi di questi ultimi.

Inoltre, l'AD tiene conto della situazione particolare dei disoccupati in età avanzata prevedendo per questa categoria un numero massimo di indennità giornaliera più elevato più altre disposizioni legali specifiche²⁶. Secondo le valutazioni dei Cantoni gli strumenti a disposizione dell'AD sono sufficienti per fornire consulenza ai vari gruppi di persone e rafforzare la loro occupabilità conformemente alle strategie cantonali.

4.5 Profili delle competenze nel contesto della digitalizzazione

Nel quadro del riorientamento professionale per motivi strutturali in seguito alla digitalizzazione svolgono un ruolo fondamentale le competenze nel settore delle TIC. La maggior parte dei Cantoni imposta i propri provvedimenti tenendo conto degli sviluppi nel settore della digitalizzazione. I Cantoni dispongono già oggi di numerosi strumenti per soddisfare le esigenze delle persone in cerca d'impiego. In particolare, favoriscono le competenze applicative e le competenze trasversali²⁷. La trasmissione delle competenze nel settore delle TIC avviene sempre di più in funzione dell'offerta ed è integrata in diversi provvedimenti cantonali. La ricerca d'impiego tramite strumenti digitali è ormai diventata parte integrante di molte offerte di lavoro cantonali. Nella maggior parte dei Cantoni vengono proposti corsi d'introduzione all'informatica, in particolare per le persone in cerca d'impiego scarsamente qualificate. Vengono promosse anche le competenze in materia di programmazione, anche se da parte di fornitori esterni e unicamente se richieste per la professione ricercata e se l'acquisizione di tali competenze è indicata dal profilo del mercato del lavoro. Questa offerta è destinata in particolare alle persone con un livello di formazione elevato. Inoltre, alcuni Cantoni constatano l'esistenza di una forte domanda anche da parte delle persone in cerca d'impiego senior. Complessivamente, i Cantoni riscontrano che la domanda da parte delle persone in cerca d'impiego nel settore delle TIC non è (ancora) particolarmente forte ma è comunque in aumento. Alcuni Cantoni affermano che le persone in cerca d'impiego devono spesso essere rese attente riguardo alle proprie lacune in questo ambito.

²⁶ Le persone che hanno compiuto 55 anni hanno diritto a 520 indennità giornaliera se possono comprovare un periodo di contribuzione di almeno 22 mesi nel termine quadro di due anni per la riscossione della prestazione (art. 27 cpv. 2 LADI) mentre i giovani disoccupati hanno diritto al massimo a 400 indennità giornaliera. Inoltre, gli assicurati che si ritrovano disoccupati negli ultimi quattro anni che precedono l'età di pensionamento AVS hanno diritto a 120 indennità giornaliera supplementari, raggiungendo così un numero massimo di 640 indennità giornaliera (art. 41b cpv. 1 OADI). Conformemente all'articolo 59 cpv. 3^{bis} LADI, gli assicurati che hanno più di 50 anni possono partecipare a provvedimenti di formazione e di occupazione fino alla fine del loro termine quadro, indipendentemente dal diritto all'indennità di disoccupazione. Inoltre, i disoccupati che hanno superato i 50 anni hanno diritto agli API per una durata di 12 mesi, percependo in media il 50% del salario (art. 66 cpv. 2^{bis} in combinato disposto con l'art. 66 cpv. 3 LADI). Gli organi d'esecuzione cantonali considerano questo strumento efficace per la (re)integrazione dei disoccupati ultracinquantenni. Da quando, nel quadro della quarta revisione parziale della LADI del 2011, è entrata in vigore questa regolamentazione per le persone che hanno superato i 50 anni, gli API sono utilizzati nettamente più spesso per questo gruppo di persone.

²⁷ Secondo l'OCSE si possono distinguere tre categorie di competenze: A) competenze in materia di programmazione: p. es. sviluppo e adeguamento di programmi e applicazioni, gestione di reti, ecc.; B) competenze in materia di applicazione: impiego efficace ed efficiente di nuove applicazioni e programmi nel lavoro quotidiano; C) competenze trasversali (competenze complementari necessarie per poter lavorare in maniera efficace in un ambiente di lavoro quotidiano caratterizzato dalle tecnologie digitali (p. es. capacità di coordinazione e di gestione, competenze interpersonali, abilità negoziali, ecc.) (OECD (2016): «Skills for a Digital World». Paris: *OECD Digital Economy Papers* N. 250).

La maggior parte dei Cantoni ritiene che le competenze di base nel settore delle TIC siano un presupposto importante per poter cercare efficacemente un lavoro. Anche se il finanziamento dei provvedimenti volti a promuovere le competenze di base non rientra tra i compiti principali dell'AD, la maggior parte dei Cantoni finanzia simili provvedimenti se vi è un'indicazione relativa al mercato del lavoro. Oltre alle competenze nel settore delle TIC, i Cantoni promuovono in particolare l'acquisizione di competenze di base a livello linguistico, spesso indispensabili per la ricerca di un impiego ma anche requisito indispensabile per partecipare ad altri provvedimenti di formazione.

4.6 Possibili ostacoli al riorientamento professionale delle persone in cerca d'impiego

Anche se i Cantoni sono globalmente soddisfatti delle possibilità di formazione messe a loro disposizione dall'AD, vi sono fattori che ostacolano il riorientamento delle persone in cerca d'impiego a vari livelli.

Affinché i provvedimenti di formazione o gli AFO finalizzati al riorientamento professionale siano efficaci a lungo termine la motivazione delle persone in cerca d'impiego è fondamentale. Allo stesso tempo la qualificazione presuppone un certo livello di competenze di base²⁸. Per diversi Cantoni uno dei principali ostacoli consiste nel fatto che molte persone in cerca d'impiego non dispongono delle competenze di base, in particolare linguistiche, necessarie per poter ampliare le proprie competenze. Di conseguenza i Cantoni devono spesso finanziare misure nel settore delle competenze di base. Per quanto riguarda i provvedimenti di formazione a scopo di integrazione professionale in un settore caratterizzato da una carenza di personale, i requisiti concernenti il livello formativo delle persone in cerca d'impiego sono in genere particolarmente elevati (cfr. cap. 4.3).

Oltre alle sfide summenzionate, i Cantoni ritengono che la promozione delle competenze delle persone in cerca d'impiego sia in parte limitata da fattori esterni. Ad esempio, alcuni di loro lamentano la mancanza di offerte o l'incompatibilità con l'AD, sia a livello di formazione formalizzata che di formazione non formalizzata. Vorrebbero inoltre che fosse estesa l'offerta nel settore delle professioni con carenza di personale come pure l'offerta di cicli di formazione modulari e la validazione degli apprendimenti acquisiti. Questi ultimi due casi sono particolarmente importanti in quanto, conformemente alle esigenze legali, l'AD non può finanziare cicli di formazione di lunga durata, ad eccezione degli AFO. Allo stesso tempo, questi tipi di formazione professionale di base sono caratterizzati dal fatto che, contrariamente a un tirocinio a tempo pieno, sono compatibili con la ricerca di lavoro, il che influisce positivamente sull'efficacia del provvedimento.

Vari Cantoni ritengono che l'elevata percentuale di interruzione degli AFO rappresenti una sfida importante e sia un ostacolo al loro finanziamento. Ciò è dovuto principalmente al fatto che, finanziando un tirocinio normale o abbreviato, gli AFO hanno una durata più lunga rispetto a quella di altri PML e comportano maggiori oneri in termini di tempo e di impegno per le persone in cerca d'impiego.

Infine, affinché i PML siano efficaci in termini di integrazione i Cantoni ritengono fondamentale che vengano adeguati al massimo alle esigenze del mercato del lavoro. In genere, più i provvedimenti sono orientati a un futuro datore di lavoro, più sono validi. Alcuni Cantoni sono quindi favorevoli a una stretta collaborazione con i datori di lavoro e le relative associazioni. Altri ritengono inoltre che i datori di lavoro debbano impegnarsi maggiormente nella formazione

²⁸ Per competenze di base si intendono le competenze nei seguenti ambiti: lettura, scrittura, espressione orale in una lingua nazionale, matematica elementare nonché utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Tali competenze costituiscono la base per poter svolgere la maggior parte delle attività professionali o anche per poter accedere a una formazione.

e nella formazione continua dei loro (futuri) collaboratori (p. es. coprendo le spese della formazione continua o elaborando corsi di formazione adeguati).

4.7 Necessità d'intervento per l'assicurazione contro la disoccupazione

Come emerge dai riscontri forniti dai Cantoni, con i PML esistenti questi ultimi dispongono già degli strumenti necessari per finanziare misure adeguate al riorientamento professionale per motivi strutturali delle persone in cerca d'impiego. Non vi è pertanto l'esigenza di integrare i PML esistenti né di crearne di nuovi. In vari casi i Cantoni segnalano tuttavia una certa necessità di intervento in relazione alle procedure e all'impostazione di alcuni PML. Allo stesso tempo gli approcci cantonali a volte molto diversi indicano che occorre altresì definire direttive chiare per l'impiego di questi provvedimenti. Per migliorare le prassi attuali è necessario intervenire negli ambiti elencati qui di seguito.

- **Disposizioni in materia di AFO e percorsi per conseguire una formazione professionale di base:** in alcuni casi le disposizioni concernenti l'assegnazione degli AFO non sono in linea con gli sviluppi attuali nel settore della formazione professionale di base. Come proposto da vari Cantoni, le disposizioni dovrebbero ad esempio essere adeguate alla durata e ai percorsi della formazione professionale di base destinati agli adulti (cfr. allegato 2).
- **Elevata percentuale di interruzione degli AFO:** per quanto riguarda l'impiego di AFO, una delle sfide è costituita dall'elevato tasso di interruzione, che si ripercuote negativamente sia sulle persone in cerca d'impiego che sull'AD (cfr. spiegazione al cap. 4.6). Per contrastare questo problema potrebbe rivelarsi adeguato seguire più da vicino le persone in cerca d'impiego durante la formazione. Sarebbe pertanto opportuno adeguare la prassi in tal senso.
- **Ostacoli amministrativi nel settore degli AFO:** i Cantoni segnalano l'esistenza di ostacoli nei processi amministrativi legati agli AFO, soprattutto per quanto riguarda gli assicurati più giovani (elevata complessità). L'assegnazione di questi assegni, in particolare per le persone di età inferiore ai 25 anni, dovrebbe essere agevolata dal punto di vista amministrativo, nel rispetto delle disposizioni legali.
- **Sfide legate alla digitalizzazione:** gli sviluppi futuri nel campo della digitalizzazione sono considerati importanti dalla maggior parte dei Cantoni. Questi ultimi si impegnano attivamente per affrontare le sfide comportate da tale fenomeno per favorire l'integrazione delle persone in cerca d'impiego nel mercato del lavoro. I Cantoni dispongono pertanto di una notevole esperienza pratica in materia ed è opportuno che gli organi d'esecuzione cantonali condividano conoscenze e buone pratiche.

Semplificare e chiarire i processi e le disposizioni di cui sopra agevolerebbe le prassi cantonali e ottimizzerebbe gli strumenti dell'AD volti al riorientamento delle persone in cerca d'impiego in funzione dei bisogni e della realtà della formazione professionale di base. Le relative raccomandazioni in termini di intervento vengono illustrate nel seguente capitolo.

5 Conclusioni e raccomandazioni

Il mandato legale dell'AD indica chiaramente che la formazione professionale continua e il riorientamento professionale delle persone in cerca d'impiego non competono di per sé all'AD. L'obbligo di ridurre il danno nei confronti dell'AD presuppone inoltre una rapida (re)integrazione nel mercato del lavoro. Quest'ultima viene pertanto privilegiata rispetto ad una qualificazione di più lunga durata. In caso di disoccupazione l'AD può tuttavia consentire ai suoi assicurati di acquisire le competenze mancanti se ciò è indispensabile per poter reinserirsi nel mercato del lavoro (cfr. cap. 3.1). L'impiego di questi strumenti spetta ai Cantoni, permettendo così di tenere conto il più possibile del mercato del lavoro locale.

Come emerge dalla presente analisi del quadro legale e delle prassi cantonali dell'AD, quest'ultima dispone già oggi degli strumenti necessari per reagire, nell'ambito del suo mandato, ai cambiamenti cui devono far fronte le persone in cerca d'impiego sul mercato del lavoro. Gli organi d'esecuzione cantonali considerano complessivamente validi gli strumenti messi a loro disposizione per realizzare le rispettive strategie nell'ambito della LADI. L'adozione di modifiche legislative non è considerata né necessaria né vantaggiosa. Dai riscontri forniti dai Cantoni emerge tuttavia la necessità di migliorare le procedure e l'impostazione degli AFO (cfr. cap. 4.7) e l'auspicio di avere uno scambio di esperienze sui PML e sulla digitalizzazione.

Il DEFR (la SECO) ha deciso di approfondire le questioni sollevate dai Cantoni e di apportare miglioramenti nei limiti del quadro legale e del suo ambito di competenze. Tali miglioramenti vanno nella stessa direzione delle raccomandazioni formulate nello studio di Stalder e Guntern (2015)²⁹. L'impatto finanziario è trascurabile in quanto il DEFR (la SECO) può, indipendentemente dall'impostazione dei PML, gestire i costi di questi ultimi tramite l'importo massimo (cfr. cap. 3.3), evitando così che tali costi aumentino eccessivamente³⁰.

Concretamente il DEFR (la SECO) procederà ad adeguamenti nei settori indicati nella seguente tabella. Si tratta di miglioramenti a livello esecutivo destinati ad incrementare l'impiego mirato ed efficace delle risorse dell'AD nell'ottica di una reintegrazione rapida e duratura delle persone in cerca d'impiego. Questi adeguamenti dovrebbero pertanto sgravare l'AD e ridurre gli oneri legati all'esecuzione dei Cantoni.

²⁹ Stalder, Martin. / Guntern, Rahel (2015): *Angebote der Nachholbildung, Möglichkeiten und Grenzen für die Arbeitslosenversicherung. Bericht zur Analyse und Bestandsaufnahme*. KEK-CDC Consultants su mandato della Segreteria di Stato dell'economia (SECO). E Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (2017): *Manuale pratico Formazione professionale di base per adulti*, Berna.

³⁰ A tal riguardo occorre notare che sono i Cantoni stessi a decidere come combinare i provvedimenti, in funzione della loro strategia e del mercato del lavoro locale e nel rispetto del quadro finanziario. Se i Cantoni ricorrono maggiormente a un tipo di provvedimento, devono risparmiare sugli altri provvedimenti.

Settore d'intervento	Misure
Disposizioni in materia di AFO e percorsi per conseguire una formazione professionale di base	Per adeguare il più possibile gli AFO agli attuali sviluppi (in termini di durata) nella formazione professionale di base si farà sì che anche i tirocini di quattro anni possano, se necessario, essere finanziati tramite questi assegni.
	Al tempo stesso il DEFR (la SECO) indicherà ai Cantoni, mediante una direttiva, quali offerte formative possono essere finanziate in vista del conseguimento di un titolo professionale o di un riorientamento (cfr. allegato 2 sui quattro percorsi di qualificazione professionale per gli adulti).
Sostegno per gli AFO	Per ridurre la percentuale di interruzione degli AFO e migliorarne l'efficacia verrà offerto un servizio di coaching a cui i Cantoni potranno ricorrere qualora necessario.
Agevolazioni amministrative nel settore degli AFO	Le procedure amministrative legate agli AFO, in particolare per gli assicurati di età inferiore ai 25 anni, verranno semplificate. Si continuerà a tenere conto del ruolo sussidiario dell'AD nel finanziamento della formazione professionale di base (cfr. cap. 2.2).
Scambi intercantonali sul tema della digitalizzazione	Nel quadro di incontri intercantonali si instaurerà uno scambio di esperienze tra gli organi d'esecuzione cantonali sul tema della digitalizzazione e sul modo in cui i Cantoni integrano questo tema nella loro offerta di PML.

Glossario

Abbreviazione	Significato
AD	Assicurazione contro la disoccupazione
AFC	Attestato federale di capacità
AFO	Assegni di formazione
AI	Assicurazione per l'invalidità
API	Assegni per il periodo d'introduzione
Art.	Articolo
CFP	Certificato federale di formazione pratica
CHF	Franchi svizzeri
Cpv.	Capoverso
DA	Direzione del lavoro
DEFER	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
ERI	Promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione
FHNW	SUP Svizzera nord-occidentale
LADI	Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione
LFPr	Legge sulla formazione professionale
LPML	Servizi logistici per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro
OADI	Ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
PML	Provvedimenti inerenti al mercato del lavoro
POT	Programma di occupazione temporanea
RIFOS	Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
SEMO	Semestre di motivazione
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
URC	Ufficio regionale di collocamento
UST	Ufficio federale di statistica

Allegato 1

Provvedimenti di formazione e di occupazione dell'AD con una componente formativa

Stage di formazione (art. 60 cpv. 1 LADI)

Per approfondire e ampliare le conoscenze professionali migliorando così l'idoneità al collocamento³¹ e favorendo la (re)integrazione professionale l'AD può finanziare la partecipazione delle persone disoccupate a uno stage di formazione (detto anche pratica di formazione). A differenza del periodo di pratica professionale, che mira a offrire agli assicurati qualificati una prima esperienza professionale o a riavvicinarli al mondo del lavoro, lo stage di formazione è finalizzato a integrare le conoscenze professionali degli assicurati nei settori in cui sono riscontrabili lacune. Il servizio competente decide in merito alla partecipazione o meno al provvedimento. Un fattore importante ai fini della decisione, che tiene conto anche delle condizioni del mercato del lavoro, è che lo stage permetta di aumentare le possibilità del partecipante di reinserirsi rapidamente e in maniera duratura nel mercato del lavoro. Durante lo stage i partecipanti svolgono un programma di formazione al termine del quale ricevono un attestato che certifica le conoscenze e le capacità acquisite nel periodo in questione. L'attività svolta è finalizzata soprattutto alla formazione e non deve essere essenzialmente produttiva. Un programma di formazione dura in genere al massimo tre mesi. Durante tale periodo è previsto per i partecipanti il versamento dell'indennità giornaliera e, all'occorrenza, il rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio.

Corsi collettivi e individuali (art. 60 cpv. 1 LADI)

Per migliorare l'idoneità al collocamento e favorire la (re)integrazione professionale dei disoccupati o degli assicurati direttamente minacciati dalla disoccupazione l'AD può finanziare corsi di formazione continua e di riqualificazione finalizzati a colmare le lacune in ambito formativo. L'AD fa una distinzione tra corsi collettivi e corsi individuali. La priorità è accordata alla formazione continua e alla riqualificazione tramite corsi collettivi, organizzati appositamente per gli assicurati. Se la formazione continua o la riqualificazione necessaria alla reintegrazione dell'assicurato non può essere realizzata in modo ottimale (in termini di specializzazione e costi) nell'ambito di un corso collettivo, l'assicurato può frequentare, con l'autorizzazione dell'URC competente, anche un corso individuale. I corsi individuali sono corsi offerti sul mercato della formazione e aperti a tutti, anche a chi non è disoccupato. In questo caso è importante che i corsi tengano conto delle esigenze del mercato del lavoro e delle capacità dei partecipanti. Nel rispetto di questo principio possono essere finanziati, oltre ai corsi di formazione continua e di riqualificazione professionale e specialistica di vario livello, anche corsi di cultura generale o di sviluppo della personalità. La durata è stabilita dall'URC in considerazione di una rapida reintegrazione e dei bisogni della persona assicurata. L'AD copre le spese del corso, le spese del materiale e quelle per il tragitto tra il luogo di domicilio e il luogo del corso. Durante il corso le persone disoccupate ricevono inoltre le indennità giornaliera. Sono tuttavia tenute a continuare le ricerche di lavoro, se l'URC lo ritiene compatibile con la partecipazione al corso.

Aziende di esercitazione (art. 60 cpv. 1 LADI)

Le aziende di esercitazione (dette anche aziende di pratica commerciale) sono un PML destinato a combattere la disoccupazione ai sensi della LADI. Sono finanziate dall'AD quale provvedimento di formazione conformemente agli articoli 59c^{bis} e 60 LADI e mirano a favorire la (re)integrazione professionale degli assicurati. Le aziende di esercitazione sono attive in particolare nel settore commerciale. A livello organizzativo e di gestione degli ordini rispecchiano le aziende dell'economia privata. Il loro obiettivo consiste nel migliorare

³¹ Conformemente all'articolo 15 LADI, il disoccupato è idoneo al collocamento se è disposto, capace e autorizzato ad accettare un'occupazione adeguata e a partecipare a provvedimenti di reintegrazione.

l'occupabilità delle persone in cerca d'impiego con un profilo commerciale o affine. Le aziende di esercitazione permettono ai partecipanti, secondo il principio del *learning by doing* (imparare lavorando), di acquisire esperienza professionale, aggiornare le proprie conoscenze e acquisirne di nuove. In linea di principio questi PML possono essere organizzati anche in altri settori economici. In tali aziende vengono collocati principalmente i giovani disoccupati provenienti dal settore commerciale. Oltre che alle attività commerciali, i partecipanti devono avere tempo a sufficienza da dedicare alla formazione continua e alla ricerca d'impiego. Si raccomanda di ripartire il tasso d'attività nel seguente modo: 60% per la pratica professionale, 20% per la formazione e 20% per la ricerca d'impiego. L'impiego in queste aziende dura in genere sei mesi, durante i quali continuano ad essere versate le indennità giornaliere. L'AD copre inoltre le spese di progetto e le spese di viaggio, vitto e alloggio.

Programmi di occupazione temporanea con una quota di formazione elevata (art. 64a cpv. 1 lett. a LADI)

Oltre ai provvedimenti di formazione summenzionati, anche i programmi di occupazione temporanea (POT) possono prevedere una quota di formazione. Questo tipo di PML comprende in particolare attività vicine alla realtà professionale che corrispondono il più possibile alla formazione e alle capacità degli assicurati come pure alla situazione del mercato del lavoro. I POT possono tuttavia includere una quota di formazione che tiene conto delle esigenze del mercato del lavoro e degli assicurati. Tale quota deve rientrare nella strategia del provvedimento, portare al conseguimento di una qualifica giustificata dal punto di vista del mercato del lavoro e corrispondere in linea di massima alla forma organizzativa di un provvedimento di formazione (corso). Per i POT con una quota di formazione elevata (a partire dal 40%), l'importo dell'indennità giornaliera è calcolato in base all'articolo 22 LADI. In questo caso decade il dritto a un'indennità giornaliera minima di CHF 102 (ammortizzatore sociale, art. 81b OADI) previsto per i POT con una quota di formazione inferiore.

Provvedimenti speciali

Assegni di formazione (art. 66a segg. LADI)

La LADI prevede, oltre ai provvedimenti di formazione e di occupazione, anche i provvedimenti speciali elencati agli articoli 65 e seguenti, tra cui gli AFO (art. 66a segg. LADI), che consentono agli assicurati che hanno almeno 30 anni (sono possibili deroghe a questo limite di età) e che non dispongono di una formazione professionale completa o riscontrano notevoli difficoltà a trovare un posto di lavoro nell'ambito della professione appresa di frequentare una formazione di base (tirocinio) al termine della quale viene rilasciato un AFC o un certificato cantonale equivalente. Gli AFO corrispondono alla differenza fra un importo mensile da determinare, che non sia però superiore a CHF 3500, e il salario lordo fissato nel contratto di tirocinio. Gli AFO possono essere concessi per una durata massima di tre anni, anche se sono possibili deroghe. Gli AFO sono l'unica eccezione al principio secondo cui l'AD non finanzia la formazione di base e le formazioni superiori.

Assegni per il periodo d'introduzione (art. 65 LADI)

Gli API sono un provvedimento speciale di cui all'articolo 65 LADI. Questi sussidi intendono aiutare gli assicurati il cui collocamento risulta difficile a introdursi in un posto di lavoro. Il loro obiettivo è incoraggiare i datori di lavoro a occupare lavoratori che necessitano di un'introduzione speciale, che non sono ancora in grado di fornire una prestazione lavorativa completa e che, senza questo provvedimento, non verrebbero assunti. In linea di principio gli API possono essere concessi soltanto se, al termine del periodo di introduzione, viene offerto un impiego a tempo indeterminato che soddisfi le condizioni usuali nel ramo e nella regione. Questi assegni coprono la differenza tra il salario versato per il lavoro fornito e il salario usuale nel ramo e nella regione. All'inizio del rapporto di lavoro gli assegni ammontano al 60% del salario mensile usuale nel ramo e nella regione; il rimanente 40% è a carico del datore di lavoro. Gli assegni vengono tuttavia ridotti gradualmente e la quota dei datori di lavoro

aumentata man mano che migliorano le prestazioni del lavoratore. Gli API possono essere corrisposti in genere per al massimo sei mesi, in casi eccezionali per 12 mesi.

Allegato 2

Formazione in età adulta

La formazione professionale svizzera offre diversi percorsi di formazione, che permettono di acquisire le competenze e le qualifiche richieste sul mercato del lavoro e costituiscono così la base per un riorientamento professionale. I vari tipi di formazione sono elencati qui di seguito. Il capitolo 4 del presente rapporto illustra come i Cantoni possono ricorrere a queste possibilità di formazione e utilizzarle nel quadro dell'AD.

Tipi di formazione secondo la legge sulla formazione professionale³²

La formazione professionale può essere formalizzata o non formalizzata³³. La formazione formalizzata è disciplinata nelle basi legali della formazione professionale e si svolge all'interno di cicli di formazione ad impostazione aziendale o scolastica. I costi di formazione diretti sono sostenuti dai Cantoni e dalle aziende. La Confederazione copre in generale il 25% delle spese dell'ente pubblico. I tre tipi di formazione secondo la LFPr vengono presentati qui di seguito.

Formazione professionale di base³⁴

A livello di formazione professionale di base gli adulti hanno a disposizione diversi percorsi per conseguire un attestato federale di capacità (AFC) o un certificato federale di formazione pratica (CFP). Da un lato possono ottenere un titolo professionale mediante una formazione formalizzata. Per coloro che hanno già competenze ed esperienza nella rispettiva professione, tale qualifica può essere ottenuta anche mediante una formazione non formalizzata. Anche in questo caso le competenze devono essere comprovate attraverso una procedura di qualificazione. Dal 2014 il miglioramento delle condizioni quadro della qualificazione professionale degli adulti è uno degli ambiti d'intervento del partenariato tra la SEFRI, i Cantoni e le organizzazioni del mondo del lavoro. I vari percorsi di qualificazione professionale sono elencati nella seguente tabella (Figura 6).

³² Legge federale sulla formazione professionale (LFPr, RS 412.10)

³³ La formazione non formalizzata può assumere due forme:

- esperienza e formazione personali (p. es. attività domestiche, attività onorifica, lettura di letteratura specializzata)
- corsi organizzati secondo programmi predefiniti e in un contesto docente-allievo (p. es. corsi di preparazione a una procedura di qualificazione)

³⁴ Stalder, Martin. / Guntern, Rahel (2015): *Angebote der Nachholbildung, Möglichkeiten und Grenzen für die Arbeitslosenversicherung. Bericht zur Analyse und Bestandsaufnahme*. KEK-CDC Consultants su mandato della Segreteria di Stato dell'economia (SECO). E Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (2017): *Manuale pratico Formazione professionale di base per adulti*, Berna.

Figura 6: I quattro percorsi di qualificazione professionale per gli adulti

	Percorsi senza contratto di tirocinio (2)		Percorsi con contratto di tirocinio (2)	
	Ammissione diretta all'esame finale	Validazione degli apprendimenti acquisiti	Formazione professionale di base abbreviata	Formazione professionale di base ordinaria
Condizione	5 anni di esperienza professionale, di cui una parte nella professione prescelta	5 anni di esperienza professionale, di cui una parte nella professione prescelta	Scuola dell'obbligo conclusa o qualifica equivalente, apprendimenti acquisiti	Scuola dell'obbligo conclusa o qualifica equivalente
Durata	A seconda della formazione precedente e del tipo di preparazione scelto	Individuale	1-2 anni più breve della formazione professionale di base ordinaria	2 anni per CFC 3 o 4 anni per AFC
Modo	Parallelamente all'attività professionale	Parallelamente all'attività professionale	In genere a tempo pieno	In genere a tempo pieno
Formazione	<ul style="list-style-type: none"> – Formazione in azienda: a seconda delle esigenze – Conoscenze professionali e cultura generale: a seconda delle esigenze – corsi interaziendali: a seconda delle esigenze 	Prova delle competenze operative professionali tramite dossier	<ul style="list-style-type: none"> – Formazione in azienda: nell'azienda di tirocinio – Conoscenze professionali e cultura generale: nella scuola professionale – corsi interaziendali: nel centro di formazione 	<ul style="list-style-type: none"> – Formazione in azienda: nell'azienda di tirocinio – Conoscenze professionali e cultura generale: nella scuola professionale – corsi interaziendali: nel centro di formazione
Procedura di qualificazione	Procedura di qualificazione secondo l'ordinanza sulla formazione professionale di base	<ul style="list-style-type: none"> – Valutazione del dossier – Colloquio di valutazione 	Procedura di qualificazione secondo l'ordinanza sulla formazione professionale di base	Procedura di qualificazione secondo l'ordinanza sulla formazione professionale di base

Fonte: SEFRI

Il ricorso alle diverse opzioni varia molto a seconda dell'età delle persone. I giovani propendono principalmente per le formazioni professionali di base con contratto di tirocinio normali o abbreviate mentre gli adulti di età superiore ai 25 anni preferiscono l'opzione senza contratto di tirocinio tramite l'ammissione diretta all'esame finale o la validazione degli apprendimenti acquisiti (2015: 53%).³⁵ I titoli conseguiti dagli adulti rappresentano il 12,4% di tutti i titoli della formazione professionale di base (2016: 8593 adulti).

³⁵ Schmid, Martin / Schmidlin, Sabina / Hischier, David Stefan (2017): *Berufsabschluss für Erwachsene: Sicht von betroffenen Erwachsenen*. Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), Pädagogische Hochschule e accross concept, Analysis & Consulting su mandato della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI), pag 32.

La validazione degli apprendimenti acquisiti è l'offerta più recente per gli adulti e riguarda attualmente circa 20 formazioni professionali di base. Si tratta di un'opzione particolarmente adatta agli adulti che possiedono già le competenze operative richieste e può essere effettuata parallelamente all'attività lavorativa, andando così incontro alle esigenze degli adulti. Nel 2016 su 8593 adulti che hanno portato a termine con successo una formazione professionale di base 554 (6,5%) hanno conseguito il titolo tramite la validazione degli apprendimenti acquisiti.

Inoltre, per adeguare maggiormente la formazione professionale alle esigenze degli adulti in alcune formazioni professionali (p. es. professioni dell'orologeria) e in alcune regioni della Svizzera è stata offerta la possibilità di ottenere il titolo mediante esami parziali e certificati di fine modulo. Si tratta di opzioni particolarmente interessanti per gli adulti in quanto permettono di procedere per tappe e di conciliare meglio lavoro e famiglia.

Formazione professionale superiore

La formazione professionale superiore comprende gli esami federali (esami di professione ed esami professionali superiori) e i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori (SSS) riconosciuti a livello federale. Le tipologie della formazione professionale superiore si fondano sull'esperienza professionale. Le lezioni teoriche e la pratica si completano a vicenda garantendo così il sistema duale della formazione professionale anche nel livello terziario. L'insegnamento è dunque orientato alle competenze e al mercato del lavoro. Essendo organizzati a tempo parziale e parallelamente all'attività lavorativa, di solito i cicli della formazione professionale superiore si adattano bene alle esigenze degli adulti.

Formazione professionale continua

La formazione professionale continua rappresenta un ulteriore strumento per aumentare le proprie chances sul mercato del lavoro. Ecco alcuni esempi: certificati delle associazioni professionali (p. es. assistente di cura CRS), certificati di prodotti (p. es. Cisco IOS Network Security), certificati dei produttori (p. es. certificazione di consulente SAP), certificati di organizzatori di corsi (p. es. collaboratore specializzato in contabilità AKAD), corsi di formazione continua (p. es. corsi di lingua) e programmi di formazione continua (p. es. CAS, DAS, MAS). Queste certificazioni non permettono di ottenere un titolo riconosciuto a livello federale né di accedere a formazioni superiori, ma possono risultare molto utili poiché attestano il conseguimento di competenze professionali specifiche.