



# **RAPPORTO DEL CONSIGLIO FEDERALE SULLA FORMAZIONE CONTINUA NEL DIRITTO DEL LAVORO**

**in esecuzione del postulato**

**Paul Rechsteiner del 20 marzo 1996**

**(96.3094)**

**del 9 aprile 2003**

# 1. Situazione iniziale

## 1.1 La mozione Rechsteiner

Il 20 marzo 1996, il consigliere nazionale Paul Rechsteiner ha presentato una mozione<sup>1</sup> con la quale incaricava il Consiglio federale di studiare la possibilità di inserire nel diritto del lavoro disposizioni concernenti la formazione continua e di sottoporre al Parlamento una proposta intesa a completare il titolo decimo ("Del contratto di lavoro") del Codice delle obbligazioni (CO).

Nella sua risposta dell'8 maggio 1996, il Consiglio federale aveva confermato l'importanza della formazione continua soprattutto in periodi - come quello attuale - caratterizzati da profondi mutamenti tecnologici e sociali. A suo avviso, la formazione continua è infatti uno strumento utile ed efficace per contribuire non solo al mantenimento della competitività delle imprese svizzere, ma anche alla riduzione e alla prevenzione della disoccupazione.

I diversi interventi parlamentari che in passato avevano sollevato il problema del disciplinamento della formazione continua riguardavano principalmente la questione della concessione di un congedo di formazione retribuito. Il Parlamento e il Consiglio federale hanno sempre ritenuto che una regolamentazione in questo settore non fosse auspicabile e che fosse preferibile lasciarlo all'esclusiva competenza delle parti sociali. In effetti, queste ultime hanno provveduto a regolamentare la formazione continua nell'ambito di contratti collettivi di lavoro (CCL) oppure adottando soluzioni differenziate a livello aziendale. La presente mozione affronta la questione della formazione continua in un'ottica più ampia che va al di là del solo aspetto del congedo di formazione.

Non va inoltre dimenticato che se il Codice delle obbligazioni non fornisce alcuna indicazione per la risoluzione di vari problemi (quali l'esistenza di un diritto alla formazione continua, la partecipazione alle spese di formazione, il rimborso di queste spese in alcuni casi), i contratti collettivi, dal canto loro, si applicano solo al 50% circa dei lavoratori in Svizzera.

Questi elementi hanno indotto il Consiglio federale ad accogliere la mozione sotto forma di postulato, proposta questa accettata dal Consiglio nazionale<sup>2</sup>. Nel presente rapporto, il Consiglio federale presenta i risultati della sua valutazione sull'opportunità di inserire nel titolo decimo del Codice delle obbligazioni una regolamentazione in materia di formazione continua dei lavoratori.

---

<sup>1</sup> Cfr. allegato.

<sup>2</sup> Votazione del 21 giugno 1996 (56 voti a favore, 42 contrari e 2 astensioni).

## 1.2 Gli interventi parlamentari successivi

Da quando è stata presentata la mozione Rechsteiner, la formazione continua e la formazione in generale sono state oggetto di numerosi interventi parlamentari, il che dimostra quanto questo soggetto preoccupi e interroghi.

In riferimento al postulato Rechsteiner, gli interventi più significativi chiedono l'esame di misure in favore della formazione degli adulti<sup>3</sup>, il lancio di una vera e propria campagna di formazione compensativa<sup>4</sup>, l'introduzione di un congedo di perfezionamento basato sulla legge sull'assicurazione contro la disoccupazione<sup>5</sup>, il miglioramento delle qualifiche dei lavoratori<sup>6</sup>, nonché l'impiego delle riserve d'oro della Banca nazionale svizzera per finanziare una vasta offensiva sul fronte della formazione<sup>7</sup>.

La mozione 00.3227 del 29 maggio 2000 chiedeva al Consiglio federale di modificare la Costituzione al fine di inserirvi una disposizione che consentisse ad ogni persona professionalmente attiva in Svizzera di beneficiare di un periodo di formazione o di perfezionamento della durata di tre a cinque giorni l'anno. Il finanziamento di questo provvedimento sarebbe stato interamente a carico dello Stato, ragione per cui il Consiglio federale ha proposto di respingerlo. Esso ritiene in effetti che il perfezionamento professionale sia in larga misura di competenza dell'economia e degli individui, poiché è così che l'economia può provvedere alla qualificazione della manodopera.

Il 23 marzo 2001, il Parlamento ha accolto il postulato 00.3605 che invitava il Consiglio federale a presentare al Parlamento un rapporto sulle possibilità di cambiare o completare il sistema di finanziamento in materia di formazione continua introducendo, ad esempio, un "bonus di formazione".

Nella sua mozione (01.3170) del 23 marzo 2001, il consigliere nazionale Rossini chiedeva al Consiglio federale di "emanare disposizioni legali che consentano alla popolazione svizzera di beneficiare di condizioni adeguate per svolgere una formazione continua di lunga durata". Su proposta del Consiglio federale del 30 maggio 2001, il Consiglio nazionale ha accolto la mozione sotto forma di postulato il 22 giugno 2001.

Il 26 aprile 2001, la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-CN) ha presentato un'iniziativa parlamentare 01.419 dal titolo "Legge per la riqualificazione nelle TIC"<sup>8</sup>. Benché respinto dal Consiglio federale, il progetto è stato approvato dal Consiglio nazionale, ma non ha ottenuto la maggioranza qualificata dei consensi al momento della votazione sul freno

<sup>3</sup> Postulato 97.3249 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura CN del 22 maggio 1997, accolto.

<sup>4</sup> Mozione 98.3187 del Gruppo socialista CN del 29 aprile 1998, accolta sotto forma di postulato dai due Consigli nel marzo 2002.

<sup>5</sup> Mozione 98.3331 del Gruppo socialista CN del 26 giugno 1998, accolta sotto forma di postulato nel giugno 1999.

<sup>6</sup> Interpellanza 98.3288 del Gruppo liberale-radicalo CN del 24 giugno 1998, liquidata nell'ottobre 1998.

<sup>7</sup> Mozione 98.3675 Hochreutener CN del 18 dicembre 1998, accolta sotto forma di postulato nell'ottobre 2000.

all'indebitamento. Di conseguenza, il Consiglio degli Stati non è entrato in materia e il 5 giugno 2002, il Consiglio nazionale si è schierato sulla stessa posizione.

Il 6 dicembre 2001, il Consiglio nazionale ha trasmesso al Consiglio degli Stati una serie di mozioni riguardanti la formazione continua:

- mozione 01.3425 della CSEC-CN con la quale il Consiglio federale è stato incaricato di elaborare una legge sulla formazione continua che istituisca un congedo di formazione e crei un sistema di formazione continua flessibile e accessibile a tutti i gruppi della popolazione, compresi i più sfavoriti;
- postulato 01.3640 per un programma di incentivazione in favore del reinserimento professionale delle donne;
- postulato 01.3641 per un'offensiva di formazione continua per le persone poco qualificate e per lo sviluppo di un sistema modulare.

Il 12 marzo 2002, infine, il consigliere nazionale Paul Rechsteiner ha presentato un'interrogazione ordinaria<sup>9</sup> per avere informazioni circa il seguito dato al suo postulato del quale si occupa, per l'appunto, il presente rapporto. Il Consiglio federale ha risposto che la trasmissione al Parlamento del rapporto in questione era prevista per la fine del 2002.

### 1.3 Il concetto di formazione continua

Benché i termini "formazione continua" e "formazione professionale continua" siano utilizzati correntemente, il loro significato esatto è spesso oggetto di innumerevoli discussioni. È pertanto opportuno chiarire qui i loro diversi significati.

La statistica distingue fra **formazione di base e formazione continua**. La prima comprende l'insieme dei programmi d'insegnamento (dall'asilo alla formazione professionale superiore, all'università). Le qualifiche professionali superiori del livello terziario e le formazioni universitarie complementari sono parte integrante della formazione di base, indipendentemente dall'età degli studenti. La formazione di base corrisponde quindi alla parte istituzionale del sistema educativo svizzero<sup>10</sup>.

Per **formazione continua** si intende l'apprendimento facoltativo e mirato: essa comprende un ampio ventaglio di attività, alcune di natura individuale (lettura di opere specialistiche, partecipazione a conferenze, ecc.), altre ascrivibili ad un quadro istituzionale (ad esempio, corsi organizzati di formazione continua). La statistica non opera alcuna distinzione in funzione dell'orientamento professionale o generale dei corsi e neppure in funzione dell'organizzazione o meno di detti corsi da parte del datore di lavoro. Della formazione continua non fanno parte i processi di apprendimento involontario o inconscio<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

<sup>9</sup> Cfr. allegato.

<sup>10</sup> La formation continue en Suisse, une analyse de l'enquête suisse sur la population active de 1996, OFS, Berne, 1997, p. 12.

<sup>11</sup> La formation continue en Suisse 2001, D'après les enquêtes suisses sur la population active de 1996 à 2000, OFS, Neuchâtel, 2001, p. 6-7.

Stando al rapporto Gonon/Schläfli<sup>12</sup>, per formazione continua si intende il proseguimento o la ripresa dell'apprendimento organizzato, dopo la conclusione di una prima fase formativa a scuola, all'università e in ambito professionale, con lo scopo di aggiornare, estendere o approfondire le conoscenze, competenze e qualificazioni già acquisite o di acquisirne di nuove.

L'articolo 30 del progetto di nuova legge federale sulla formazione professionale (LFPr) prescrive che "mediante un apprendimento organizzato, la formazione professionale continua serve a rinnovare, approfondire e ampliare le qualifiche professionali oppure ad acquisirne di nuove, nonché a favorire la flessibilità professionale."

## 2. Statistiche della formazione continua in Svizzera

### 2.1 Indicazioni generali

L'Ufficio federale di statistica (UST) ha condotto tre studi in materia di formazione continua: il primo nel 1993<sup>13</sup>, il secondo<sup>14</sup> nel 1996 nel quadro dell'inchiesta svizzera sulla popolazione attiva, il terzo pubblicato nel 2001<sup>15</sup>. Poiché secondo le analisi non vi sono state variazioni significative di comportamento rispetto ai risultati del 1996 (che a loro volta non differivano di molto da quelli del 1993), l'UST ritiene di poter affermare che negli anni 90 la formazione continua ha subito una stagnazione<sup>16</sup>.

### 2.2 Alcune cifre complessive

Nel 2000, il 39% degli adulti residenti in Svizzera (persone di età compresa fra i 20 e i 74 anni, ovvero 1,9 milioni di persone in termini assoluti) ha seguito un corso di formazione continua; il 29% (1,4 milioni di persone) ha frequentato questi corsi per motivi professionali<sup>17</sup>.

In un anno sono state frequentate, nell'arco dei corsi per adulti, 123 milioni di ore-lezioni<sup>18</sup>, di cui 88 milioni motivate da ragioni professionali e 35 milioni da ragioni extraprofessionali.

Stando all'inchiesta del 1996, il volume della formazione continua per l'insieme della popolazione residente permanente corrisponde, in media, a un'ora e mezza su cento

<sup>12</sup> Formation continue en Suisse : Situation et recommandations, PH. Gonon et A. Schläfli, Rapport à l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie et à l'Office fédéral de la culture, Zurich, 1998.

<sup>13</sup> La formation continue en Suisse, Enquête de 1993, OFS, Berne.

<sup>14</sup> UST, 1997, op. cit.

<sup>15</sup> UST, 2001, op. cit.

<sup>16</sup> Stagnation de la formation continue dans les années 90, Michele Egloff (OFS) in La Vie économique 4/2000.

<sup>17</sup> UST, 2001, op. cit. pag. 12

<sup>18</sup> Le ore-lezioni esprimono il tempo dedicato alla formazione continua per persona.

ore di lavoro, ovvero un giorno e mezzo di formazione di 6 ore ogni due mesi e mezzo<sup>19</sup>, dunque un po' meno di una settimana all'anno.

### 2.3 I partecipanti alla formazione continua

Le persone che più spesso seguono corsi di perfezionamento professionale hanno un livello di formazione elevato (un terzo dei partecipanti ha seguito una formazione superiore) e svolgono un'attività lavorativa, sono svizzeri tedeschi e di sesso maschile<sup>20</sup>.

### 2.4 L'investimento delle imprese nella formazione professionale continua

L'investimento delle imprese nella formazione professionale continua è stato analizzato nell'ottica del tempo di lavoro e del finanziamento concessi, nonché del sostegno offerto per l'organizzazione dei corsi. I risultati dimostrano che le imprese investono in modo selettivo nella formazione professionale continua dei loro collaboratori.

In effetti, sono essenzialmente le persone con una buona formazione<sup>21</sup> ed ottime qualifiche ad avere accesso alla formazione promossa dalle imprese. Lo stesso vale per le persone che lavorano in imprese con più di 100 collaboratori e nel settore dei servizi<sup>22</sup>: esse hanno più possibilità di partecipare a corsi organizzati dall'impresa.

L'investimento al quale sono disposte le imprese dipende inoltre notevolmente dal tasso d'occupazione del collaboratore. Chi lavora a tempo parziale, infatti, ha normalmente meno possibilità di beneficiare di una formazione continua<sup>23</sup>.

Poiché, inoltre, il livello di formazione è fortemente legato alla posizione gerarchica, si costata spesso come i quadri occupino un posto privilegiato nella formazione continua proposta dall'impresa. Lo studio condotto dall'UST nel 1999 dimostra chiaramente come la formazione continua dei lavoratori che occupano i posti più bassi della scala gerarchica sia la meno sostenuta da parte dei datori di lavoro sia in termini di tempo che di denaro<sup>24</sup>. A ciò si aggiunge che le imprese investono nella formazione continua dei collaboratori solo se detta formazione è strettamente legata all'attività lavorativa svolta<sup>25</sup>.

Il sostegno offerto dal datore di lavoro, inoltre, aumenta o diminuisce in funzione del reddito. Più il reddito del lavoratore è basso, più quest'ultimo dovrà assumersi i costi

---

<sup>19</sup> UST, 1997, op. cit., pag. 36

<sup>20</sup> UST, 2001, op. cit., pag. 11

<sup>21</sup> Gli attivi occupati, titolari di un diploma professionale superiore o di un diploma universitario, hanno quattro volte più possibilità di partecipare a corsi di formazione continua sostenuti dall'impresa, delle persone senza una formazione post-obbligatoria.

<sup>22</sup> Nel settore dei servizi, le possibilità di perfezionarsi a spese del datore di lavoro o durante il tempo di lavoro non sono uniformi; esse sono maggiori per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche (39% degli impiegati), delle banche e delle assicurazioni (32%), dell'industria e della costruzione (25%), dei trasporti e delle comunicazioni, del commercio, del settore alberghiero e della ristorazione (23% degli impiegati; cfr. UST, 2001, op. cit., pag. 72)

<sup>23</sup> UST, op. cit., pag. 68

<sup>24</sup> UST, op. cit., pag. 70

<sup>25</sup> UST, op. cit., pag. 80

della formazione professionale continua e meno potrà contare sul sostegno del datore di lavoro nel quadro della formazione<sup>26</sup>.

Questi risultati - in particolare il fatto che le imprese investano principalmente nella manodopera già ben formata ed altamente qualificata - contrastano con le affermazioni delle imprese sull'importanza prioritaria della formazione continua<sup>27</sup>. In effetti, persino nel periodo fra il 1993 e il 1998, caratterizzato da un tasso di disoccupazione particolarmente elevato, quasi un'impresa su sei lamentava la penuria di personale qualificato<sup>28</sup>.

Questa politica selettiva d'investimento delle imprese infine ha effetti particolarmente negativi sulla manodopera femminile in quanto quest'ultima è presente in misura più che proporzionale nelle classi salariali più basse<sup>29</sup>.

## **2.5 Il finanziamento della formazione professionale continua**

Nel 1999, il 28% delle formazioni seguite a scopo di perfezionamento professionale è stato finanziato interamente dai partecipanti. Due terzi delle partecipazioni a scopo professionale (65%) sono stati presi a carico, interamente o parzialmente, dalle imprese o dai datori di lavoro mentre il 7% ha beneficiato del sostegno delle casse di disoccupazione o di altre istituzioni<sup>30</sup>.

Purtroppo non vi sono informazioni circa il costo complessivo della formazione professionale continua. I risultati dell'indagine sul reddito e sul consumo condotto dall'UST nel 1998 indicano che le economie domestiche che hanno investito nella formazione continua hanno speso all'incirca 250 franchi al mese (questo importo comprende sia le spese per la formazione professionale continua sia quelle per la formazione continua non professionale).

## **3. Situazione giuridica attuale**

### **3.1 La Costituzione federale**

Gli articoli 63, 67 e 69 della Costituzione federale definiscono in particolare i compiti e le competenze della Confederazione e dei Cantoni nel settore della formazione continua. Fra gli obiettivi sociali sanciti nella Costituzione vi è anche quello di garantire che "i fanciulli e gli adolescenti nonché le persone in età lavorativa possano istruirsi e perfezionarsi secondo le loro capacità" (art. 41, cpv. 1, lett. f Cost.). L'articolo in questione non crea nuove competenze e non fa nascere nuove pretese da parte dei singoli, ma conferisce piuttosto un mandato ai legislatori cantonali affinché adottino determinate misure.

---

<sup>26</sup> UST, op. cit., pag. 70

<sup>27</sup> UST, 1997, op. cit., pag. 37, 1° paragrafo.

<sup>28</sup> UST, 1993-1998, (STATIMP)

<sup>29</sup> UST, 1997, op. cit., pag. 31.

<sup>30</sup> UST, 2001, op. cit., pag. 82

### **3.1.1 Art. 63 della Costituzione federale (Formazione professionale e scuole universitarie)**

Questo articolo riconosce alla Confederazione la competenza di legiferare in materia di formazione. Quando essa non vi provveda direttamente, la formazione professionale può essere regolamentata dai Cantoni. La formazione professionale continua è sempre stata considerata parte integrante della formazione professionale.

### **3.1.2 Art. 67 della Costituzione federale (Gioventù e formazione degli adulti)**

L'articolo 67 capoverso 2 Cost. recita: "A complemento delle misure cantonali, la Confederazione può sostenere l'attività extrascolastica giovanile nonché la formazione degli adulti."

Anche se il vecchio dettato costituzionale non lo prevedeva esplicitamente, la Confederazione sostiene da sempre la formazione degli adulti attraverso l'incoraggiamento della cultura.

La formulazione "a complemento delle misure cantonali" sottolinea il primato dei Cantoni: la Confederazione può fornire il proprio sostegno, ma non può emanare disposizioni. Tuttavia, questa formulazione riserva alla Confederazione un certo margine di manovra nel caso in cui i Cantoni non sfruttino interamente il loro.

### **3.1.3 Art. 69 della Costituzione federale (Cultura)**

Il capoverso 2 di questo articolo sancisce che la Confederazione può sostenere attività culturali di interesse nazionale e promuovere l'espressione artistica e musicale, in particolare tramite la formazione.

Mentre l'art. 67, capoverso 2 della Costituzione verte sull'attività extrascolastica giovanile nonché sulla formazione generale degli adulti, l'articolo sulla cultura riguarda piuttosto la formazione continua nel settore artistico.

## **3.2 Il Codice delle obbligazioni svizzero**

Il titolo decimo del Codice delle obbligazioni (CO) riguardante il contratto di lavoro non disciplina la formazione continua. Le sole disposizioni in materia di formazione sono contenute negli articoli 344 - 346a CO e vertono sul contratto di tirocinio; si tratta dunque di disposizioni che regolamentano la formazione di base e non la formazione continua. Scopo del presente postulato è invece quello di disciplinare esplicitamente il diritto a tale formazione, il suo finanziamento, nonché le modalità di svolgimento. Diversi esperti<sup>31</sup> chiedono già da tempo di analizzare seriamente l'opportunità di una regolamentazione legale esplicita in materia. In effetti, appare indispensabile determinare se un'interpretazione delle attuali disposizioni del CO consentirebbe di risolvere i problemi sollevati dalla formazione professionale continua.

### **3.2.1 Diritto ad un congedo di formazione retribuito**

---

<sup>31</sup> fra cui, in particolare, il prof. Thomas Geiser, autore di "Arbeitsvertragsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Weiterbildung", Recht 1996, quaderno 1, pag. 34 cap. 3.1.



L'art. 329 CO elenca i congedi che il datore di lavoro deve accordare al lavoratore, in particolare "le ore e i giorni di libero usuale" (cpv. 3). Questi congedi sono spesso regolamentati nei contratti collettivi di lavoro e sono, soprattutto, i congedi per ragioni familiari (matrimonio, nascite, decessi, ecc.) o per cure urgenti da prestare ai figli malati. Un congedo per motivi di formazione continua non rientra quindi nella nozione di congedo usuale.

L'art. 329e CO sancisce il diritto ad un congedo di formazione non retribuito – salvo accordo contrario – ma esclusivamente nel campo delle attività giovanili extrascolastiche. In effetti, sino ai 30 anni compiuti, il lavoratore ha diritto, ogni anno, ad una settimana di congedo per seguire i corsi di formazione e di perfezionamento necessari all'esercizio di queste attività (cpv. 1).

Secondo le disposizioni attuali, solo un accordo fra il datore di lavoro e il lavoratore può consentire a quest'ultimo di ottenere un congedo retribuito per seguire una formazione continua durante le ore di lavoro. Il lavoratore può però seguire tale formazione fuori dalle ore di lavoro senza per questo violare il contratto di lavoro, a meno che la formazione sia talmente impegnativa da non consentirgli più di adempiere correttamente le sue mansioni. In questo caso potrebbe prodursi una violazione del dovere di diligenza e fedeltà di cui all'articolo 321a CO.

### 3.2.2 Rimborso delle spese per la formazione

Nel caso in cui il datore di lavoro versi il salario durante la formazione continua o persino si assumi, totalmente o parzialmente, i costi della formazione, si pone la seguente questione: nel caso di scioglimento del contratto di lavoro, interruzione della formazione, bocciatura degli esami, ecc., il lavoratore può essere costretto a rimborsare gli importi versati?

Ai sensi dell'articolo 327a, capoverso 1 CO, il datore di lavoro è tenuto a rimborsare al lavoratore tutte le spese che si sono rese necessarie per l'esecuzione del lavoro. Non è invece previsto nulla per il caso contrario. Pertanto, in assenza di una clausola di rimborso conclusa fra il datore di lavoro e il lavoratore, quest'ultimo non può essere costretto a rimborsare le spese per la formazione sostenute dal datore di lavoro.

Allo stato attuale, l'unica possibilità per il datore di lavoro di ottenere il rimborso di queste spese è la conclusione di un accordo preliminare con il lavoratore riguardante le modalità del congedo di formazione, la corresponsione del salario, il pagamento delle spese di formazione, nonché le modalità dell'eventuale rimborso. La giurisprudenza<sup>32</sup> e la dottrina<sup>33</sup> concordano sul fatto che un accordo in tal senso non limita il diritto del lavoratore di sciogliere il suo contratto – a patto che alcune condizioni siano soddisfatte<sup>34</sup> – ma vincola tale diritto a conseguenze finanziarie di una certa durata.

<sup>32</sup> JAR 1991, pag. 207 e segg.

<sup>33</sup> "Leitfaden zum Arbeitsvertragsrecht" » Streiff / Von Kaenel, 1992, Zürich, art. 327a, N7. "Commentaire du contrat de travail" Brunner, Bühler, Waeber, 1996, Lausanne, art. 327a, N3.

<sup>34</sup> in particolare quella relativa alla fissazione di un limite nel tempo per l'obbligo di rimborso.

Per essere valido, dunque, l'accordo deve limitare l'obbligo di rimborso nel tempo e nell'importo al fine di non violare i diritti della personalità del lavoratore. Al riguardo, il Tribunale federale ha giudicato ammissibile una clausola che prevede il rimborso pro rata di spese per la formazione alquanto elevate<sup>35</sup>, per un periodo massimo di tre anni dal termine della formazione<sup>36</sup>.

### **3.3 La legge federale sul lavoro e le sue ordinanze d'esecuzione**

La recente revisione dell'ordinanza 1 (OLL1) concernente la legge sul lavoro (LL) ha introdotto l'obbligo di considerare come tempo di lavoro, il tempo che un lavoratore dedica alla formazione continua su ordine del datore di lavoro o in virtù di una disposizione legale (art. 13 cpv. 4 OLL1).

### **3.4 La legge federale sulla formazione professionale**

La legge sulla formazione professionale (LFPr) del 19 aprile 1978 disciplina sia la formazione di base sia la formazione professionale continua, nota anche come perfezionamento professionale.

La nuova legge sulla formazione professionale, che il Consiglio federale ha presentato al Parlamento con il suo messaggio del 6 settembre 2000, rappresenta il primo importante passo verso la messa a punto di una politica coerente in materia di formazione continua. Oltre a garantire un'offerta vasta e coordinata di filiere formative, essa si prefigge di consolidare la collaborazione fra scuole professionali, associazioni professionali, responsabili della formazione, organizzazioni attive nel campo della formazione continua e parti sociali, nonché di fare in modo che la formazione professionale continua sia messa in condizione di cogliere le sfide future. La legge è stata adottata dalle Camere federali nel dicembre 2002.

La nuova legge sulla formazione professionale crea le condizioni per un processo di apprendimento che dura tutta la vita. La formazione professionale continua ingloba ogni forma di apprendimento mirato e organizzato avente i seguenti obiettivi:

- mantenere, completare o acquisire conoscenze e capacità utilizzabili in ambito professionale;
- preparare l'individuo ad assumere nuove mansioni e funzioni professionali;
- sviluppare la personalità dell'individuo al fine di migliorarne le possibilità d'integrazione sul mercato del lavoro.

Piuttosto che concedere un sostegno finanziario generalizzato ai fornitori di formazione, la Confederazione preferisce accordare finanziamenti iniziali, incoraggiare la partecipazione continua di gruppi rimasti fuori dai circuiti formativi e sostenere le offerte pubbliche, auspicabili dal profilo politico, che non sarebbero possibili senza il sostegno dei poteri pubblici.

<sup>35</sup> Circa 16'000.- franchi (formazione di un pilota su un nuovo tipo di aereo; JAR 1991, pag. 297 e segg.)

<sup>36</sup> Streiff / Von Kaenel, ibidem e art. 335a, N3.

Vista la situazione attuale, ma anche nell'ottica del passaggio ad un sostegno finanziario imperniato maggiormente sulla domanda, un elemento importante del nuovo progetto è il rafforzamento della trasparenza, ovvero dell'informazione e della consulenza, nel settore della formazione professionale, nonché la creazione di un sistema di accreditamento dei fornitori di formazione.

Il decreto federale che istituisce provvedimenti speciali in favore del perfezionamento professionale (del 23 marzo 1990)<sup>37</sup> aveva appunto introdotto sussidi a complemento delle misure di incoraggiamento ordinarie previste dalla LFPr.

Beneficiari di questi sussidi erano i Cantoni, le associazioni padronali o di categoria, le istituzioni pubbliche e private senza scopo di lucro il cui obiettivo è incoraggiare il perfezionamento professionale (art. 2 del decreto).

### **3.5 Futura legge sulla formazione continua**

La mozione della CSEC intitolata "Legge sulla formazione continua" è stata accolta dal Consiglio nazionale il 6 dicembre 2001, ma è stata trasmessa alle due Camere dal Consiglio degli Stati sotto forma di postulato, il 18 settembre 2002.

### **3.6 La legge sull'assicurazione contro la disoccupazione<sup>38</sup>**

La revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, del 1995 (entrata in vigore il 1° gennaio 1997), ha incrementato in modo sostanziale i contributi accordati al perfezionamento, alla reintegrazione e alla riqualificazione professionale degli assicurati il cui collocamento è impossibile o considerevolmente intralciato per motivi inerenti al mercato del lavoro (art. 59 cpv. 1 LADI).

A tal fine, esiste oggi un ampio ventaglio di prestazioni quali i corsi di perfezionamento e di riqualificazione, i programmi di occupazione temporanea, le aziende di pratica commerciale, i semestri di motivazione, gli stage di formazione e le pratiche professionali, gli assegni di formazione, gli assegni per il periodo di introduzione o ancora i sussidi per le spese di viaggio. Queste prestazioni sono note anche come provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML).

L'assicurazione contro la disoccupazione si assume la totalità dei costi dei PML a condizione che essi migliorino l'idoneità al collocamento (art. 59 cpv. 3 LADI), che i beneficiari siano disoccupati e che adempiano le condizioni per fruire del diritto alle indennità di disoccupazione. Ai disoccupati può essere imposto di partecipare ad un provvedimento inerente al mercato del lavoro, a titolo di controprestazione per le indennità percepite.

I PML favoriscono il reinserimento rapido e duraturo delle persone formate, ma anche e soprattutto delle persone scarsamente qualificate. Per queste ultime, essi

---

<sup>37</sup> RS 412.100.1.

<sup>38</sup> RS 837.0.

rappresentano spesso la prima esperienza legata alla formazione continua. Complessivamente, la maggioranza delle persone che cadono in disoccupazione beneficia di un PML (la cui durata può variare da alcuni giorni a diversi mesi) prima di riprendere un'attività professionale.

Anche in sede di revisione (2002) della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, è stata ribadita la volontà di mantenere i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro al fine di migliorare l'idoneità al collocamento dei disoccupati e di garantirne, così, un ritorno rapido e duraturo sul mercato del lavoro.

### **3.7 Leggi fiscali**

La legge federale sull'imposta federale diretta<sup>39</sup> decreta all'articolo 26, capoverso 1, lettera d, che le spese inerenti al perfezionamento e alla riqualificazione connessi con l'esercizio dell'attività professionale indipendente attualmente esercitata sono deducibili dal reddito imponibile.

Sul piano cantonale, la legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID<sup>40</sup>) prevede all'articolo 9, capoverso 1, che i costi per il perfezionamento e la riqualificazione professionali in rapporto con la professione esercitata sono considerati spese necessarie per il conseguimento del reddito e sono, pertanto, deducibili dal reddito imponibile. I Cantoni sono tenuti ad introdurre tale disposizione nella loro legislazione, nel caso in cui non vi abbiano ancora provveduto.

### **3.8 La legge federale che promuove l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle scuole**

Nel quadro della legge federale del 14 dicembre 2001 che promuove l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle scuole, l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) si adopera per la formazione e il perfezionamento dei docenti nonché per lo sviluppo e l'impiego di nuovi contenuti formativi e di programmi informatici di sostegno all'apprendimento. Dal canto loro, le imprese private si impegnano, nell'ambito del progetto "Partenariato Pubblico Privato - Scuola in rete", a mettere a punto l'infrastruttura necessaria (hardware e software, reti e allacciamenti a Internet).

---

<sup>39</sup> del 14 dicembre 1990; RS 642.11.

<sup>40</sup> del 14 dicembre 1990; RS 642,14.

## **4. Il disciplinamento della formazione continua attraverso i contratti collettivi di lavoro (CCL)**

### **4.1 I CCL ai quali il Consiglio federale ha conferito il carattere obbligatorio generale**

#### **4.1.1 Il diritto alla formazione continua**

Fra i 19 contratti collettivi di lavoro (CCL) in vigore al 1° gennaio 2003 ai quali il Consiglio federale ha conferito il carattere obbligatorio generale, e ai quali sottostanno circa 398'000 lavoratori per un totale di un po' più di 61'000 imprese, due - che vanno ad affiancare i rispettivi contratti di base<sup>41</sup> - riguardano esclusivamente il perfezionamento professionale<sup>42</sup>; altri tredici disciplinano la formazione continua in modo più o meno circostanziato<sup>43</sup>. Alcuni descrivono molto dettagliatamente le modalità dello svolgimento della formazione continua, altri si accontentano di disposizioni generali riguardanti la destinazione di una parte dei contributi paritetici ai fondi per la formazione professionale o all'incoraggiamento di quest'ultima. Due contratti, infine, menzionano semplicemente l'obbligo delle parti sociali di incoraggiare la formazione continua, ma senza fornire ulteriori dettagli<sup>44</sup>.

Nei CCL che riconoscono il diritto alla formazione continua, tale diritto è formulato in modi diversi: alcuni sanciscono il diritto dei lavoratori ad un congedo, altri prevedono semplicemente un diritto generale sulla base di una formulazione del tipo: "i lavoratori hanno diritto al perfezionamento professionale."<sup>45</sup>

Vi sono inoltre tre CCL che fissano un diritto alla formazione continua più ampio per alcune categorie di lavoratori quali gli esperti, i membri delle commissioni paritetiche, coloro che assumono funzioni extraprofessionali in seno ad una delle parti contraenti del CCL<sup>46</sup>, oppure i lavoratori che preparano o sostengono un esame professionale<sup>47</sup>.

Tutti i CCL che menzionano la formazione continua prevedono delle condizioni per l'esercizio di questo diritto. La maggior parte di essi precisa che la formazione continua

---

<sup>41</sup> Perfezionamento professionale (PP) e salute sul posto di lavoro nel settore della falegnameria; perfezionamento professionale (PP) nei rami pittura e gessatura.

<sup>42</sup> CCL per il settore della falegnameria nella Svizzera tedesca e CCL per il ramo pittura e gessatura.

<sup>43</sup> CCL per l'artigianato svizzero della macelleria; CCL per i mestieri svizzeri nei rami del riscaldamento, della climatizzazione, della ventilazione e dei lattonieri ed installatori; CCL dell'edilizia e del genio civile; CCL nel settore svizzero dei copritetto e dei costruttori di facciate; CCL nel ramo svizzero dell'installazione elettrica; CCL dell'industria alberghiera e della ristorazione; GAV für das Gewerbe der Industrie- und Unterlagensböden für den Kantonen Zürich und den Bezirk Baden; CCL per il settore svizzero dell'isolazione; CCL per l'industria del marmo e del granito; CCT du second oeuvre romand; CCL per l'artigianato del metallo; CCL per l'industria dei mobili e CCT pour les tuileries-briqueteries suisses.

<sup>44</sup> CCL per la posa di ponteggi e CC per la professione di parrucchiere.

<sup>45</sup> CCL riscaldamento.

<sup>46</sup> CCL metallo, CCL riscaldamento e CCL isolazione.

<sup>47</sup> CCL industria alberghiera e della ristorazione.

deve rientrare nell'interesse dell'impresa e ciò sia a livello di tipo di formazione seguita che di tempo dedicato dal lavoratore a tale formazione<sup>48</sup>.

#### 4.1.2 Il diritto ad un congedo di formazione

Abbastanza logicamente, il diritto ad un congedo di formazione è previsto da quasi tutti i CCL che riconoscono il diritto alla formazione continua. Tuttavia, la durata di tale congedo può variare a seconda dei contratti collettivi. Essa può essere pari a due<sup>49</sup>, tre<sup>50</sup> o cinque giorni<sup>51</sup> per anno civile.

#### 4.1.3 Congedo retribuito o non retribuito

Anche qui non vi è una linea di condotta comune con la conseguenza che vengono applicati vari tipi di sistemi; dei CCL esaminati la metà circa prevede esplicitamente il diritto ad un congedo retribuito<sup>52</sup>. Altri CCL non prevedono la retribuzione del congedo di formazione ma riservano al datore di lavoro la possibilità della partecipazione finanziaria che, in generale, consiste nel pagamento completo del salario durante il periodo di assenza del lavoratore, a condizione che detta assenza sia stata autorizzata dal datore di lavoro<sup>53</sup>. Altri contratti collettivi, infine, non contengono alcuna disposizione esplicita in materia, ma rinviano alle prestazioni dei fondi di formazione che sono accordate dalla commissione paritetica<sup>54</sup>.

#### 4.1.4 Il finanziamento della formazione continua

Anche i sistemi di finanziamento delle spese per la formazione continua (pagamento, ad esempio, del costo del corso e degli esami o delle spese di viaggio) variano a seconda del CCL.

Alcuni CCL prevedono la possibilità che il datore di lavoro sostenga le spese del corso; il datore di lavoro e il lavoratore concludono di volta in volta un accordo riguardante la durata e la data del corso, nonché la partecipazione finanziaria del datore di lavoro tenendo conto del contributo fornito dal fondo di formazione o da altre istituzioni paritetiche<sup>55</sup>. Altri prevedono in modo particolareggiato il versamento di prestazioni da parte di diversi fondi paritetici per la formazione, prestazioni che coprono, in generale, le spese del corso, le indennità di viaggio, il vitto e l'alloggio<sup>56</sup>.

---

<sup>48</sup> CCL macelleria, CCL metallo, CCL edilizia e genio civile; CCL riscaldamento e PP nei rami gessatura e pittura.

<sup>49</sup> PP falegnameria.

<sup>50</sup> CN edilizia e genio civile, CCL del marmo e del granito, CCT second oeuvre romand, PP nei rami gessatura e pittura.

<sup>51</sup> CCL riscaldamento, CCL copritetto e costruttori di facciate, CCL installazione elettrica, CCL settore alberghiero, CCL isolamento e CCL metallo.

<sup>52</sup> CCL macelleria; CCL riscaldamento; CCL copritetto e costruttori di facciate; CCL installazione elettrica; CCL industria alberghiera; CCL isolamento; PP falegnameria; CCL metallo.

<sup>53</sup> CN edilizia e genio civile (fatta riserva per il fondo di formazione che, a determinate condizioni, può prendere a carico il salario e/o altre prestazioni).

<sup>54</sup> CCT second oeuvre romand; PP nei rami gessatura e pitturai.

<sup>55</sup> CCL edilizia e genio civile.

<sup>56</sup> PP nei rami gessatura e pittura.

## **4.2 Alcuni CCL che non hanno carattere obbligatorio generale**

### **4.2.1 Il CCL dell'industria metalmeccanica**

Entrato in vigore il 1° luglio 1998, questo CCL prevede, a determinate condizioni, il diritto del lavoratore ad un congedo remunerato per una formazione professionale continua in seno o fuori dall'impresa. Le condizioni sono, in particolare, che la formazione sia legata alla professione, che essa migliori la tecnica di lavoro personale o che serva a preparare il lavoratore a nuove mansioni in seno all'impresa. Il lavoratore, dal canto suo, deve essere disposto a fornire un proprio contributo in natura sotto forma di tempo, di vacanze o altro ancora per una formazione che il datore di lavoro deve ritenere utile per la sua impresa.

Il volume e la ripartizione del congedo e/o del finanziamento messo a disposizione (in particolare se la formazione ha luogo fuori dalle ore di lavoro) devono essere negoziati ogni anno fra la direzione e i rappresentanti dei lavoratori.

Il CCL in questione prevede che i lavoratori e i datori di lavoro versino un contributo di formazione continua destinato ad uno specifico fondo il cui obiettivo è finanziare le istituzioni e le attività di formazione comuni delle parti contraenti.

Questo CCL ha introdotto una novità, ovvero il conto "capitale-tempo". Detto conto consente di accumulare un credito di tempo su un periodo lungo e di utilizzarlo più tardi, in particolare per congedi di formazione professionale o personale. Sul conto in questione possono essere accreditate ore supplementari, ore riportabili da un anno all'altro e i saldi vacanze.

Il conto "capitale-tempo", tuttavia, non costituisce un automatismo legato al CCL; si tratta molto più di una possibilità di cui le parti sociali possono fare uso emanando, in ogni impresa, e d'intesa con la direzione e i rappresentanti dei lavoratori, un regolamento che ne definisce le modalità.

### **4.2.2 Il CCL dell'industria chimica basilese**

Entrato in vigore il 1° gennaio 1996, questo contratto collettivo prevede che la formazione professionale continua abbia luogo durante le ore di lavoro senza precisare, tuttavia, la durata massima annua autorizzata. Esso contiene inoltre alcune disposizioni speciali per la formazione dei membri delle commissioni d'impresa e per la formazione sindacale.

### **4.2.3 Il CCL delle industrie svizzere dell'orologeria e della microtecnica**

Il nuovo CCL, in vigore dal 1° gennaio 2002, ha introdotto un congedo di formazione continua retribuito, di tre giorni all'anno, per tutti i lavoratori impiegati nell'impresa da almeno tre anni. Il congedo è autorizzato se la formazione riguarda l'ambito professionale o le lingue utili all'esercizio della professione. Il precedente contratto collettivo limitava le possibilità di formazione continua a corsi ben precisi (riguardanti la legislazione sociale) riservati esclusivamente ad alcune categorie di persone (quali i membri delle commissioni paritetiche, delle commissioni di tirocinio, delle commissioni

del personale - compresi i delegati sindacali - nonché i membri dei tribunali del lavoro).

Il CCL prevede inoltre che il sindacato firmatario, ovvero il Sindacato dell'industria, della costruzione e dei servizi (FLMO), possa designare tre delegati - con diritto di voto consultivo - al fine di partecipare alla commissione per la formazione professionale della Convenzione padronale. Questa commissione propone i programmi di formazione, ne definisce le priorità, i mezzi per metterli a punto e il loro finanziamento (i delegati sindacali non sono tuttavia autorizzati a partecipare alle discussioni su quest'ultimo punto).

### 4.3 In sintesi

La maggior parte dei CCL aventi carattere obbligatorio generale (riguardano circa il 15% dei lavoratori in Svizzera) contengono disposizioni esplicite sulla formazione professionale continua. Fra i CCL che non hanno carattere di obbligatorietà generale alcuni disciplinano la formazione continua, altri no. Le regolamentazioni variano notevolmente sia in termini di contenuto che di grado di precisione. Considerato che i contratti collettivi di lavoro - aventi o meno carattere obbligatorio generale - coprono il 50% di tutti i salariati in Svizzera, un gruppo consistente di lavoratori non beneficia verosimilmente di alcun quadro giuridico che garantisca loro il diritto alla formazione continua e che ne regoli le modalità di esecuzione. Ad ogni modo, resta la possibilità di inserire specifiche disposizioni nel contratto individuale di lavoro.

Per quanto riguarda il finanziamento della formazione professionale continua seguita dai lavoratori, diversi sono i sistemi esistenti (fondi di formazione, accordo fra le parti, ecc.). Nessun CCL di obbligatorietà generale prevede delle disposizioni in materia di rimborso delle spese per la formazione continua nel caso, ad esempio, di scioglimento anticipato del contratto di lavoro da parte del lavoratore. Queste modalità non sono regolamentate o lo sono unicamente a livello di contratto individuale.

## 5. La formazione professionale continua in seno alla Confederazione

Ai sensi della nuova legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers<sup>57</sup>), il datore di lavoro prende le misure adeguate per garantire lo sviluppo personale e professionale, il perfezionamento, la motivazione e la polivalenza del personale (art. 4 cpv. 2 lett. b LPers).

L'articolo 4 dell'ordinanza di esecuzione (OPers<sup>58</sup>) recita: "gli impiegati seguono un perfezionamento corrispondente alle loro capacità e alle esigenze del posto di lavoro e si adattano ai cambiamenti." (cpv. 3). Il datore di lavoro assume i costi per la formazione seguita dagli impiegati per rispondere ai bisogni del servizio e mette loro a disposizione il tempo necessario. Esso può altresì sostenere del tutto o in parte i costi

<sup>57</sup> RS 172.220.1.

<sup>58</sup> RS 172.220.111.3 (Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale della Confederazione).



per la formazione seguita dagli impiegati allo scopo di rispondere a interessi e bisogni propri e mettere a loro disposizione il tempo necessario (cpv. 4). L'articolo 5 prevede che il datore di lavoro possa chiedere all'impiegato di rimborsare i costi di formazione se questi la interrompe o scioglie il rapporto di lavoro nei 4 anni successivi alla conclusione della formazione.

Nel 2001 sono stati spesi un po' più di 3,2 milioni di franchi per la formazione dei dipendenti della Confederazione. Questa somma corrisponde allo 0,73% della massa salariale totale, ovvero a fr. 1000.- per impiegato. La Confederazione conta 33'000 dipendenti e, sempre nel 2001, sono state 53'000 le persone che hanno seguito corsi di formazione continua (della durata di 1 a 30 giorni). Ciò significa che alcune persone hanno frequentato più di un corso.

## 6. La formazione continua sul piano internazionale

### 6.1 L'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)

Anche l'OIL si occupa della questione della formazione continua. Il suo organo esecutivo, l'Ufficio internazionale del lavoro (UIL), afferma infatti: "Poiché la domanda di qualificazioni cresce senza sosta, occorre dare la massima priorità alla formazione e all'apprendimento durante tutta la vita"<sup>59</sup>. L'UIL rileva che spesso sono i lavoratori stessi ad assumersi i costi per la formazione continua visto che, in numerosi paesi e settori economici, i datori di lavoro si mostrano riluttanti quando si tratta di finanziare la formazione di un loro collaboratore e ciò malgrado essi esigano sempre più spesso collaboratori polivalenti e altamente qualificati.

La convenzione n. 140 dell'OIL<sup>60</sup> tratta del congedo d'istruzione pagato che è definito come un "congedo accordato a un lavoratore a scopo educativo, per un periodo determinato, durante le ore di lavoro, con il pagamento di prestazioni finanziarie adeguate"<sup>61</sup>. Gli Stati che ratificano questo strumento devono impegnarsi a promuovere la concessione di questo congedo ai fini sia della formazione a tutti i livelli, sia dell'apprendimento generale, civico e sociale nonché per la formazione sindacale. Senza definire la durata di questo congedo di formazione retribuito, la Convenzione prescrive che la sua concessione venga garantita dalla legislazione nazionale.

La Svizzera non ha ratificato la Convenzione in questione. All'epoca in cui venne esaminata l'opportunità di tale ratifica<sup>62</sup>, gli ostacoli riguardavano soprattutto il fatto che la nozione di congedo di formazione retribuito non era ancora generalizzata nel nostro paese, che il finanziamento di tali misure non poteva essere garantito e che i

<sup>59</sup> Rapport sur l'emploi dans le monde 1998-1999, Ginevra 1998, Introduzione.

<sup>60</sup> Adottata il 24.06.1974 dalla 59esima sessione della Conferenza internazionale del lavoro a Ginevra ed entrata in vigore il 23.09.1976.

<sup>61</sup> Art. 1 della Convenzione

<sup>62</sup> Rapporto e messaggio del 16 giugno 1975 sulla 59esima sessione della Conferenza internazionale del lavoro, FF 1975 II 343 e segg. e più in particolare 352 e segg.

motivi alla base della concessione di tale congedo (formazione a tutti i livelli; istruzione generale, sociale o civica; formazione sindacale) erano troppo ampi.

Vi sono tuttavia altre convenzioni che trattano indirettamente la formazione continua, come ad esempio, la Convenzione n. 142 del 1975<sup>63</sup>, ratificata dalla Svizzera, concernente la funzione dell'orientamento e della formazione professionale nella valorizzazione delle risorse umane, che fissa alcuni principi circa i sistemi di orientamento e di formazione professionale per i fanciulli, gli adolescenti e gli adulti. Pure la Convenzione n. 159 del 1983<sup>64</sup>, anch'essa ratificata dalla Svizzera, concernente la riabilitazione professionale e l'impiego delle persone handicappate riguarda la formazione, ma in modo specifico quella dei disabili fisici o mentali.

Inoltre, la Dichiarazione dell'OIL sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro insiste sull'importanza di mettere a disposizione dell'Organizzazione i mezzi per l'attività normativa, la cooperazione tecnica e la ricerca, con particolare riguardo alla formazione professionale "per fare in modo che, nel contesto di una strategia globale di sviluppo economico e sociale, le politiche economiche e sociali si rafforzino a vicenda al fine di promuovere uno sviluppo sostenibile su vasta scala"<sup>65</sup>. Infine, diverse riunioni dell'Organizzazione non mancano di sottolineare la necessità di intensificare la formazione dei lavoratori<sup>66</sup>.

## 6.2 L'Unione europea

Nel 1996, proclamato "Anno europeo dell'educazione e della formazione lungo tutto l'arco della vita", il 70% degli europei intervistati si dichiararono favorevoli o molto favorevoli all'idea della formazione durante tutta la vita; malgrado ciò, il 71% di queste persone affermarono di non aver seguito alcun tipo di formazione durante l'anno precedente<sup>67</sup>.

Anche se per la prima volta ha introdotto disposizioni relative alla politica dell'istruzione, il Trattato sull'Unione europea (o di Maastricht) non lascia un margine di manovra comunitario molto ampio, poiché precisa che l'Unione europea (UE) non può intervenire in questo settore se non a sostegno e complemento delle azioni degli Stati membri. L'art. 150 del Trattato che istituisce la Comunità europea (o Trattato di Roma) sancisce in effetti che la Comunità attua una politica di formazione professionale che rafforza ed integra le azioni degli Stati membri, nel pieno rispetto della responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale. Questa disposizione precisa ancora che l'azione della Comunità è intesa a facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale, a migliorare la

---

<sup>63</sup> Ratificata il 23 maggio 1977 e entrata in vigore il 23 maggio 1978; RS 0.822.724.2.

<sup>64</sup> Ratificata il 20 giugno 1985 e entrata in vigore il 20 giugno 1986; RS 0.822.725.9.

<sup>65</sup> Paragrafo 3 del preambolo.

<sup>66</sup> In particolare, le conclusioni n. 10 e 19 della Riunione tripartita sulle implicazioni della globalizzazione e della ristrutturazione del commercio dal punto di vista delle risorse umane (tenutasi nell'ottobre 1999).

<sup>67</sup> Compendio II « Dispositif d'appui au dialogue social sur la formation continue », a cura dell'Unione delle Confederazioni dell'industria e degli imprenditori d'Europa (UNICE), Centro europeo delle imprese a partecipazione pubblica (CEEP) e la Confederazione europea dei sindacati (CES), maggio 1996, pag. 2.

formazione iniziale e la formazione permanente, per agevolare l'inserimento e il reinserimento professionale sul mercato del lavoro.

È in questo quadro che l'UE ha adottato diversi testi<sup>68</sup> e, in particolare, il 29 novembre 1995, il libro bianco relativo all'istruzione e alla formazione intitolato "Insegnare e apprendere: verso una società conoscitiva". Nell'introduzione, il libro bianco sottolinea che attualmente "i paesi europei non hanno più scelta. Per conservare il loro posto e continuare ad essere un punto di riferimento nel mondo, essi devono completare i progressi realizzati nell'integrazione economica attraverso un investimento più importante a livello di sapere e di competenze".

La problematica dell'istruzione e della formazione continua (permanente) è una preoccupazione ritenuta primordiale dall'Unione europea vista, in particolare, la sua considerevole influenza sulla disoccupazione e le disparità in termini di accesso a tale formazione esistenti fra i paesi membri.

In occasione del Consiglio europeo di Lisbona (24/25 marzo 2000), l'UE si è data un nuovo obiettivo strategico, ovvero quello di "divenire l'economia più competitiva e più dinamica del mondo, capace di una crescita economica duratura accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'impiego e da una grande coesione sociale." La realizzazione di questo obiettivo implica, in particolare, che ogni cittadino sia dotato delle competenze necessarie per vivere e lavorare in questa nuova società dell'informazione, il che presuppone che venga dato maggior peso all'istruzione e alla formazione sull'arco di tutta la vita<sup>69</sup>.

## 6.3 L'esempio di due nazioni

### 6.3.1 La Francia<sup>70</sup>

Il sistema francese di formazione professionale continua si basa su una gestione tripartita affidata a Stato, regioni<sup>71</sup> e parti sociali. Nel 1995, circa 8 milioni di attivi (ovvero uno su tre) hanno partecipato ad azioni di formazione la cui durata media è stata di 111 ore<sup>72</sup> per persona e anno.

Nel 1970, le parti sociali firmarono il primo accordo nazionale e interprofessionale che gettò le basi del sistema di formazione attuale (che prevede in particolare un contributo obbligatorio delle imprese allo sforzo di formazione e alla gestione paritetica dei fondi), accordo successivamente recepito in una legge del 1971.

---

<sup>68</sup> Raccomandazione 93/404/CEE del Consiglio sull'accesso alla formazione professionale permanente (GU L 181 del 23.7.1993, pag. 37) che esige l'accesso alla formazione professionale permanente per tutti i lavoratori; Rapporto della Commissione COM (97) 180 finale (non pubblicato nella Gazzetta ufficiale) che analizza i progressi realizzati con l'applicazione della raccomandazione e costata un divario importante fra le aspettative dei cittadini e le reali possibilità di formazione loro offerte.

<sup>69</sup> Conclusione della presidenza, Consiglio europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000, DOC/00/8.

<sup>70</sup> Le informazioni riguardanti la Francia provengono sia dal Ministero dell'impiego e della solidarietà, sia da diversi siti Internet dell'amministrazione francese (in particolare [www.travail.gouv.fr](http://www.travail.gouv.fr)).

<sup>71</sup> Dal 1° luglio 1994, lo Stato ha trasferito e rafforzato le competenze delle regioni in materia di formazione professionale continua dei giovani.

<sup>72</sup> Circa 13 giorni di 8 ore al giorno.

Da allora, il sistema è stato sviluppato efficacemente mediante accordi fra le parti sociali e specifiche leggi<sup>73</sup>.

La legge prevede diversi tipi di formazione: il congedo di formazione individuale e il conto "tempo di formazione". La formazione è inoltre considerata come un obbligo professionale, il che significa che, in linea di principio, il lavoratore non può sottrarvisi.

Il congedo di formazione individuale conferisce al salariato il diritto di seguire, su sua iniziativa, una formazione di sua scelta, indipendentemente dagli stage organizzati nel quadro del piano di formazione dell'impresa<sup>74</sup>. Il lavoratore deve domandare ad un organismo paritetico, riconosciuto dallo Stato e presso il quale l'impresa versa dei contributi, la presa a carico del suo salario ed eventualmente dei costi per la formazione (tassa d'iscrizione, spese di trasporto e di alloggio)<sup>75</sup>.

Il conto "tempo di formazione" consente al lavoratore di seguire, di sua iniziativa, una formazione durante il tempo di lavoro. Le modalità relative alla fruizione di tale congedo sono definite nel quadro di accordi settoriali (numero minimo di ore per accedere al conto "tempo di formazione", durata minima della formazione, ecc.).

Il lavoratore può anche formarsi nell'ambito del piano di formazione dell'impresa che prevede, fra i vari tipi di iniziative, anche l'anzidetto conto "tempo di formazione". A differenza di quest'ultimo conto, la formazione nel quadro del piano dell'impresa è decisa dal datore di lavoro; il lavoratore esplica un compito professionale e durante tutto il periodo di formazione è giuridicamente subordinato al datore di lavoro. Le modalità di applicazione di questa formula sono negoziate dalle parti sociali.

Un altro tipo di formazione consiste nell'alternanza fra formazione e impresa, ovvero in un insegnamento impartito in parte nei centri di formazione e in parte in seno all'impresa. Questa formula comprende dunque il tirocinio, che dipende dallo Stato, ma anche contratti di reinserimento che applicano il principio dell'alternanza, istituiti e gestiti dalle parti sociali.

Le imprese destinano una percentuale della loro massa salariale<sup>76</sup> al finanziamento della formazione continua. Esse possono decidere di destinare l'importo del loro contributo obbligatorio al finanziamento di programmi formativi per i lavoratori<sup>77</sup> o di versarli all'organismo paritetico. Lo Stato, dal canto suo, accorda un aiuto alle imprese che scelgono volontariamente di intensificare le proprie iniziative di formazione (ad esempio, aumentando il loro impegno finanziario o stimolando la formazione dei salariati scarsamente qualificati).

<sup>73</sup> In genere, l'accordo nazionale precede la legge, ma anche quest'ultima può invitare le parti sociali a negoziare su l'una o l'altra questione.

<sup>74</sup> Questo congedo dura al massimo un anno ed è concesso a condizione che il lavoratore abbia lavorato per 24 mesi (consecutivi o meno) in qualità di salariato, di cui 12 mesi al servizio del datore di lavoro in questione. Durante tale congedo, il contratto di lavoro non è disdetto, ma semplicemente sospeso per alcuni dei suoi effetti; al termine del congedo, il lavoratore ha diritto al suo posto o a un posto equivalente; il datore di lavoro, dal canto suo, non è tenuto a proporre al lavoratore un nuovo impiego in funzione delle nuove qualificazioni acquisite durante la formazione.

<sup>75</sup> Il pagamento del salario durante il periodo di formazione può ammontare al 60 o al 100% del salario iniziale a seconda del livello salariale e della durata del congedo di formazione.

<sup>76</sup> 1,5% dei salari lordi annui per le imprese con 10 e più salariati; 0,25% per le imprese con meno di 10 salariati.

<sup>77</sup> È ciò che fanno in genere le grandi imprese organizzando esse stesse corsi di formazione continua.

Attualmente è in preparazione una profonda riforma della formazione professionale poiché il sistema è divenuto troppo complesso (molteplicità degli operatori e sovrapposizione dei ruoli e delle responsabilità) e non è riuscito a ridurre le disparità sociali<sup>78</sup>.

### 6.3.2 La Germania<sup>79</sup>

In questo paese, il settore della formazione è di esclusiva competenza dei Länder. Nonostante ciò, lo Stato federale deve vegliare, in quanto garante del rispetto degli impegni internazionali assunti, sull'applicazione della convenzione n. 140 dell'OIL che, come già menzionato, sancisce il diritto ad un congedo d'istruzione pagato.

Undici Länder su sedici hanno elaborato delle regolamentazioni che conferiscono al lavoratore il diritto di ottenere ogni anno diversi giorni di congedo remunerato al fine di seguire una formazione. Negli altri Länder, la legislazione in materia si applica unicamente agli impiegati dei servizi pubblici. Il diritto a congedi di formazione retribuiti può altresì essere previsto da contratti collettivi di lavoro o da contratti di lavoro individuali.

Le regolamentazioni previste dai Länder possono essere molto diverse tra loro ed è pertanto difficile trarne dei principi generali; è comunque possibile evidenziare i seguenti elementi.

Le legislazioni di alcuni Länder<sup>80</sup> prevedono, in linea di principio, il diritto ad un congedo di formazione retribuito di cinque giorni all'anno non prima però che siano decorsi sei mesi dall'entrata in servizio. Altri<sup>81</sup> contemplano un congedo di 10 giorni ogni due anni civili, mentre un Land<sup>82</sup> ha introdotto un congedo annuale di 10 giorni per i lavoratori di meno di 25 anni d'età.

## 6.4 Partecipazione della Svizzera ai progetti dell'OCSE e all'e-lap

Per finanziare la formazione lungo tutto l'arco della vita, è necessario trovare nuove forme di finanziamento. La Svizzera partecipa alla realizzazione di un progetto dell'OCSE sul finanziamento dell'apprendimento a vita ("Financing Life-long Learning"). Questo progetto dovrebbe consentire di identificare meglio i costi e le ricadute economiche della formazione continua e presentare i vantaggi e gli inconvenienti dei diversi possibili modelli di co-finanziamento. Esso intende altresì individuare le misure volte ad incentivare la partecipazione e la promozione della formazione professionale continua, da parte dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Tendenzialmente, si costata come l'accento delle riflessioni e dei dibattiti in materia di finanziamento della formazione continua si sia spostato dalle problematiche

<sup>78</sup> Un quadro ha tre volte più possibilità di formarsi in seno all'impresa di quante ne abbia un operaio; il 40% della popolazione attiva resta estremamente poco qualificata.

<sup>79</sup> Le informazioni riguardanti la Germania provengono da diversi siti Internet del governo federale e dei Länder.

<sup>80</sup> Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Saarland, Niedersachsen e Sachsen-Anhalt.

<sup>81</sup> Amburgo, Reinhold-Pfalz, Brandeburgo e Brema.

<sup>82</sup> Berlino.

dell'offerta formativa a quelle della domanda e della partecipazione degli individui. Grande attenzione è riservata ai sistemi dei conti e dei ticket di formazione nonché a quelli di cofinanziamento ai quali gli individui, i datori di lavoro e lo Stato partecipano congiuntamente.

La Svizzera, partecipa insieme alla Gran Bretagna, all'Olanda, alla Svezia e alla Spagna (Province Basche), al progetto "European Learning Account Project" conosciuto anche come "e-lap"<sup>83</sup>. Questo progetto, coordinato dalla Gran Bretagna, ha in particolare lo scopo di facilitare la diffusione di informazioni sulle esperienze concrete di utilizzo dei conti individuali di formazione. Il progetto e-lap dovrebbe altresì consentire una migliore valutazione dell'efficacia dei vari modelli di co-finanziamento. Gli obiettivi di e-lap sono i seguenti:

- sviluppare un quadro che consenta di organizzare, comparare e valutare i vari modelli di conti individuali di formazione;
- offrire assistenza ai paesi membri per realizzare esperienze pilota;
- sviluppare una rete che favorisca la discussione fra partner interessati ai conti individuali di formazione in quanto strumento di co-finanziamento della formazione continua e alle esperienze già realizzate in altri paesi.

L'OCSE si interessa sempre più al progetto e-lap e non è da escludere che altri paesi, parallelamente a quelli già menzionati, decidano di partecipare al progetto in un futuro prossimo. Di conseguenza, e considerato il crescente interesse nei confronti dell'e-lap, è possibile che la sua struttura debba essere modificata; in particolare, sarà necessario definire in modo più chiaro i modelli di valutazione dei progetti pilota.

Al progetto e-lap, la Federazione svizzera per l'educazione degli adulti (FSEA) partecipa attivamente dal 2001, con il sostegno finanziario dell'Ufficio federale dell'educazione e della scienza. Prossimamente dovrebbe essere stilato un rapporto sulle esperienze di co-finanziamento della formazione continua in Svizzera.

## **7. Considerazioni del Consiglio federale**

### **7.1 Situazione iniziale**

La ricchezza del nostro paese si basa in gran parte sul capitale umano e sulla tecnologia contenuta nei beni e nei servizi<sup>84</sup>. Il capitale umano è, in effetti, la principale se non addirittura l'unica risorsa svizzera. Le pubblicazioni sul tema della crescita - siano esse di carattere teorico o empirico - evidenziano inoltre come vi sia una correlazione diretta e positiva tra capitale umano e crescita economica.

Per diverse ragioni, appare inoltre inconfutabile che ogni nuovo progresso tecnologico genera una domanda supplementare di qualificazioni specializzate.

---

<sup>83</sup> <http://www.e-lap.org>.

<sup>84</sup> Si veda il rapporto sulla crescita economica del DFE (2002).

Gli impegni presi dalla Svizzera nell'ambito del vertice di Copenhagen del 1995 sullo sviluppo sociale, a cui è seguito il vertice di Ginevra nel 2000, comprendono anche l'incoraggiamento della formazione continua. Nel rapporto della Svizzera sul vertice di Ginevra, si legge che è necessario compiere uno sforzo per moltiplicare le possibilità di formazione professionale continua e per "ancorare tale concetto nella cultura professionale"<sup>85</sup>.

Il capitale umano ha la caratteristica di agire sia direttamente sia indirettamente sui soggetti economici. Fra gli effetti diretti (o privati) sui detentori di capitale umano, vi sono, ad esempio, vantaggi di natura salariale, un minor rischio di disoccupazione e una maggiore libertà nella scelta della professione. Le conseguenze indirette (o pubbliche) vanno dal rafforzamento del senso civico, al miglioramento della salute della popolazione, passando per la riduzione della criminalità. Dal punto di vista economico, inteso in senso stretto, il capitale umano genera effetti esterni poiché il progresso tecnologico di un'intera economia (di cui beneficiano tutte le persone attive) dipende dal capitale umano di ogni persona attiva. Anche i poteri pubblici devono tenere presente diversi effetti esterni: da un lato, le maggiori entrate fiscali di cui beneficia la collettività, che derivano da un livello medio salariale più elevato e da una maggiore partecipazione al mercato del lavoro delle persone dotate di un più grande capitale umano. Dall'altro, gli effetti positivi che gli investimenti in capitale umano producono anche sulle generazioni future poiché vi è un nesso positivo tra livello di formazione dei genitori e dei figli.

La formazione professionale continua, che costituisce una parte del capitale umano, deve essere pensata nel quadro della politica generale in materia di formazione che, in Svizzera, è di competenza di diversi livelli istituzionali. In generale, è sempre più diffusa l'opinione secondo cui a fronte dell'accelerazione del progresso tecnologico occorre attribuire all'apprendimento sull'arco di tutta la vita un'importanza vieppiù crescente. La formazione professionale continua è quindi un elemento centrale in questa strategia di apprendimento durante tutta la vita della quale il Consiglio federale intende per l'appunto occuparsi in questa sede.

Al riguardo, diverse sono le questioni che si pongono secondo il Consiglio federale:

### **1) La partecipazione alla formazione professionale continua è sufficientemente elevata in Svizzera?**

Come è dimostrato dagli ultimi indicatori sulla formazione pubblicati dall'OCSE, i lavoratori svizzeri si collocano, nel confronto internazionale, a metà della classifica sulla partecipazione alla formazione continua<sup>86</sup>. Considerato che la Svizzera appartiene al gruppo delle economie sviluppate e che ha impennato una parte importante della sua prosperità economica sugli investimenti in capitale umano, ci si domanda se una "partecipazione media alla formazione continua" sia sufficiente perché la Svizzera resti una delle economie più competitive sul piano internazionale e mantenga il suo elevato livello di vita.

<sup>85</sup> « Sommet mondial pour le développement social - Rapport de la Suisse sur la suite donnée aux recommandations du Sommet » Berna, 10 agosto 1999, pag. 13, paragrafo 4.

<sup>86</sup> si veda OCSE (2002), Education at a Glance 2002, Parigi

## **2) La ripartizione effettiva della formazione continua corrisponde alla ripartizione auspicata?**

Il problema è che le attività di formazione continua sono ripartite in modo estremamente disuguale. L'attuale sistema di formazione continua è tale per cui le persone a beneficio dei provvedimenti di formazione continua sono soprattutto quelle che già possiedono una formazione di base di livello relativamente elevato. Allo stesso tempo, si costata che i lavoratori poco qualificati sono più frequentemente colpiti dalla disoccupazione e rischiano di restare più a lungo senza lavoro. Con i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, l'assicurazione contro la disoccupazione compie sforzi considerevoli per migliorare le possibilità dei gruppi più sfavoriti di ritrovare un impiego. Qui si pone allora la domanda se misure diverse, piuttosto preventive, permetterebbero di risolvere le difficoltà che le persone poco qualificate incontrano sul mercato del lavoro. Nel quadro delle attività di formazione professionale continua si pongono questioni di efficacia e di ripartizione che a volte, ma non sempre, si contrappongono o si fanno concorrenza.

## **3) In materia di formazione continua, la Svizzera è pronta a cogliere le sfide del futuro?**

Oggi la maggior parte degli esperti di formazione e di mercato del lavoro è concorde sul fatto che il bisogno di formazione professionale continua aumenterà ancora. Questa previsione deriva dal fatto che, nel corso degli ultimi decenni, la domanda di manodopera qualificata è aumentata al ritmo del progresso tecnologico e della suddivisione internazionale del lavoro, mentre la quota di lavoro non qualificato o poco qualificato è diminuita.

Allo stesso tempo sono aumentate le esigenze poste ai lavoratori in termini di flessibilità professionale poiché, oggi, conservare lo stesso impiego, nella stessa impresa, per tutta la vita, è un fatto piuttosto eccezionale. In una prospettiva a più lungo termine, occorre altresì tenere conto del fatto che, per ragioni demografiche, l'età media dei lavoratori aumenta e che, di conseguenza, crescerà il bisogno di aggiornare le conoscenze acquisite durante la formazione di base. In altre parole, si pone dunque la domanda se l'attuale sistema di formazione continua sia effettivamente in grado di cogliere le sfide future.

Benché la natura del capitale umano, con i suoi differenti effetti esterni, possa giustificare un intervento dello Stato, le considerazioni esposte sopra non permettono di affermare che la Confederazione debba intervenire direttamente nel settore della formazione continua. Malgrado alcuni aspetti negativi, l'attuale situazione fornisce la prova che, almeno in alcuni settori, il sistema della formazione continua funziona molto bene e senza interventi da parte dello Stato.

Il Consiglio federale intende qui analizzare se l'introduzione di una regolamentazione nel diritto del lavoro, come chiesto dal Consigliere nazionale Rechsteiner nel suo postulato, potrebbe aiutare ad affrontare le sfide future. In proposito, le disposizioni in seno al diritto del lavoro potrebbero essere più o meno incisive. Nelle pagine che



seguono, il Consiglio federale presenta le possibili conseguenze dell'introduzione di un diritto alla formazione professionale continua sotto forma, ad esempio, di un congedo di formazione di un certo numero di giorni all'anno con presa a carico dei costi da parte dell'impresa. Naturalmente, sarebbero possibili anche altre forme di regolamentazione più elastiche (di natura dispositiva, dunque non obbligatorie) o più rigide (obbligo alla formazione continua) con la conseguenza che le riflessioni esposte di seguito saranno di volta in volta più o meno pertinenti.

## 7.2 Partecipazione alla formazione continua

Come già menzionato, la Svizzera si situa, nel confronto internazionale, nella media dell'OCSE per quanto riguarda la partecipazione alla formazione continua. Anche se alcuni paesi investono molto più tempo e denaro nella formazione continua, questo non significa che in Svizzera vi sia una carenza di attività in tale settore. Ciò è dimostrato, tra l'altro, dall'elevato livello dei redditi, da una disoccupazione strutturale straordinariamente bassa e da una quota di popolazione occupata che, nel confronto internazionale, risulta particolarmente elevata e ciò anche fra le persone più avanzate con l'età. Potrebbe esservi invece un nesso causa-effetto tra la mancanza di investimenti in capitale umano e la debolezza della crescita economica svizzera, ma non vi sono evidenze circa il ruolo della formazione professionale continua in questo senso<sup>87</sup>.

Dietro alla richiesta di ancorare nella normativa sul lavoro un diritto alla formazione continua vi è la supposizione implicita che gli incentivi alla formazione continua, attualmente esistenti nell'economia di mercato, non siano sufficienti e che sia i lavoratori sia i datori di lavoro dovrebbero investire di più nella formazione continua. Tuttavia, come dimostrato dall'impegno delle imprese nel settore della formazione continua, imprenditori e lavoratori investono risorse cospicue ai fini della formazione professionale continua senza che tale impegno sia disciplinato dal diritto. Molti sono dunque gli elementi che avvalorano la tesi secondo cui gli incentivi economici hanno molto più valore delle disposizioni legali.

Indipendentemente dal fatto che il diritto alla formazione continua sia regolato dalla legge o da un contratto, la formazione continua è un elemento che, come il salario, l'orario di lavoro o le condizioni di lavoro, può essere oggetto di negoziati fra il datore di lavoro e il lavoratore (o i rispettivi rappresentanti). Imprese o intere branche economiche possono decidere di offrire volontariamente programmi di formazione continua ai propri dipendenti approfittando così dei vantaggi che ne conseguono in sede di reclutamento di nuovo personale. Anche le parti sociali possono partecipare ai negoziati riguardanti l'investimento di una parte degli incrementi della produttività del lavoro nella formazione continua del personale, e per fare ciò possono eventualmente basarsi sui bisogni dell'impresa e sui desideri dei lavoratori. Un diritto alla formazione professionale continua, fissato nella legge, rischia di ridurre il margine di manovra e di negoziazione delle parti contraenti e dà per scontato che il bisogno di formazione continua sia lo stesso in tutti i settori economici.

---

<sup>87</sup> Si veda il rapporto sulla crescita economica del DFE (2002).

Uno degli obiettivi del diritto alla formazione professionale continua è di aumentare la partecipazione a tale formazione ma dietro domanda dei lavoratori. Il Consiglio federale approva questo obiettivo a condizione però che la formazione continua non sia fine a se stessa bensì consenta realmente di migliorare le possibilità dei lavoratori sul mercato del lavoro. Ora, un diritto generalizzato alla formazione professionale continua comporta il pericolo che le attività formative non rispondano più ai bisogni effettivi delle persone e delle imprese e che, oltre a ciò, il singolo si liberi delle sue responsabilità individuali. Esso muove altresì dal presupposto che l'utilità della formazione continua per i lavoratori e/o i datori di lavoro giustifichi in ogni caso i costi che ne derivano. Il Consiglio federale ritiene che il rischio di seguire una formazione continua inutile sia dal profilo personale che dell'impresa è notevolmente inferiore se essa è negoziata fra il datore di lavoro e il lavoratore. In questo modo, le parti possono anche fissare la loro partecipazione ai costi della formazione. Una soluzione negoziata contrattualmente è più opportuna anche perché, nella pratica, è difficile valutare l'effettiva utilità della formazione professionale continua sia per il lavoratore (ad esempio, sotto forma di un aumento del salario o di un miglioramento delle possibilità di promozione o di collocamento sul mercato del lavoro) sia per l'impresa (per esempio, nei termini di una riduzione dei costi di reclutamento, dell'incremento della produttività al di là dell'aumento salariale, e non da ultimo sotto forma di utili più elevati). La distribuzione di questa utilità può variare notevolmente da un caso all'altro.

La regolamentazione legale della formazione continua porrebbe anche un problema pratico, ovvero quella della definizione di "formazione continua". Uno sguardo alla relativa letteratura dimostra che esistono definizioni e forme molto diverse di formazione continua. Spesso è addirittura impossibile distinguere fra formazione continua e lavoro poiché il lavoro stesso può comportare processi di apprendimento. Una regolamentazione in seno al diritto del lavoro dovrebbe quindi limitarsi a tipologie di formazione continua utili per l'esercizio di un determinato lavoro. Anche qui le difficoltà in termini di delimitazione sarebbero inevitabili.

Un altro problema è dato dalle notevoli differenze di qualità fra le varie offerte formative. Un diritto alla formazione professionale continua ha senso solamente se la qualità della formazione soddisfa un livello minimo. Diversamente il pericolo che la formazione continua si riveli inefficace e che gli investimenti in termini di tempo e denaro si traducono in uno sperpero è notevole. Senza una certificazione della qualità dei fornitori di formazione continua, offerte qualitativamente scadenti e a buon mercato potrebbero servire da alibi.

Con l'introduzione di una regolamentazione, si dovrebbe assistere, complessivamente, ad un aumento della partecipazione alla formazione continua, poiché i lavoratori sarebbero messi in condizione di far valere nei confronti dei datori di lavoro un diritto conferito loro dalla legge. Tuttavia, è difficile valutare se essi si avvarranno effettivamente di questa possibilità, poiché dipenderà fortemente anche dalla forma del diritto conferito. Il Consiglio federale ritiene tuttavia che più degli effetti puramente quantitativi sulla partecipazione alla formazione continua sarebbe importante sapere se le attività di formazione continua indotte dalla legge consentano di realizzare investimenti davvero efficaci, ovvero di provocare una vera crescita della produttività

e, conseguentemente, di giustificare i costi per la formazione continua. Una soluzione legale che neutralizzi completamente i meccanismi economici di incentivazione presenta il grosso rischio di impedire alla formazione continua di produrre l'impatto desiderato.

### **7.3 Disparità d'accesso alla formazione professionale continua**

Oltre alla problematica di un livello eventualmente sub-ottimale di investimenti nella formazione professionale continua, si pone la questione della "ripartizione" rispettivamente degli effetti indiretti della ripartizione delle attività di formazione. Il fatto che soprattutto persone già altamente qualificate beneficino della formazione professionale continua e che questa sia spesso finanziata dalle imprese, è una costante che si osserva in quasi tutti i paesi. Diverse sono le ragioni di questo fenomeno e non tutte hanno a che fare con le disparità d'accesso o con l'assenza di un diritto alla formazione continua.

1. La formazione continua esige alcune conoscenze e competenze di base. Capacità di comprensione del senso di un testo, di calcolo, di astrazione, ecc. sono condizioni essenziali per la formazione continua.
2. Le persone dotate di un'elevata capacità di comprensione traggono maggiore profitto da una formazione continua. L'utilità per dette persone (per esempio, in termini di miglioramento delle possibilità sul mercato del lavoro) o per la loro impresa (ad esempio, sotto forma di aumento della flessibilità dell'impiego del lavoratore) è tendenzialmente maggiore. L'incentivo a investire nella formazione professionale continua è dunque tanto più grande.
3. Le persone scarsamente qualificate non vantano sempre esperienze positive di formazione professionale continua e non nutrono necessariamente un interesse nei confronti di tale formazione. Le offerte devono essere specialmente adattate alle necessità di questi gruppi che spesso non sono sufficientemente consapevoli della necessità o dell'utilità di una formazione professionale continua.
4. Spesso gli interessi dei lavoratori poco qualificati e delle imprese nei confronti della formazione professionale sono divergenti. Mentre i primi vi vedono l'occasione per una promozione sociale e/o professionale, ai secondi, in alcuni casi, interessa soprattutto una manodopera a basso costo.

Questo elenco assolutamente non esaustivo mostra come le cause della disparità nella ripartizione della formazione continua siano molteplici. È importante capire che la ripartizione disuguale della formazione continua è il risultato di una domanda inuguale o di un'offerta inuguale o di una combinazione di entrambi gli elementi. Un diritto alla formazione continua comporterebbe di certo un aumento della domanda da parte dei lavoratori, ma produrrebbe solo pochi effetti sugli altri fattori d'influenza.

Per i poteri pubblici, la disuguale ripartizione della formazione continua rappresenta un problema nella misura in cui i lavoratori poco qualificati devono ricorrere al sostegno dell'assicurazione contro la disoccupazione o addirittura all'aiuto dell'assistenza sociale. Da quando, nella metà degli anni 90, è iniziato lo sviluppo dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, l'assicurazione contro la disoccupazione è sempre più spesso confrontata al problema delle persone sotto-qualificate le cui

possibilità sul mercato del lavoro sono molto limitate. Malgrado i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro abbiano consentito di colmare alcune lacune, l'esperienza dimostra che essi non sono in grado di risolvere da soli tutti i problemi; occorrerebbe quindi adottare anche sul posto di lavoro misure a favore della formazione di persone poco qualificate in modo da risolvere il problema a lungo termine.

Il Consiglio federale è consapevole del fatto che gli investimenti nel settore della formazione continua, fatti nell'ottica della redditività, sono destinati principalmente a persone già ben qualificate. Esso ha pertanto l'intenzione di riservare un'attenzione particolare all'accesso alla formazione continua nei settori formativi che rientrano nella sfera di competenza della Confederazione. La proposta di sancire nel Codice delle obbligazioni un diritto minimo alla formazione professionale continua si muoverebbe nella giusta direzione nella misura in cui, in quanto norma minima, consentirebbe di rimediare soprattutto alla situazione di lavoratori che fino ad ora non hanno beneficiato di tale formazione. Un intervento da parte dello Stato si giustificerebbe se lavoratori e datori di lavoro rinunciassero alle attività di formazione continua sul posto di lavoro, e questo a danno della collettività (ad esempio dell'assicurazione contro la disoccupazione). Ma anche riguardo a questo problema il Consiglio federale dubita che un diritto alla formazione continua sancito per legge costituisca una soluzione efficace. Proprio per le persone qualificate è incerto che brevi corsi di formazione continua possano produrre un effetto duraturo.

#### **7.4 Domanda di formazione professionale continua in crescita**

Il terzo aspetto analizzato è quello relativo all'idoneità del sistema svizzero di formazione continua a cogliere le sfide del futuro: l'attuale sistema è adatto alla crescente importanza della formazione professionale continua? Considerato che il sistema della formazione continua in Svizzera è estremamente complesso e (ad eccezione della formazione professionale superiore e della formazione professionale continua) fortemente decentralizzato, non è possibile trattare qui la questione in modo esaustivo. Il Consiglio federale si limiterà dunque ad esaminare in questa sede come l'introduzione di una regolamentazione della formazione professionale continua nel diritto del lavoro si inserirebbe nel sistema e in che modo potrebbe contribuire a risolvere i problemi futuri.

In Svizzera, la maggior parte delle attività di formazione è di pertinenza del settore privato. Il sostegno pubblico da parte della Confederazione o dei Cantoni si limita sostanzialmente ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro a favore dei disoccupati, alla concessione di contributi federali nel quadro della legge sulla formazione professionale, alle attività riguardanti l'accREDITAMENTO delle istituzioni della formazione continua (EduQua), alle mansioni di coordinamento o a provvedimenti di incoraggiamento puntuali. Il futuro aumento della domanda di formazione professionale continua non rende quindi necessario un intervento da parte dello Stato. La crescente domanda rafforzerà, tra l'altro, la consapevolezza dei lavoratori e dei datori di lavoro che la formazione professionale continua è innanzitutto una loro responsabilità. Non vi sono elementi concreti che consentano di affermare che un sistema di formazione continua a carattere privato reagisca meno

efficacemente ai rapidi cambiamenti della domanda di quanto possa fare un sistema pubblico. Al contrario, soluzioni che emanano da meccanismi dell'economia di mercato hanno il vantaggio di adattarsi in modo dinamico alle varie situazioni. I prezzi, o nella fattispecie, il rendimento di una formazione, sono segnali e incentivi che riflettono la domanda del mercato del lavoro in termini di qualificazioni.

Nel caso di un aumento dei bisogni e di un inasprimento della concorrenza, le imprese tenderanno verosimilmente a concentrare ancora di più le iniziative di formazione su settori redditizi, ovvero in settori che già vantano le qualifiche più elevate. Per il Consiglio federale è quindi importante trovare il modo per evitare che il divario fra le classi sociali cresca e per impedire che le tendenze alla segmentazione del mercato del lavoro si rafforzino. Allo stato attuale, tuttavia, esso ritiene che le ripercussioni negative di una regolamentazione nel Codice delle obbligazioni sarebbero troppo grandi e la sua efficacia troppo limitata per proporre la sua introduzione.

## 7.5 Incertezza giuridica

Come già indicato nella sua risposta al postulato, il Consiglio federale costata che la legislazione svizzera non fornisce alcuna risposta ad un certo numero di domande poiché non disciplina né il diritto alla formazione continua né il suo svolgimento. Secondo diverse cerchie interessate, le disposizioni legali in materia di formazione continua sono ancora insufficienti e ciò nonostante l'importanza di tale formazione sia oggi ampiamente riconosciuta<sup>88</sup>. Essi ritengono che, attraverso l'introduzione di un diritto alla formazione continua, il Consiglio federale debba rendere accessibile la formazione continua a tutti i membri della società e, in particolare, a coloro che proprio per quanto riguarda la formazione fanno parte della categoria degli sfavoriti<sup>89</sup>.

L'assenza di disposizioni esplicite nel Codice delle obbligazioni crea, nella pratica, insicurezza giuridica sia per i datori di lavoro che per i lavoratori. Non essendo titolari di alcun diritto, i lavoratori non possono seguire un corso di formazione continua durante le ore di lavoro, se il datore di lavoro non dà il suo assenso. Il datore di lavoro, dal canto suo, non ha la possibilità di chiedere il rimborso dei costi per la formazione, nel caso in cui il lavoratore si licenzi subito dopo la formazione, a meno che sia stata convenuta un'apposita clausola. Il presente rapporto ha inoltre dimostrato che la certezza giuridica non può essere raggiunta neppure mediante i contratti collettivi di lavoro poiché le loro regolamentazioni sono insufficienti e riguardano solo il 50% dei lavoratori in Svizzera.

Attualmente è difficile valutare in che misura l'incertezza giuridica possa rappresentare l'effettiva causa degli scarsi investimenti nel settore della formazione continua, visto che non esistono studi in proposito. Il fatto che per i lavoratori altamente qualificati, le imprese destinino importanti risorse anche per il finanziamento di corsi di formazione continua di utilità generale, sembra smentire l'importanza dell'argomento giuridico. Si direbbe infatti che le imprese si siano adattate a questa incertezza giuridica e la

<sup>88</sup> Rapporto Gonon / Schlächli, op. cit., pag. 58

<sup>89</sup> Op. cit., pagg. 105, 111 e 113.

affrontino optando per soluzioni contrattuali individuali o scegliendo di legare il personale all'impresa mediante condizioni di lavoro particolarmente interessanti (fra cui anche l'offerta di una formazione continua). Non va infine dimenticato che se l'introduzione di una regolamentazione nel diritto del lavoro permetterebbe di precisare alcuni punti giuridici poco chiari, essa ne inserirebbe anche di nuovi, poiché la nozione di formazione professionale continua non è chiaramente definita ed è altresì estremamente difficile valutare chi, nella pratica, è da considerarsi beneficiario di questa formazione.

## 7.6 Conclusioni

Come dimostrano le considerazioni suesposte, il Consiglio federale è consapevole dell'importanza della formazione continua per la concretizzazione di una strategia "d'apprendimento durante tutta la vita". Esso è altresì cosciente dei problemi legati alle disparità d'accesso alla formazione continua fra persone con buone qualifiche e persone meno qualificate.

Nonostante ciò, il Consiglio federale ritiene che non sia il caso di introdurre una regolamentazione della formazione professionale continua nel diritto del lavoro. I suoi principali argomenti possono riassumersi come segue:

- L'attuale sistema di formazione continua funziona bene. Basato sugli incentivi economici, esso consente agli investimenti nella formazione continua di essere efficaci. L'introduzione di un provvedimento legale metterebbe in pericolo l'attuale flessibilità del mercato del lavoro.
- La formazione professionale continua costituisce, con o senza soluzione legale o contrattuale, uno degli elementi negoziabili del contratto di lavoro e, di conseguenza, aumenta la responsabilità individuale delle parti. Queste possono negoziare liberamente, in forma individuale o collettiva, le attività di formazione continua. Numerosi CCL contengono accordi più o meno espliciti sulla formazione continua. Il margine di manovra offerto dai contratti collettivi di lavoro non è interamente sfruttato e sarebbe necessario conoscere gli effetti qualitativi e quantitativi delle regolamentazioni contenute nei CCL sulla formazione continua dei lavoratori.
- Una soluzione negoziata è ideale anche perché non è sempre chiaro in che misura il lavoratore e l'impresa traggono profitto dagli investimenti nella formazione professionale continua. La negoziazione consente di definire la partecipazione ai costi della formazione in funzione delle valutazioni di ognuna delle parti contrattuali.
- Un diritto generale alla formazione professionale continua presuppone che i costi di tale formazione siano sempre giustificati da risultati corrispondenti. In realtà, una valutazione in questo senso è difficile ed è possibile solo caso per caso. Anche la qualità della formazione continua è difficilmente valutabile in modo oggettivo. Con un diritto legale alla formazione continua vi è il rischio che le risorse vengano sperperate in attività di formazione continua improduttive.
- Un diritto alla formazione professionale continua potrebbe eventualmente servire ad aumentare la partecipazione di persone poco qualificate. Tuttavia, anche qui

valgono i dubbi espressi in precedenza circa l'utilità effettiva di questa formazione. Vi è dunque incertezza sul fatto che una regolamentazione nel diritto del lavoro costituisca una soluzione efficace al problema della disparità d'accesso alla formazione continua.

- Anche l'importanza crescente della formazione continua per conservare intatte le possibilità dei lavoratori sul mercato del lavoro non consente di giustificare un bisogno di regolamentazione. Al contrario: il meccanismo del mercato ha il grosso vantaggio di reagire alle variazioni della domanda e dell'offerta di qualificazioni e di indicare quali investimenti eseguire in quali settori produttivi della formazione continua.
- Una regolamentazione della formazione professionale continua in seno al diritto del lavoro consentirebbe di precisare alcuni punti giuridici poco chiari, ma contemporaneamente ne aggiungerebbe di nuovi poiché la delimitazione fra formazione generale continua e formazione professionale continua può non essere sempre netta. Inoltre, non è noto in che misura l'incertezza giuridica conduca effettivamente alla carenza di investimenti nel settore della formazione continua.

Il Consiglio federale è dunque dell'avviso che, allo stato attuale, la formazione professionale continua non andrebbe disciplinata con disposizioni nel Codice delle obbligazioni poiché gli effetti positivi sarebbero scarsi, mentre le conseguenze negative risulterebbero importanti. Tuttavia, il Consiglio federale è cosciente del fatto che in particolare in materia di disparità d'accesso alla formazione professionale continua vi sono problemi che occorre risolvere. Secondo stime attuali, la soluzione di questi problemi è legata a costi che, ad avviso del Consiglio federale, andrebbero in primo luogo sostenuti dai lavoratori e dai datori di lavoro.

In futuro, regolamentazioni in seno al diritto del lavoro potrebbero rivestire un ruolo nella politica della Confederazione in materia di formazione continua nell'eventualità in cui i lavoratori e i datori di lavoro non investissero a sufficienza nella formazione continua e causassero così alla collettività costi ingenti (cosiddette esternalità negative) o se, con il passare del tempo, fosse dimostrato che le regole contenute nei CCL hanno un impatto minimo. Per il momento mancano prove in tal senso e la quantificazione degli effetti positivi della formazione continua resta particolarmente difficile. Per giudicare dell'opportunità di regolamentazioni nel diritto del lavoro, sarebbe necessario poterle confrontare a soluzioni alternative. Per operare tale confronto sarebbe tuttavia necessario definire chiaramente l'obiettivo di politica economica e sociale del provvedimento.

Anche il gruppo di lavoro interdipartimentale „Crescita economica“ (GL Crescita economica) raccomanda nel suo rapporto finale che la Confederazione esamini entro il 2006 il proprio ruolo nell'ambito della formazione continua professionale. Il Consiglio federale ha preso conoscenza di questo rapporto il 22 gennaio 2003 e, nell'ambito delle future deliberazioni pianificate nella legislatura 2003-2007, deciderà se e in quale misura seguire le raccomandazioni del GL Crescita economica. Il Consiglio federale è cosciente dell'importanza della formazione continua professionale e continuerà ad occuparsene anche in futuro.

## **8. Proposta**

Con il presente rapporto, il Consiglio federale considera il postulato realizzato; nel suo rapporto di gestione ne chiederà quindi lo stralcio.



## 9. Elenco delle abbreviazioni

CCL	Contratto collettivo di lavoro
CN	Contratto collettivo nazionale di lavoro
CO	Codice svizzero delle obbligazioni (RS 220)
Cost.	Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (entrata in vigore il 1° gennaio 2000)
FLMO	Sindacato dell'industria, della costruzione e dei servizi
LADI	Legge federale su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (RS 837.0)
LFPr	Legge federale sulla formazione professionale (RS 412.10)
NTIC	Nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
UE	Unione europea
UST	Ufficio federale di statistica
UIL	Ufficio internazionale del lavoro

## 10. Indice

<b>1.</b>	<b>Situazione iniziale .....</b>	<b>1</b>
1.1	La mozione Rechsteiner .....	1
1.2	Gli interventi parlamentari successivi.....	2
1.3	Il concetto di formazione continua .....	3
<b>2.</b>	<b>Statistiche della formazione continua in Svizzera .....</b>	<b>4</b>
2.1	Indicazioni generali .....	4
2.2	Alcune cifre complessive .....	4
2.3	I partecipanti alla formazione continua.....	5
2.4	L'investimento delle imprese nella formazione professionale continua .....	5
2.5	Il finanziamento della formazione professionale continua .....	6
<b>3.</b>	<b>Situazione giuridica attuale .....</b>	<b>6</b>
3.1	La Costituzione federale .....	6
3.2	Il Codice delle obbligazioni svizzero .....	7
3.3	La legge federale sul lavoro e le sue ordinanze d'esecuzione .....	9
3.4	La legge federale sulla formazione professionale.....	9
3.5	Futura legge sulla formazione continua .....	10
3.6	La legge sull'assicurazione contro la disoccupazione.....	10
3.7	Leggi fiscali .....	11
3.8	La legge federale che promuove l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle scuole.....	11
<b>4.</b>	<b>Il disciplinamento della formazione continua attraverso i contratti collettivi di lavoro (CCL) .....</b>	<b>12</b>
4.1	I CCL ai quali il Consiglio federale ha conferito il carattere obbligatorio generale .....	12
4.2	Alcuni CCL che non hanno carattere obbligatorio generale.....	14
4.3	In sintesi .....	15
<b>5.</b>	<b>La formazione professionale continua in seno alla Confederazione.....</b>	<b>15</b>
<b>6.</b>	<b>La formazione continua sul piano internazionale .....</b>	<b>16</b>
6.1	L'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL).....	16
6.2	L'Unione europea .....	17
6.3	L'esempio di due nazioni.....	18
6.4	Partecipazione della Svizzera ai progetti dell'OCSE e all'e-lap .....	20
<b>7.</b>	<b>Considerazioni del Consiglio federale .....</b>	<b>21</b>
7.1	Situazione iniziale.....	21
7.2	Partecipazione alla formazione continua .....	24
7.3	Disparità d'accesso alla formazione professionale continua .....	26

7.4	Domanda di formazione professionale continua in crescita .....	27
7.5	Incertezza giuridica .....	28
7.6	Conclusioni .....	29
<b>8.</b>	<b>Proposta .....</b>	<b>31</b>
<b>9.</b>	<b>Elenco delle abbreviazioni .....</b>	<b>32</b>
<b>10.</b>	<b>Indice .....</b>	<b>33</b>
	Allegato (testo del postulato) .....	35

**Allegato (non esiste in versione italiana)**

**Conseil national**

**96.3094**

**Motion Rechsteiner Paul**

**Droit du travail. Formation continue**

---

**Texte de la motion du 20 mars 1996**

Le Conseil fédéral est chargé d'étudier la possibilité d'inclure la formation continue dans le droit du travail et de soumettre au Parlement une proposition visant à compléter le titre dixième du Code des obligations.

**Cosignataires**

von Allmen, Baumann Stephanie, Berberat, Gross Andreas, Haering Binder, Hämmerle, Hubmann, Jutzet, Ledergerber, Leuenberger, Rechsteiner, Ruffy, Semadeni, Vollmer (14)

**Développement**

On exige de plus en plus des travailleurs qu'ils suivent une formation continue afin de renouveler en permanence leurs connaissances et d'améliorer leurs qualifications professionnelles. Malgré cette évolution, la formation continue n'est toujours pas incluse dans le droit du travail. Il y aurait lieu en particulier de donner une base légale au droit à la formation continue et à son financement, et en particulier de préciser les limites de l'obligation de rembourser.

**Avis du Conseil Fédéral**

Le Conseil fédéral est conscient de l'importance de la formation continue, en particulier dans la période de profondes et constantes mutations technologiques et sociales que nous connaissons. Il s'agit en effet d'un moyen utile et efficace pour, d'une part, maintenir et augmenter la compétitivité des entreprises suisses ainsi que, d'autre part, réduire et prévenir le chômage. Le Conseil fédéral appuie donc des mesures de promotion et d'amélioration de l'offre ainsi que l'accès à la formation continue.

Diverses interventions parlementaires ont déjà demandé que la Confédération réglemente la formation continue. n s'agissait principalement de la question de l'octroi aux travailleuses et aux travailleurs d'un congé de formation payé.

Le Parlement et le Conseil fédéral ont toujours considéré qu'une réglementation de ce domaine n'était pas souhaitable et qu'il était préférable de le laisser dans la seule compétence des partenaires sociaux. En effet, dans de nombreuses branches d'activité, les partenaires sociaux ont réglementé la formation continue dans le cadre des conventions collectives, ce à quoi il convient encore d'ajouter les différentes solutions trouvées en dehors de conventions collectives, au niveau des entreprises.

La position de principe du Conseil fédéral n'a pas changé. il continue à penser que le domaine de la formation continue devrait prioritairement être l'affaire des partenaires sociaux. Mais il attend aussi des partenaires sociaux, et en particulier des entreprises, qu'ils honorent leurs engagements en la matière.

Néanmoins, le motionnaire pose ici une question plus large que celle du seul congé destiné à la formation continue. En effet, nombre de questions peuvent se poser en relation avec cet objet. Nous en énumérerons certaines, à titre d'exemples:

- un employeur peut-il contraindre un travailleur à suivre une formation continue ?
- un travailleur peut-il faire valoir une prétention à suivre une formation continue ?
- comment se règle la question du salaire durant la période de formation ?
- quelle est la situation si la formation est dispensée en dehors des heures habituelles de travail ?
- un travailleur peut-il être contraint à participer aux frais de formation ?
- un employeur qui a supporté seul les frais de formation peut-il exiger un remboursement total ou partiel de ceux-ci par le travailleur en cas de résiliation du contrat de travail ?

En l'état actuel, le Code des Obligations n'apporte aucune réponse à ces questions. Compte tenu de l'importance de la formation continue, comme rappelée en préambule, et du fait que les conventions collectives ne couvrent pas l'ensemble des travailleuses et des travailleurs, le Conseil fédéral est prêt à examiner l'opportunité de l'introduction d'une réglementation de la formation continue dans le chapitre 10 du Code des Obligations. Cette réglementation devrait toutefois être de nature dispositive afin de permettre aux partenaires sociaux, à l'avenir également, de trouver les solutions originales convenant le mieux à la branche ou à l'entreprise concernée. Vu les considérants qui précèdent, il paraît judicieux de proposer la transformation de la motion en postulat.

#### **Déclaration du Conseil Fédéral**

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.