



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2016

www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante



Qualità del partenariato nella formazione professionale

Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 2 novembre 2015

L'essenziale in breve

La formazione professionale in Svizzera ha la peculiarità di costituire un compito comune della Confederazione, dei Cantoni e delle organizzazioni del mondo del lavoro (parti sociali, associazioni professionali). In considerazione dell'importanza della formazione professionale e delle critiche espresse riguardo al funzionamento del partenariato in seno ad essa, le Commissioni della gestione hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione della gestione della formazione professionale. Nel luglio 2014 la Sottocommissione DFF/DEFR della Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha deciso che tale valutazione doveva essere focalizzata sulla qualità del funzionamento del partenariato nella gestione strategica e operativa, privilegiando in primo luogo la ripartizione delle competenze tra gli attori, secondariamente la capacità dei partner di definire un quadro strategico e di gestire le misure stabilite e in terzo luogo il funzionamento del partenariato nello svolgimento di attività o progetti nell'ambito dei quali la Confederazione riveste un ruolo chiave.

Il CPA ha analizzato la documentazione relativa alle basi legali, agli organi incaricati della gestione della formazione professionale, nonché ai diversi progetti. Ha svolto inoltre colloqui approfonditi con 30 persone. Trattandosi di un settore molto vasto e considerato il numero molto elevato degli attori coinvolti, il CPA ha proceduto a un'inchiesta online presso tutte le associazioni professionali attive su scala nazionale e ha svolto colloqui telefonici con i 26 responsabili cantonali degli uffici incaricati della formazione professionale.

Apprezzato dagli attori coinvolti, il partenariato nell'ambito della formazione professionale funziona relativamente bene. Esso si fonda sulla complementarità delle competenze, su organi nei quali vi sono possibilità di collaborazione e su un dialogo tra i partner a livello sia strategico sia operativo. Tuttavia, nel quadro dell'attuazione emergono lacune a livello di taluni compiti essenziali poco definiti nelle basi legali. Il partenariato mostra i suoi limiti nella gestione della formazione professionale: i partner sono disposti a definire obiettivi comuni ma la collaborazione non prevede una chiara ripartizione dei compiti e un controllo della loro esecuzione.

Ampie deleghe di competenze e scarse possibilità di vigilanza

Il legislatore ha voluto che la legge sulla formazione professionale costituisse una normativa che definisce gli scopi e un'ampia delega di competenze. La legge riflette con coerenza tale concezione. L'ampio margine di manovra attribuito ai diversi partner mira a rispondere alle esigenze del mercato del lavoro e alla possibilità di valutare al meglio le evoluzioni future. Tuttavia, a causa dell'assenza di strumenti di controllo e di vigilanza, l'esecuzione della legge può essere assicurata soltanto in parte.

Organi che presentano un potenziale di ottimizzazione

Il partenariato nella formazione professionale si è sviluppato nel quadro di organi che riuniscono attori della Confederazione, dei Cantoni e delle organizzazioni del mondo del lavoro. Tali organi offrono opportunità di scambio e di discussioni e contribuiscono allo sviluppo della formazione professionale, nonché alla qualità del partenariato. Ciononostante sono state rivolte critiche riguardo alla composizione di alcuni di questi organi, ritenuta poco adeguata, alla trasparenza delle loro attività o alla chiarezza del ruolo che essi rivestono.

Un partenariato che è adeguato solo in parte a una gestione strategica completa

Il partenariato in materia di formazione professionale è adeguato solo in parte a una gestione strategica completa. I partner della formazione professionale riescono a determinare di concerto le priorità e gli obiettivi strategici a corto o a medio termine. Le responsabilità non sono tuttavia specificate e attualmente si denotano lacune anche riguardo a una visione e a una strategia a più lungo termine. Manca inoltre la volontà di controllare l'attuazione delle priorità definite, cosa che consentirebbe una gestione completa.

Un partenariato complesso sul piano dell'attuazione di progetti

Nell'ambito dell'attuazione di progetti, il partenariato si presenta complesso e costoso dal profilo sia dei tempi sia delle risorse. Tuttavia la collaborazione funziona generalmente bene. Le possibilità di gestione da parte della Confederazione sono limitate. Essa ne fa uso in genere con discrezione e coinvolgendo tutti i partner. Di conseguenza, pratica una gestione moderata che riflette essenzialmente il principio del partenariato. Una certa mancanza di disponibilità al compromesso tende comunque a bloccare progetti che vedono il confronto tra due partner dagli interessi divergenti e la rinuncia da parte della Confederazione ad assumere un ruolo guida.

Un ruolo che la Confederazione deve assumere pienamente

In genere la Confederazione esercita con grande moderazione le sue competenze in materia di gestione e strategia, nonché sul piano della comunicazione presso gli attori coinvolti. Rimane ancora da trovare la giusta misura tra un interventzionismo troppo spiccato presso gli attori – per nulla auspicabile – e un ruolo di osservatore che talvolta reagisce tardivamente.

Sommario

1	Introduzione	6176
1.1	Motivi e questioni alla base della valutazione	6176
1.2	Procedimento	6177
1.3	Struttura	6178
2	La formazione professionale	6178
2.1	Vie di formazione professionale	6178
2.2	Basi legali	6179
2.3	Attori e organi del partenariato	6180
2.3.1	I partner	6180
2.3.2	Organi del partenariato	6183
3	Adeguatezza della ripartizione delle competenze	6185
3.1	Basi legali coerenti ma poco precise in materia di vigilanza	6185
3.2	Funzioni e comunicazione degli organi del partenariato da ottimizzare	6187
3.2.1	Commissione federale della formazione professionale	6188
3.2.2	Incontro nazionale sulla formazione professionale	6189
3.2.3	Convegno dei partner della formazione professionale	6190
4	Qualità del partenariato nella gestione strategica	6191
4.1	Definizione limitata degli assi strategici	6192
4.1.1	Interventi prioritari	6192
4.1.2	Visione e strategia a lungo termine	6194
4.2	Gestione degli assi strategici che presentano lacune	6196
4.2.1	Gestione e controllo degli interventi prioritari	6196
4.2.2	Attuazione differenziata da parte dei partner	6197
5	Qualità del partenariato nell'attuazione di progetti	6199
5.1	Gestione moderata nell'ambito della riforma delle professioni	6200
5.2	Collaborazione di qualità nel <i>Case management Formazione professionale</i>	6202
5.3	Altri progetti	6204
5.3.1	Blocco nel quadro della semplificazione delle procedure di qualificazione	6204
5.3.2	Margine di gestione poco sfruttato nella promozione di progetti	6205
6	Conclusione	6207
6.1	Un'ampia delega di competenze accanto a scarse possibilità di vigilanza	6208
6.2	Organi con un potenziale di ottimizzazione	6208
6.3	Un partenariato adeguato soltanto in parte a una gestione strategica completa	6209

6.4	Un partenariato complesso nell'attuazione di progetti	6210
6.5	Un ruolo che va assunto pienamente dalla Confederazione	6211
Abbreviazioni		6212
Elenco degli interlocutori		6214
Allegato: Sistema della formazione in Svizzera		6218
Sigla editoriale		6219

Rapporto

Il presente rapporto illustra i principali risultati della valutazione. La descrizione dettagliata delle analisi e dei criteri su cui si fondano le valutazioni figurano nell'allegato al rapporto¹.

1 Introduzione

1.1 Motivi e questioni alla base della valutazione

In virtù della Costituzione federale² e della legge sulla formazione professionale (LFPr)³, la formazione professionale costituisce il compito congiunto della Confederazione, dei Cantoni e delle organizzazioni del mondo del lavoro (Oml). A prescindere dai successi che le sono riconosciuti in Svizzera e all'estero⁴, la formazione professionale è anche oggetto di critiche che riguardano principalmente la qualità del partenariato tra gli attori coinvolti e il mancato controllo delle misure o delle attività intraprese dall'Amministrazione federale⁵.

In tale contesto, il 31 gennaio 2014 le Commissioni della gestione delle Camere federali hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione della gestione della formazione professionale. Fondandosi su una bozza di progetto del CPA, il 1° luglio 2014 la Sottocommissione DFF/DEFR della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso di focalizzare la valutazione sul partenariato tra i diversi attori della formazione professionale e in particolare sul ruolo della Confederazione.

In considerazione dei lavori in corso della Delegazione delle finanze, successivi a un audit⁶ del Controllo federale delle finanze (CDF), la Sottocommissione ha deciso di escludere dalla valutazione la questione della gestione dei sussidi versati dalla Confederazione. Parimenti esclusi dalla presente valutazione sono la gestione nel settore

¹ Qualità del partenariato nella formazione professionale, Allegato al rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 2 novembre 2015. L'allegato al rapporto (capitoli in ted. o franc.) è pubblicato su Internet sotto: www.parlement.ch > Organi > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione > Pubblicazioni

² Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101)

³ Legge federale del 13 dicembre 2003 sulla formazione professionale (LFPr; RS 412.10)

⁴ OCSE, 2009: Learning for Jobs, Review on Vocational Education and Training in Switzerland, Parigi

⁵ Fonti: colloqui esplorativi condotti dal CPA; Unione svizzera delle arti e mestieri: Rapporto usam 2010 sulla formazione professionale, Berna, ottobre 2010 (disponibile in ted. e franc.); Rapporto del Consiglio federale sul sostegno alla formazione professionale duale (in adempimento al postulato Favre 08.3778), Nuova legge federale sulla formazione professionale. Un bilancio dopo sei anni, Berna, settembre 2010

⁶ CDF: Valutazione della vigilanza nell'ambito dei contributi destinati alla formazione professionale, Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione. Rapporto di valutazione, 15 agosto 2013 (disponibile in ted., non pubblicato)
CDF: Rapporto annuale 2013, Berna, aprile 2014

della ricerca in materia di formazione professionale⁷ e segnatamente il ruolo dell'Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP), dato che al riguardo è stata pianificata una valutazione approfondita da parte della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI).

La valutazione deve permettere di formulare risposte ai seguenti interrogativi:

- Come valutare la ripartizione delle competenze tra i diversi attori della formazione professionale?
- Come valutare la qualità del partenariato nel quadro della gestione strategica?
- Come valutare la qualità del partenariato nel quadro dell'attuazione delle attività o di progetti che prevedono un ruolo chiave da parte della Confederazione?

1.2 Procedimento

Sulla base di colloqui esplorativi e delle proprie analisi, il CPA ha deciso di concentrare il suo studio sugli organi di gestione della formazione professionale, nonché su studi di casistica nell'ambito della formazione professionale di base in considerazione dei numerosi cambiamenti in atto nel settore della formazione professionale superiore⁸. I casi esaminati dovevano inoltre consistere in progetti significativi per il partenariato e coinvolgere la Confederazione con un partner principale diverso. Il primo studio di casistica verte sulla riforma delle professioni, processo nel corso del quale la Confederazione e le Oml hanno collaborato attivamente. Il secondo studio riguarda il progetto *Case management Formazione professionale* in cui Confederazione e Cantoni sono partner principali. Infine sono brevemente esposti due altri temi che le persone interrogate nel quadro dei colloqui e delle inchieste hanno molto spesso menzionato per descrivere il funzionamento del partenariato e per qualificarlo: si tratta delle procedure di qualificazione e del sostegno di progetti da parte della Confederazione.

Il CPA si è basato su diverse fonti di dati. Ha analizzato numerosi documenti quali leggi, ordinanze, istruzioni, manuali, rapporti d'attività, documenti relativi alla preparazione e ai risultati di sessioni, conferenze, incontri, processi verbali di commissioni e documenti relativi a progetti. Il CPA ha inoltre svolto colloqui approfonditi con 30 specialisti: responsabili della formazione professionale in seno alla SEFRI, rappresentanti dei Cantoni e delle Oml, membri della Commissione federale della formazione professionale (CFFP) e periti.

Tenuto conto del numero molto elevato di attori coinvolti e della necessità di disporre di risultati fondati su dati per quanto possibile rappresentativi, il CPA ha procedu-

⁷ Tale valutazione è stata nel frattempo conclusa. Evaluation Berufsbildungsforschung SBFI. Arbeitsgemeinschaft econcept AG und Prof. Dr. Philipp Gonon, Lehrstuhl für Berufsbildung, Institut für Erziehungswissenschaft, Universität Zürich, 2015 (un riassunto è disponibile in lingua francese).

⁸ Consiglio federale, Rapporto sui risultati della procedura di consultazione, Procedura di consultazione relativa alla modifica della legge federale sulla formazione professionale (LFPr): rafforzamento della formazione professionale superiore, Berna, 24 giugno 2015.

to a un'inchiesta online⁹ presso l'insieme delle associazioni professionali attive su scala nazionale nella formazione professionale di base. Il 59 per cento delle 169 associazioni contattate ha risposto all'inchiesta online. Il CPA ha inoltre effettuato 26 colloqui telefonici sulla base di un questionario presso tutti i responsabili cantonali degli uffici incaricati della formazione professionale.

Il CPA ha iniziato a raccogliere dati nel novembre 2014 e ne ha concluso l'analisi nel settembre 2015. Le diverse tematiche hanno comportato tempi di valutazione differenziati portati comunque a termine nel dicembre 2014.

1.3 Struttura

Il capitolo 2 descrive sinteticamente l'oggetto della valutazione. I capitoli 3–5 presentano i risultati della valutazione in funzione dei tre interrogativi principali. Il capitolo 3 riguarda l'adeguamento della ripartizione delle competenze. I capitoli 4 e 5 si concentrano rispettivamente sul funzionamento del partenariato nella gestione strategica e del partenariato nell'attuazione di progetti. La conclusione (n. 6) contiene una valutazione generale del funzionamento del partenariato e pone l'accento su taluni suoi punti deboli.

2 La formazione professionale

Il presente capitolo presenta una sintesi dell'oggetto della valutazione, dopodiché descrive le molteplici vie della formazione professionale, le basi legali e i principali attori coinvolti.

2.1 Vie di formazione professionale

Le persone che seguono una formazione professionale di base sono 230 000 e i costi annuali per gli enti pubblici sono dell'ordine di 3,6 miliardi di franchi svizzeri, un quarto dei quali a carico della Confederazione: la formazione professionale è di conseguenza una colonna portante del sistema di formazione svizzero.

La formazione professionale riunisce la formazione professionale di base (tirocinio), la formazione professionale superiore e la formazione professionale continua (cfr. l'allegato). Essa poggia su formazioni e procedure di qualificazione nazionali (denominate segnatamente in passato esami finali di tirocinio) ed è caratterizzata da un'elevata permeabilità, poiché permette di seguire ulteriormente offerte di formazione più esigenti, di passare dalla formazione professionale a studi in scuole universitarie, oppure di cambiare attività nel corso della propria vita professionale grazie al computo delle prestazioni di formazione. La formazione professionale presenta

⁹ L'impresa know.ch di San Gallo è stata incaricata dell'attuazione tecnica dell'inchiesta. I dati raccolti sono stati anonimizzati.

inoltre un ampio ventaglio di formazioni e un'offerta di formazione continua a scopi professionali diversificata¹⁰.

Il sistema della formazione professionale si caratterizza per l'alternanza tra teoria e pratica. La formazione all'interno dell'impresa e della scuola professionale costituisce il tipo di formazione professionale di base più diffuso.

Circa due terzi di tutti i giovani assolvono una formazione professionale di base, la quale rappresenta pertanto il settore più importante della formazione post-obbligatoria di livello secondario II¹¹. Circa 66 000 diplomi sono conferiti ogni anno nel quadro di un'offerta dell'ordine di 230 formazioni. La *formazione professionale di base di due anni con il Certificato federale di formazione pratica* (CFP) dà accesso al mercato del lavoro. Questa formazione permette ai giovani con attitudini essenzialmente pratiche di ottenere un primo titolo professionale. La *formazione di base di tre o quattro anni con Attestato federale di capacità* (AFC) serve ad acquisire le qualificazioni richieste per l'esercizio di una professione specifica. Essa dà accesso alla formazione professionale superiore. La *maturità professionale* offre una formazione allargata sul piano della cultura generale e permette ai titolari di un AFC di proseguire la loro formazione nelle scuole universitarie professionali senza esame d'ammissione. Mediante le qualificazioni complementari, essa apre le porte delle università e dei politecnici federali. I *diplomi professionali per adulti* permettono a quest'ultimi di ottenere un titolo di formazione professionale di base seguendo diverse vie (dalla procedura regolamentata alla procedura di riconoscimento individuale).

Al livello terziario, nel 2013 sono stati conferite circa 27 000 diplomi nella formazione professionale superiore, nel quadro di un'offerta di circa 400 esami professionali ed esami professionali superiori, nonché di circa 450 cicli di formazione proposti dalle scuole specializzate superiori. La formazione professionale superiore permette ai titolari di un AFC o di un diploma equivalente di specializzarsi e di approfondire le loro conoscenze, oltre che di acquisire le qualificazioni nel settore della gestione aziendale¹². Secondo il Consiglio federale¹³ la formazione professionale superiore costituisce uno strumento che permette di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro formando specialisti o quadri aziendali. Essa apporta un contributo al miglioramento del livello di qualificazione della manodopera senza appesantire il sistema accademico come invece è solitamente il caso in altri Paesi.

2.2 Basi legali

Conformemente all'articolo 63 Cost.¹⁴, la Confederazione legifera sulla formazione professionale e promuove la diversità e la permeabilità dell'offerta in tale settore. A

¹⁰ SEFRI, 2015: La formazione professionale in Svizzera – Fatti e cifre 2015. Berna

¹¹ Messaggio ERI 2013–2016: Messaggio del 12 febbraio 2012 concernente il movimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2013–2016 (FF **2012** 2727)

¹² SEFRI, 2015

¹³ Messaggio ERI 2013–2016 (FF **2012** 2727)

¹⁴ RS **101**

tale riguardo essa ha quindi una competenza legislativa esclusiva¹⁵. L'articolo 61a Cost.¹⁶ stabilisce inoltre che la Confederazione e i Cantoni provvedono insieme a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero.

Entrata in vigore il 1° gennaio 2004, la legge riveduta sulla formazione professionale (LFPr)¹⁷ deve permettere alla formazione professionale di adeguarsi alle nuove esigenze e condizioni generali risultanti dall'evoluzione delle tecniche e della società. Essa concerne tutti i settori professionali diversi da quelli delle università, come la formazione professionale di base, la formazione professionale superiore, la formazione continua a fini professionali o la partecipazione della Confederazione ai costi della formazione professionale¹⁸. La LFPr mira a promuovere e a sviluppare un sistema di formazione professionale che consenta alle persone di realizzarsi sul piano professionale e personale e di integrarsi nel mondo del lavoro, che favorisca le pari opportunità di formazione sul piano sociale e a livello regionale, che sia permeabile e trasparente e che serva a rendere competitive le imprese¹⁹.

Le disposizioni della LFPr sono ulteriormente sviluppate nell'ordinanza sulla formazione professionale²⁰ e in numerose altre ordinanze riguardanti diversi settori della formazione professionale (p. es. l'ordinanza sulla maturità professionale²¹). Vanno parimenti menzionate le ordinanze sulla formazione professionale di base (OFor) elaborate specificamente per ciascuna professione.

2.3 Attori e organi del partenariato

Questo capitolo presenta dapprima gli attori centrali del partenariato – la Confederazione, i Cantoni e le organizzazioni del mondo del lavoro (Oml) – e le loro responsabilità. In seguito sono esaminati i tre organi chiave del partenariato.

2.3.1 I partner

La LFPr precisa in primo luogo che la formazione professionale costituisce un compito comune della Confederazione, dei Cantoni e delle Oml (che includono segnatamente parti sociali, associazioni professionali, altre organizzazioni competenti e altri operatori della formazione professionale). Riguardo alla collaborazione di questi tre partner, la legge aggiunge inoltre che, mediante incentivi finanziari o altri mezzi, i provvedimenti della Confederazione mirano a promuovere nella misura del possibile le iniziative dei Cantoni e delle Oml. La Confederazione riveste qui un

¹⁵ Kiener, Regina, 2001: Bildung, Forschung, Kultur, in: Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul (ed.): Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse. Zurigo, pag. 907

¹⁶ Approvato in votazione popolare del 21 maggio 2006, in vigore dal 21 maggio 2006 (FF 2006 6177)

¹⁷ RS 412.10

¹⁸ Art. 2 cpv. 1 LFPr

¹⁹ Art. 3 LFPr

²⁰ Ordinanza del 19 novembre 2003 sulla formazione professionale (OFor; RS 412.101)

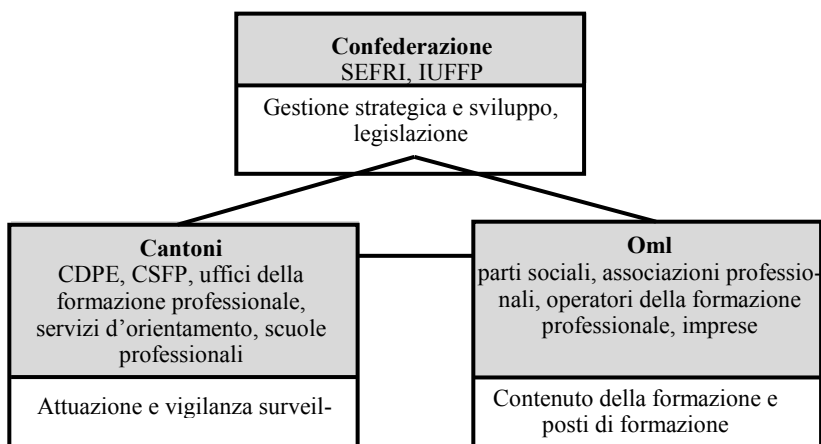
²¹ Ordinanza del 24 giugno 2009 sulla maturità professionale federale (OMP; RS 412.103.1)

ruolo sussidiario. La legge precisa inoltre che, affinché i suoi scopi siano adempiuti, è necessaria una collaborazione non soltanto fra i tre partner ma anche tra i Cantoni e tra le Oml²². Questa disposizione conferisce una certa autonomia ai Cantoni e alle Oml.

L'illustrazione 1 riguarda il partenariato tra la Confederazione, i Cantoni e le Oml nel settore della formazione professionale. Essa mostra che ciascun partner riunisce più attori e indica quali sono le competenze principali dei partner: strategia per la Confederazione, attuazione per i Cantoni e contenuti della formazione per le Oml. Nei capitoli seguenti sono esaminati in modo più dettagliato i singoli partner.

Illustrazione 1

Gli attori del partenariato a livello nazionale e le rispettive competenze



Fonte: SEFRI, 2015: La formazione professionale in Svizzera – Fatti e cifre 2015. Berna

Osservazione: gli attori sono indicati nelle caselle grigie e le loro competenze principali in quelle bianche.

Competenze della Confederazione

Indipendentemente dai suoi compiti legislativi, la Confederazione riveste un ruolo sussidiario ed essenzialmente strategico. Essa è responsabile della garanzia della qualità e dello sviluppo ulteriore dell'insieme del sistema²³, nonché della coerenza e della trasparenza delle offerte a livello nazionale. Essa prende a carico circa un quarto delle spese pubbliche legate alla formazione professionale. Esercita inoltre la

²² Art. 1 LFPr

²³ Art. 4 e 8 cpv. 2 LFPr

vigilanza dell'esecuzione della LFPr da parte dei Cantoni²⁴ e la vigilanza degli esami professionali federali e degli esami professionali federali superiori²⁵.

La SEFRI è competente per il disciplinamento e il cofinanziamento della formazione professionale. Le sue competenze essenziali sono le seguenti²⁶:

- emanare le ordinanze sulla formazione professionale di base (OFor);
- approvare i regolamenti d'esame e i programmi quadro d'insegnamento della formazione professionale superiore;
- promuovere l'innovazione e sostenere prestazioni particolari di interesse pubblico²⁷;
- riconoscere i cicli di formazione per i responsabili della formazione professionale e per i consulenti nei settori dell'orientamento professionale, universitario e di carriera;
- riconoscere i diplomi esteri.

La Confederazione dirige inoltre l'Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP), che forma responsabili della formazione professionale e periti d'esame. L'IUFFP sviluppa la ricerca in tale ambito, conduce studi e progetti pilota ed esegue mandati per conto di terzi²⁸. I suoi compiti sono disciplinati in un'ordinanza²⁹.

Competenze dei Cantoni

L'esecuzione della LFPr incombe ai Cantoni nella misura in cui essa non sia assegnata alla Confederazione³⁰. Il messaggio relativo alla LFPr precisa al riguardo che l'organizzazione della formazione professionale sul terreno spetta ai Cantoni, ai quali compete l'attuazione dei compiti dello Stato: politica regionale della formazione, amministrazione delle scuole e vigilanza. L'articolo 24 LFPr indica gli elementi che sono oggetto della vigilanza cantonale in materia di formazione professionale di base e le sanzioni possibili (p. es. restituzione dei contributi o annullamento di contratti di tirocinio). Secondo l'articolo corrispondente dell'OFPr³¹, l'autorità cantonale ha anche la possibilità, in taluni casi, di revocare o di rifiutare un'autorizzazione per la formazione. I Cantoni esercitano inoltre la vigilanza sulle scuole specializzate superiori nel caso in cui esse offrano cicli di formazione riconosciuti dalla Confederazione³².

Sul piano politico i membri dei governi cantionali responsabili della formazione professionale sono riuniti in seno alla Conferenza svizzera dei direttori cantionali della pubblica educazione (CDPE). Gli organi d'esecuzione sul piano cantonale sono i 26 uffici cantionali responsabili della formazione professionale, i quali coordinano

²⁴ Art. 65 cpv. 4 LFPr

²⁵ Art. 42 cpv. 2 LFPr

²⁶ SEFRI, 2015: La formazione professionale in Svizzera – Fatti e cifre 2015. Berna, pag. 8.

²⁷ Art. 52 – 56 LFPr

²⁸ Art. 48 e 48a LFPr

²⁹ Ordinanza del 14 settembre 2005 sull'Istituto universitario federale per la formazione professionale (Ordinanza sull'IUFFP; RS **412.106.1**)

³⁰ Art. 66 LFPr

³¹ Art. 11 OFPr

³² Art. 29 cpv. 5 LFPr

le loro attività nel quadro della Conferenza svizzera degli uffici della formazione professionale (CSFP). I Cantoni dispongono tra l'altro di servizi d'orientamento professionale, universitario e di carriera. Le scuole professionali cantonali sono incaricate della formazione scolastica nel quadro della formazione professionale di base e dell'insegnamento che porta alla maturità professionale³³.

Competenze delle Oml

Per quanto concerne le Oml, il messaggio sulla LFPr precisa che l'economia e il mondo del lavoro sono i pilastri del sistema svizzero della formazione professionale in quanto propongono la maggior parte dei posti di tirocinio. La loro partecipazione al sistema è tuttavia volontaria. La legge si limita a disciplinare prescrizioni sulla qualità della formazione professionale e sulla protezione delle persone in formazione³⁴.

Le associazioni professionali definiscono i contenuti della formazione professionale di base e i cicli di formazione nelle scuole specializzate superiori, nonché le procedure di qualificazione nazionali (in passato esami), gli esami professionali e gli esami professionali superiori. Esse organizzano inoltre la formazione professionale di base e propongono possibilità di formazione professionale superiore. Di concerto con le associazioni professionali, le parti sociali partecipano allo sviluppo continuo della formazione professionale. Le imprese predispongono posti adeguati per la parte pratica della formazione professionale³⁵.

2.3.2 Organi del partenariato

Secondo la SEFRI e la CFFP³⁶, il partenariato per la formazione professionale necessita di un minimo di strutture istituzionali. Sul piano nazionale³⁷ esso fa capo ai seguenti organi: l'Incontro nazionale sulla formazione professionale, il Convegno dei partner della formazione professionale e la CFFP³⁸. La tabella 1 illustra la composizione di questi organi che saranno analizzati nel capitolo 3.2.

³³ Art. 21 e 22 LFPr

³⁴ Messaggio concernente la LFPr, FF **2000** 4957 5303

³⁵ Art. 20 LFPr

³⁶ SEFRI, 2014: Carta del partenariato per la formazione professionale. Versione rielaborata in seguito alla riunione della CFFP del 25 settembre 2014.

³⁷ Esistono numerose strutture ai livelli cantonali e delle professioni (p. es. diverse commissioni in seno alla Conferenza svizzera degli uffici della formazione professionale (CSFP), commissioni paritarie, commissioni svizzere per lo sviluppo professionale e la qualità (SP&Q)).

³⁸ Tre altre commissioni extraparlamentari trattano temi specifici. Si tratta della Commissione federale di maturità professionale (CFMP), della Commissione federale per le scuole specializzate superiori (CFSSS) e della Commissione federale per i responsabili della formazione professionale (CFRFP).

Tabella 1

Organi della formazione professionale a livello nazionale

Elementi descrittivi	CFFP	Incontro	Convegno
Ruolo	Consulenza delle autorità federali (SEFRI)	Definizione degli interventi prioritari	Piattaforma di scambio e di comunicazione
Frequenza	4 – 6 volte all'anno	Annuale	Annuale
Composizione	15 membri al massimo, nominati per 4 anni dal Consiglio federale	7 – 10 membri, invitati dal capo del DEFR	120 – 150 partecipanti, invitati dalla SEFRI
Confederazione	Direttore supplente della SEFRI, responsabile della formazione professionale, con ruolo di presidente della CFFP La segreteria è assunta dalla SEFRI	Capo del DEFR Direttore supplente della SEFRI	Circa 40 rappresentanti della Confederazione Direttore supplente della SEFRI
Cantoni	4 rappresentanti dei Cantoni	Presidente e segretario generale della CDPE	Circa 40 rappresentanti cantonali di cui tutti i capi degli uffici responsabili della formazione professionale
Oml	4 rappresentanti delle parti sociali 4 rappresentanti di associazioni professionali 1 membro della formazione continua 1 membro del mondo scientifico	4 presidenti delle parti sociali	Circa 40 rappresentanti delle parti sociali, delle associazioni professionali e di altri tipi di Oml
Diversi	Prevista dagli art. 69 e 70 LFPr	Introdotta nel 2005 ¹	Introdotta nel 2006

Fonti: SEFRI 2014; Composizione e relazioni d'interesse dei membri e composizione delle commissioni extraparlamentari: www.admin.ch > Cancelleria federale > Diritto federale > Commissioni extraparlamentari > CFFP

¹ Inizialmente questo Incontro era denominato Conferenza sui posti di tirocinio la quale era stata istituita su iniziativa del capo del Dipartimento federale dell'economia (attualmente DEFR).

Gruppi di lavoro o di progetto sono istituiti da uno o più partner della formazione professionale al fine di trattare questioni specifiche o tematiche legate alla formazione professionale e proporre soluzioni che entreranno in seguito nel processo decisio-

nale politico. Tali gruppi di lavoro non sono stati analizzati sistematicamente. Essi sono stati affrontati attraverso l'analisi del partenariato nel quadro dell'attuazione dei progetti (n. 5).

3 **Adeguatezza della ripartizione delle competenze**

Riassunto: Il legislatore ha ampiamente delegato le competenze in funzione delle specificità dei tre partner; i contenuti della formazione sono peculiari alle organizzazioni del mondo del lavoro, l'attuazione ai Cantoni e lo sviluppo strategico alla Confederazione. Le competenze in materia di vigilanza e di gestione sono poco precise. Nella prassi i partner hanno sviluppato la loro collaborazione segnatamente nel quadro di organi che hanno reso loro disponibili spazi di discussione. Tuttavia sono emerse critiche in merito alla coerenza di tali organi nell'ambito del loro ruolo, della loro composizione o della loro comunicazione.

Questo capitolo risponde alla prima domanda della valutazione, riguardante l'adeguatezza della ripartizione delle competenze tra i diversi attori della formazione professionale. Conviene valutare tale ripartizione in primo luogo secondo le basi legali (3.1), dopodiché a livello degli organi del partenariato (3.2).

3.1 **Basi legali coerenti ma poco precise in materia di vigilanza**

Il legislatore ha concepito la LFPr come legge che definisce degli scopi e che delega ampiamente le competenze. La legge è coerente con tale concezione. L'ampio margine di manovra lasciato ai diversi partner mira a permettere di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro e ad affrontare in modo ottimale le evoluzioni future. Essa conferisce ai partner competenze in funzione delle loro specificità: contenuti della formazione per le organizzazioni del mondo del lavoro, attuazione per i Cantoni e sviluppo strategico per la Confederazione.

Per una grande maggioranza delle persone interrogate, attive nel settore della formazione professionale, la ripartizione delle competenze previste dalle basi legali è chiaramente definita e completa. Il principio di un ampio margine di manovra è valutato positivamente. Secondo gli interpellati, gli eventuali problemi che si presentano sono determinati dall'uso effettivo delle competenze da parte dei partner che le detengono piuttosto che dalle basi legali.

Da un punto di vista esterno³⁹, e segnatamente da quello del CPA, queste basi legali presentano alcune lacune dovute alla loro mancanza di chiarezza e al carattere incompleto di talune disposizioni.

- La nozione di Oml⁴⁰ riunisce attori molto eterogenei i cui ruoli non sono sufficientemente differenziati nella legge. Nella prassi si osserva che le Oml includono sia le parti sociali, le quali sono prevalentemente attive sul fronte

³⁹ In particolare periti dell'Ufficio federale di giustizia interrogati dal CPA.

⁴⁰ Art. 1 cpv. 1 LFPr

strategico, sia le associazioni professionali nazionali, le quali sono responsabili dei contenuti della formazione, come pure altri operatori della formazione professionale le cui competenze sono poco specificate. La scelta di alcuni rappresentanti delle Oml in seno alla CFFP pone difficoltà a causa della loro spiccata eterogeneità.

- I limiti delle ampie norme di delega di competenze sono talvolta poco chiari, segnatamente in materia di vigilanza e di gestione. La legge attribuisce, in parte ai Cantoni e in parte alla Confederazione, la vigilanza sui diversi settori della formazione professionale. La Confederazione è inoltre incaricata della vigilanza dell'esecuzione della legge da parte dei Cantoni⁴¹. Tuttavia gli strumenti e la portata di tale vigilanza sono scarsamente definiti. Il legislatore non ha voluto definire una gestione forte e centralizzata e ha conferito anche in tale ambito un ampio margine di manovra agli organi d'esecuzione.
- Le competenze federali in materia di sanzioni sono poco estese. La Confederazione ha la possibilità di ridurre l'importo dei contributi⁴² o di rifiutare di versarne di nuovi se il beneficiario trascura in modo grave i compiti che gli incombono⁴³. Qualora talune associazioni professionali non adempiano in modo soddisfacente i loro compiti, gli unici strumenti formali di cui dispone la Confederazione consistono nell'abrogazione di un regolamento o nell'emanazione di una propria ordinanza sulla formazione professionale di base. Per contro, nuove competenze attribuite alla Confederazione in materia di sanzioni non rifletterebero l'attuale concezione della legge.
- Le disposizioni relative all'IUFFP costituiscono un altro esempio di basi legali poco precise e insufficienti. In genere una tale unità decentralizzata dispone di una propria personalità giuridica, con chiare competenze e regole in materia di gestione e vigilanza fondate su una legge in senso formale. Nel caso dell'IUFFP, riguardo al quale non vi è una legge specifica, esistono soltanto due articoli nella LFPr⁴⁴. Tutte le altre questioni sono disciplinate nel quadro di un'ordinanza.
- Questa mancanza di chiarezza e precisione delle basi legali può anche dar luogo a diverse interpretazioni sul ruolo della Confederazione. In tal senso, secondo l'articolo 8 capoverso 2 LFPr, la Confederazione promuove lo sviluppo della qualità e ne sorveglia il rispetto. L'articolo 3 OFPr precisa che la SEFRI stila un elenco dei metodi di sviluppo della qualità per ciascun settore della formazione professionale e che gli operatori possono scegliere liberamente i metodi fra quelli proposti che rispondono meglio alle proprie esigenze. Nella prassi la Confederazione promuove la qualità mediante la messa a disposizione di modelli e spiegazioni riguardanti le ordinanze sulla formazione professionale che devono essere approntati dalle Oml (n. 5.1) e

⁴¹ Art. 65 cpv. LFPr

⁴² Si tratta di importi forfetari versati ai Cantoni (art. 53 LFPr) e di contributi per progetti di sviluppo della formazione professionale e della qualità (art. 54), di contributi per prestazioni particolari di interesse pubblico (art. 55) e di contributi per esami federali di professione (art. 56).

⁴³ Art. 58 LFPr

⁴⁴ Art. 48 e 48a LFPr

parte dal principio che i Cantoni sono parimenti interessati ad assicurare la qualità dato che assumono tre quarti dei costi della formazione. Inoltre, le autorità federali ritengono da molti anni che non è loro compito adottare direttive concernenti le attività svolte dai Cantoni. Questo loro ruolo discreto non corrisponde ai compiti previsti dalla legge ma ne rispetta lo spirito.

- L'articolo 55 LFPPr relativo ai contributi per prestazioni particolari di interesse pubblico illustra anche la mancanza di precisione e soprattutto di prevedibilità delle basi legali. Il suo capoverso 1 stila un elenco molto lungo ma non esaustivo di prestazioni per le quali possono essere versati contributi. Il capoverso 3 attribuisce inoltre al Consiglio federale la possibilità di prevedere altre prestazioni di interesse pubblico per le quali potrebbero essere versati contributi. La formulazione di questo articolo desta, da un lato, molte aspettative nei richiedenti e, dall'altro, anche l'insoddisfazione e incomprensione degli stessi nel caso in cui i loro progetti siano rifiutati.

3.2 Funzioni e comunicazione degli organi del partenariato da ottimizzare

Questo capitolo analizza il funzionamento del partenariato nei diversi organi della formazione professionale: Commissione federale della formazione professionale, Incontro nazionale sulla formazione professionale e Convegno dei partner della formazione professionale.

Prima di procedere a tale analisi viene presentato un risultato sintetico dei colloqui telefonici condotti con i capi degli uffici cantonali responsabili della formazione professionale e dell'inchiesta online presso le associazioni professionali. Questi due gruppi di attori valutano la possibilità di partecipare al partenariato con modalità abbastanza simili (tabella 2). Una partecipazione nell'ambito dello sviluppo della formazione professionale appare loro più difficile per il tramite dell'Incontro nazionale e della CFFP che non attraverso il Convegno, la SEFRI o loro strutture specifiche, quali le associazioni mantello per gli uni e la Conferenza svizzera degli uffici della formazione professionale (CSFP) per gli altri. Di per sé questo risultato non sorprende; tuttavia va rilevato che le valutazioni più negative di questi attori nei confronti dell'Incontro nazionale e della CFFP sembrano imputabili non tanto al fatto che essi non fanno parte di tali istituzioni o che non vi sono rappresentati, quanto piuttosto alla mancanza d'informazione sui risultati delle riunioni e alla scarsità di consultazioni precedenti.

Tabella 2

Le possibilità di partecipare per il tramite degli organi

Partner	Incontro	CFFP	Convegno	SEFRI	CSFP
Cantoni	piuttosto scarse	piuttosto scarse	buone	buone	molto buone
Partner	Incontro	CFFP	Convegno	SEFRI	Associazioni mantello
Associazioni professionali	piuttosto scarse	piuttosto scarse	piuttosto buone	piuttosto buone	buone

Fonte: inchiesta online condotta presso associazioni professionali e colloqui telefonici presso i capi degli uffici cantonali responsabili della formazione professionale

Osservazione: la scala di valutazione comprende i gradi «molto scarse», «scarse», «piuttosto scarse», «piuttosto buone», «buone», «molto buone». Il valore medio è stato preso in considerazione. Da 63 a 89 associazioni professionali, nonché 25–26 rappresentanti nazionali hanno risposto a queste diverse domande.

3.2.1 Commissione federale della formazione professionale

La CFFP consiglia le autorità federali su questioni generali inerenti alla politica in materia di formazione professionale e su questioni relative allo sviluppo, al coordinamento e all'armonizzazione della stessa con la politica generale in materia di formazione⁴⁵.

La CFFP contribuisce a stimolare il partenariato, a rilevare talune sue lacune e ad assicurare uno scambio regolare di informazioni, perlomeno con i partner strategici. Essa permette inoltre alla SEFRI di sondare le opinioni dei partner sui progetti che essa intende attuare. La CFFP è l'organo più formalizzato (disciplinato dalla legge) del partenariato.

La CFFP ha offerto un primo spazio di dialogo e di collaborazione tra i partner. Poco dopo l'entrata in vigore della LFPr, essa ha gettato le prime basi del partenariato, segnatamente mediante l'elaborazione delle linee direttive di Macolin⁴⁶. Su iniziativa della SEFRI, tali direttive sono state recentemente aggiornate dalla CFFP nel quadro di una carta⁴⁷ ed è stato parimenti elaborato un regolamento d'organizzazione⁴⁸. Dopo essersi occupata, in una prima fase, della realizzazione del partenariato e della problematica della mancanza di posti di tirocinio, la Commissione ha affrontato tematiche viepiù diversificate nel corso degli anni, in sintonia con l'evoluzione di quelle definite dall'Incontro nazionale sulla formazione professionale (n. 3.2.2).

⁴⁵ Art. 69 e 70 LFPr

⁴⁶ Partenariato tra i diversi attori della formazione professionale, Le linee direttrici di Macolin, Confederazione, Cantoni e Oml (disponibile in ted. e franc.), 22 maggio 2007

⁴⁷ SEFRI, 2014

⁴⁸ Commissione federale della formazione professionale. Regolamento d'organizzazione, 1° gennaio 2015 (disponibile in ted. e franc.)

La scelta delle Oml rappresentate nella Commissione e l'assenza di comunicazione esterna della CFFP comportano un trattamento differenziato dei partner, e segnatamente delle associazioni professionali, per quanto riguarda la loro informazione e i lavori in corso. La concretizzazione del ruolo della Commissione da parte della SEFRI dovrebbe facilitare la scelta relativa alla sua composizione. La SEFRI si sta impegnando in tal senso ma sembra non aver ancora trovato una soluzione soddisfacente per quanto concerne il ruolo e la composizione.

- Si pone l'interrogativo inerente a quali altri gruppi d'interesse o associazioni professionali vanno integrati. A tale riguardo emergono regolarmente critiche sulla mancanza di legittimità di taluni membri. Alcuni rappresentanti delle parti sociali interpellati considerano inadeguata la presenza di associazioni professionali⁴⁹ in seno alla CFFP; a loro parere la Commissione necessiterebbe maggiormente di attori aventi un approccio più politico che operativo piuttosto che di rappresentanti di interessi particolari (p. es. di una professione).
- Ad eccezione del suo rapporto di attività annuale, la CFFP non comunica con gli altri partner. Il rispetto delle competenze dei partner sul piano nazionale (associazioni mantello, conferenze cantonali) appare sproporzionato rispetto a una comunicazione adeguata nei confronti degli altri attori (associazioni professionali, Cantoni). Soltanto i membri della Commissione hanno conoscenza dei suoi lavori e la diffusione di tali informazioni incombe unicamente a loro. Finora la SEFRI ha evitato di informare in modo più ampio e di intervenire nel contesto degli altri partner. Tuttavia, avendo recentemente constatato che numerose associazioni professionali non fanno parte di associazioni mantello, essa ha cominciato a prendere contatti diretti con esse.

Il posizionamento della CFFP nel sistema di formazione professionale non va sopravvalutato dal profilo dei suoi «risultati concreti». La CFFP è un organo di consulenza senza competenze decisionali. I suoi membri sono informati in primo luogo dalla SEFRI sulle questioni attuali. La SEFRI vi riveste un ruolo prioritario, assumendo segnatamente la presidenza e la segreteria della Commissione. Benché la Commissione sia maggiormente coinvolta nella gestione di taluni progetti strategici, spetta in primo luogo alla SEFRI definire le modalità d'impiego dei risultati della Commissione. Numerosi membri della stessa ritengono che dall'istituzione della SEFRI, la Commissione sia maggiormente coinvolta e ascoltata.

3.2.2 Incontro nazionale sulla formazione professionale

L'Incontro nazionale sulla formazione professionale si situa sul piano politico-strategico. Riuniti sotto la presidenza del capo del DEFR, i rappresentanti dei massimi livelli della formazione professionale convengono in tale occasione le priorità e gli obiettivi strategici⁵⁰.

⁴⁹ Inizialmente si trattava di integrare nella Commissione rappresentanti di associazioni professionali le cui professioni sono state disciplinate dalla legislazione federale per la prima volta nel 2004 (p. es. i settori della salute e dell'agricoltura).

⁵⁰ SEFRI, 2014

Questo organo non è previsto dalle basi legali ma la sua istituzione e l'adeguamento della sua funzione nel corso degli anni sono provvedimenti adeguati per assicurare lo sviluppo della formazione professionale. Da quando è stata istituita nel 2005, la Conferenza nazionale sui posti di tirocinio si è concentrata sulla ricerca di soluzioni alla penuria di posti di tirocinio. Dato che tale problematica non è più attuale e che questa conferenza si occupa oggi di diverse tematiche, nel 2014 le è stata conferita la nuova denominazione di «Incontro nazionale sulla formazione professionale».

L'Incontro rappresenta simbolicamente il momento in cui i partner s'impegnano e comunicano gli obiettivi che intendono raggiungere congiuntamente. Nel contempo tale consenso a livello dei partner strategici facilita – all'occorrenza – il trattamento politico delle tematiche e il grado di accettazione delle opzioni scelte. Talune persone interrogate in seno alle Oml ritengono che la cerchia di partecipanti all'Incontro dovrebbe essere estesa ad alcune grandi associazioni professionali al fine di rendere questo organo più rappresentativo. Tuttavia, considerata la sua funzione, il CPA ritiene che l'attuale composizione sia adeguata poiché include essenzialmente i principali partner del livello strategico.

Lo scopo dell'Incontro è chiaro. L'esito dello stesso è comunicato in maniera trasparente. I comunicati stampa e la documentazione risultante dagli Incontri⁵¹ permettono di informare l'opinione pubblica. Va però osservato che tale informazione è difficilmente accessibile sul sito Internet della SEFRI⁵².

L'Incontro nazionale sulla formazione professionale è un elemento determinante per un adeguato funzionamento del partenariato. Se il partenariato non funziona a questo livello strategico, vi sono poche probabilità che la formazione professionale possa evolvere, rispondere alle esigenze future e assicurare una collaborazione efficace su un piano più operativo.

3.2.3 Convegno dei partner della formazione professionale

Al pari dell'Incontro nazionale sulla formazione professionale, il Convegno dei partner della formazione professionale è un organo che stimola le attività di partenariato e offre opportunità di sviluppo. Esso è organizzato annualmente dalla SEFRI e riunisce da 120 a 150 rappresentanti di tutti i partner della formazione professionale. Mentre l'Incontro riunisce i partner strategici, il Convegno permette di rivolgersi a partner più operativi. Esso è incentrato sullo scambio e sull'elaborazione di soluzioni a problemi attuali.

⁵¹ Formazione professionale: I partner definiscono gli ambiti d'intervento, comunicato stampa del DEFR del 31 marzo 2014

Incontro 2014 sulla formazione professionale, Dichiarazione comune dei partner della formazione professionale, Interventi prioritari in materia di politica della formazione professionale (disponibile in ted. e franc.), 31 marzo 2014, DEFR

⁵² La documentazione relativa alle Conferenze sui posti di tirocinio si trova altrove rispetto a quella relativa agli Incontri. Le informazioni riguardanti le Conferenze sui posti di tirocinio si trovano infatti sul sito Internet riguardanti la formazione professionale di base mentre quelle relative agli Incontri figurano nelle rubriche relative allo sviluppo della qualità e al Convegno dei partner della formazione professionale.

Nel quadro delle inchieste condotte dal CPA, tale Convegno non è stato pressoché criticato. I pochi rimproveri formulati si riassumono nel fatto che, nell'ambito di tale Convegno, sarebbero sempre le stesse persone a esprimersi con grande regolarità e che l'apporto principale risiede nel collegamento in rete, cosa che, secondo alcune persone interrogate, non sempre giustifica una partecipazione.

Nell'ambito della preparazione di tali incontri, recentemente la SEFRI ha coinvolto la CFFP nella definizione dei temi di discussione. Questo passo va senz'altro accolto favorevolmente dal punto di vista del partenariato e delle esigenze dei singoli partecipanti. Tuttavia la selezione delle associazioni professionali invitate non è interamente soddisfacente in termini di trasparenza e rappresentatività, nonostante le modifiche apportate ultimamente dalla SEFRI alle modalità di partecipazione⁵³.

Secondo la SEFRI il Convegno è importante poiché permette di concretizzare gli interventi prioritari definiti nel quadro dell'Incontro nazionale sulla formazione professionale e, di conseguenza, di estendere il consenso in seno ai diversi partner. Tuttavia questo legame con gli interventi prioritari non è sistematico. Inoltre, siccome la cerchia degli invitati è ristretta, appare limitato anche il rafforzamento del consenso.

Si pongono inoltre questioni in materia di gestione, efficacia e utilità dei risultati di tale Convegno, in considerazione del modo diverso dei partner di concepire i ruoli. A tale riguardo la SEFRI è del parere che ciascun partecipante sia responsabile dei provvedimenti da prendere e che non sia compito suo incoraggiarne l'attuazione né diffonderne maggiormente i risultati o vigilare sistematicamente sugli stessi. Di parere diverso sono invece numerose persone interpellate degli altri partner, le quali nutrono chiare aspettative nei confronti della SEFRI quanto ai provvedimenti che dovrebbero far seguito al Convegno. Va comunque osservato che taluni risultati sono talvolta ripresi dalla SEFRI, dalla CFFP o da un gruppo di lavoro.

4 Qualità del partenariato nella gestione strategica

Riassunto: Il partenariato in materia di formazione professionale è parzialmente adeguato nel quadro della gestione strategica. I partner della formazione professionale riescono a determinare congiuntamente delle priorità e degli obiettivi strategici a corto o medio termine. Tuttavia, i responsabili non sono specificati; attualmente mancano inoltre una visione e una strategia più a lungo termine, nonché una volontà di svolgere una gestione completa che preveda il controllo degli interventi definiti.

Il presente capitolo risponde alla seconda domanda della valutazione, vale a dire: come giudicare la qualità del partenariato nella gestione strategica. Ciò riguarda la

⁵³ Per quanto concerne la scelta dei partecipanti, le grandi organizzazioni mantello hanno beneficiato inizialmente di un'autonomia relativamente vasta poiché ricevevano un contingente d'inviti da distribuire a loro piacimento fra i loro membri. Preoccupata di rendere più visibile il suo ruolo di organizzatrice del Convegno e di rafforzare la rappresentatività delle Oml in tali occasioni, la SEFRI ha modificato questa prassi nel 2014: attualmente essa assegna soltanto da due a tre inviti alle grandi organizzazioni mantello e distribuisce la maggior parte degli inviti direttamente a Oml ritenute importanti secondo criteri precisi (p. es. numero di contratti di tirocinio in seno ad associazioni professionali).

capacità dei partner di fissare da un lato degli assi di sviluppo strategici (cap. 4.1), dall'altro di seguire l'attuazione (cap. 4.2).

4.1 Definizione limitata degli assi strategici

In questo capitolo è valutata la capacità del partenariato di definire assi strategici adeguati. In un primo tempo sono valutati gli interventi prioritari definiti dai partner della formazione professionale (n. 4.1.1), dopodiché il loro coinvolgimento in una visione e strategia a più lungo termine (n. 4.1.2).

4.1.1 Interventi prioritari

La definizione di assi strategici per la formazione professionale è realizzata dai partner nel quadro dell'Incontro nazionale sulla formazione professionale. Il fatto che i partner siano capaci di definire congiuntamente gli assi e i settori degli interventi prioritari è un segno positivo sul funzionamento del partenariato nella gestione strategica. Tuttavia il ruolo e le responsabilità dei diversi attori non sono precisati, cosa che pone problemi dal profilo dell'attuazione (n. 4.2.1).

Nel 2014 sono state definiti quattro interventi prioritari:

- formazione professionale superiore;
- maturità professionale e ammissione alle scuole universitarie professionali (SUP);
- diploma professionale per adulti;
- orientamento professionale, universitario e di carriera.

Nel quadro della definizione di questi interventi prioritari, la SEFRI ha coinvolto tempestivamente i partner partecipanti all'Incontro, cosa che si rivela vantaggiosa per il partenariato e che rafforza le opportunità di successo sul piano dell'attuazione. In precedenza, nel quadro delle Conferenze sui posti di tirocinio era abitualmente la Confederazione e in particolare il capo del DEFR a decidere le tematiche che sarebbero state comunicate ai partner. In previsione dell'Incontro 2014, la SEFRI ha innanzitutto interrogato i partner riguardo ai temi ritenuti da essi prioritari e, su tale base, ha proposto i quattro interventi prioritari summenzionati. L'analisi di questo processo indica che le proposte pervenute erano state considerate in modo sistematico dalla SEFRI. Quest'ultima non ha tuttavia comunicato ai suoi partner le ragioni delle sue scelte. Numerose persone interrogate hanno deplorato questa mancanza di trasparenza del processo, dato il notevole impegno profuso dalle loro organizzazioni che, per elaborare le loro proposte, avevano ad esempio interpellato tutti i loro membri.

Il capo del DEFR e la SEFRI tengono conto delle proposte dei partner e organizzano l'Incontro nazionale sulla formazione professionale in modo flessibile. Non è invece dato di sapere se il maggior coinvolgimento dei partner sia consolidato: si è infatti deciso che la procedura seguita per l'Incontro 2014 non sarebbe stata ripresa per quello del 2015 poiché gli interventi precedentemente stabiliti rimanevano

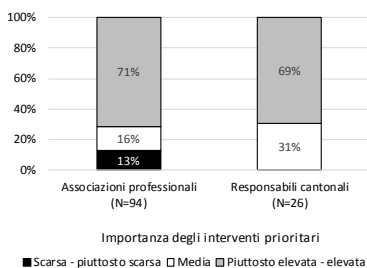
d'attualità; inoltre taluni Cantoni e Oml hanno affermato che una definizione annuale degli interventi comporterebbe oneri lavorativi troppo elevati e che, per mancanza del tempo e dei mezzi necessari, l'attuazione avverrebbe soltanto in parte.

Le persone interrogate ritengono che gli interventi prioritari siano adeguati e tengano conto delle preoccupazioni attuali degli attori della formazione professionale sul piano strategico; va comunque considerato che questi diversi settori degli interventi sono valutati in maniera differenziata dagli attori maggiormente coinvolti sul piano dell'attuazione (illustrazione 2). Mentre l'importanza del settore della formazione professionale superiore è stata valutata da elevata a molto elevata dal 69 per cento dei capi degli uffici cantonali responsabili della formazione professionale interrogati telefonicamente e dal 71 per cento delle associazioni professionali partecipanti all'inchiesta online, gli altri interventi prioritari sono stati valutati dai medesimi interpellati come meno importanti, salvo un'eccezione⁵⁴. Le associazioni professionali sono inoltre più critiche rispetto ai Cantoni: due dei quattro interventi prioritari sono valutati d'importanza minore rispettivamente dal 30 per cento e dal 34 per cento delle associazioni. Otto dei 26 capi degli uffici cantonali responsabili della formazione professionale ritengono che i quattro settori d'intervento prioritari coprano l'insieme dei temi importanti, ma numerosi responsabili cantonali sono del parere che nelle priorità dovrebbero figurare ulteriori tematiche: si tratta segnatamente della riduzione della complessità del sistema, del chiarimento dei ruoli degli attori e di una migliore integrazione delle persone più deboli.

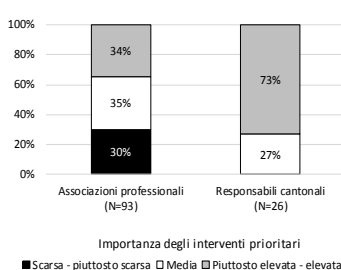
Illustrazione 2

Importanza degli interventi prioritari per le associazioni professionali e i Cantoni

Formazione professionale superiore

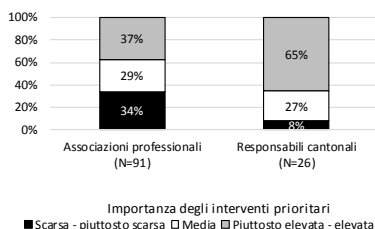


Maturità professionale e ammissione alle SUP

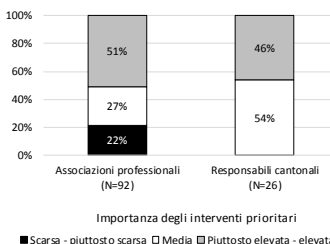


⁵⁴ Il 73% delle persone interrogate nei Cantoni valuta da elevata a molto elevata l'importanza dell'intervento relativo alla maturità professionale e all'ammissione alle SUP.

Diploma professionale per adulti



Orientamento professionale, universitario e di carriera



Fonte: inchiesta online presso associazioni professionali e colloqui telefonici presso capi degli uffici cantonali responsabili della formazione professionale

4.1.2 Visione e strategia a lungo termine

Gli interventi prioritari stabiliti nel quadro dell'Incontro nazionale sulla formazione professionale si iscrivono in una prospettiva a corto termine. Essi non presentano né una visione comune dei partner sull'evoluzione futura della formazione professionale né una strategia. Numerosi interlocutori deplorano l'assenza di questi due aspetti e ritengono che le iniziative prese qua e là accusino una mancanza di sistematicità, di coerenza e di lungimiranza nella loro elaborazione. Secondo il CPA, il Consiglio federale e la SEFRI potrebbero assumere un ruolo trainante nello sviluppo di una visione o di una strategia; va però detto che essi non sono gli unici responsabili di questa lacuna. Per i partner risulta in effetti più semplice accordarsi in merito a uno o l'altro intervento prioritario invece di sviluppare a più mani una prospettiva di come si presenterà o dovrebbe presentarsi la formazione professionale nei prossimi decenni. L'attuale tendenza di taluni attori a non ricercare attivamente un consenso nel quadro del partenariato e, in presenza di contrasti, a intervenire rapidamente sul piano politico, renderebbe molto difficile l'elaborazione comune di questo compito.

Per talune persone interrogate spetta chiaramente alla SEFRI assicurare questo ruolo sul piano strategico e garantire segnatamente che le conoscenze derivanti dalla ricerca⁵⁵, nonché dal monitoraggio dell'educazione (rapporto sull'educazione in

⁵⁵ Questa constatazione va iscritta nella prospettiva della recente *Valutazione della ricerca sulla formazione professionale SEFRI*, contenente una raccomandazione che propone il rafforzamento della governance mediante una chiara ripartizione dei compiti e dei ruoli degli organi interessati, nonché un maggiore coinvolgimento dei partner della formazione professionale nel programma di promozione. Secondo questo rapporto, per rafforzare tale coinvolgimento è necessario che un organo – composto dai partner della formazione professionale (p. es. la CFFP) – partecipi alla selezione dei temi di ricerca prioritari (*Fonte:* Valutazione della ricerca sulla formazione professionale SEFRI. Comunità di lavoro econcept AG e prof. Philipp Gonon, Cattedra di formazione professionale, Istituto di scienze dell'educazione, Università di Zurigo, 24 aprile 2015).

Svizzera⁵⁶) siano trattate correttamente negli organi della formazione professionale e integrati in una visione coerente di quest'ultima. Va osservato che, in una recente valutazione concernente la ricerca sulla formazione professionale⁵⁷ commissionata dalla SEFRI, è stata segnatamente raccomandata una migliore utilizzazione dei risultati della ricerca per lo sviluppo e la gestione della formazione professionale. Per il momento la gestione della SEFRI avviene in termini essenzialmente operativi (in funzione del numero di ordinanze sulla formazione professionale di base) e insufficientemente strategici (mancanza di obiettivi di sviluppo a medio o a lungo termine). In tale contesto il ruolo sussidiario ma essenzialmente strategico attribuito alla Confederazione⁵⁸ è esercitato con eccessiva moderazione.

Gli interventi prioritari fissati dai partner della formazione professionale e il corrispondente processo non presentano alcun nesso evidente o sistematico con gli obiettivi comuni di politica della formazione⁵⁹ per lo spazio formativo svizzero⁶⁰, i quali sono fissati dal DEFR e dalla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), quindi senza le Oml. Tali obiettivi politici comuni alla Confederazione e ai Cantoni, fissati dal 2011 e riveduti di principio ogni quadriennio, presentano il vantaggio di coprire l'insieme della formazione e di includere già una visione a medio termine. Tuttavia non è stabilito in quale misura questi obiettivi politici, segnatamente quelli concernenti la formazione professionale, siano discussi con tutti i partner (Oml incluse) o ripresi dagli stessi nel quadro dell'Incontro nazionale sulla formazione professionale e della CFFP. Una visione della formazione professionale ha senso unicamente se è connessa con la visione del settore della formazione accademica o, addirittura, se è armonizzata con la stessa. Tuttavia, malgrado la presenza di obiettivi politici comuni, spesso questi settori sono ancora in concorrenza tra loro per l'assegnazione dei finanziamenti e questo anche all'interno della SEFRI medesima. Numerosi collaboratori della SEFRI interpellati hanno indicato che l'elaborazione del messaggio ERI 2017–2020 è stata improntata prevalentemente su trattative interne per la ripartizione delle risorse disponibili, piuttosto che su discussioni riguardanti le priorità o gli obiettivi comuni. Di conseguenza, per ora su questo aspetto non si riscontrano possibili vantaggi derivanti dalla fusione dei settori della formazione professionale e della formazione accademica in seno alla SEFRI.

⁵⁶ Il primo rapporto pilota è stato pubblicato nel 2006 e i successivi nel 2010 e nel 2014. Il rapporto sull'educazione è stato elaborato dal Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa (CSRE) su mandato della SEFRI e della CDPE e raccoglie le conoscenze recenti sul sistema educativo svizzero. Fondato su dati raccolti dalla ricerca, dalla statistica e dall'amministrazione, esso include tutti i livelli d'insegnamento, dalla scolarità obbligatoria alla formazione continua (p. es., Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa (CSRE) (ed.), *Rapporto sul sistema educativo svizzero 2014*. Aarau).

⁵⁷ Valutazione della ricerca sulla formazione professionale SEFRI. Comunità di lavoro econcept AG e prof. Philipp Gonon, Cattedra di formazione professionale, Istituto di scienze dell'educazione, Università di Zurigo. 24 aprile 2015

⁵⁸ Messaggio concernente la LFPr, FF **2000** 4957, 4970 e 4997 e art. 4 LFPr

⁵⁹ Sfruttamento ottimale delle potenzialità. Dichiarazione 2015 sugli obiettivi comuni di politica della formazione per lo spazio formativo svizzero. DEFR e CDPE, 18 maggio 2015.

⁶⁰ Art. 61a cpv. 1 Cost.

4.2 Gestione degli assi strategici che presentano lacune

In questa sede sono dapprima esaminate le modalità di controllo e di gestione degli interventi prioritari definiti dai partner (n. 4.2.1); la seconda parte (n. 4.2.2) verte sull'attuazione degli interventi da parte dei partner.

4.2.1 Gestione e controllo degli interventi prioritari

I partner della formazione professionale non esercitano né un controllo né una gestione degli interventi prioritari stabiliti in comune. Dai colloqui condotti dal CPA e dalle analisi di documenti è emersa l'assenza di una visione d'insieme delle misure avviate dai diversi partner come pure di un controllo comune. Soltanto alcuni progetti strategici nell'ambito dei quali la Confederazione riveste un ruolo chiave sono gestiti dai partner, segnatamente dalla CFFP la quale è maggiormente coinvolta a tale riguardo. Generalmente le misure prese dai Cantoni e dalle Oml non sono note.

Il solo strumento attualmente disponibile è un bilancio annuale delle misure avviate⁶¹, stilato dalla SEFRI nel quadro della preparazione dell'Incontro nazionale sulla formazione professionale. Tale bilancio non sembra tuttavia essere utilizzato e presenta troppe lacune per permettere una gestione adeguata. Pur contenendo alcune informazioni sulle misure prese (obiettivi, stato d'avanzamento, tappe ulteriori), i ruoli e le responsabilità dei partner non sono specificati, cosa che rende difficile qualsiasi controllo. Inoltre vi sono misure che scompaiono nel corso degli anni senza che si sappia se sono state concluse, sospese o abbandonate. Questo bilancio non è noto ai membri della CFFP né a numerosi collaboratori interrogati presso la SEFRI e non è reso pubblico.

Vi sono altre pubblicazioni che informano sull'attuazione di singole misure. I rapporti sull'educazione offrono ad esempio un bilancio sulla realizzazione degli obiettivi fissati dalla Confederazione e dai Cantoni. Va tuttavia ricordato che tali obiettivi sono fissati per l'insieme del settore della formazione e che soltanto una parte di essi concerne la formazione professionale⁶². Anche le valutazioni di misure specifiche quali il *Case management Formazione professionale*⁶³ contengono talvolta informazioni sullo stato di attuazione. Esse non consentono tuttavia una gestione delle misure strategiche fissate dai partner.

Nel sistema della formazione professionale, che delega ampiamente l'attuazione e si presume funzioni secondo un approccio dal basso verso l'alto (*bottom up*), si constata che la fruizione dell'informazione non è garantita. Questo si spiega essenzialmente con il fatto che nel quadro degli interventi prioritari non vi è un obbligo di agire e nemmeno vi sono responsabilità chiaramente fissate o una volontà di rafforzare la gestione. Numerosi rappresentanti di diversi partner interpellati ritengono che occor-

⁶¹ Incontro sulla formazione professionale 2014. Bilancio delle misure avviate. Documento interno (disponibile in ted. e franc.), SEFRI

⁶² Segnatamente i rapporti sull'educazione. Esempio: Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa (CSRE) (ed.), 2014, Rapporto sul sistema educativo svizzero 2014. Aarau

⁶³ L'elenco completo delle valutazioni e degli studi è disponibile sul sito www.sefri.admin.ch.

rerebbe valorizzare maggiormente importanti progetti svolti dai Cantoni o dalle Oml, spesso finanziati dalla Confederazione. In genere tali progetti non vengono sfruttati eccetto, talvolta, per un articolo nell'ambito di pubblicazioni specifiche sulla formazione⁶⁴. Dai più recenti lavori della CFFP riguardanti l'elaborazione di una carta del partenariato emerge l'assenza di una volontà gestionale. I principi di collaborazione⁶⁵ sono classificati secondo le categorie «pianificare, decidere, agire» tralasciando così il quarto elemento che completa ogni ciclo di gestione, vale a dire il controllo.

Il partenariato è confrontato con i suoi limiti a causa della difficoltà di conciliare il rispetto dell'indipendenza degli attori con la ricerca di una maggiore coerenza delle misure mediante un rafforzamento della gestione. Un'adeguata gestione dell'attuazione di progetti è però ipotizzabile anche in considerazione delle competenze e responsabilità dei diversi partner, fermo restando che vi sia una corrispondente volontà politica come pure la volontà dei partner principali⁶⁶, una chiara ripartizione dei compiti dei diversi attori nell'attuazione degli interventi strategici, nonché una più chiara definizione legale delle competenze gestionali e di controllo. La Confederazione usufruisce tuttavia con grande moderazione delle sue attuali possibilità gestionali. Al riguardo vanno menzionati gli attuali lavori della Delegazione delle finanze, fondati su un audit del CDF; tali lavori indicano che, anche laddove le sue competenze di gestione sono relativamente chiare (in materia finanziaria), la Confederazione non le esercita pienamente⁶⁷.

4.2.2 Attuazione differenziata da parte dei partner

L'attuazione degli ambiti degli interventi prioritari definiti dai partner nel quadro dell'Incontro nazionale sulla formazione professionale è differenziata e vi si riscontrano i limiti del partenariato menzionati nel capitolo precedente.

Ciascun attore è libero di agire nel suo settore di competenze, cosa che permette di adeguare i provvedimenti alle realtà locali ma che, nel contempo, non permette di assicurare un'attuazione sistematica degli interventi. I risultati dei colloqui telefonici con i capi degli uffici cantonali e dell'inchiesta online condotta presso le associazioni professionali rivelano che quanto più un intervento prioritario è considerato importante dagli attori, tanto più gli stessi dichiarano di aver preso corrispondenti misure concrete e che i Cantoni sono in genere più attivi delle associazioni professionali.

⁶⁴ Per esempio, Newsletter QUALITÀ (pubblicazione trimestrale), News SEFRI (pubblicazione mensile) o rivista PANORAMA (pubblicata sei volte all'anno).

⁶⁵ Verbale della riunione della CFFP del 25 settembre 2014. Tali principi sono stati distribuiti ai partecipanti al Convegno dei partner della formazione professionale 2015.

⁶⁶ Nel quadro dei colloqui telefonici presso i capi degli uffici cantonali responsabili della formazione professionale, 17 hanno espresso l'auspicio che la SEFRI utilizzi maggiormente le sue competenze in materia di gestione strategica, nonché nello sviluppo delle professioni e quattro hanno valutato l'attuale gestione della SEFRI come insufficiente.

⁶⁷ CDF: Valutazione della vigilanza nel settore dei sussidi destinati alla formazione professionale, Segreteria di Stato della formazione, della ricerca e dell'innovazione. Rapporto d'esame, 15 agosto 2013 (disponibile in ted., non pubbl.)

Per quanto concerne i Cantoni, la CSFP riprende negli obiettivi annuali i temi stabiliti dall'Incontro, cosa che permette di migliorare l'attuazione e il coordinamento delle misure. Dal 69 all'88 per cento dei Cantoni dichiara di aver preso delle misure in funzione dei quattro interventi prioritari definiti nel 2014. Sul piano delle Oml l'attuazione è molto eterogenea. Talune lanciano progetti direttamente connessi con gli ambiti degli interventi prioritari; molte altre restano invece inattive. Secondo l'inchiesta online condotta dal CPA, la percentuale delle associazioni professionali attive è compresa tra il 20 e il 71 per cento secondo gli interventi prioritari. La percentuale più elevata riguarda l'intervento in materia di formazione professionale superiore. Essa è invece inferiore al 33 per cento per gli altri interventi prioritari, mentre il 13 per cento delle associazioni professionali dichiara di non aver adottato alcuna misura negli ambiti degli interventi prioritari⁶⁸. Taluni progetti connessi agli ambiti degli interventi prioritari sono anche a carico delle associazioni mantello, le quali analizzano l'opportunità di lanciare misure in tutti i settori d'intervento valutati come prioritari.

La politicizzazione della tematica riveste un ruolo importante nell'attuazione delle diverse misure. Ad esempio, la votazione del 9 febbraio 2014 sull'immigrazione in massa ha avuto l'effetto di accelerare tutti i progetti relativi alla formazione professionale delle persone indigene, inclusi quelli relativi ai diplomi professionali per adulti. Per molti anni, prima che questa tematica fosse maggiormente politicizzata, il settore della formazione professionale superiore non ha denotato grandi sviluppi.

Ciascun partner ritiene che gli altri partner dovrebbero essere maggiormente coinvolti nell'esecuzione delle misure. Secondo la SEFRI, i Cantoni e le Oml si attendono troppo che la Confederazione attui gli interventi prioritari stabiliti dai partner, mentre invece spetterebbe a questi ultimi assumersene la responsabilità. Numerosi interrogati rappresentanti dei Cantoni e delle Oml ritengono che la Confederazione dovrebbe agevolare l'attuazione degli interventi prioritari. Quest'ultimi andrebbero segnatamente discussi in seno al Convegno dei partner della formazione professionale affinché in seguito possano essere comunicati e concretizzati. In ogni caso questa discussione non è condotta in modo sistematico e anche quando essa ha luogo manca un processo o un organo incaricato del proseguimento dei lavori, della loro gestione e della loro comunicazione.

Attualmente, a prescindere dall'informazione mirata, ma non sistematica, sulle possibilità di un sostegno finanziario della Confederazione per progetti elaborati dai Cantoni e dalle Oml, non esistono strumenti o misure che permettano di favorire un migliore orientamento strategico dei progetti. In tale contesto, da diversi anni in seno alla SEFRI e alla CFFP si svolgono discussioni affinché i progetti finanziati sulla base degli articoli 54 e 55 LFPr siano maggiormente in linea con gli ambiti degli interventi prioritari fissati negli Incontri. Per ora la SEFRI talvolta ha comunicato attivamente la possibilità di lanciare progetti (*match prof*, *Case management Formazione professionale* o diplomi professionali per adulti).

⁶⁸ Va osservato che le associazioni professionali che hanno risposto all'inchiesta online sono probabilmente quelle che si rivelano già potenzialmente le più attive nel quadro del partenariato. È quindi probabile che la quota di Oml che ha adottato misure in realtà sia minore.

La SEFRI resta passiva nei confronti delle strutture che hanno maggiori difficoltà a impegnarsi nell'attuazione (presentazione di progetti, presenza alle commissioni e alle manifestazioni) e a farsi sentire. Siccome è il mercato del lavoro a determinare l'importanza delle professioni e quindi delle associazioni professionali, la SEFRI ritiene di non essere tenuta a impegnarsi maggiormente nei confronti delle strutture piccole o meno professionali. Chiaramente, le Oml che dispongono di strutture professionali presentano numerosi vantaggi, segnatamente sul piano dello sviluppo delle professioni. La professionalizzazione del sistema comporta però anche il rischio di allontanarsi troppo dalla prassi, ossia dalla realtà delle associazioni professionali regionali e delle imprese. Inoltre talvolta si rivelerebbe difficile conciliare gli interessi del settore con gli interessi economici dell'associazione (p. es. nell'organizzazione di corsi).

5 Qualità del partenariato nell'attuazione di progetti

Riassunto: Nell'attuazione di progetti il partenariato si rivela complesso e oneroso dal profilo del tempo e delle risorse. Ciononostante in tale contesto la collaborazione funziona complessivamente bene. La Confederazione ha possibilità gestionali limitate di cui usufruisce in genere con moderazione e coinvolgendo tutti i partner, in sintonia con il principio del partenariato. I Cantoni e le Oml hanno aspettative contraddittorie nei confronti della Confederazione: da un lato, le chiedono di esercitare un maggiore controllo, soprattutto in caso di difficoltà; dall'altro, quando è attiva le rimproverano di intervenire troppo o di favorire l'uno o l'altro partner. Una certa mancanza di disponibilità al compromesso tende tuttavia a bloccare progetti nell'ambito dei quali due partner con interessi divergenti si affrontano e la Confederazione non vuole assumere un ruolo direttivo.

Il presente capitolo risponde alla terza domanda della valutazione, concernente la qualità del partenariato nell'attuazione di progetti in cui la Confederazione esercita un ruolo chiave. Tale questione è stata esaminata in primo luogo mediante due analisi di casi: la prima riguarda la riforma delle professioni, nell'ambito della quale il CPA si è chinato essenzialmente sulla collaborazione tra la Confederazione e le Oml (n. 5.1), senza tuttavia trascurare i Cantoni a causa dei loro compiti esecutivi; la seconda si concentra sul progetto *Case management Formazione professionale* con lo scopo di esaminare la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni (n. 5.2). Infine sono brevemente esposti due altri temi analizzati che sono stati menzionati a più riprese dalle persone interpellate nel quadro dei colloqui e delle inchieste per descrivere il funzionamento del partenariato e qualificarlo: si tratta delle procedure di qualificazione e del sostegno di progetti da parte della Confederazione (n. 5.3). L'allegato al rapporto fornisce informazioni dettagliate su tali progetti⁶⁹.

⁶⁹ Allegato al rapporto, n. 7–10

5.1 Gestione moderata nell'ambito della riforma delle professioni

L'entrata in vigore della LFPr nel 2004 ha reso necessario l'adeguamento o la sostituzione del disciplinamento relativo alla formazione professionale. Nel quadro di tale riforma è stato necessario elaborare per ciascuna professione un'ordinanza sulla formazione professionale di base (OFor) e un piano di formazione⁷⁰. Scopo di tale riforma delle professioni era segnatamente di adeguare le formazioni professionali di base alle esigenze future⁷¹; a tal fine i partner hanno il compito permanente di esaminare costantemente – almeno ogni cinque anni – le formazioni⁷².

Ciascuno dei tre partner (Confederazione, Cantoni e Oml) è coinvolto nella riforma delle formazioni professionali di base. Un'associazione professionale nazionale è responsabile per ciascuna delle formazioni professionali riconosciute a livello federale. Essa determina i contenuti della formazione, assicura la direzione operativa del progetto in caso di riforma e domanda alla SEFRI di emanare una OFor. Oltre a essere competente per l'emanazione delle OFor, la SEFRI assicura la direzione strategica dei progetti di riforma apportandovi le sue conoscenze del sistema. I Cantoni sono responsabili dell'esecuzione delle OFor e accompagnano anch'essi il processo di riforma. È inoltre istituita una commissione di riforma per gestire la riforma di una formazione professionale di base⁷³. Essa è composta da rappresentanti dell'associazione professionale competente, della SEFRI, dei Cantoni, degli insegnanti e, talvolta, dell'accompagnamento pedagogico (IUFFP o altri operatori).

Inizialmente la Confederazione ha sottovalutato l'ampiezza e la complessità della riforma delle professioni, la quale ha richiesto il doppio del tempo previsto mentre gli strumenti necessari sono stati elaborati strada facendo. Quando è apparso evidente che, a causa delle risorse limitate dei partner, la riforma delle oltre 200 formazioni professionali di base non poteva essere portata a termine entro i cinque anni⁷⁴ fissati dalla LFPr, i partner hanno elaborato il *masterplan* «Formazione professionale di base»⁷⁵. Questo documento prevedeva che l'inizio di una riforma non poteva essere deciso da un solo partner ma doveva essere negoziato tra tutti i partner in considerazione delle risorse disponibili. Fra gli altri strumenti chiave elaborati dalla SEFRI figurano il *Manuale delle ordinanze* del 2007⁷⁶ e il *Testo di riferimento* del 2012. Il manuale espone le tappe dell'elaborazione di una nuova OFor rinviando a documenti e strumenti d'ausilio supplementari. Il testo di riferimento mira a uniformare la

⁷⁰ Le OFor e i regolamenti anteriori fissano i principi relativi a una professione, p. es. gli obiettivi, le esigenze e la procedura di qualificazione della formazione corrispondente. Il piano di formazione definisce i contenuti della formazione.
Sito Internet della Formazione professionale svizzera: www.bch-fps.ch [stato il 9 settembre 2015]

⁷¹ Messaggio concernente la LFPr, FF **2000** 4957 5023

⁷² SEFRI, 2012: Testo di riferimento per le ordinanze della SEFRI sulla formazione professionale di base. Berna, stato il 1° gennaio 2014 (disponibile in ted. e franc.).

⁷³ Il controllo periodico ulteriore della professione è affidato in seguito a una commissione per lo sviluppo professionale e la qualità, che succede alla commissione di riforma.

⁷⁴ Art. 73 cpv. 1 LFPr

⁷⁵ UFFT, 2008: Masterplan «Formazione professionale di base», rapporto intermedio, Berna, ottobre 2008 (disponibile in ted. e franc.).

⁷⁶ UFFT 2007: Manuale delle ordinanze, Guida per la realizzazione di un'ordinanza sulla formazione professionale di base. Berna, 4ª edizione riveduta

presentazione delle OFor e a rafforzare la certezza del diritto siccome tutte le disposizioni contenenti norme di diritto sono ormai riunite nell'OFor.

Questi tre strumenti hanno permesso di gestire le numerose riforme delle professioni previste e di strutturarle individualmente. Essi hanno inoltre definito chiaramente le competenze dei partner e garantito il loro adeguato coinvolgimento nel processo di riforma. L'elaborazione di questi strumenti nel corso della riforma, in un contesto mutevole, ha destato tuttavia inquietudini e irritazione nei partner. Oggi tali strumenti sono apprezzati dalla maggioranza dei rappresentanti delle associazioni professionali e dei Cantoni interpellati. Tuttavia, la riforma di una formazione professionale di base costituisce un'impresa complessa e ambiziosa, particolarmente difficile per le associazioni professionali di piccole dimensioni che non dispongono di un'organizzazione professionale.

Nel quadro della riforma delle professioni, la Confederazione ha praticato in genere una gestione moderata, propria al sistema e conforme allo spirito del partenariato. Il margine di gestione della SEFRI si limita essenzialmente all'emanazione di ordinanze, mentre i testi di riferimento e i manuali, ad esempio, hanno carattere di mera raccomandazione. Attualmente tutte le ordinanze sono state emanate su richiesta di un'associazione professionale; la SEFRI non ha mai fatto uso della sua competenza di emanare OFor di propria iniziativa⁷⁷. Invero essa ha formulato istruzioni generali sulle riforme nel manuale, nel testo di riferimento e in altri documenti ma ha sempre coinvolto gli altri due partner nella relativa elaborazione, al fine di assicurare il massimo grado di accettazione. Questo modo di procedere può essere riconducibile a una certa diffidenza delle Oml nei confronti della gestione della Confederazione, emersa in particolare nel quadro dell'elaborazione degli strumenti. Tale diffidenza riflette un'attitudine ambivalente dei partner nei confronti della Confederazione, rivelata chiaramente dai colloqui: da un lato essi le chiedono di intervenire maggiormente, soprattutto in caso di difficoltà; dall'altro, le rimproverano di intervenire troppo quando prende misure. Inoltre la Confederazione sembra avere un atteggiamento di remissività di fronte all'opposizione. Di conseguenza rischia di trascurare i suoi compiti sistemici per favorire un partenariato pacifico.

In occasione dei colloqui condotti dal CPA, i partner hanno valutato come globalmente buona la loro collaborazione nel quadro della riforma delle professioni. A titolo d'esempio, oltre i quattro quinti delle associazioni professionali che hanno partecipato all'inchiesta online considerano che la SEFRI abbia contribuito al processo di riforma in maniera appropriata, tenendo conto delle richieste.

Benché il coinvolgimento di tutti i partner renda il processo complesso e oneroso, dai colloqui e dall'inchiesta online presso le associazioni professionali emerge che la riforma è globalmente riuscita. Essa non soltanto garantisce la qualità della formazione professionale di base ma, grazie a un riesame continuo, provvede anche a un costante adeguamento alle nuove esigenze. Questo adeguamento rimane tuttavia una sfida notevole se si considerano il periodo intercorrente tra l'avvio di una riforma e il rilascio dei primi diplomi che sanciscono la formazione professionale di base

⁷⁷ Art. 19 cpv. 1 LFPr

rimformata⁷⁸ e una certa mancanza di visione in prospettiva futura del settore. Inoltre in questi ultimi anni i partner hanno constatato una complessità crescente delle OFor. Benché sia difficile valutare in quale misura questa complessità sia riconducibile alla SEFRI o alle associazioni professionali nazionali, essa ha comportato uno squilibrio tra le esigenze applicabili a tutte le OFor e la relativa flessibilità auspicata nei confronti di alcune peculiarità regionali o specifiche di una professione.

5.2 Collaborazione di qualità nel Case management Formazione professionale

Il *Case management Formazione professionale* (CMFP) è stato lanciato nel 2006 in occasione della conferenza sui posti di tirocinio⁷⁹, allo scopo di portare al 95 per cento entro il 2015 il tasso di riuscita degli adolescenti e dei giovani adulti di almeno 25 anni d'età. Mentre il CMFP è stato lanciato su scala nazionale, la sua attuazione è stata attribuita ai Cantoni. La Confederazione li ha sostenuti in questo compito sui piani finanziario e amministrativo con l'elaborazione di condizioni quadro e strumenti adeguati. Secondo il quadro definito dalla Confederazione, il CMFP si rivolge ai giovani con molteplici difficoltà, il cui ingresso nel mondo del lavoro è seriamente compromesso. Il CMFP mira a definire misure appropriate per questi giovani e a coordinare gli attori coinvolti nella scelta di una professione e nella formazione professionale di base, facendo leva per quanto possibile sulle misure e gli strumenti esistenti a livello cantonale⁸⁰.

L'elaborazione del quadro nazionale del CMFP è durata circa due anni. Messa a punto dalla Confederazione, la prima versione che disciplinava segnatamente il sostegno finanziario del CMFP nei Cantoni è poi stata concretizzata su richiesta dei Cantoni e di concerto con essi. In questa fase sono stati definiti le esigenze minime (non cogenti) in materia di attuazione del CMFP, l'organizzazione nazionale del progetto e sette progetti di sostegno nazionali per l'elaborazione e lo sviluppo del CMFP nei Cantoni⁸¹. Per quanto riguarda il suo sostegno finanziario ai Cantoni, la Confederazione aveva previsto un importo di 20 milioni di franchi per il periodo 2008–2011. Per beneficiare di un finanziamento parziale da parte della Confederazione, i Cantoni dovevano presentare all'UFFT un concetto di realizzazione e adempiere quattro condizioni⁸².

L'elaborazione e lo sviluppo del CMFP nei Cantoni ha richiesto più tempo del previsto. Dal punto di vista del CPA, era legittimo che la Confederazione prolunga-

⁷⁸ Questo processo dura una decina di anni: la riforma di una formazione professionale di base richiede circa quattro anni e gli altri sei anni includono la fase di transizione e l'attuazione della formazione riformata fino al rilascio dei primi diplomi.

⁷⁹ La Conferenza sui posti di tirocinio nel 2014 ha preso il nome di Incontro sulla formazione professionale.

⁸⁰ UFFT, 2007: Il Case management Formazione professionale. Principi e attuazione nei Cantoni (disponibile in ted. e franc.).

⁸¹ CSFP / UFFT, 2008: Progetto di sostegno CSFP / UFFT Case management Formazione professionale (disponibile in ted. e franc.).

⁸² UFFT, 2007: Case Management Formazione professionale: La Confederazione sostiene i Cantoni nell'organizzazione e nello sviluppo del sistema. Corrispondenza dell'UFFT ai Cantoni del 20 dicembre 2007.

se il suo sostegno ai Cantoni durante una fase di consolidamento, nella prospettiva di un mantenimento a lungo termine del sistema. I primi bilanci relativi al CMFP, pubblicati nel 2010 e nel 2011⁸³, hanno suscitato, da un lato, reazioni assai contrastanti per quanto riguarda la sua comprensione e la sua attuazione nei Cantoni; dall'altro, essi rivelano che il suo mantenimento a lungo termine non è automatico per il fatto che taluni Cantoni hanno investito troppo pochi fondi propri nella fase di elaborazione e non sono sicuri di poter assumere autonomamente il finanziamento del CMFP una volta conclusi i sussidi federali. In vista del mantenimento a lungo termine del CMFP nei Cantoni, a partire dal 2010 l'UFFT ha annunciato una fase di consolidamento per il periodo 2012–2015, per il quale la Confederazione ha deciso di attribuire un aiuto finanziario supplementare di 15,5 milioni di franchi. Conferito in maniera digressiva, tale aiuto era parimenti corredato di condizioni. La Confederazione non ha previsto di sostenere finanziariamente il CMFP dopo il 2015⁸⁴.

La Confederazione è riuscita, nell'insieme, a mantenere l'equilibrio tra gestione e autonomia cantonale durante l'elaborazione e lo sviluppo del CMFP. Gli strumenti da essa elaborati, in parte in collaborazione con i Cantoni, si sono rivelati efficaci e appropriati. Secondo le persone interpellate lo scambio di esperienze a livello nazionale tra i responsabili cantonali del CMFP si è rivelato uno strumento di gestione particolarmente importante. L'unico bersaglio mancato dalla Confederazione e dai Cantoni è costituito dall'attuazione di un'applicazione informatica nazionale di *case management*, la cui sopravvivenza è attualmente in forse.

Considerando il gruppo target molto specifico (i giovani che presentano molteplici difficoltà) e la gravità più o meno elevata del problema secondo i Cantoni, numerosi Cantoni hanno apprezzato la flessibilità di cui hanno potuto usufruire nella realizzazione del CMFP. Dal profilo del CPA, il quadro relativamente flessibile del CMFP ha permesso di tener conto delle differenti situazioni tra i Cantoni, ma ha anche comportato una notevole varietà dei sistemi di CMFP.

La collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni nel quadro del CMFP ha funzionato complessivamente bene. Benché l'organizzazione del progetto prevedesse un coordinamento regolare tra la CSFP e la SEFRI, talvolta tale coordinamento era del tutto assente. La SEFRI era infatti maggiormente in contatto con i Cantoni durante la fase di attuazione. Pur avendo generato incertezze per quanto riguarda le singole competenze, queste lacune di coordinamento non hanno compromesso il progetto. In alcuni Cantoni ha inoltre sollevato una certa inquietudine l'impressione di un leggero cambiamento delle esigenze che dovevano essere adempiute dal CMFP nel corso della definizione delle condizioni quadro nazionali.

Il CMFP beneficia globalmente di un forte sostegno presso i rappresentanti dei Cantoni e della Confederazione interpellati. Esso è riuscito a imporsi nella misura in cui tutti i Cantoni l'hanno attuato e circa la metà di essi gli han conferito continuità.

⁸³ UFFT, 2010: Case Management Formazione professionale. Rapporto di monitoraggio 2010: stato del progetto. Berna (disponibile in franc.)

Landert, Charles, 2011: Progetto nazionale Case Management Formazione professionale. Rapporto di valutazione dell'attuazione. Berna, Landert Partner, giugno 2011 (disponibile in ted.).

⁸⁴ Parere del Consiglio federale del 14 agosto 2013 sull'interpellanza Fetz del 19 giugno 2013 (13.3481 «Case management formazione professionale. Futuro ruolo e finanziamenti della Confederazione»).

Attualmente 24 Cantoni si trovano nella fase di consolidamento e un Cantone in una fase pilota. Un altro Cantone ha soppresso il CMFP dal 2014 per ragioni di risparmio. Dal sondaggio svolto presso i Cantoni è emerso che 12 di essi hanno integrato il CMFP nella loro regolamentazione, sei altri sono fiduciosi quanto al proseguimento del sistema dopo il 2015 e cinque non hanno ancora affrontato la questione.

Per alcuni Cantoni il mantenimento del CMFP a lungo termine rappresenta una sfida. Numerosi loro rappresentanti interrogati ritengono anche che sarà difficile proseguire il coordinamento nazionale del CMFP allo stesso livello senza l'aiuto della Confederazione. Queste critiche non sono condivise da numerose persone interrogate, prevalentemente rappresentanti della Confederazione ma anche dei Cantoni, secondo cui era chiaro sin dall'inizio che la partecipazione finanziaria dello Stato sarebbe stata temporanea e che i Cantoni hanno avuto l'occasione di integrare il sistema nelle proprie strutture. L'abbandono di progetti CMFP cantonali non può quindi essere imputato alla Confederazione.

5.3 Altri progetti

Il presente sottocapitolo illustra due altri settori della collaborazione operativa tra i partner: la semplificazione delle procedure di qualificazione e il sostegno di progetti ai sensi degli articoli 54 e 55 LFPr. In questa sede non sono state effettuate analisi di casi approfondite ma sono stati formulati apprezzamenti generali relativi al funzionamento del partenariato in tali settori.

5.3.1 Blocco nel quadro della semplificazione delle procedure di qualificazione

Le procedure di qualificazione (PQ, prima «esami») sono definite per ciascuna professione nelle OFor. Esse consistono nel verificare l'esistenza di qualificazioni professionali. Conformemente alla LFPr, il Consiglio federale fissa le condizioni relative alle PQ e ne assicura la qualità e la comparabilità⁸⁵. L'associazione professionale responsabile della professione determina l'organizzazione della PQ nel quadro delle sue competenze inerenti al contenuto delle formazioni. I Cantoni provvedono affinché le PQ abbiano luogo⁸⁶ e ne assicurano la vigilanza⁸⁷.

La molteplicità e la complessità delle PQ sono aumentate negli ultimi anni, cosa che complica notevolmente la loro organizzazione e il loro finanziamento da parte dei Cantoni. Secondo diversi interpellati, per tale ragione i Cantoni avevano chiesto per primi una semplificazione delle PQ. Le associazioni professionali avevano assicurato il loro sostegno a tale proposito, benché in parte con scarso entusiasmo.

Malgrado il problema della complessità crescente delle PQ e del conseguente aumento degli oneri sia noto da tempo e sebbene tutti i partner riconoscano la necessità di porvi rimedio, l'impresa si rivela difficile. La collaborazione dei partner a tale

⁸⁵ Art. 34 cpv. 1 LFPr

⁸⁶ Art. 40 cpv. 1 LFPr

⁸⁷ Art. 24 cpv. 3 lett. c LFPr

riguardo ha mostrato che non basta dar prova di comprensione per la situazione degli uni e degli altri ma che una disponibilità al compromesso è indispensabile. Se questa manca, i progetti elaborati dal partenariato rischiano di essere bloccati.

Dai colloqui condotti dal CPA sono inoltre emersi punti di vista e interessi divergenti tra le associazioni professionali e i Cantoni: questi ultimi hanno l'impressione che le PQ siano definite unilateralmente dalle Oml, mentre sono invece loro a doverne assumere i costi. Pur manifestando una certa comprensione nei confronti dei Cantoni, dal canto loro le associazioni professionali sottolineano che le differenze tra i Cantoni riguardo all'attuazione delle PQ contribuiscono alla loro complessità. Talune associazioni professionali temono inoltre che gli sforzi destinati a semplificare le PQ conducano a modelli teorici lontani dalla prassi e a prescrizioni pedagogiche. Numerose associazioni professionali sono contrarie a prescrizioni vincolanti ed esigono dai Cantoni la maggiore trasparenza possibile riguardo ai costi reali delle PQ.

In materia di gestione la Confederazione ha lanciato progetti e ne ha preso a carico la direzione strategica. Dopo aver ordinato una valutazione delle PQ⁸⁸, essa ha lanciato un primo progetto di semplificazione delle PQ coinvolgendo l'insieme dei partner. Tale progetto ha prodotto i primi risultati con l'elaborazione di numerosi strumenti secondari (p. es. un modello di riferimento per le disposizioni di esecuzione relative alla PQ). L'obiettivo primario di semplificare le PQ ha consentito di sviluppare unitamente all'IUFFP un approccio che va comunque esaminato nel quadro di un nuovo progetto che coinvolga tutti i partner. Questo progetto dovrebbe essere portato a termine entro metà 2016 ma la sua conclusione è attualmente incerta. La CFFP lo segue per la prima volta in veste di gruppo di gestione.

Secondo numerose persone interrogate presso i Cantoni e le Oml, nel quadro dei progetti di semplificazione delle PQ la SEFRI ha sottovalutato il bisogno di chiarimento interno dei suoi partner dando istruzioni esigenti riguardanti gli strumenti da elaborare e lo scadenziario del progetto. Va inoltre osservato che le difficoltà relative ai progetti di PQ sono riconducibili non soltanto ai punti di vista diversi delle associazioni professionali e dei Cantoni, bensì anche alle opinioni che dividono le associazioni professionali tra loro e i Cantoni tra loro.

5.3.2 Margine di gestione poco sfruttato nella promozione di progetti

Conformemente agli articoli 54 e 55 LFPr la Confederazione subsidia progetti di sviluppo della formazione e delle prestazioni particolari di interesse pubblico. Essa destina a tali progetti il 10 per cento della sua partecipazione totale al finanziamento pubblico della formazione professionale⁸⁹.

Con la *Direttiva per la concessione di contributi federali* per i progetti di cui agli articoli 54 e 55 LFPr, la SEFRI impone un quadro uniforme per la promozione di progetti. Sembra tuttavia che i criteri di assegnazione non siano chiari per taluni

⁸⁸ B,S,S, 2010: Valutazione delle procedure di qualificazione nella formazione professionale iniziale, Rapporto finale. Basilea, 14 aprile 2010 (disponibile in ted.).

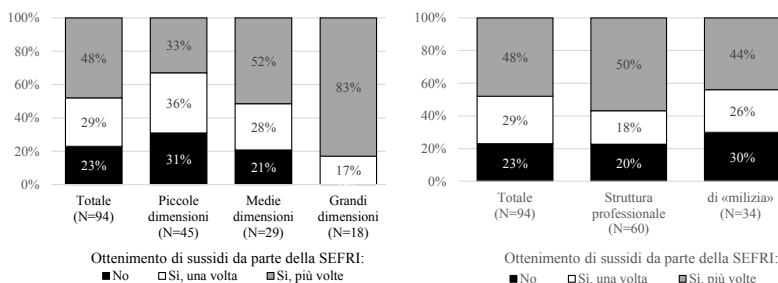
⁸⁹ Art. 59 cpv. 2 LFPr

richiedenti che ritengono di non essere sufficientemente informati delle eventuali modifiche. Secondo i rappresentanti delle Oml e dei Cantoni interrogati, negli ultimi anni è diventato più difficile ottenere fondi per progetti: la SEFRI avrebbe assunto un approccio molto tecnico nel trattamento delle richieste, le quali vanno pertanto motivate nei dettagli, cosa che richiede notevoli oneri lavorativi supplementari. La SEFRI afferma da parte sua di attenersi alle direttive in materia di concessione dei contributi e di informare gli interessati delle modifiche, le quali mirano a estendere costantemente e con disponibilità i criteri di assegnazione.

Il CPA ha inoltre constatato che le associazioni professionali di piccole dimensioni e i Cantoni piccoli hanno incontrato talvolta difficoltà a ricevere contributi per loro progetti. Secondo l'inchiesta online circa la metà delle associazioni professionali hanno riferito di aver beneficiato più volte di un contributo della SEFRI e un buon quarto di esse ne ha beneficiato una volta. Circa un quarto delle associazioni professionali interrogate hanno riferito di non averne mai ricevuto, ma nessuna di esse aveva presentato alla SEFRI una richiesta di contributi. Secondo l'inchiesta online le associazioni professionali che dispongono di una struttura professionale o quelle di grandi dimensioni, hanno usufruito in genere più spesso di contributi a progetti (illustrazione 3). Anche nei Cantoni i dati relativi alle richieste accolte rivelano scarti importanti⁹⁰.

Illustrazione 3

Progetti sussidiati dalla Confederazione secondo le dimensioni e la struttura dell'associazione professionale



Progetti sussidiati secondo le dimensioni dell'associazione professionale

Progetti sussidiati secondo la struttura dell'associazione professionale

Fonte: inchiesta online presso associazioni professionali

Osservazione: le dimensioni dell'associazione professionale sono riferite al numero di nuovi tirocini registrati annualmente secondo i risultati dell'inchiesta online. Il CPA ne ha dedotto le seguenti categorie: associazione professionale piccola, 1–249 nuovi tirocini all'anno; associazione professionale media, 250–999; associazione professionale grande, 1000 e oltre. Nessuna delle associazioni professionali che avevano riferito di non aver mai ricevuto contributi a un progetto ha presentato una richiesta di contributi presso la SEFRI.

Negli ultimi anni si constata inoltre una diminuzione del numero di progetti sussidiati. Durante colloqui organizzati dal CPA questa flessione è stata giustificata con il

⁹⁰ Allegato al rapporto, allegato 3, tabella A4

fatto che le riforme delle formazioni professionali di base, le quali rappresentavano una parte importante dei progetti sussidiati, si sono concluse progressivamente e che i richiedenti hanno la tendenza a concludere i progetti in corso prima di lanciarne di nuovi.

Un altro motivo della riduzione registrata negli ultimi anni potrebbe risiedere nel fatto che l'onere finanziario a carico dei richiedenti è percepito come relativamente elevato dalle persone interrogate appartenenti alle cerchie dei Cantoni e delle Oml. Ciò è il caso in particolare quando si considera l'istituzionalizzazione del sistema dopo la conclusione dei sussidi. La promozione di progetti è criticata dalle persone interrogate anche perché impostata prevalentemente sull'innovazione, a scapito dell'istituzionalizzazione e della promozione degli elementi consolidati.

Inoltre la gestione della promozione di progetti da parte della Confederazione è poco sviluppata (n. 4.2.2). Numerosi Cantoni e membri delle Oml deplorano l'assenza di orientamento strategico nella promozione di progetti mentre i rappresentanti della Confederazione ritengono che il corrispondente margine di gestione sia limitato, osservando tuttavia che iniziative quali «Match-Prof» rappresentano tentativi volti a stimolare in modo mirato la presentazione di domande in taluni settori.

Dall'entrata in vigore della nuova LFPr, a prescindere da un'eccezione, il credito accordato alla promozione di progetti non è mai stato sfruttato interamente. Per contro, esso è servito a sussidiare gli esami federali professionali e professionali superiori⁹¹ senza una base legale esplicita. Va perciò accolta favorevolmente la modifica della legge prevista al riguardo⁹².

6 Conclusione

Il partenariato nella formazione professionale funziona relativamente bene. Esso si fonda su una ripartizione di competenze complementari tra i diversi partner, su organi la cui collaborazione si rivela possibile e su un dialogo tra i diversi attori dal profilo sia strategico sia operativo. Nell'ambito dell'attuazione emergono tuttavia lacune in taluni compiti essenziali scarsamente definiti nella legge.

La gestione della formazione professionale incontra difficoltà a causa della complessità del sistema (numero di formazioni, diversità degli attori), ma soprattutto della mancanza di volontà o capacità di gestirlo insieme. Gli attori sono invero pronti a definire obiettivi comuni, ma tale collaborazione non include il controllo e l'adeguamento della loro attuazione, eccettuati alcuni compiti in cui la Confederazione riveste un ruolo chiave.

⁹¹ Art. 56 LFPr

⁹² Osservazione: nel progetto di revisione della LFPr, l'art. 59 cpv. 2 prevede una partecipazione della Confederazione alle prestazioni di cui agli art. 54 e 55 pari al 10 % al massimo del finanziamento della formazione professionale da parte della Confederazione. In futuro tale partecipazione del 10 % non costituirà quindi più un obiettivo da raggiungere bensì un limite da non superare.

6.1 Un'ampia delega di competenze accanto a scarse possibilità di vigilanza

Il legislatore ha auspicato che la LFPr fosse una legge che definisce obiettivi e delega ampiamente le competenze. Secondo tale concezione la legge è coerente. L'ampio margine di manovra attribuito ai diversi partner consente di considerare le esigenze del mercato del lavoro e di rilevare in modo ottimale gli sviluppi futuri.

Le basi legali sono tuttavia poco chiare e talvolta incomplete. La nozione di organizzazioni del mondo del lavoro (Oml) introdotta nella legge raggruppa una moltitudine di attori eterogenei che non sono trattati in modo differenziato. Il ruolo delle parti sociali nelle questioni strategiche, la responsabilità delle associazioni professionali nazionali nei contenuti della formazione, ma anche le competenze delle altre Oml non sono sufficientemente specificati. La prassi mostra che tali aspetti generano determinate difficoltà. Anche i compiti della Confederazione in materia di promozione della qualità e di sostegno di progetti sono definiti in modo relativamente vago, dando così adito a interpretazioni differenziate sul ruolo della Confederazione e, talvolta, a insoddisfazioni dovute ad esempio al rifiuto di un sostegno finanziario a un progetto.

Il legislatore ha quindi attribuito gli strumenti per agire attraverso ampie norme di delega delle competenze. Tuttavia, in assenza di una chiara definizione degli strumenti di gestione e di vigilanza, l'esecuzione della legge non può essere completamente garantita.

6.2 Organi con un potenziale di ottimizzazione

Il partenariato nella formazione professionale si è sviluppato segnatamente nel quadro di organi che riuniscono attori della Confederazione, dei Cantoni e delle Oml. Tali organi, le cui funzioni sono più o meno strategiche, offrono spazi di scambio e di discussione e contribuiscono allo sviluppo della formazione professionale, nonché alla qualità del partenariato. Ciononostante sono state espresse critiche sull'adeguatezza della composizione di taluni organi, sulla trasparenza delle loro attività e sulla chiarezza del loro ruolo.

La Commissione federale della formazione professionale (CFFP) consiglia le autorità federali sulle questioni relative alla politica in questo settore. Essa contribuisce a dare vita al partenariato, a far emergere determinate lacune e ad assicurare uno scambio regolare di informazioni, almeno con i partner strategici. La scelta delle Oml in seno alla Commissione, nonché l'assenza di comunicazione esterna della CFFP danno luogo a un trattamento differenziato dei partner. La SEFRI ha avviato riflessioni sul ruolo e la composizione della Commissione ma sembra non avere ancora trovato una soluzione pienamente soddisfacente. Il posizionamento della CFFP nel sistema di formazione professionale non va comunque sovrastimato per quanto riguarda i suoi risultati concreti. Anche se la Commissione si vede viepiù coinvolta nella gestione di taluni progetti strategici, spetta innanzitutto alla SEFRI definire le modalità d'impiego dei risultati.

L'Incontro nazionale sulla formazione professionale costituisce l'evento simbolico in cui i partner s'impegnano e comunicano gli obiettivi che intendono raggiungere

insieme. Tale consenso stabilito fra i partner a livello strategico facilita al contempo il trattamento politico delle tematiche (se necessario) e l'accettazione delle opzioni scelte. Tale organo non è previsto dalle basi legali ma la sua istituzione e l'adeguamento della sua funzione nel corso del tempo sono misure che permettono di assicurare lo sviluppo della formazione professionale.

Il Convegno dei partner della formazione professionale costituisce un «organo» nel quale il partenariato vive, si esprime e può svilupparsi. È improntato allo scambio reciproco e all'elaborazione di soluzioni a problemi attuali. Il recente coinvolgimento dei partner nella sua preparazione rappresenta un aspetto positivo dal punto di vista del partenariato e della considerazione delle esigenze dei partecipanti. Tuttavia, la selezione delle associazioni professionali invitate non è interamente soddisfacente dal profilo della trasparenza e della rappresentatività. A prescindere dai contatti interpersonali, i vantaggi apportati dal Convegno non sono evidenti. Il legame intercorrente fra questo evento e gli interventi prioritari fissati dall'Incontro nazionale sulla formazione professionale non è sistematico. Si pone inoltre la questione della gestione e dell'utilità dei risultati del Convegno, dato che ogni partecipante deve far fronte alle proprie responsabilità.

6.3 Un partenariato adeguato soltanto in parte a una gestione strategica completa

Il partenariato nella formazione professionale è adeguato soltanto in parte alla gestione strategica.

Il fatto che i partner definiscano insieme gli interventi prioritari nel quadro dell'Incontro nazionale sulla formazione professionale è un segno positivo per il funzionamento del partenariato nella gestione strategica. In questa prospettiva, i settori degli interventi sembrano appropriati e tengono conto delle preoccupazioni attuali degli attori della formazione professionale. Tali interventi non riflettono tuttavia una visione comune dei partner riguardo all'evoluzione futura della formazione professionale e nemmeno rientrano in una strategia e in una prospettiva a lungo termine. Il Consiglio federale e la SEFRI non rivestono un ruolo di primo piano nello sviluppo di una visione e di una strategia a lungo termine; essi non sono però i soli responsabili di tali lacune. Per i partner risulta infatti più facile accordarsi in merito a un determinato intervento prioritario piuttosto che sviluppare una visione congiunta su come sarà o dovrebbe essere la formazione professionale nei prossimi decenni.

I partner della formazione professionale non dispongono di informazioni complete sulle misure avviate nel quadro degli obiettivi comuni stabiliti in seno all'Incontro nazionale. Essi non conoscono le misure che i singoli partner hanno deciso di proseguire o intendono lanciare. Soltanto talune misure della Confederazione sono seguite e visibili. Gli strumenti attualmente a disposizione dei partner si limitano a bilanci che per taluni apportano informazioni specifiche ma che non permettono la gestione delle misure strategiche. Il fatto che non siano definite le responsabilità dei diversi partner nel quadro degli interventi prioritari non facilita un controllo sul piano dell'attuazione.

L'attuazione dei settori degli interventi prioritari si presenta diversificata. Ciascun attore è libero di agire nell'ambito delle sue competenze, cosa che permette di adeguare le misure alle realtà locali ma che non assicura in alcun caso un'attuazione sistematica delle misure.

Attualmente manca una volontà di gestire l'attuazione. Il partenariato mostra così i suoi limiti determinati dalla difficoltà di conciliare l'indipendenza degli attori con la coerenza delle misure prese nel quadro degli obiettivi stabiliti in comune. Esiste tuttavia un ampio margine di manovra che si pone a metà strada fra l'informazione molto lacunosa per quanto riguarda l'attuazione, da un lato, e un eccessivo controllo di quest'ultima dall'altro. Pur nel rispetto delle competenze e delle responsabilità dei diversi partner, è ipotizzabile una migliore gestione dell'attuazione, nella misura in cui tale obiettivo sia condiviso dai principali partner e le responsabilità nell'ambito dell'attuazione siano chiaramente ripartite.

6.4 Un partenariato complesso nell'attuazione di progetti

Nell'attuazione di progetti, il partenariato si rivela complesso e dispendioso dal profilo temporale e delle risorse. Ciò malgrado, la collaborazione in questo settore funziona complessivamente bene. La Confederazione dispone di un margine di manovra limitato in materia di gestione, del quale usufruisce in genere con parsimonia e di concerto con tutti i partner. Di conseguenza essa pratica una gestione moderata che riflette essenzialmente il principio del partenariato. I Cantoni e le Oml nutrono aspettative contraddittorie nei confronti della Confederazione: da un lato, le chiedono di intervenire maggiormente, soprattutto nei casi difficili; dall'altro, quando interviene le rimproverano di fare troppo o di non essere imparziale nei confronti dell'uno e dell'altro partner. Una certa assenza di disponibilità al compromesso tende tuttavia a bloccare progetti nell'ambito dei quali due partner dagli interessi divergenti si affrontano e la Confederazione non assume un ruolo di primo piano.

La collaborazione tra la Confederazione e i suoi partner è valutata in genere favorevolmente per quanto concerne l'attuazione della riforma delle professioni come pure del *Case management Formazione professionale*. La trasposizione di tutti i regolamenti esistenti all'interno di OFor dovrebbe concludersi alla fine del 2015. La Confederazione ha tuttavia sottovalutato inizialmente l'ampiezza e la complessità di tale riforma, la quale ha richiesto il doppio del tempo previsto; inoltre gli strumenti necessari alla sua attuazione sono stati elaborati strada facendo. La SEFRI ha assicurato una gestione moderata per ragioni inerenti al sistema. Nel quadro del CMFP, la Confederazione ha sostenuto i Cantoni dal profilo finanziario e amministrativo mediante l'elaborazione di condizioni quadro e di strumenti adeguati. In tale contesto essa è riuscita nell'insieme a mantenere l'equilibrio tra gestione e autonomia cantonale. Il mantenimento a lungo termine del CMFP è difficile per taluni Cantoni, ma l'abbandono di progetti CMFP non può essere imputato alla Confederazione.

6.5

Un ruolo che va assunto pienamente dalla Confederazione

La Confederazione rimane relativamente moderata in materia di gestione e di strategia. Ciononostante, la rigorosa osservanza dei settori di competenza degli altri partner non le vieta la comunicazione. I contatti con le associazioni professionali sono limitati, ad eccezione delle questioni puramente operative (nel quadro dell'elaborazione delle ordinanze sulla formazione professionale di base). Attualmente i contatti diretti tra la SEFRI e i Cantoni poggiano in primo luogo sulle relazioni personali, non istituzionalizzate. Inoltre, essendo la SEFRI regolarmente confrontata con pareri divergenti da parte delle associazioni professionali, delle parti sociali e dei Cantoni, le persone interrogate ritengono che la trasparenza dei processi e delle decisioni, nonché la comunicazione delle stesse siano molto importanti ma che siano spesso insufficienti.

Le Oml sono molto eterogenee, segnatamente le associazioni professionali che occupano una posizione centrale nel sistema della formazione professionale. Talune di esse partecipano attivamente, altre no. Le esigenze in materia di formazione professionale come pure gli organi del partenariato sembrano essere maggiormente orientati ai grandi attori della formazione professionale. Il coinvolgimento e la partecipazione risultano molto più difficoltosi per i piccoli Cantoni e le piccole associazioni professionali. Il sistema poggia inoltre sul funzionamento dei settori economici e del mercato dei posti di tirocinio. I settori poco dinamici formano un numero limitato di tirocinanti e anche il loro impegno è meno importante. Quelli fortemente sviluppati (salute, informatica), al contrario, mirano a stimolare un numero elevato di persone a formarsi presso di loro. La Confederazione osserva queste dinamiche ma il suo ruolo passivo comporta dei rischi dato che manca una comunicazione con l'insieme delle associazioni professionali e una visione a lungo termine. La perdita di talune conoscenze specialistiche potrebbe avere conseguenze a lungo termine, anche se attualmente questi mestieri suscitano meno interesse. Va ancora trovata la giusta misura della gestione, posta a metà strada tra un marcato quanto indesiderato intervenzionismo presso gli attori e un ruolo di osservatori che talvolta reagiscono tardivamente.

Abbreviazioni

AFC	Attestato federale di capacità
art.	Articolo
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CDPE	Conferenza dei direttori cantionali della pubblica educazione
CFF	Controllo federale delle finanze
CFFP	Commissione federale della formazione professionale
CFMP	Commissione federale di maturità professionale
CFP	Certificato federale di formazione pratica
CFRFP	Commissione federale per i responsabili della formazione professionale
CFSSS	Commissione federale delle scuole specializzate superiori
CMFP	<i>Case management Formazione professionale</i>
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	Capoverso
CSFO	Centro svizzero di servizio di Formazione professionale / orientamento professionale, universitario e di carriera
CSFP	Conferenza svizzera degli uffici della formazione professionale
CSRE	Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa
CSSP&Q	Commissione svizzera per lo sviluppo professionale e la qualità
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (sino a fine 2012: Dipartimento federale dell'economia; DFE)
DFF	Dipartimento federale delle finanze
ERI	Educazione, ricerca, innovazione
FF	Foglio federale
IUFFP	Istituto universitario federale per la formazione professionale
lett.	Lettera
LFPr	Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (LFPr; RS 412.10)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10)
Ofor	Ordinanza sulla formazione professionale di base
OFPr	Ordinanza del 19 novembre 2003 sulla formazione professionale (OFPr; RS 412.101)
Oml	Organizzazione del mondo del lavoro
OMPr	Ordinanza del 24 giugno 2009 sulla maturità professionale federale (Ordinanza sulla maturità professionale; RS 412.103.1)

OUFFT	Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (dal 1° gennaio 2013: Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione, SEFRI)
PQ	Procedure di qualificazione
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
SUP	Scuola universitaria professionale
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
USI	Unione svizzera degli imprenditori
USS	Unione sindacale svizzera

Elenco degli interlocutori

Colloqui personali

Backes-Gellner, Uschi	Prof. dott. Istituto di economia aziendale, Università di Zurigo, membro della CFFP
Bichsel, Bettina	Direttrice supplente dell'unità Questioni di fondo e politica, capoprogetto, SEFRI
Davatz-Höchner, Christine	Vicedirettrice, Politica in materia di formazione / Ricerca / Questioni femminili, USAM
Eicher, Christian	Capoprogetto Sussidi e promozione di progetti, SEFRI
Évéquoz, Grégoire	Direttore generale, Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue OFPC, Ginevra, membro della CFFP
Fehr Thom, Karin	Segretaria generale di SAVOIRSOCIAL, membro della CFFP
Fraoua, Ridha	Capo del settore Legislazione I, Ufficio federale di giustizia
Frei, Katrin	Direttrice supplente della divisione Basi della formazione, resp. dell'unità Questioni di fondo e politica, SEFRI
Gasche, Mark	Segretario generale della CSFP, membro della CFFP, consiglio di vigilanza del CSFO
Hübschi, Rémy	Membro della direzione, capo della divisione Formazione professionale superiore, SEFRI
Juillerat, Didier	Direttore del Centre interrégional de perfectionnement, vicepresidente della Federazione svizzera per la formazione continua, membro della CFFP
Lüthi, Jean-Pascal	Membro della direzione, capo della divisione Formazione professionale di base e maturità, SEFRI
Meier, Claude	Membro della direzione della SIC Svizzera, responsabile della formazione SIC, membro della CFFP
Messner, Toni	Capo dell'unità Formazione professionale di base, SEFRI
Montalbetti, Marimée	Membro della direzione, capo della divisione Basi del sistema di formazione, SEFRI
Oertle, Cornelia	Direttrice dell'IUFFP
Perret Ducommun, Laura	Capo del settore Servizi, SEFRI
Polito Schmidt, Véronique	Segretaria centrale responsabile della formazione, USS, membro della CFFP
Rüfenacht, Karin	Segreteria della CSFP, Commissione sviluppo delle professioni (Commissione per lo sviluppo delle professioni, CSP)

Sahlfeld, Konrad	Giurista, settore Legislazione I, Ufficio federale di giustizia
Schläppi, Susann	Segreteria della CSFP, Commissione Formazione professionale di base (CFPB)
Sidler, Lisbeth	Capo supplente dell'unità Legislazione I, Ufficio federale di giustizia
Sieber, Urs	Segretario generale di OdASanté, membro della CFFP
Stamm, Margrit	Professore, direttrice dell'istituto di ricerca SwissEducation, Berna
Theiler, Philipp	Capo supplente Sussidi e finanziamento di progetti, SEFRI
Weber-Gobet, Bruno	Responsabile politica di formazione, Travail Suisse
Widmer, Josef	Direttore supplente della SEFRI
Wiesendanger, Rita	Direttrice dell'Ufficio della formazione professionale, Cantone dei Grigioni, membro della CFFP
Wittwer-Bernhard, Petra	Segretaria generale aggiunta di OdASanté
Zellweger, Jürg	Membro della direzione, responsabile del settore Educazione e formazione, UPS

Colloqui telefonici

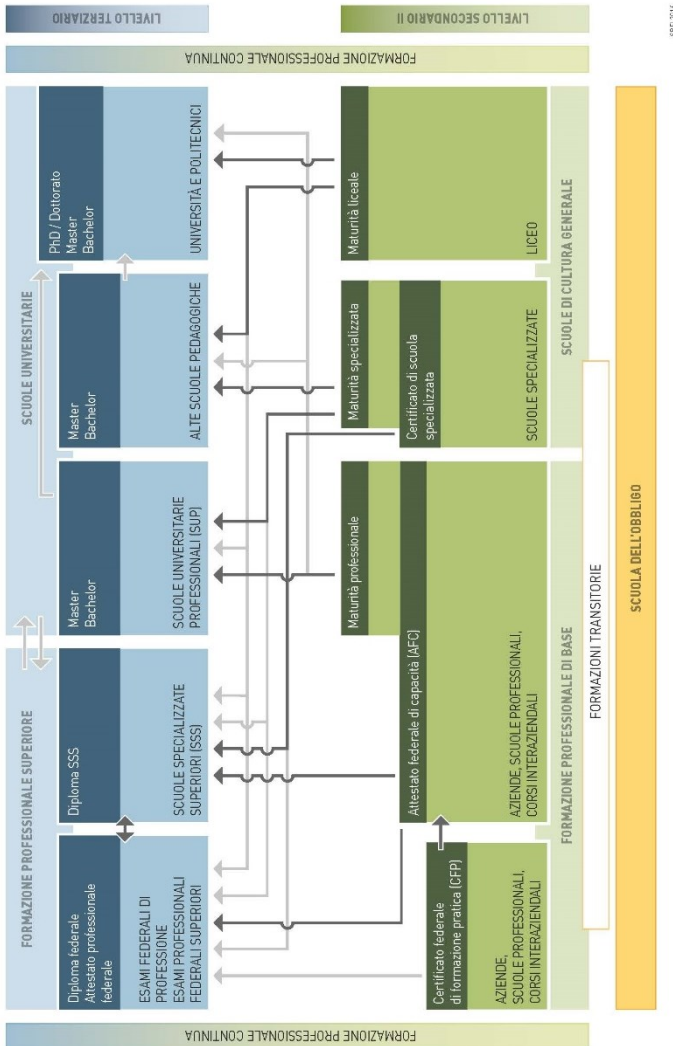
Bez, Séverin	Direttore generale, Direzione generale dell'insegnamento post-obbligatorio, Cantone di Vaud
Bleisch, Peter	Direttore, Ufficio dell'insegnamento secondario del livello II, dell'insegnamento superiore e della formazione professionale, Cantone di Appenzello Esterno
Bolli, Manfred	Direttore, Ufficio dell'insegnamento secondario del livello II e della formazione professionale, Cantone di Sciaffusa
Burch, Urs	Direttore, Ufficio della formazione professionale, Cantone di Obvaldo
Colombo, Paolo	Direttore, Ufficio della formazione professionale, Cantone del Ticino
Évéquoz, Grégoire	Direttore generale, Ufficio dell'orientamento, della formazione professionale e continua, Cantone di Ginevra
Felder, Pius	Direttore, Ufficio dell'insegnamento secondario del 2° grado e della formazione professionale, Cantone di Nidvaldo
Feuz, Laurent	Caposervizio, Servizio delle formazioni postobbligatorie, Cantone di Neuchâtel

Geissmann, Patrick	Direttore, Ufficio della formazione professionale, Cantone di Glarona
Giezendanner, Ruedi	Direttore, Ufficio della formazione professionale, Cantone di San Gallo
Hauenstein, Hanspeter	Direttore, Ufficio della formazione e dell'orientamento professionali, Cantone di Basilea Campagna
Hugener, Werner	Direttore, Ufficio della formazione e dell'orientamento professionali, Cantone di Appenzello Interno
Hunziker, Kathrin	Direttrice, Servizio dell'insegnamento secondario del livello II e della formazione professionale, Dipartimento della formazione, della cultura e dello sport, Cantone di Argovia
Kummer, Marc	Direttore, Ufficio dell'insegnamento secondario del livello II e della formazione professionale, Cantone di Zurigo
Maier, Ulrich	Direttore, Ufficio dell'insegnamento secondario del livello II e della formazione professionale, Cantone di Basilea Città
Ninck, Theo	Direttore, Ufficio dell'insegnamento secondario del livello II e della formazione professionale, Cantone di Berna
Nydegger, Christophe	Caposervizio, Servizio della formazione professionale, Cantone di Friburgo
Pottier, Claude	Caposervizio, Servizio della formazione professionale, Cantone del Vallese
Ruchti, Stefan	Direttore, Ufficio della formazione professionale, delle scuole secondarie superiori e delle scuole universitarie, Cantone di Soletta
Schuler, Beat	Direttore, Ufficio della formazione professionale, Cantone di Zugo
Seger, Oscar	Direttore, Ufficio della formazione professionale, Cantone di Svitto
Slongo, Yvonne	Direttrice, Ufficio dell'insegnamento secondario del livello II, Cantone di Uri
Spöring, Christof	Direttore, Ufficio della formazione professionale e della formazione continua, Cantone di Lucerna
Studerus, Markus	Direttore aggiunto, Ufficio della formazione e dell'orientamento professionali, Cantone di Turgovia
Tschopp, Olivier	Caposervizio, Servizio della formazione dei livelli secondari II e terziario, Cantone del Giura
Wiesendanger, Rita	Direttrice, Ufficio della formazione professionale, Cantone dei Grigioni

Nota concernente l'inchiesta presso associazioni professionali

L'elenco delle 96 associazioni professionali (sulle 169 associazioni interpellate), attive su scala nazionale nella formazione professionale di base e che hanno risposto all'inchiesta, non è pubblicato.

Sistema della formazione in Svizzera



Fonte: SEFRI, 2015

Sigla editoriale

Realizzazione della valutazione

Dr. ès sc. éco. Nicolas Grosjean, CPA (direzione progetto)

Ursula Walther, CPA (collaborazione scientifica)

Andreas Tobler, CPA (collaborazione scientifica)

Dr. admin. publ. Pascal Hurni, CPA (collaborazione scientifica)

Dr. phil. Christian Hirschi, CPA (collaborazione scientifica)

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia la SEFRI per la messa a disposizione dei documenti e dei dati e per la sua collaborazione nel quadro di tale valutazione. Ringrazia parimenti tutti gli interlocutori della Confederazione, dei Cantoni e delle organizzazioni del mondo del lavoro per la loro disponibilità e le informazioni trasmesse. Il CPA esprime la sua riconoscenza nei confronti di tutti i capi degli uffici cantonali responsabili della formazione professionale per la loro partecipazione ai colloqui telefonici, nonché alle numerose associazioni professionali che hanno risposto all'inchiesta online.

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

tel. +41 58 322 97 99 fax +41 58 322 96 63

e-mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione

Lingue originali del rapporto: francese e tedesco

