



Verifica della qualità del partenariato nella formazione professionale

Rapporto breve della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 1° marzo 2019

Rapporto

1 Introduzione

Sulla base di una valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA), la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha adottato e pubblicato il 22 marzo 2016 il suo rapporto sulla qualità del partenariato nella formazione professionale¹.

Nel suo rapporto di valutazione², il CPA è giunto alla conclusione che il partenariato nella formazione professionale funziona bene in generale e che la collaborazione fra le parti è soddisfacente. Esso ha evidenziato le numerose deleghe di competenze che comportano una ridotta possibilità di sorveglianza e il potenziale di ottimizzazione presso gli organi competenti ai diversi livelli. Ha inoltre mostrato quanto sia complesso il partenariato nell'attuazione di progetti e che quest'ultimo si addica solo in parte a una gestione strategica. Secondo il CPA, la Confederazione deve assumersi la gestione strategica per ottenere risultati migliori.

Su questa base la CdG-N ha adottato il suo rapporto e formulato 3 raccomandazioni all'indirizzo del Consiglio federale. Con la raccomandazione 1 («Chiarire la nozione di Oml e l'adeguatezza degli strumenti di vigilanza»)³ essa ha chiesto al Consiglio federale di esaminare come sia possibile chiarire la nozione di «Organizzazione del mondo del lavoro (Oml)» e definire il loro ruolo, nonché se siano necessari ulteriori strumenti di vigilanza. Con la raccomandazione 2 («Definire una visione e una strategia a lungo termine»)⁴ la CdG-N invita il Consiglio federale a elaborare, con i Cantoni e le Oml, una strategia coerente a lungo termine in materia di formazione professionale. Con la raccomandazione 3 («Promuovere un'attuazione sistematica e un controllo degli interventi prioritari»)⁵ il Consiglio federale è invitato a promuovere, nell'ambito del suo ruolo strategico, un'attuazione più sistematica degli interventi prioritari fissati.

Il 18 maggio 2016 il Consiglio federale ha trasmesso alla CdG-N il suo parere⁶, che la Commissione ha ritenuto soddisfacente. Il 24 giugno 2016 essa ha pertanto deciso di concludere la sua ispezione.

¹ Qualità del partenariato nella formazione professionale. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 22 marzo 2016 (FF **2016** 6157, di seguito rapporto della CdG-N del 22 marzo 2016)

² 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 (FF **2016** 6171, di seguito rapporto del CPA del 2 novembre 2015)

³ Rapporto della CdG-N del 22 marzo 2016, n. 2.1.2 e 2.1.3 (FF **2016** 6157, in particolare 6163)

⁴ Rapporto della CdG-N del 22 marzo 2016, n. 2.2.2 (FF **2016** 6157, in particolare 6164)

⁵ Rapporto della CdG-N del 22 marzo 2016, n. 2.2.3 (FF **2016** 6157, in particolare 6166)

⁶ Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 22 marzo 2016 concernente la qualità del partenariato nella formazione professionale. Parere del Consiglio federale del 18 maggio 2016 (FF **2016** 6221, di seguito: parere del Consiglio federale del 18 maggio 2016)

Il 23 marzo 2018 la CdG-N ha eseguito la verifica e invitato il Consiglio federale a fare rapporto sullo stato d'attuazione di tutte le raccomandazioni del 22 marzo 2016. Il Consiglio federale ha presentato il suo parere il 18 aprile 2018⁷.

2 Competenze e ruoli delle Oml e vigilanza sulla formazione professionale

Raccomandazione 1 Chiarire la nozione di Oml e l'adeguatezza degli strumenti di vigilanza

La CdG-N invita il Consiglio federale a esaminare come sia possibile chiarire la nozione di Oml e definire il loro ruolo nelle basi legali. Inoltre, lo invita a esaminare se occorre precisare le norme di vigilanza della LFPr, a chiarire la necessità di prevedere ulteriori strumenti di vigilanza e infine a verificare se i mezzi esistenti sono sufficientemente sfruttati.

Nel suo parere del maggio 2016 il Consiglio federale aveva spiegato che intendeva sottoscrivere un accordo con i partner sui principi della collaborazione, visto che riteneva che occorresse chiarire i ruoli delle Oml. Questo accordo è stato pubblicato il 7 febbraio 2019 e la Commissione ne prenderà conoscenza nelle prossime settimane. Secondo il Consiglio federale i principi della collaborazione non si spingeranno oltre le attuali basi legali, ma serviranno a chiarire i diversi ruoli^{8,9}.

Nel suo parere del 18 aprile 2018 relativo all'avvio della verifica, il Consiglio federale aveva comunicato che era in procinto di attuare la raccomandazione. Aveva inoltre fatto notare che esistevano divergenze fra le parti in relazione ai ruoli e alla definizione delle Oml. La CdG-N si rallegra che nel frattempo le divergenze di opinione abbiano potuto essere appianate, come affermato dal Consiglio federale nella sua lettera del 7 dicembre 2018¹⁰. La CdG-N ritiene che gli aspetti legati a compiti, competenze e responsabilità sinora non ben definiti e necessari in vista di un'eventuale precisazione nella legge¹¹ saranno disciplinati nel documento riguardante le «Organizzazioni del mondo del lavoro».

Per quanto attiene agli strumenti di vigilanza, nel suo parere del maggio 2016 il Consiglio federale aveva indicato che esiste ancora un certo margine di manovra da

⁷ Parere del Consiglio federale del 18 aprile 2018 sull'avvio di un controllo a posteriori riguardante la qualità della collaborazione fra i partner nella formazione professionale (di seguito parere del Consiglio federale del 18 aprile 2018)

⁸ Lettera del Consiglio federale alla CdG-N del 7 dicembre 2018, pag. 1

⁹ Nell'ottobre 2016 è stata firmata con i partner una Carta del partenariato che riguarda essenzialmente la collaborazione nella formazione professionale a livello nazionale. Come precisato dal Consiglio federale nella sua lettera del 7 dicembre 2018, questo documento sostituisce un vecchio accordo di collaborazione che non è in relazione diretta con l'attuazione delle raccomandazioni della CdG-N.

¹⁰ Lettera del Consiglio federale alla CdG-N del 7 dicembre 2018, pag. 1

¹¹ Nella sua lettera alla CdG-N del 24 agosto 2016, il Consiglio federale ha fatto notare che dopo aver chiarito la nozione di Oml potrebbe rendersi necessaria una modifica della legge sulla formazione professionale.

sfruttare. La Commissione federale della formazione professionale (CFFP) si è in seguito occupata di questo tema e ha adottato un «Cockpit sulla formazione professionale», che contiene un elenco commentato di indicatori per monitorare l'esecuzione della legge sulla formazione professionale¹² nei Cantoni.

La CdG-N sostiene l'introduzione di un Cockpit, ma deplora che dei 25 indicatori contenuti nel rapporto iniziale dell'Osservatorio per la formazione professionale (OBS IUFFP) ne siano stati ripresi soltanto otto nella versione rielaborata del rapporto¹³ (il rapporto è allegato al parere del Consiglio federale). La Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) aveva infatti richiesto un adeguamento del primo rapporto precisando che gli indicatori non devono servire per svolgere un'analisi statistica dell'efficienza fra i Cantoni, ma devono invece concentrarsi sugli *output*. Nella sua lettera il Consiglio federale afferma che questi indicatori sono rilevati in primo luogo a scopo di trasparenza e servono da base per i colloqui con i Cantoni. Il numero di indicatori è limitato per poter conseguire l'utilità massima con un onere il più possibile contenuto¹⁴. Esso precisa inoltre che, con il 75 per cento dei costi spettanti all'ente pubblico, i Cantoni assumeranno la parte principale dell'onere finanziario e hanno pertanto un interesse diretto a un'attuazione efficace delle misure adottate.

La CdG-N ritiene che l'attuazione concepita in questo modo non possa essere controllata con precisione e che eventuali problemi d'attuazione nei Cantoni sarebbero difficilmente individuabili. Inoltre non è possibile valutare l'efficacia dell'attuazione, mentre gli indicatori corrispondenti sarebbero utili anche per i Cantoni. L'OBS IUFFP riferisce anche nel suo rapporto che simili modelli di gestione sono stati impiegati in altri settori, segnatamente nel servizio pubblico di collocamento.

3 Strategia a lungo termine

Raccomandazione 2 Definire una visione e una strategia a lungo termine

La CdG-N invita il Consiglio federale a elaborare, con i Cantoni e le Oml, una strategia coerente a lungo termine in materia di formazione professionale.

Nel suo parere del 18 aprile 2018, il Consiglio federale afferma che vanno menzionate in primo luogo le *mega tendenze* nella formazione professionale. A un convegno dei partner organizzato nel marzo 2017 sono state elaborate opzioni d'intervento, ciò che ha portato nel gennaio 2018 all'adozione del programma For-

¹² Legge del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (LFPr; RS 412.10)

¹³ Schwenk, J., Aeschlimann, B. & Bonoli, L. (2017): Cockpit Berufsbildung. Eine kommentierte Indikatorenliste zum Monitoring des Vollzugs des BBG in den Kantonen. Überarbeiteter Mandatsbericht zuhanden des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI). Zollikofen: Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung, pag. 3, (stato 15 gennaio 2019)

¹⁴ Lettera del Consiglio federale alla CdG-N del 7 dicembre 2018, pag. 2

mazione professionale 2030¹⁵. Per ognuno di questi orientamenti sono state formulate proposte di progetto, che il gruppo di coordinamento¹⁶ ha inserito e approvato in un elenco di priorità. Nella sua seduta del 1° novembre 2018 questo organo ha approvato una prima parte di progetti¹⁷.

Sulla pagina Internet della SEFRI figurano numerose informazioni concernenti le tappe dell'elaborazione della strategia, i mandati attribuiti in questo ambito, il ruolo dei singoli attori e i risultati. Il Consiglio federale non ha per contro fatto nessuna considerazione riguardo al coinvolgimento dei piccoli attori e alla rappresentanza delle formazioni con un numero ridotto di diplomati. La SEFRI ritiene che non sia suo dovere adoperarsi maggiormente per gli organismi più piccoli o meno professionali. Il mercato del lavoro definisce l'importanza delle professioni e quindi delle associazioni professionali¹⁸.

La CdG-N ritiene per contro che occorra considerare meglio questi attori, dato che faticano più degli altri a partecipare all'attuazione (inoltre del progetto, presenza nelle commissioni e partecipazione alle manifestazioni) e a trovare ascolto. Essa aveva già accennato a questo fatto, sulla base delle constatazioni del CPA, nel suo rapporto del 22 marzo 2016¹⁹. Le Oml, che sono dotate di una struttura professionale, presentano numerosi vantaggi in special modo riguardo all'evoluzione delle professioni. Tuttavia la Commissione è del parere che una professionalizzazione non presenti solo vantaggi, poiché vi è il pericolo che ci si scosti troppo dalle esigenze della prassi, vale a dire delle associazioni professionali regionali o delle imprese.

Secondo la CdG-N, il Consiglio federale ha attuato questa raccomandazione, ad eccezione dell'ultimo punto, in modo adeguato e sostiene l'introduzione di una simile strategia a lungo termine.

¹⁵ SEFRI: Formazione professionale 2030. Visione e linee guida strategiche. Rapporto esplicativo del programma, luglio 2017, www.sbf.admin.ch > Formazione > Gestione e politica della formazione professionale > Progetti e iniziative > Formazione professionale 2030

¹⁶ Fanno parte del gruppo di coordinamento le seguenti organizzazioni: Unione svizzera degli imprenditori, Unione svizzera delle arti e mestieri, Unione sindacale svizzera, Travail.Suisse e Conferenza svizzera dei direttori dell'educazione pubblica.

¹⁷ SEFRI: Risultati della riunione del gruppo di coordinamento «Formazione professionale 2030» del 1° novembre 2018, 16 novembre 2018, www.sbf.admin.ch > Formazione > Gestione e politica della formazione professionale > Progetti e iniziative > Formazione professionale 2030

¹⁸ Rapporto del CPA del 2 novembre 2015, n. 4.2.2 (FF **2016** 6171, in particolare 6197)

¹⁹ Rapporto della CdG-N del 22 marzo 2016, n. 2.2.3 (FF **2016** 6157, in particolare 6164)

Raccomandazione 3 Promuovere un'attuazione sistematica e un controllo degli interventi prioritari

La CdG-N chiede al Consiglio federale di promuovere, nell'ambito del suo ruolo strategico, un'attuazione più sistematica degli interventi prioritari. Lo invita inoltre a esaminare se, al termine dell'Incontro nazionale sulla formazione professionale, sia necessario introdurre una procedura di monitoraggio degli interventi prioritari.

Nell'agosto 2016 il Consiglio federale aveva annunciato di voler elaborare un piano per l'attuazione e il controllo degli interventi prioritari²⁰. Nell'aprile 2017 la CFFP aveva stabilito di selezionare dapprima fra le decisioni già adottate quelle da portare avanti. Per queste ultime bisognava poi allestire un piano d'attuazione, fermo restando che i risultati dovevano essere pubblicati in vista dell'annuale Incontro nazionale sulla formazione professionale. Per quanto riguarda le nuove decisioni, già prima dell'Incontro nazionale bisognava definire un piano d'attuazione.

Secondo il parere del Consiglio federale, questo modo di procedere si è rivelato fattibile solo in parte²¹. E questo perché né i partner fra di loro né i partner nelle rispettive cerchie hanno la facoltà di impartire istruzioni. Secondo il Consiglio federale, il piano d'attuazione sarebbe divenuto al massimo una raccolta *bottom-up* di singole iniziative regionali o specifiche alla professione. Il gruppo di coordinamento ha pertanto deciso di rinunciare al controllo degli interventi prioritari e di presentare invece in un breve rapporto annuale i successi conseguiti dagli interventi prioritari.

La CdG-N constata che il Consiglio federale ha riflettuto sull'attuazione della raccomandazione, ma quest'ultima non ha potuto essere attuata come auspicato inizialmente dalla Commissione. Il Consiglio federale motiva la mancata attuazione della raccomandazione con il ruolo e l'indipendenza degli attori della formazione professionale. È stato proprio questo argomento che ha indotto la CdG-N a formulare questa raccomandazione: gli attori dovrebbero adottare una direzione comune e coinvolgersi sufficientemente.

La Commissione sottolinea che la sua raccomandazione dovrebbe indurre il Consiglio federale a promuovere, nell'ambito del suo ruolo strategico, un'attuazione più sistematica degli interventi prioritari e a introdurre il relativo monitoraggio. La CdG-N non desidera soltanto che l'attenzione sia focalizzata sugli interventi prioritari ma, soprattutto, che la loro attuazione sia promossa dalle autorità competenti e si riferisca sullo stato della loro attuazione nel rapporto annuale del gruppo di coordinamento. Secondo la Commissione, questo rapporto dovrebbe essere precisato di conseguenza. Per la CdG-N non si tratta di attribuire mandati agli uffici cantonali della formazione professionale o ad altri attori²², bensì di poter fissare congiunta-

²⁰ Parere del Consiglio federale del 18 maggio 2016 (FF **2016** 6221, in particolare 6223)

²¹ Parere del Consiglio federale del 18 aprile 2018, pag. 3

²² Parere del Consiglio federale del 18 aprile 2018, pag. 3

mente le priorità strategiche, nell'ambito delle competenze esistenti. Qualora ciò non dovesse essere possibile nella prassi, si dovrebbe verificare eventualmente la ripartizione delle competenze a livello di legge.

In questo contesto la CdG-N ritiene pertanto necessario che sia introdotto a un livello più operativo un monitoraggio concreto e proattivo dell'attuazione degli interventi prioritari. Secondo la stessa devono poter essere controllati i progetti da realizzare e le misure adottate, i ruoli e competenze corrispondenti dei partner nonché lo stato d'attuazione di tali misure. Inoltre è importante sapere se queste ultime sono state concluse, sospese o definitivamente interrotte. La CdG-N invita pertanto il Consiglio federale ad attuare questa raccomandazione nel senso summenzionato e in particolare a promuovere i progetti che attuano gli interventi prioritari fissati in occasione dell'Incontro nazionale sulla formazione professionale.

5 Valutazione globale

La CdG-N ritiene che il partenariato nella formazione professionale funzioni bene ed è in generale soddisfatta dell'attuazione delle sue raccomandazioni del 22 marzo 2016.

La CdG-N è favorevole all'adozione del programma Formazione professionale 2030. Essa sostiene inoltre i progressi fatti nella precisazione della nozione di Oml. Questi lavori sono stati terminati nel febbraio 2019. La CdG-N prenderà conoscenza del documento «Organizzazioni del mondo del lavoro», adottato il 7 febbraio 2019, nelle prossime settimane. Inoltre valuta positivamente anche le riflessioni sulla promozione e sul controllo degli interventi prioritari, ma riscontra un potenziale di miglioramento per quanto riguarda l'istituzionalizzazione del monitoraggio dell'attuazione dei progetti e la relativa promozione. Essa chiede al Consiglio federale di introdurre un controllo e una promozione veri e propri per gli interventi prioritari fissati nell'ambito dell'Incontro nazionale sulla formazione professionale.

La Commissione conclude pertanto la sua verifica.

1° marzo 2019

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

La presidente, Doris Fiala

La segretaria delle Commissioni della gestione,
Beatrice Meli Andres

La presidente della sottocommissione DFF/DEFER,
Yvonne Feri

Il segretario della sottocommissione DFF/DEFER,
Pierre-Alain Jaquet

Elenco delle abbreviazioni

LFPr	Legge sulla formazione professionale, RS <i>412.10</i>
FF	Foglio federale
CFFP	Commissione federale della formazione professionale
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
OBS IUFPP	Osservatorio svizzero della formazione professionale
Oml	Organizzazione del mondo del lavoro
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
SEFRI	Segreteria di Stato della formazione, della ricerca e dell'innovazione
RS	Raccolta sistematica del diritto federale