
Rapporto peritale sulla gestione sistemica della formazione professionale in Svizzera

25 febbraio 2019

Commissionato dalla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI)

Prof. Dr. Patrick Emmenegger

Lina Seitzl

Università di San Gallo
School of Economics and Political Science SEPS-HSG
Müller-Friedbergstrasse 8
CH-9000 St. Gallen

Management Summary

Il sistema svizzero della formazione professionale è caratterizzato dalla stretta collaborazione tra Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro (oml). Questo partenariato è inteso ad assicurare la trasmissione alle persone in formazione di competenze adeguate alle esigenze del mercato del lavoro. Rispetto agli altri Paesi europei, la Svizzera riesce così a garantire con relativa facilità un impiego ai giovani e a impedire squilibri tra la domanda e l'offerta di competenze. Ciononostante anche il nostro Paese deve far fronte a una sfida importante, quella di adeguare la formazione professionale ai cambiamenti indotti da alcune mega-tendenze sociali, come la digitalizzazione, la deindustrializzazione e la globalizzazione, che riguardano anche le strutture di gestione del sistema della formazione professionale.

Il presente rapporto si inserisce nel quadro della strategia *Formazione professionale 2030* e illustra le modalità con cui è possibile ottimizzare la gestione del sistema della formazione professionale in Svizzera e rafforzare il suddetto partenariato. Sulla base di interviste a esperti, dell'analisi della letteratura secondaria esistente e del confronto con altri sistemi di formazione professionale duale sono state indagate soprattutto due domande: in che modo gli organi principali della gestione sistemica (*incontri nazionali, convegno dei partner, Commissione federale della formazione professionale*) contribuiscono a tale gestione e come si possono coinvolgere maggiormente le organizzazioni del mondo del lavoro e rafforzare così il partenariato in generale?

Il termine «gestione» indica la definizione, il mantenimento o il cambiamento in maniera mirata, diretta o indiretta di determinate condizioni della formazione professionale svizzera. La nostra attenzione si è concentrata sulle sfide legate alla gestione a livello nazionale, che coinvolgono l'intero sistema. Non è stata in questa sede esaminata la gestione strategica di singoli campi professionali, settori economici o regioni. Il rapporto considera i tre «principi istituzionali» su cui poggia il sistema svizzero della formazione professionale: il federalismo esecutivo, l'inclusione di associazioni e altri operatori privati nell'ambito del corporativismo e l'emanazione di decisioni basate su un ampio consenso.

Partendo dalle interviste condotte e dalla letteratura secondaria analizzata, abbiamo identificato i punti deboli e le sfide che si pongono in tre ambiti. In primo luogo, alcuni aspetti relativi *alla competenza e alla necessità di una gestione strategica* all'interno della formazione professionale svizzera sono poco chiari. Ciò è dovuto al fatto che la legge sulla formazione professionale è una legge quadro e di conseguenza la ripartizione dei compiti tra i partner non è formulata in via definitiva. In particolare il ruolo della Confederazione va definito in maniera più precisa, in quanto la legge sulla formazione professionale le attribuisce la competenza strategica, ma, dati i rapporti di interdipendenza, la Confederazione è in grado di svolgere questo compito soltanto coinvolgendo sistematicamente i partner. Il rapporto mostra che la Confederazione deve assumere la funzione di organizzatrice e moderatrice della gestione comune. La necessità di una gestione strategica della formazione professionale è accertata e viene riconosciuta in genere anche dagli attori coinvolti.

In secondo luogo, sono stati riscontrati punti deboli per quanto riguarda gli *organi esistenti del partenariato*, tra cui rientrano l'incontro nazionale sulla formazione professionale, la Commissione federale della formazione professionale (CFFP) e il convegno dei partner. Ad eccezione della CFFP, questi organi non sono sanciti per legge e in passato hanno subito alcune modifiche in termini di temi discussi e di compiti. Sebbene tutti e tre gli organi svolgano una funzione importante nella gestione del sistema svizzero della formazione professionale, non sono sufficientemente coordinati. Si è inoltre venuto a creare un vuoto tra l'incontro nazionale come momento politico-strategico e il piano dell'attuazione, che ha portato a una gestione e attuazione lacunose delle priorità strategiche. A livello tecnico-strategico manca quindi un organo che accompagni l'incontro nazionale. Sia la CFFP che il convegno dei partner sono inoltre oberati da un accumulo di funzioni che ne limita l'efficacia.

Un terzo elemento problematico riguarda il *coinvolgimento degli attori rilevanti* nella gestione sistemica. In alcuni casi non è chiaro chi siano i più alti rappresentanti dei partner e in che modo altri attori rilevanti vengano implicati. A questo aspetto si associano frequentemente discussioni sulla comunicazione e la trasparenza tra i partner a vari livelli e la rappresentatività e legittimità dei vari organi di gestione, anche perché manca una riflessione chiara su quali siano le questioni che interessano il partenariato e a quale livello si situino. Gli organi del partenariato sono presenti sul piano della gestione politico-strategica e tecnico-operativa, ma non sul piano tecnico-strategico. Vari attori – in particolare le oml – chiedono di avere maggiori possibilità di partecipazione. Il flusso di informazioni, sia dall'alto verso il basso che viceversa, non funziona sempre in maniera ottimale, soprattutto per quanto riguarda le oml che non fanno parte (direttamente o indirettamente) di una delle associazioni nazionali delle parti sociali.

Dall'analisi delle lacune e delle sfide individuate in relazione all'attuale gestione sistemica della formazione professionale svizzera risultano le seguenti *raccomandazioni*.

A livello politico-strategico esiste già, con l'incontro nazionale, un organo affermato. L'incontro nazionale riunisce i più alti rappresentanti dei partner e legittima quindi politicamente le decisioni strategiche. Data la sua composizione, non può tuttavia garantire l'attuazione delle direttive strategiche.

Per porre rimedio agli attuali deficit gestionali, a livello tecnico-strategico va istituito, sulla falsariga del gruppo di coordinamento creato nel quadro della strategia *Formazione professionale 2030*, un organo costituito dai delegati dei più alti rappresentanti dei partner. L'organo si occuperebbe della preparazione e della valutazione dell'incontro nazionale e degli incontri degli organi a livello tecnico-operativo.

Per coinvolgere maggiormente i partner a livello tecnico-operativo e migliorare la comunicazione con loro, sono inoltre necessari vari organi a questo livello. A complemento del convegno dei partner proponiamo di creare un forum di dialogo e di lavoro per migliorare il feedback e la comunicazione tra la base delle oml, le associazioni nazionali e la Confederazione. Sono necessari anche una piattaforma per gli scambi tra Confederazione e Cantoni nonché forum di scambio tra oml e Cantoni e tra operatori della formazione e partner. La Confederazione avrebbe il compito di organizzare questi forum insieme all'organo di gestione.

Avendo una composizione eterogenea, la CFFP non è al momento in grado di svolgere sempre appieno la sua funzione di organo consultivo della Confederazione. Proponiamo quindi che in futuro facciano parte della Commissione soltanto persone che conoscono a fondo il sistema e hanno una visione globale, ma sono ampiamente indipendenti dai partner. La CFFP potrebbe in tal modo fornire consulenza alla Confederazione nello sviluppo del sistema e nella promozione dei progetti senza tuttavia assumere compiti di gestione. Come avviene in genere per altre commissioni extraparlamentari, consigliamo alla SEFRI di non assumere la presidenza della CFFP.

Infine, per garantire un miglior coordinamento e un rafforzamento del sistema formativo nel suo insieme, proponiamo di istituire una tavola rotonda che abbracci tutti i settori della formazione. Per far fronte alle grandi sfide economiche e sociali, come la digitalizzazione e il cambiamento demografico in atto, bisogna sfruttare meglio il potenziale costituito dal fatto che tutti i settori della formazione di competenza della Confederazione sono riuniti in un unico dipartimento, e più precisamente in una Segreteria di Stato.

Il rapporto propone pertanto una gestione da parte dei partner a tutti i livelli. In questo modello è centrale il nuovo organo di gestione a livello tecnico-strategico. Legittimato politicamente dall'incontro nazionale, un simile organo può fare in modo che le direttive strategiche siano recepite e attuate dai partner. Nel contempo può raccogliere le richieste dei partner a livello tecnico-operativo e diffonderle nel sistema. In veste di organizzatrice e moderatrice della gestione sistemica, in questo modello la

Confederazione continua a occupare una posizione particolare nello sviluppo della formazione professionale. La gestione coerente coinvolge tuttavia tutti i partner, che devono assumersi le loro responsabilità e partecipare allo sviluppo della formazione professionale svizzera.