

Ottimizzazione di processi e incentivi: risultati intermedi e prossime tappe

Berna, 9 novembre 2020 – presa d'atto dai partecipanti all'incontro nazionale sulla formazione professionale

1 Contesto

Durante l'incontro nazionale sulla formazione professionale 2019 il gruppo di coordinamento «Formazione professionale 2030» ha ricevuto l'incarico di analizzare le questioni riguardanti processi e incentivi della formazione professionale, in particolare i finanziamenti, in un'ottica di ottimizzazione della governance.

L'incarico è stato assunto dai partner della formazione professionale: da un lato, la SEFRI ha commissionato all'agenzia B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung uno studio¹ sull'attuale impostazione delle competenze e dei finanziamenti nella formazione professionale, dall'altro, i partner hanno analizzato e discusso al loro interno processi e incentivi. Sia lo studio che le diverse analisi propongono spunti e suggerimenti per un'ottimizzazione della governance.

Con il presente documento il gruppo di coordinamento «Formazione professionale 2030» illustra ai partecipanti all'incontro nazionale del 9 novembre 2020 i risultati intermedi e le prossime tappe.

2 Analisi svolte finora

2.1 Il finanziamento della formazione professionale

Secondo l'articolo 43a della Costituzione federale l'assegnazione e l'esecuzione dei compiti statali devono rispettare il principio dell'equivalenza fiscale oppure della coerenza istituzionale. Secondo tale principio la cerchia dei beneficiari deve corrispondere a quella dei finanziatori e degli organi decisionali. In caso contrario si possono verificare inefficienze e una cattiva allocazione delle risorse.

Poiché spesso è difficile differenziare e identificare in modo chiaro l'utilità delle prestazioni dell'ente pubblico è particolarmente importante che i finanziatori e gli organi decisionali siano gli stessi. In altre parole: «Chi paga, decide».

¹ Mirjam Frey e Nathanael Moser (B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung), *Finanzierung - Bericht im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFI*, Basilea, marzo 2018

La formazione professionale viene sostenuta congiuntamente da tre partner: Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro (oml), che ne garantiscono anche il finanziamento. Ogni anno le spese pubbliche per la formazione professionale superano i 3,5 miliardi di franchi. Conformemente alla legge sulla formazione professionale, la Confederazione copre circa un quarto dei costi, mentre i Cantoni, responsabili dell'esecuzione, coprono i restanti tre quarti. In aggiunta, l'economia fornisce cospicui contributi economici propri. Anche le persone in formazione e gli studenti danno il loro contributo sotto forma di prestazioni produttive in azienda.

Poiché la formazione professionale è finanziata congiuntamente da Confederazione, Cantoni e oml, l'equivalenza fiscale non può essere «misurata» in maniera diretta e i calcoli risultano complessi. Pertanto, lo studio esterno ha valutato questo parametro basandosi sull'analisi di singoli settori e degli attuali problemi della collaborazione partenariale. Inoltre, la formazione professionale è stata confrontata con settori analoghi, come quello universitario.

Analisi di singoli settori del finanziamento della formazione professionale

Per quanto riguarda la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, in molti settori che attono al finanziamento forfettario di cui all'articolo 53 della legge sulla formazione professionale (LFPr), l'equivalenza fiscale può essere considerata adempiuta. Spesso in alcuni settori la Confederazione stabilisce principi e condizioni quadro mentre i Cantoni garantiscono l'attuazione, le offerte e la vigilanza. La ripartizione del finanziamento (un quarto a carico della Confederazione e tre quarti dei Cantoni) appare adeguata per adempiere questi compiti secondo la suddivisione stabilita.

Tuttavia, ci sono due eccezioni significative: nella formazione professionale di base la Confederazione e le oml stabiliscono regole specifiche (non solo condizioni quadro e principi) per le scuole professionali e le procedure di qualificazione, ma gran parte del finanziamento è a carico dei Cantoni. Poiché le scuole professionali rappresentano la maggiore voce di spesa dell'ente pubblico, la violazione dell'equivalenza fiscale potrebbe incidere in maniera molto pesante.

Nel settore della promozione federale di progetti (art. 54/55 LFPr) e in quello del finanziamento orientato alla persona (formazione professionale superiore) l'equivalenza fiscale è garantita, così come nei settori interamente finanziati dai Cantoni (orientamento professionale, universitario e di carriera, vigilanza sui tirocini, autorizzazioni e approvazione dei contratti di tirocinio).

Analisi dei problemi attuali

In relazione all'attuale ripartizione dei compiti e del finanziamento i partner riscontrano dei problemi dovuti alla scarsa trasparenza e alla complessità del sistema, a cui si aggiungono conflitti sul finanziamento delle attività comuni.

- **Scarsa trasparenza**
Spesso gli attori della formazione professionale lamentano un sistema poco trasparente. Tuttavia, il rispetto dell'equivalenza fiscale non aiuterebbe necessariamente a migliorare il problema. La dissociazione dei compiti e l'abolizione dei compiti in comune permetterebbero invece di compiere grandi progressi.
- **Complessità**
La complessità di un sistema di finanziamento che prevede la partecipazione di diversi attori può provocare dei problemi. Ad esempio, nel caso dei corsi interaziendali, finanziati da oml e Cantoni, la ripartizione dei costi si basa su calcoli complessi e dispendiosi. Sebbene l'equivalenza fiscale sia sostanzialmente adempiuta, i soggetti interessati criticano il sistema. Secondo gli autori dello studio si tratta di una sfida da affrontare nel contesto dei compiti in comune: il finanziamento non deve essere soltanto semplice ma anche equo.

- Aspetti finanziari e conflitti

In questo caso si presenta il problema «classico» dell'equivalenza fiscale: gli organi decisionali non pagano i costi risultanti dalle decisioni o lo fanno solo in parte. Gli autori dello studio citano come esempio il prolungamento della durata formativa nella formazione professionale di base: il prolungamento può essere deciso dalla Confederazione e dalle oml, ma la maggior parte dei costi deve essere sostenuta dai Cantoni.

Analisi di compiti analoghi

Spesso il finanziamento della formazione professionale viene confrontato con quello universitario. Secondo gli autori dello studio i Cantoni criticano il fatto che nella formazione professionale ci sia un'elevata densità normativa ma allo stesso tempo un basso livello di cofinanziamento e chiedono un aumento del contributo federale.

Tuttavia, dall'analisi emergono anche argomentazioni che sostengono l'attuale ripartizione dei costi e confermano l'equivalenza fiscale: secondo la Costituzione, infatti, le competenze della Confederazione e dei Cantoni nel settore universitario e in quello della formazione professionale sono differenti. Inoltre, sebbene rispetto al settore universitario nella formazione professionale superiore (FPS) la Confederazione imponga una regolamentazione più stringente, anche i finanziamenti sono più elevati.

2.2 Valutazioni dei partner

Nel 2019 e nel 2020 i Cantoni e le oml hanno analizzato al loro interno i processi e gli incentivi della collaborazione partenariale. I risultati dello studio di B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung vengono sostanzialmente confermati, anche se secondo le associazioni mantello dei datori di lavoro non è stato preso in considerazione l'impegno in termini di tempo e di costi delle oml (responsabili della formazione e degli esami) nonché delle aziende formatrici. Inoltre, dal dibattito sono emersi altri ambiti d'intervento.

Cantoni

La Conferenza svizzera degli uffici della formazione professionale (CSFP) giudica problematica la mancata equivalenza fiscale nella formazione professionale di base (scuole professionali e procedure di qualificazione). Individua inoltre delle criticità nel finanziamento dei corsi interaziendali.

La CSFP menziona ulteriori problemi potenzialmente dovuti a incentivi sbagliati o errori nei processi:

- coordinamento pedagogico insufficiente tra oml e scuole professionali;
- ripartizione poco chiara delle competenze nello sviluppo delle professioni (p. es. prolungamento della durata di una formazione professionale di base);
- mancanza di coordinamento nel campo della mobilità durante la formazione professionale;
- requisiti non uniformi per la qualificazione professionale degli adulti;
- scarsa promozione delle offerte formative del livello terziario B (FPS);
- mancanza di coordinamento tra la formazione professionale e altri ambiti politici.

Organizzazioni dei datori di lavoro

I membri dell'Unione svizzera degli imprenditori (USI) e dell'Unione svizzera delle arti e mestieri (usam) hanno definito alcuni ambiti d'intervento per quanto riguarda le questioni dei processi e degli incentivi. Per le oml (responsabili della formazione e degli esami) ma anche per le aziende operanti in Svizzera il problema operativo più rilevante è rappresentato dal fatto che le formazioni professionali di base sono disciplinate a livello nazionale ma vengono realizzate a livello cantonale. Ciò significa che bisogna negoziare separatamente con 26 Cantoni quali sono gli aspetti più dispendiosi in termini di tempo e di costi. Tra gli ambiti in cui si ritiene necessario intervenire vi sono i corsi interaziendali e le procedure di qualificazione. In quest'ultimo caso le oml lamentano soprattutto la scarsa trasparenza nella ripartizione delle competenze partenariali e la criticità di alcuni aspetti legati al finanziamento.

Le oml che rappresentano i datori di lavoro hanno individuato i seguenti ambiti d'intervento:

- sviluppo delle professioni: le attuali regole finanziarie ostacolano l'adeguamento corretto e tempestivo delle formazioni professionali di base. I contributi forfettari per le revisioni sono insufficienti e troppo poco differenziati, mentre i processi di revisione sono complicati e dispendiosi;
- posizionamento e finanziamento della formazione professionale superiore: dal punto di vista finanziario la FPS e le SUP non ricevono lo stesso trattamento. Inoltre, alcuni processi del finanziamento orientato alla persona e del finanziamento degli esami andrebbero migliorati. La differenziazione della FPS rispetto alle altre offerte del livello terziario non è garantita.

Le oml che rappresentano i datori di lavoro citano anche altri problemi potenzialmente dovuti a incentivi sbagliati o errori nei processi:

- processi rigidi, elevati oneri amministrativi, interpretazione limitata delle prescrizioni legali per la promozione e il finanziamento dei progetti;
- mancanza di cooperazione e coordinamento tra i luoghi di formazione;
- necessità di intervenire nella promozione della qualificazione professionale degli adulti;
- promozione insufficiente dei corsi per formatori;
- sostegno insufficiente agli enti che si occupano di orientamento professionale e di carriera;
- finanziamento delle oml: le professioni trasversali fanno fatica a finanziarsi. In generale emerge la problematica delle aziende «parassite» che beneficiano dei servizi delle oml pur non facendone parte e quindi senza contribuire finanziariamente. Imposizione multipla delle aziende (fondi settoriali, fondi cantonali, contributi delle oml).

Organizzazioni dei lavoratori

Le oml che rappresentano i lavoratori condividono l'opinione che la complessità e la scarsa trasparenza del sistema possono comportare problemi a livello di finanziamento e di ripartizione dei compiti. Tuttavia, mettono in guardia contro un'eventuale dissociazione dei compiti o abolizione dei compiti in comune.

In questo modo infatti il sistema riceverebbe meno soldi, la qualità delle offerte diminuirebbe e gli standard nazionali perderebbero di importanza. Secondo le organizzazioni dei lavoratori il finanziamento condiviso rappresenta un fattore importante per garantire la qualità della formazione professionale. I contributi forfettari della Confederazione destinati ai Cantoni vengono assegnati in base al numero di contratti di tirocinio. Le organizzazioni dei lavoratori mettono in dubbio l'adeguatezza di questo criterio. Il finanziamento forfettario basato sul numero di contratti di tirocinio è stato messo a punto in un'epoca in cui i posti di tirocinio erano carenti e in cui avrebbe avuto un effetto certamente positivo. Tuttavia, questa chiave di ripartizione non tiene conto della FPS e della formazione professionale continua. Data la necessità di promuovere l'apprendimento permanente occorre chiedersi in base a quali criteri dovranno essere concessi in futuro i contributi forfettari.

Inoltre, nei seguenti ambiti le organizzazioni dei lavoratori individuano un potenziale di miglioramento che può essere raggiunto ottimizzando incentivi e processi:

- maggiore coordinamento della formazione professionale con altri ambiti politici (migrazione, disoccupazione, aiuto sociale, custodia dei figli, ecc.) e con altri livelli formativi (scuola dell'obbligo, scuole medie superiori, scuole universitarie, formazione continua);
- maggiore partecipazione dei sindacati allo sviluppo delle professioni;
- agevolazione dell'accesso alle offerte di qualificazione per gli adulti;
- migliore collegamento tra formazione professionale e consulenza di carriera.

3 Conclusioni

Per quanto riguarda la ripartizione tra Confederazione e Cantoni in molti settori del finanziamento forfettario di cui all'articolo 53 LFPr l'equivalenza fiscale può considerarsi adempiuta. Tuttavia, l'analisi esterna del finanziamento della formazione professionale e le valutazioni dei partner hanno evidenziato casi di inefficienza e cattiva allocazione delle risorse.

Per la continuazione delle attività il gruppo di coordinamento «Formazione professionale 2030» ritiene prioritari i seguenti ambiti d'intervento:

- inefficienze e cattiva allocazione delle risorse nello sviluppo delle professioni → definire chiaramente le competenze e ottimizzare i processi;
- finanziamento dei corsi interaziendali → ottimizzare i flussi finanziari e l'attuazione congiunta (partner);
- finanziamento delle procedure di qualificazione → ottimizzare i flussi finanziari e l'attuazione congiunta (partner).

I motivi per cui occorre focalizzarsi su questi ambiti d'intervento sono i seguenti:

- il problema riguarda tutti e tre i partner, che devono risolverlo insieme;
- il problema riguarda uno dei compiti principali dei partner e si ripercuote sull'intero spettro della formazione professionale;
- la risoluzione del problema influisce in maniera determinante sulla qualità della formazione professionale;
- il problema sussiste da molto tempo e comporta continuamente una grande mobilitazione di risorse.

In seguito ai lavori della Conferenza tripartita della formazione professionale (CTFP) altri ambiti d'intervento potrebbero rivelarsi prioritari. La CTFP ne terrà conto nella sua attività e, se necessario, li sottoporà ai partecipanti all'incontro nazionale sulla formazione professionale.

4 Richiesta

I partecipanti all'incontro nazionale sulla formazione professionale del 9 novembre 2020 incaricano il gruppo di coordinamento «Formazione professionale 2030» di approfondire l'analisi dei seguenti temi:

- inefficienze e cattiva allocazione delle risorse nello sviluppo delle professioni;
- finanziamento dei corsi interaziendali;
- finanziamento delle procedure di qualificazione.

La Commissione tripartita della formazione professionale (CTFP), che entrerà in funzione all'inizio del 2021, inserirà i tre temi prioritari nel suo programma d'attività e li analizzerà in modo mirato, adottando in particolare le misure seguenti:

- definizione di un programma di lavoro, di alcuni obiettivi e di una tabella di marcia;
- approfondimento dei tre temi prioritari durante il convegno dei partner del 23 marzo 2021;
- discussione dei tre temi prioritari nei forum di dialogo del 2021.

Durante l'incontro nazionale sulla formazione professionale del 2021 la CTFP comunicherà i progressi compiuti e presenterà alcune proposte per un ulteriore approfondimento dei tre temi prioritari.