



Modifica dell'ordinanza sulla formazione professionale

Definizione di una prestazione particolare di interesse pubblico supplementare secondo l'articolo 55 LFPr: cooperazione internazionale in materia di formazione professionale ai fini del rafforzamento internazionale della formazione professionale svizzera

Rapporto esplicativo

Berna, settembre 2015

Indice

1	Contesto	3
2	Base legale e regolamentazione a livello di ordinanza	7
3	Commento al nuovo capoverso 1^{bis} dell'articolo 64 OFPr	8
4	Ripercussioni finanziarie	8

1 Contesto

Internazionalizzazione della formazione professionale: esigenza di rafforzamento e posizionamento

Il sistema formativo svizzero e la politica in materia sono confrontati con un contesto internazionale in forte mutamento. Fenomeni globali come l'emergere delle economie basate sulle competenze, i cambiamenti demografici di ampia portata nel Nord e nel Sud del mondo, la crescente mobilità del lavoro e dei capitali, l'alto tasso di disoccupazione in tutti i continenti, le sempre maggiori implicazioni economiche internazionali e le nuove tecniche di comunicazione e di elaborazione dei dati mettono a dura prova i sistemi formativi nazionali. Per garantire il fabbisogno di personale qualificato, tali sistemi devono tenere sempre più in considerazione i fattori che possono avere effetti significativi al di fuori dei confini nazionali.

In questo contesto anche la formazione professionale svizzera, in quanto parte integrante del sistema formativo, deve trovare la propria posizione a livello internazionale. All'estero, se da un lato si va verso l'accademizzazione dei cicli di studio e dei titoli, dall'altro aumenta l'interesse per il modello svizzero della formazione professionale, visto l'elevato potenziale del sistema di formazione duale, la sua efficienza e il suo forte orientamento al mercato del lavoro. Inoltre, in diversi ambiti politici in cui la Svizzera è attiva a livello bilaterale o multilaterale con Paesi e istituti partner, il tema della formazione professionale acquista sempre maggiore importanza. Sul piano della politica estera (politica internazionale in materia di formazione, politica dello sviluppo e politica economica) i partner vedono sempre di più la formazione professionale come un possibile ambito per cooperazioni transnazionali. Gli imprenditori svizzeri, infatti, sono sempre più attivi sul piano internazionale e includono i centri di produzione esteri nella loro catena di valore aggiunto, mentre gli imprenditori stranieri si stabiliscono in Svizzera e reclutano manodopera locale. Data la crescente mobilità professionale, anche i lavoratori svizzeri hanno tutto l'interesse ad acquisire competenze internazionali e far riconoscere all'estero i loro titoli professionali.

Questo contesto offre molte opportunità, ma cela anche alcuni rischi. Affinché la formazione professionale svizzera rimanga a lungo termine un elemento cardine del sistema economico e sociale occorrono non solo misure di sviluppo nazionali, ma anche misure sovranazionali, che ne permettano il posizionamento e il rafforzamento proattivo sulla scena internazionale.

Le misure previste devono permettere alla formazione professionale svizzera di mantenere il suo prestigio legato al forte orientamento al mercato del lavoro e favorire il riconoscimento dei titoli professionali svizzeri nel contesto internazionale. Le strategie da attuare vanno dalla divulgazione dei punti di forza del sistema formativo svizzero alla promozione del nostro modello presso gli attori esteri fino alla trasmissione delle competenze ai Paesi partner. A lungo termine l'obiettivo sovraordinato è quello di potenziare un sistema di formazione professionale d'avanguardia, anche grazie alla *cooperazione internazionale*. Il sistema deve costituire una solida base per la competitività delle imprese e, al tempo stesso, una valida opzione per l'integrazione del singolo nel mercato del lavoro.

Basi legali: necessità d'intervento e prime misure del Consiglio federale e dell'Amministrazione

Oggi la legge sulla formazione professionale¹ e l'ordinanza sulla formazione professionale² considerano il contesto internazionale solo in maniera secondaria. Al momento della loro emanazione gli aspetti centrali erano altri: la differenziazione, la flessibilità e la sistematicità delle offerte formative, nonché l'aumento della permeabilità del sistema formativo in considerazione dell'apprendimento permanente. Negli ultimi anni, però, la dimensione internazionale della formazione professionale è stata messa in evidenza da alcuni fattori, fra i quali gli studi dell'OCSE³, il problema della disoccupazione giovanile legato alla crisi economica globale e l'influenza del processo di Bologna sulla comparabilità e sul riconoscimento internazionale dei titoli professionali. L'inserimento della formazione professionale nell'agenda politica delle organizzazioni internazionali e dei Paesi esteri ha reso consapevoli gli attori svizzeri dei punti di forza e dei vantaggi competitivi della formazione professionale svizzera e dell'importanza di un suo posizionamento a livello internazionale.

Non esiste al momento alcuna base giuridica che permetta di conferire una dimensione internazionale alle misure per lo sviluppo del sistema svizzero della formazione professionale. Il Consiglio federale ha individuato questa lacuna e avviato le prime misure. La strategia adottata dal Consiglio federale il 30 giugno 2010 nel settore dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (strategia internazionale ERI) intende fare della Svizzera un polo prestigioso e privilegiato a livello globale e sfruttare l'eccellenza formativa per integrare il nostro Paese nello spazio formativo e di ricerca mondiale. In questo senso vanno rafforzate soprattutto le attività e le cooperazioni internazionali nel settore della formazione professionale (riconoscimento dei titoli, promozione della mobilità, esportazione delle competenze svizzere, ecc.).

Data l'importanza crescente della formazione professionale nella cooperazione e nei contatti internazionali, la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) ha varato una strategia ERI specifica per la cooperazione internazionale in materia di formazione professionale (IBBZ). Questa strategia della SEFRI (*IBBZ-Strategie des SBFI*)⁴, approvata nella primavera del 2014 dal capo del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), fissa gli obiettivi, i provvedimenti e le priorità della cooperazione internazionale in materia di formazione professionale.

Il 19 novembre 2014 il Consiglio federale ha ricevuto il rapporto strategico «Internationale Berufsbildungszusammenarbeit IBBZ» (*rapporto strategico*), nel quale sono esposte le proposte congiunte dei servizi federali competenti (SEFRI, SECO, DSC, DP, DAE, UFM) relative al coordinamento e al rafforzamento delle attività di cooperazione internazionale in materia di formazione professionale nei diversi ambiti politici della Confederazione.

La strategia IBBZ della SEFRI e il rapporto strategico indicano entrambi che per rafforzare la cooperazione internazionale in materia di formazione professionale svolgono un ruolo di primo piano, oltre all'attività della Confederazione, le *attività transfrontaliere dei partner nazionali*. A tal fine occorre disporre di una solida base giuridica che permetta di sostenere e finanziare in maniera mirata i provvedimenti e i progetti transnazionali di terzi. Per i progetti attualmente limitati sotto il profilo temporale e dei contenuti si dovrebbe così poter disporre di maggiori possibilità - chiaramente definite - per avviare cooperazioni internazionali sostenibili e con effetti duraturi. A differenza di quanto accade per altri ambiti politici della Confederazione (p. es. politica di sviluppo), in cui esistono le basi legali per perseguire gli obiettivi e le priorità anche tramite il rafforzamento della cooperazione in materia di formazione professionale, per la politica della formazione, ad oggi, mancano i riferimenti legali necessari. Oggetto del presente rapporto esplicativo è quindi una base legale che contempra esclusivamente le attività di politica della formazione

¹ Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (Legge sulla formazione professionale, LFPr, RS 412.10)

² Ordinanza del 19 novembre 2003 sulla formazione professionale (Ordinanza sulla formazione professionale, OFPr, RS 412.101)

³ V. p. es.: *Learning for Jobs*, OCSE 2010.

⁴ <http://www.sbf.admin.ch/themen/01369/01697/index.html?lang=de> (non tradotto)

tracciando una chiara delimitazione rispetto agli altri ambiti politici (p. es. politica di sviluppo), ma mantenendo con essi un certo grado di complementarità.

Fino ad oggi il sostegno finanziario alle attività di cooperazione internazionale svolte da terzi nel settore della formazione professionale, nel contesto più ampio della politica della formazione, si è basato sull'articolo 54 LFPr. Un primo progetto di cooperazione è stato sovvenzionato quale progetto pilota nel quadro della possibilità offerta dalla LFPr di promuovere progetti pilota per lo sviluppo della formazione professionale e della qualità⁵. Tuttavia, la legge non cita esplicitamente provvedimenti e progetti internazionali, né la loro rilevanza per lo sviluppo della formazione professionale svizzera. Un rinvio al contesto internazionale è presente soltanto nell'articolo 68 LFPr.

Cooperazione internazionale in materia di formazione professionale come prestazione particolare di interesse pubblico

Dalle considerazioni strategiche della SEFRI, perlopiù basate sul progetto pilota e sulle attività già svolte, emerge che le misure e i progetti nell'ambito della cooperazione internazionale sostenuti anche da partner svizzeri sono potenzialmente utili per promuovere a lungo termine la posizione e il riconoscimento della formazione professionale svizzera presso i Paesi partner, consolidandola così a livello nazionale e internazionale. A determinate condizioni le cooperazioni internazionali possono essere considerate di interesse pubblico e quindi meritano di essere sostenute. Questa considerazione va incontro alla volontà del legislatore. L'iniziativa privata deve essere sostenuta se per una data offerta esiste un interesse pubblico e lo Stato non vuole o non può realizzare tale offerta né totalmente né parzialmente.⁶ Nell'ottica della cooperazione internazionale, ciò è particolarmente importante poiché l'esperienza dimostra che l'intervento statale da solo non basta e le iniziative promettenti e sostenibili devono essere sostenute anche dagli attori privati.⁷

Vi è un particolare interesse pubblico quando i provvedimenti e i progetti non mirano solo a raggiungere gli scopi immediati dei partner coinvolti, ma dimostrano un'efficacia sostenibile e duratura a vantaggio dell'intero sistema della formazione professionale, permettendo il posizionamento del sistema svizzero nel Paese partner. I possibili approcci prevedono, ad esempio, la diffusione dei principi sistemici della formazione professionale svizzera, la trasmissione di competenze specifiche e la promozione di un'immagine positiva della formazione professionale svizzera negli altri Paesi. Si ha un vantaggio per il sistema svizzero della formazione professionale quando questi provvedimenti favoriscono fra l'altro il riconoscimento dei titoli svizzeri all'estero, creano condizioni quadro vantaggiose per la mobilità dei lavoratori e degli attori svizzeri della formazione (persone in formazione, docenti, ecc.), consolidano il prestigio del nostro sistema, incentivano la competitività delle imprese svizzere, permettono di ottenere dati importanti per lo sviluppo del sistema o migliorano le relazioni bilaterali in ambito formativo con un Paese partner. Particolarmente importanti sono la garanzia della qualità e la sostenibilità: gli elementi e gli approcci della formazione professionale svizzera devono soddisfare standard qualitativi minimi per non danneggiare in alcun modo la buona reputazione del sistema.

Gli esempi di provvedimenti e progetti che possono rafforzare la formazione professionale svizzera si trovano a vari livelli. In particolare sono significativi i dati raccolti nell'ambito del progetto pilota «Swiss VET Initiative India» (SVETII), che ha beneficiato del sostegno federale. La valutazione della fase pilota di questa iniziativa pubblico-privata fra Svizzera e India fornisce risultati promettenti, ma fa emergere anche un potenziale di miglioramento. Il progetto non solo ha confermato la possibilità di trasferire gli elementi del sistema formativo svizzero in un Paese partner, ma ha anche permesso di consolidare

⁵ V. le attività sovvenzionate del progetto «SVETII – Swiss VET Initiative India», 2008 – 2013.

⁶ V. versione tedesca del Messaggio del 6 settembre 2000 relativo a una nuova legge sulla formazione professionale (FF 2000 5686)

⁷ V. valutazione del progetto «SVETII – Swiss VET Initiative India», <http://www.sbf.admin.ch/themen/01369/01697/index.html?lang=de>

l'immagine positiva e il riconoscimento del sistema svizzero in India.⁸ Tuttavia, è anche emerso chiaramente che per sviluppare a lungo termine simili iniziative è indispensabile il sostegno delle imprese e delle autorità statali del posto. L'importanza dell'iniziativa per il futuro posizionamento e la visibilità della formazione professionale svizzera in India è dimostrata dal fatto che l'organo responsabile (SkillsSonics) continua a essere sostenuto come partner dal «National Skill Development Corporation» (NSDC), organo nazionale incaricato dal governo indiano e dalle cerchie economiche dello sviluppo del personale specializzato.⁹

L'interesse e l'apprezzamento dei partner europei - e non solo - per il sistema svizzero della formazione professionale si manifesta tramite le diverse iniziative statali bilaterali e multilaterali. Ne è un esempio la «Europäische Ausbildungsallianz» (EAfA), che vede la partecipazione della Svizzera (SEFRI) a due progetti statali per rafforzare la formazione professionale in Europa¹⁰. In occasione di contatti ufficiali bilaterali con i principali partner economici extraeuropei, ossia Stati Uniti, Cina e Sudafrica, si è accentuato l'interesse da parte delle autorità di alto livello per l'avvio di partenariati e progetti comuni nel settore della formazione professionale. Oltre alle iniziative e ai contatti fra i governi, risulta particolarmente interessante la possibilità di sostenere in maniera sussidiaria le cooperazioni transfrontaliere sul campo, come nel caso del progetto SVETII. Già oggi diversi attori svizzeri (imprese, organizzazioni del mondo del lavoro, scuole, fondazioni, associazioni, ecc.) hanno lanciato iniziative, progetti e misure per il rafforzamento internazionale della formazione professionale svizzera non nei Paesi cui tradizionalmente è rivolta la politica dello sviluppo, bensì nei Paesi partner economicamente rilevanti per la Svizzera oppure nel contesto degli organismi internazionali (p. es. OCSE). La gamma di attività prevede progetti di scambio, di ricerca, di formazione continua e di trasferimento delle competenze. In passato, le organizzazioni che presentavano una domanda di sostegno statale non potevano che ricevere risposte negative: se i progetti non presentavano carattere innovativo o di sviluppo, infatti, l'assenza di basi legali federali in materia di politica formativa non permetteva alcun sostegno sussidiario.

La possibilità di sostenere provvedimenti e progetti di questo tipo in modo sussidiario rappresenta per la Confederazione uno strumento di garanzia della qualità e della sostenibilità, che permette di tutelare la reputazione e le peculiarità del sistema formativo svizzero. Le condizioni e gli oneri per la concessione delle sovvenzioni si basano sull'articolo 57 LFP e prevedono anche misure a garanzia della qualità. Un'altra possibilità al momento discussa dai partner è l'introduzione di un label o di un marchio di qualità per i provvedimenti transfrontalieri di cooperazione in materia di formazione professionale. Anche in questo caso sarebbero necessarie apposite misure di sostegno.

In previsione della promozione transfrontaliera e dell'internazionalizzazione della formazione professionale svizzera sono molto importanti le reti di contatti, i congressi e gli eventi. Le reti e i forum dei partner svizzeri che incentivano gli scambi fra attori svizzeri e stranieri possono contribuire a raggiungere gli obiettivi della politica internazionale della Svizzera in ambito formativo. La SEFRI ritiene importante sostenere tali attività. La prima edizione del Congresso internazionale sulla formazione professionale, tenutosi a Winterthur nel 2014, ha destato grande interesse oltreconfine, come dimostra anche la partecipazione di relatori di spicco sul piano internazionale.¹¹ La SEFRI ha indetto una gara d'appalto per l'organizzazione di una serie di congressi sostenuti e finanziati da istituti pubblici e privati. In virtù del partenariato della formazione professionale e del sostegno alle iniziative *bottom-up* dei singoli attori sul campo, proprio per queste iniziative sono auspiccate possibilità di sovvenzione conformi alle modalità di sostegno previste nell'ambito dei partenariati.

Affinché i provvedimenti e i progetti di terzi simili a quelli citati possano beneficiare di un sostegno federale che vada oltre al quadro restrittivo dei progetti pilota, e per disciplinare a livello giuridico la cooperazione internazionale in materia di formazione professionale al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati, d'ora in poi tali attività dovrebbero essere definite prestazioni particolari d'interesse pubblico ai sensi

⁸ V. riferimento summenzionato.

⁹ V. i siti *SkillsSonics* e *NSDC*: <http://www.skillsonics.com> e <http://nsdcindia.org>

¹⁰ http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/alliance_de.htm

¹¹ <http://www.vpet-congress.ch>

dell'articolo 55 LFPr. La regolamentazione può essere attuata a livello di ordinanza (articolo 55 capoverso 3 LFPr).

2 Base legale e regolamentazione a livello di ordinanza

L'articolo 55 LFPr riporta al capoverso 1 le prestazioni particolari di interesse pubblico per le quali la Confederazione può prevedere il versamento di contributi. Il Consiglio federale può prevedere altre prestazioni d'interesse pubblico per le quali possono essere concessi contributi (cpv. 3), e ha dunque la possibilità di reagire in modo appropriato ai nuovi sviluppi della formazione professionale e di adeguare di conseguenza la prassi di promozione della Confederazione. Questa possibilità è coerente con lo spirito di apertura generalmente perseguito dalla LFPr e definito nel relativo messaggio: come legge quadro la LFPr deve lasciare agli attori della formazione professionale la libertà di sviluppare i contenuti in maniera cooperativa e di rispondere in modo appropriato ai nuovi sviluppi. La legge è stata quindi appositamente concepita rinunciando a formulazioni esaustive dal punto di vista giuridico nei settori determinanti.¹² In virtù dell'articolo 55 capoverso 3 LFPr occorre quindi prevedere un nuovo capoverso 1^{bis} dell'articolo 64 OFPr che definisca i provvedimenti di cooperazione internazionale in materia di formazione professionale da considerare prestazioni particolari di interesse pubblico.

L'inserimento nell'OFPr dei provvedimenti di cooperazione internazionale in materia di formazione professionale come tipi di provvedimenti da promuovere secondo l'articolo 55 LFPr rimanda agli obiettivi generali secondo l'articolo 3 lettere a e b LFPr. Dal punto di vista della politica della formazione professionale, i provvedimenti e i progetti di cooperazione internazionale sovvenzionati dalla Confederazione sono in sintonia con gli obiettivi sovraordinati di un sistema formativo che intende garantire le proprie funzioni essenziali sia nei confronti dei privati, sia nei confronti delle aziende. Per favorire la competitività delle aziende (art. 3 lett. b LFPr), il sistema della formazione professionale - in quanto parte integrante di un sistema formativo differenziato e globale - deve garantire a lungo termine personale specializzato che disponga di una buona combinazione di qualifiche e competenze professionali, come richiesto dal mondo economico. In un contesto globalizzato, in cui giungono forti impulsi di standardizzazione, le peculiarità e i punti di forza del sistema formativo svizzero possono essere preservati solo incentivando misure proattive, sovranazionali e condivise dai partner al fine di posizionare e rafforzare il sistema formativo all'estero e instaurare un dialogo sul piano internazionale. Per consentire all'individuo uno sviluppo personale e professionale, l'integrazione nel mondo del lavoro e renderlo capace e disposto a essere professionalmente flessibile (art. 3 lett. a LFPr), il sistema deve altresì garantire possibilità di sviluppo e mobilità individuali in un mercato del lavoro internazionale. Anche i provvedimenti sovranazionali per far conoscere e riconoscere il sistema della formazione professionale svizzero e il livello di competenze dei suoi diplomati forniscono un importante contributo in tal senso.

Il riferimento all'articolo 55 LFPr garantisce che i criteri generali dell'articolo 64 OFPr e l'iter della promozione di progetti sul piano nazionale valgano anche per la cooperazione internazionale fra attori nazionali (imprese, organizzazioni del mondo del lavoro, Cantoni, scuole e altri attori della formazione professionale). Così facendo si garantiscono il carattere sussidiario del sostegno federale e la sua limitazione temporale e finanziaria: conformemente alla prassi stabilita in materia di sovvenzioni, hanno diritto ai contributi solo i partner nazionali della formazione professionale che sono essenziali anche per il successo e la sostenibilità delle cooperazioni internazionali. Questi devono quindi fare parte di una struttura di progetto. Di norma i contributi federali ammontano al massimo al 60 per cento dei costi di progetto e la durata del sostegno è limitata a cinque anni. Sono tuttavia previste eccezioni, come per gli altri tipi di provvedimenti di cui all'articolo 55 LFPr. Sul piano procedurale, la consultazione della Commissione federale della formazione professionale (CFFP) in merito alle richieste di sovvenzione assicura che le cooperazioni internazionali in materia di formazione professionale promosse dalla Confederazione godano dell'appoggio nazionale necessario.

¹² V. Messaggio del 6 settembre 2000 relativo a una nuova legge sulla formazione professionale (FF 2000 4957 segg.)

Oltre ai criteri generali di promozione dei provvedimenti di cui agli articoli 55 LFPr e 64 OFPr vanno fissati i seguenti criteri specifici, sotto forma di direttive, coerenti con la strategia IBBZ della SEFRI: disponibilità delle risorse e finanziamento equilibrato del progetto o del provvedimento, collaborazione con un Paese partner prioritario per la SEFRI dal punto di vista strategico che intrattiene buone relazioni politiche con la Svizzera, disponibilità delle competenze da parte svizzera, coinvolgimento e partecipazione dell'economia del Paese estero e dei partner svizzeri, definizione di misure a garanzia della qualità, effetto durevole e sostenibile, partner attuatori affidabili e stabilità politica del Paese partner.

3 Commento al nuovo capoverso 1^{bis} dell'articolo 64 OFPr

L'inserimento a livello legislativo dei provvedimenti di cooperazione internazionale in materia di formazione professionale richiede l'introduzione di un nuovo capoverso 1^{bis} nell'articolo 64 OFPr in virtù all'articolo 55 capoverso 3 LFPr.

La formulazione proposta per l'articolo 64 capoverso 1^{bis} indica che i provvedimenti di cooperazione internazionale in materia di formazione professionale sono prestazioni di interesse pubblico. Dunque, una misura di cooperazione può essere finanziata se contribuisce, a un livello sovraordinato, al rafforzamento internazionale della formazione professionale svizzera. La definizione di questo obiettivo prioritario corrisponde a quella della strategia IBBZ della SEFRI ed è al contempo uno dei tre obiettivi della Confederazione per la cooperazione internazionale in materia di formazione. Di fondamentale importanza è che il concetto di «rafforzamento del sistema della formazione professionale svizzero» coincida effettivamente con gli obiettivi della LFPr. Per stabilire se vi è un effettivo «rafforzamento del sistema della formazione professionale svizzero» è determinante appurare se un dato provvedimento contribuisce a lungo termine a mantenere o sviluppare le funzioni principali del sistema della formazione professionale favorendo la competitività delle imprese o consentendo all'individuo di svilupparsi a livello personale e professionale e di integrarsi nel mondo del lavoro.

Le modalità di un provvedimento o di un progetto non devono essere limitate. Al contrario, occorre diversificare le forme di cooperazione internazionale, ad esempio con uno o più Paesi partner oppure all'interno di istituzioni o di organizzazioni internazionali.

Il presente progetto di modifica sottolinea quindi la finalità sovraordinata di un determinato provvedimento di cooperazione internazionale senza limitare il margine di manovra necessario, soprattutto a livello internazionale, per sviluppare diverse forme di cooperazione.

4 Ripercussioni finanziarie

La modifica dell'OFPr permette di ampliare i tipi di provvedimenti da promuovere. I fondi per i progetti di cui agli articoli 54 e 55 LFPr vengono richiesti tramite un credito d'impegno (art. 59 lett. b LFPr) approvato dal Parlamento per un periodo di quattro anni tramite il Messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (ERI). Il credito disponibile viene invece comunicato con il preventivo. Le esperienze pregresse e una stima delle nuove cooperazioni internazionali in materia di formazione professionale lasciano presumere che i fondi necessari per gli anni 2017-2020 nel quadro del credito ERI non supereranno i cinque milioni di franchi. Le attività di cooperazione internazionale in materia di formazione professionale ascrivibili ad altri ambiti politici e da essi finanziati (in particolare la cooperazione allo sviluppo) non rientrano nelle considerazioni di cui sopra e non sono oggetto della presente modifica.