

Sull'istituzionalizzazione della formazione professionale quale compito comune della Confederazione, dei Cantoni e delle organizzazioni del mondo del lavoro (OML)

Come il partenariato si è fatto strada nella Legge sulla formazione professionale

Oltre alla formazione tecnica di livello universitario (Politecnico di Zurigo e Scuola Politecnica di Losanna), la formazione professionale è l'unico settore del sistema formativo svizzero a godere di riconoscimento giuridico a livello federale. Questo articolo riassume i risultati di una dissertazione sulla legittimazione del principio di responsabilità condivisa (partenariato) e della corrispondente competenza legislativa della Confederazione in merito alla formazione professionale. Questo principio, infatti, non è sempre evidente come appare. Negli anni Novanta, nel contesto della nuova impostazione della perequazione finanziaria, si è cercato di restituire ai Cantoni la competenza legislativa in materia di formazione professionale. Perché hanno fallito?

Con l'approvazione della prima Legge federale, per la prima volta – a differenza di tutti gli altri programmi educativi di livello primario, secondario e terziario – è stata istituita una responsabilità congiunta per la formazione professionale a carico della Confederazione, dei Cantoni e delle parti sociali (oggi "organizzazioni del mondo del lavoro").

La formazione professionale vanta in Svizzera una secolare storia di coinvolgimento del settore privato. In particolare, l'interesse per la formazione delle nuove generazioni di professionisti ha iniziato ad acquisire visibilità a seguito della nascita delle corporazioni nel XVII secolo. In seguito, essa ha ottenuto un riconoscimento statale con le prime sovvenzioni erogate nel 1884 dall'ancora giovane Governo federale sulla base del "Decreto federale sull'insegnamento professionale e industriale" precedentemente approvato dall'Assemblea federale (Späni 2008; Criblez 2015; Wettstein 2020). A ciò seguirono le prime legislazioni cantonali e la prima Legge federale sulla formazione professionale del 1930.

Inizialmente, a causa delle disposizioni della Costituzione federale, il campo di applicazione di questa legge era limitato al settore dei mestieri.^[1] Le discussioni sul passaggio dalle legislazioni cantonali alla prima Legge federale sulla formazione professionale si sono svolte attorno a vari temi: la richiesta di una maggiore protezione dei mestieri, le preoccupazioni socio-politiche, le aspirazioni educative liberali del settore industriale e una migliore qualifica della forza lavoro basata su considerazioni economiche (Berner, Gonon, und Ritter 2011; Bonoli 2015; Gonon 2018). I protagonisti politici hanno in ogni caso cercato di trovare un equilibrio tra centralizzazione e armonizzazione nazionale da un lato e difesa dell'autonomia cantonale dall'altro (Bonoli e Berner 2018). Con l'approvazione della prima Legge federale, per la prima volta – a differenza di tutti gli altri programmi educativi di livello primario, secondario e terziario – è stata istituita una responsabilità congiunta per la formazione professionale a carico della Confederazione, dei Cantoni e delle parti sociali (oggi "organizzazioni del mondo del lavoro").

Responsabilità condivisa: un costrutto fragile

La responsabilità condivisa come principio fondamentale della formazione professionale svizzera si basa sul coordinamento costante delle azioni dei tre attori che organizzano la propria cooperazione strategica in un contesto di partenariato collaborativo (espressione utilizzata per la prima volta nell'ultima Legge federale sulla formazione professionale del 2002). Dal 2007 al 2016, questa cooperazione è stata guidata dalle Linee guida di Macolin, che sono state sviluppate congiuntamente, e quindi dal 2017 dalla Carta del partenariato. Tuttavia, questa cooperazione, in particolare riguardo alla competenza del Governo federale, non è così evidente come la prospettiva odierna lascerebbe pensare. Negli anni Novanta, durante i negoziati per la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), si è cercato di restituire ai Cantoni la competenza legislativa in materia di formazione professionale. La NPC non riguardava del resto la sola formazione professionale, ma un totale di 50 settori di competenza (Gemperli 1997; Strahm 2008). Le preoccupazioni principali di questo mastodontico progetto erano, in primo luogo, ottimizzare la cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni, in secondo luogo rafforzare il principio di sussidiarietà che sostiene lo Stato e, in terzo luogo, semplificare i flussi finanziari allo scopo di risparmiare tre miliardi di franchi svizzeri.^[2]

Gli sforzi per restituire ai Cantoni la competenza legislativa in materia di formazione professionale hanno messo radicalmente in discussione il principio fondamentale della responsabilità condivisa – e in particolare l'impegno della Confederazione, che all'epoca vantava già 100 anni di storia. Quali considerazioni erano in definitiva a favore o contro la competenza legislativa della Confederazione? In cosa consisteva (e

Gli sforzi per restituire ai Cantoni la competenza legislativa in materia di formazione professionale hanno messo radicalmente in discussione il principio fondamentale della responsabilità condivisa – e in particolare l’impegno della Confederazione, che all’epoca vantava già 100 anni di storia.

consiste) l’impegno della Confederazione? Nel contesto della dissertazione^[3] qui presentata, si cerca di rispondere a queste domande. Come è stato legittimato il principio fondamentale della responsabilità condivisa nella formazione professionale svizzera negli anni Novanta? In altre parole: quali argomentazioni giustificative sono state avanzate in merito alla competenza legislativa della Confederazione nell’ambito della formazione professionale?

Da una prospettiva metodologica, è stata ricostruita la pratica sociale cercando di capire chi ha detto cosa, quando, a chi e con quali effetti. In relazione all’oggetto della ricerca è stato peraltro interessante capire quali preoccupazioni e interessi fossero rappresentati dagli attori della formazione (e non), quali hanno fatto valere il proprio peso e quali altri sono rimasti invece in minoranza. Lo studio si è rifatto principalmente a fonti d’archivio, nonché a interviste con protagonisti del tempo – che si sono rivelate di grande aiuto per una classificazione generale e per una comprensione più ampia delle fonti d’archivio.

Confederazione o Cantoni? Linee di demarcazione e di frattura di una nuova distribuzione dei compiti

Alla fine, non si è verificata alcuna restituzione di competenze legislative dal Governo federale ai Cantoni. Al contrario, nel corso dell’ultima revisione della Legge sulla formazione professionale, il partenariato collaborativo, già praticato fino a quel momento, è stato per la prima volta espressamente inserito nella legislazione.^[4] Da una prospettiva teorica, tale inserimento può essere altresì inteso come processo di “messa in forma” di determinate informazioni che legittimano la situazione nascondendosi dietro la nuova formulazione (Thévenot 2011; Gonon 2019). La ricostruzione dei processi di negoziazione che hanno avuto luogo per giungere a questa nuova formulazione contribuisce pertanto a rendere tangibile la comprensione di base condivisa dell’oggetto e degli obiettivi della formazione professionale svizzera (in particolare la legittimazione della cooperazione tripartita nel partenariato collaborativo in tutte le sue sfaccettature). Le riflessioni e i lavori che si occupano, sia a livello di ricerca sia a livello di pratica, delle pratiche di gestione della formazione

professionale svizzera, della progettazione delle transizioni o della cooperazione fra i luoghi di formazione, trovano in questo lavoro preziose informazioni contestuali.

La questione politica decisiva degli anni Novanta è stata la legittimità del coinvolgimento della Confederazione nella formazione professionale. La controversia si è sviluppata principalmente intorno all'interpretazione della massima politica statale del federalismo e della sussidiarietà – all'epoca formulata in modo significativamente diverso dai responsabili della politica statale e finanziaria rispetto a come veniva vista dai responsabili della politica economica e della formazione.

Le preoccupazioni di politica statale e finanziaria comprendevano il rafforzamento del federalismo e della sussidiarietà, l'aggregazione del legislativo e dell'esecutivo, l'integrazione della formazione professionale nel sistema formativo svizzero – di cui sono responsabili i Cantoni – e la deregolamentazione. Le preoccupazioni di carattere formativo ed economico riguardavano invece l'orientamento verso lo spazio economico svizzero, la garanzia di compatibilità internazionale dei titoli di formazione professionale ("consolidamento all'interno e compatibilità all'esterno"), nonché l'importanza della cooperazione con le organizzazioni del mondo del lavoro (dotate di forti strutture a livello nazionale).

Nel corso dei negoziati sulla nuova impostazione della perequazione finanziaria e sulla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), è apparso subito chiaro come un trasferimento completo della competenza legislativa in materia di formazione professionale ai Cantoni fosse fuori discussione.

Nel corso dei negoziati sulla nuova impostazione della perequazione finanziaria e sulla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), è apparso subito chiaro come un trasferimento completo della competenza legislativa in materia di formazione professionale ai Cantoni fosse fuori discussione. La formazione professionale doveva rimanere un compito sia della Confederazione sia dei Cantoni (compito in comune). Un rappresentante dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro, all'epoca competente per la formazione professionale, riassume così la situazione: "Il rilievo economico specifico della formazione professionale [va] oltre il quadro abituale della struttura federale".^[5] Tuttavia, ben presto si è cercato di "suddividere" i compiti e di riassegnare singoli compiti ai Cantoni. Le trattative in merito sono state descritte dai protagonisti del tempo come particolarmente difficili. Alla fine, in ogni caso, ci si accordò sul fatto che, fra gli altri compiti legati all'implementazione^[6] della formazione professionale (che fino ad allora erano già affidati ai Cantoni), anche i compiti di orientamento professionale (ora svolti dal

Centro svizzero di servizio Formazione professionale | orientamento professionale, universitario e di carriera, CSFO) e il sovvenzionamento degli edifici e dei locali della formazione professionale sarebbero pienamente rientrati fra i compiti cantonali.

Perché la Confederazione legifera sulla formazione professionale

Secondo l'Art. 1, cpv. 1 della Legge federale sulla formazione professionale, "la formazione professionale è compito comune di Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro" e la legittimità in esso definita rispetto alla competenza legislativa del governo federale può essere riassunta come segue: la formazione professionale è intesa come elemento identitario di sviluppo economico continuo e di distribuzione del benessere che abbraccia tutte le regioni. In questo contesto, la legislazione federale semplifica il riconoscimento internazionale dei titoli di formazione svizzeri ed è sinonimo di permeabilità e mobilità. Seguendo il principio dell'uguaglianza, ovvero delle pari opportunità, essa garantisce altresì condizioni di uniformità e di equivalenza per gli apprendisti. Oltre a ciò, essa tiene conto del fatto che le organizzazioni del mondo del lavoro responsabili dei contenuti formativi, dell'attuazione delle procedure di qualificazione e dell'offerta di posti di formazione sono organizzate a livello nazionale e preferiscono pertanto rapportarsi con organismi di livello federale. Infine, la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) e la Conferenza dei direttori cantonali della sanità (CDS) si erano rese conto che, prima dell'ultima revisione della legge nel 2002, i Cantoni di lingua tedesca e quelli di lingua latina organizzavano e classificavano i programmi di formazione professionale nei settori sociale e sanitario in modo fra loro diverso – e queste differenze erano percepite come svantaggiose.

I dibattiti sulla classificazione della formazione professionale nel sistema di perequazione finanziaria nazionale hanno successivamente portato a sviluppi che riguardano gli stessi contenuti della formazione. In particolare:

- l'estensione del campo di applicazione della legislazione federale sulla formazione professionale a tutte le professioni non accademiche^[7] (#_ftn7) (che ha comportato una revisione della Costituzione federale).
- sviluppi rilevanti a livello di sistema, quali la concezione della permeabilità orizzontale e verticale tra i diversi programmi e livelli formativi, nonché la classificazione sistematica della formazione professionale superiore, della formazione continua e dell'orientamento professionale – che insieme definiscono in ultima analisi l'integrazione della formazione professionale nel sistema formativo svizzero.

- sviluppi amministrativi strutturali, in particolare la creazione dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT), che hanno costituito il quadro di riferimento per tutti questi sviluppi.

Infine, si possono individuare meccanismi e pratiche sociali che hanno permesso a singoli attori di affermarsi nei negoziati sulla nuova impostazione della perequazione finanziaria e sulla suddivisione dei compiti tra Governo federale e Cantoni.

- In primo luogo, il rifiuto prematuro di compromessi e il conseguente mantenimento di opzioni di azione aperte ha fatto sì che la proposta di disaggregazione dei compiti potesse essere presentata a una cerchia più ampia di attori per essere valutata.
- In secondo luogo, a causa del rifiuto prematuro di soluzioni di compromesso, singoli attori non si sono sempre attenuti alle regole del processo politico e sono stati coinvolti nel coordinamento dell'azione in momenti imprevisti. Le associazioni professionali e industriali, per esempio, hanno fatto pressioni non soltanto in sede di procedura di consultazione – e le unità amministrative hanno commentato pubblicamente la documentazione posta in consultazione.
- In terzo luogo, si può notare come gli elementi di democrazia diretta della procedura di consultazione e del referendum conferiscano alle associazioni imprenditoriali, professionali e industriali un grande potere d'azione – in quanto dispongono delle corrispondenti risorse umane e finanziarie per opporsi a un disegno di legge e farlo cadere.
- Come ultimo punto, è dimostrabile come i previsti spostamenti di competenze siano stati ripetutamente messi in discussione, aprendo finestre di opportunità per soggetti terzi di essere coinvolti e rafforzare la propria posizione.

I negoziati sulla nuova impostazione della perequazione finanziaria e sulla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni sono insomma interpretabili come preistoria della revisione della Legge sulla formazione professionale del 2002. Se si esaminassero soltanto i processi negoziali direttamente collegati alla revisione, mancherebbe metà della storia.

In sostanza, questa dissertazione racconta la storia dell'integrazione della formazione professionale come parte del sistema formativo, anche se alla fine la sua attuazione si è svolta in modo diverso da quanto originariamente previsto. La competenza legislativa sulla formazione professionale non è stata trasferita ai Cantoni – bensì integrata nel sistema formativo federale. Oggi parliamo semmai di "spazio educativo svizzero" (Criblez 2008), che comprende da un lato la formazione professionale sottoposta a legislazione federale e dall'altro la scuola elementare e le offerte formative di livello universitario sottoposte a legislazione cantonale. I negoziati sulla nuova impostazione della perequazione finanziaria e sulla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni sono insomma interpretabili come preistoria della revisione della Legge sulla formazione professionale del 2002. Se si esaminassero soltanto i processi negoziali direttamente collegati alla revisione, mancherebbe metà della storia.

[1] Fra questi, la "formazione per le professioni attinenti all'artigianato, all'industria, ai trasporti, al commercio e ad altri rami economici analoghi" (Art. 1 della Legge federale sulla formazione professionale del 1930). Con la revisione della Costituzione federale del 1947 il suo campo di applicazione è stato ampliato all'agricoltura e ai servizi dell'economia domestica (Art 34ter BV 1947).

[2] La nuova perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni. Caratteristiche principali. Rapporto dell'organizzazione di progetto sostenuta congiungamente dal Dipartimento federale delle finanze e dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze del 1° febbraio 1996 (in AFS E7001D#2005/345#888* (BD 365): Perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni/Sovvenzioni federali).

[3] Pubblicamente disponibile alla pagina <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/215759/>.

[4] Un nuovo articolo definisce la formazione professionale come "compito comune di Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro" (Art. 1 cpv. 1 LFP 2002).

[5] Lettera di un rappresentante dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro del 26 settembre 1997 al Presidente del Gruppo di lavoro 5 "Formazione" (in Archivio federale svizzero/AFS E3370C#2005/321#281 (BD 50): Diversi: nuova perequazione finanziaria, ordinanza, messaggio, procedura di consultazione).

[6] I compiti associati all'attuazione dei programmi di formazione professionale comprendono l'attuazione e il finanziamento della formazione scolastica presso le scuole professionali, le funzioni di supervisione (sulle aziende formatrici e sui corsi interaziendali), il cofinanziamento dei corsi interaziendali e l'attuazione degli esami finali (oggi procedure di qualifica).

[7] Si tratta qui di tutte le professioni attualmente assegnate al livello secondario II (formazione professionale di base) o alla formazione professionale superiore – ma non delle professioni che richiedono uno studio presso un'università o un'alta scuola pedagogica (quali professioni mediche, chiropratici, farmacisti, avvocati o insegnanti).

Fonti stampate e non stampate

- Legge federale sulla formazione professionale del 26 giugno 1930
- Legge federale sulla formazione professionale (LFP) del 13 dicembre 2002
- Costituzione federale del 1874
- Costituzione federale del 1999

- Archivio federale svizzero/AFS E3370C#2005/321#281 (BD 50): Diversi: nuova perequazione finanziaria, ordinanza, messaggio, procedura di consultazione
- Archivio federale svizzero/AFS E7001D#2005/345#888* (BD 365): Perequazione finanziaria fra Confederazione e Cantoni/Sovvenzioni federali

Bibliografia

- Berner, Esther, Philipp Gonon, und Hans-Jakob Ritter. 2011. «Zwischen Gewerbeförderung, Sozialpolitik und liberalen Bildungsbestrebungen – Zur „Vor“-Geschichte der dualen Berufsbildung in der Schweiz (1870-1930)». *Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik* 107(1):14–32.
- Bonoli, Lorenzo. 2015. «La Formation professionnelle et la «question sociale». Aux origines de la «vocation sociale» de la formation professionnelle en Suisse». *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften* 37(2):383–379.
- Bonoli, Lorenzo, und Esther Berner. 2018. «La formation professionnelle suisse entre Confédération et cantons. Eléments d'une histoire complexe». S. 53–78 in *Enjeux de la formation professionnelle en Suisse: le "modèle" suisse sous la loupe*, herausgegeben von L. Bonoli, J.-L. Berger, und N. Lamamra. Zürich: Seismo.
- Criblez, Lucien. 2008. «Zur Einleitung: Vom Bildungsföderalismus zum Bildungsraum Schweiz». S. 9-32 in *Bildungsraum Schweiz: Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*, herausgegeben von L. Criblez. Bern: Haupt.
- Criblez, Lucien. 2015. «Die Verfassungsgrundlage für die schweizerische Berufsbildung». S. 13–19 in *Berufliche Bildung: historisch-aktuell-international: Festschrift zum 60. Geburtstag von Philipp Gonon*, herausgegeben von K. Kraus und M. Weil. Detmold: Eusl-Verlagsgesellschaft.
- Gemperli, Paul. 1997. «Überlegungen zur Kantonalisierung der Aufgaben in der Berufsbildung im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen». S. 319–27 in *25 Jahre IWP: Schule in Wissenschaft, Politik und Praxis: Tagungsbeiträge*, herausgegeben von R. Dubs und R. Luzi. St. Gallen: IWP.

- Gonon, Philipp. 2018. «L'expansion de la formation professionnelle: le cadre législatif comme moteur et instrument de stabilisation des réformes». S. 33–52 in *Enjeux de la formation professionnelle en Suisse: le "modèle" suisse sous la loupe*, herausgegeben von L. Bonoli, J.-L. Berger, und N. Lamamra. Zürich: Seismo.
- Gonon, Philipp. 2019. «Zur Legitimität von Hochschulweiterbildung in der Schweiz – Zwischen Wissenschafts- und Arbeitsmarktorientierung». S. 371–99 in *Bildung und Konventionen: die «Economie des conventions» in der Bildungsforschung, Soziologie der Konventionen*, herausgegeben von C. Imdorf, R. J. Leemann, und P. Gonon. Wiesbaden: Springer VS, Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Hägi, Lea. 2022. „Revitalisierung" der Berufsbildung. *Der bildungspolitische Weg zur Institutionalisierung der Berufsbildung in der Schweiz als Verbundaufgabe in den 1990er-Jahren*. Dissertation Universität Zürich, Philosophische Fakultät. [Frei verfügbar unter <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/215759/> (<https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/215759/>)].
- Späni, Martina. 2008. «Der Bund und die Berufsbildung – von der <verfassungswidrigen Praxis> zum kooperativen Monopol». S. 183–217 in *Bildungsraum Schweiz: historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*, herausgegeben von L. Criblez. Bern: Haupt.
- Strahm, Rudolf H. 2008. «Die entscheidenden Neunzigerjahre. Das Ringen um Reform und Aufwertung der Berufsbildung 1995 bis 2005». S. 311–50 in *75 Jahre eidgenössisches Berufsbildungsgesetz: politische, pädagogische, ökonomische Perspektiven*, herausgegeben von T. Bauder. Bern: hep.
- Thévenot, Laurent. 2011. «Die Pluralität kognitiver Formate und Engagements im Bereich zwischen dem Vertrauten und dem Öffentlichen». S. 255–74 in *Soziologie der Konventionen: Grundlagen einer pragmatischen Anthropologie, Theorie und Gesellschaft*, herausgegeben von R. Diaz-Bone. Frankfurt am Main: Campus-Verl.
- Wettstein, Emil. 2020. *Berufsbildung Entwicklung des Schweizer Systems*. hep. Bern.

Citazione

Hägi, L. (2023). Come il partenariato si è fatto strada nella Legge sulla formazione professionale. *Transfer: Formazione professionale in ricerca e pratica* 8(7).

Questo lavoro è protetto da copyright. È consentito qualsiasi uso, tranne quello commerciale. La riproduzione con la stessa licenza è possibile, ma richiede l'attribuzione dell'autore.