

09.071

Messaggio

e disegno dei decreti federali concernenti l'approvazione dell'Accordo sulla partecipazione della Svizzera al programma dell'UE «Gioventù in azione» e al programma d'azione dell'UE nel campo dell'apprendimento permanente (2007–2013), nonché il finanziamento della partecipazione (2011–2013)

del 2 settembre 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione:

- il decreto federale che approva l'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sulla partecipazione della Svizzera al programma dell'UE «Gioventù in azione» e al programma d'azione dell'UE nel campo dell'apprendimento permanente (2007–2013);
- il decreto federale sul finanziamento della partecipazione della Svizzera ai programmi di istruzione, formazione professionale e gioventù dell'Unione europea negli anni 2011–2013.

Vi proponiamo inoltre di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2004 P 04.3502 Partecipazione della Svizzera ai programmi di educazione dell'UE (N 17.12.04, Markwalder Bär)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

2 settembre 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'Unione europea realizza, negli anni 2007–2013, una serie di programmi nei settori dell'istruzione, della formazione professionale e della gioventù. Con il presente messaggio il Consiglio federale chiede al Parlamento di approvare l'Accordo concernente la partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE «Apprendimento permanente» e «Gioventù in azione» e di autorizzare il credito d'impegno necessario a tale partecipazione.

Allegato al presente messaggio per approvazione, l'Accordo concretizza la reciproca dichiarazione di intenti, formulata nell'ambito dei Bilaterali II, secondo cui la Svizzera aderisce ai programmi dell'UE in materia di istruzione, formazione professionale e gioventù. All'epoca non era stato possibile concludere un accordo perché l'UE non prevedeva la partecipazione a programmi già avviati. La Svizzera ha pertanto dovuto limitarsi a concludere partenariati per ogni singolo progetto. L'UE ha previsto una partecipazione ufficiale della Svizzera all'inizio di una nuova serie di programmi avviata nel 2007 e che si concluderà nel 2013. I negoziati tra la Svizzera e l'UE sono stati intrapresi nella primavera del 2008 e il relativo accordo sulla partecipazione al programma d'azione per l'apprendimento permanente e al programma «Gioventù in azione» è stato parafato nell'agosto 2009. La partecipazione ufficiale della Svizzera potrà iniziare nel 2011, dopo che sarà istituita un'agenzia nazionale per l'attuazione del programma.

La partecipazione ufficiale della Svizzera al programma d'azione per l'apprendimento permanente e al programma «Gioventù in azione» dell'UE consente ad allievi, apprendisti, studenti, insegnanti svizzeri, nonché alle persone che seguono una formazione di perfezionamento, ai giovani e a specialisti attivi nell'ambito di attività giovanili extrascolastiche di partecipare in modo attivo e paritetico a tutti i programmi d'azione, di proporre progetti e di candidarsi per borse di studio o altri contributi.

Grazie alla partecipazione a questi programmi, i privati, le istituzioni, le organizzazioni e le imprese svizzere potranno ricevere un sostegno, in particolare per quanto riguarda:

- *gli scambi di studenti e di insegnanti intesi ad ampliare o ad approfondire le conoscenze specifiche e le competenze linguistiche,*
- *gli stage all'estero per consentire ai giovani di fare una prima esperienza professionale,*
- *la mobilità di persone in formazione iniziale o continua a tutti i livelli volta ad ampliare le conoscenze specifiche e approfondire la comprensione linguistica e culturale,*
- *la cooperazione fra scuole di tutti i livelli, istituti e organismi di formazione anche professionale, nonché fra imprese nell'intento di migliorare la formazione iniziale e il perfezionamento,*

-
- la mobilità di giovani e giovani adulti nell'ambito delle misure intese a garantire lo scambio tra i giovani e i servizi internazionali di volontariato,
 - la cooperazione fra organizzazioni giovanili, privati cittadini ed enti pubblici per sviluppare attività giovanili di alta qualità.

La partecipazione ufficiale ai programmi contribuisce inoltre a confermare il ruolo attivo che la Svizzera intende svolgere nello spazio educativo europeo e consente di trarre un adeguato profitto formativo ed economico dal trasferimento di conoscenze e dalla partecipazione alle migliori reti di cooperazione europee.

Rispetto all'attuale partecipazione indiretta, che permette alla Svizzera di aderire soltanto a progetti già definiti dall'UE e dai Paesi associati, la partecipazione ufficiale presenta diversi vantaggi: la partecipazione alle scelte strategiche relative all'attuazione dei programmi, la possibilità di lanciare e di dirigere progetti e l'accesso a tutte le informazioni. La Svizzera potrà far valere immediatamente la sua esperienza e i suoi interessi nei comitati di programma e nei gruppi di progetto, assicurando in tal modo la continuità della sua collaborazione. La conclusione di un accordo conferisce infine alla partecipazione svizzera una base giuridica solida.

L'istituzione di un'agenzia nazionale consente di fornire consulenza e sostegno ai partner svizzeri in vista della loro partecipazione ai progetti. In tal modo i partecipanti svizzeri al progetto potranno ora disporre di un interlocutore centralizzato. Fin dal 2007, l'istituzione intercantonale «Fondazione ch per la collaborazione confederale» ha ottenuto, nell'ambito di un pubblico concorso, l'aggiudicazione per assolvere questo compito.

L'accordo sulla partecipazione al programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente e al programma «Gioventù in azione» è stato oggetto di un nuovo negoziato con la Commissione europea. Si basa sugli accordi che l'UE ha concluso con altri Paesi associati a tali programmi. La competenza del Consiglio federale per concludere l'accordo è sancita dalla legge federale sulla cooperazione internazionale in materia di educazione, formazione professionale, gioventù e mobilità (RS 414.51). Visto che l'Accordo prevede impegni fino al 2013, superando in tal modo il quadro dei crediti concessi fino al 2011, con il presente messaggio il Consiglio federale sottopone l'Accordo al Parlamento per approvazione.

Con il messaggio il Consiglio federale chiede inoltre alle Camere federali di approvare un credito d'impegno di 110,7 milioni di franchi per la partecipazione ai programmi durante il periodo 2011–2013, di cui 33,2 milioni di franchi serviranno a finanziare l'istituzione e l'esercizio dell'agenzia nazionale, che dovrà essere operativa già nel 2010, nonché le misure collaterali a sostegno della partecipazione.

Indice

Compendio	5420
1 Situazione iniziale e condizioni quadro	5424
1.1 La Svizzera nello spazio educativo europeo	5424
1.2 Cooperazione in materia di formazione nell'UE	5425
1.2.1 Dallo scambio di informazioni ai programmi d'azione	5425
1.2.2 Programmi di istruzione, formazione professionale e gioventù 2007–2013	5426
1.3 Partecipazione attuale della Svizzera ai programmi di istruzione, formazione professionale e gioventù dell'UE	5429
1.3.1 Cambiamento di statuto: dalla partecipazione ufficiale alla partecipazione indiretta	5429
1.3.2 La partecipazione indiretta nel 2008: spese e risultati	5429
1.4 Importanza di una futura partecipazione della Svizzera ai programmi di istruzione, formazione professionale e gioventù dell'UE	5434
2 Accordo sulla partecipazione ufficiale	5436
2.1 Situazione iniziale	5436
2.2 Svolgimento dei negoziati	5437
2.3 Contenuto dell'Accordo	5438
2.4 Agenzia nazionale per gestire la partecipazione ai programmi	5438
2.5 Misure collaterali nazionali per garantire il successo della partecipazione	5440
3 Decreto di finanziamento	5441
4 Ripercussioni	5443
4.1 Sul personale	5443
4.2 Sull'economia	5443
4.3 Sulla politica regionale	5443
4.4 Sulle generazioni future	5444
5 Programma di legislatura	5444
6 Aspetti giuridici	5444
6.1 Costituzionalità e legalità	5444
6.2 Applicazione provvisoria dell'Accordo	5445
6.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	5446
6.4 Subordinazione al freno alle spese	5446
6.5 Conformità alla legge sui sussidi	5446
Decreto federale sul finanziamento della partecipazione della Svizzera ai programmi di istruzione, formazione professionale e gioventù dell'Unione europea negli anni 2011–2013 (Disegno)	5447

Decreto federale che approva l'Accordo sulla partecipazione della Svizzera al programma dell'UE «Gioventù in azione» e al programma d'azione dell'UE nel campo dell'apprendimento permanente (2007–2013) (<i>Disegno</i>)	5449
Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea, che stabilisce le modalità e le condizioni di partecipazione della Confederazione Svizzera al programma «Gioventù in azione» e al programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente (2007–2013)	5451

Messaggio

1 Situazione iniziale e condizioni quadro

1.1 La Svizzera nello spazio educativo europeo

La realizzazione di uno spazio educativo aperto al mondo rientra nelle linee direttrici della politica svizzera in materia di educazione, ricerca e innovazione¹. Il nostro Consiglio si prefigge di promuovere lo scambio di persone e idee mantenendo il livello di istruzione e sapere vigenti in Svizzera e, nel contempo, di far valere il know-how svizzero nella cooperazione internazionale. D'altro canto, nell'ambito della politica giovanile e dell'attività giovanile extrascolastica saranno meglio sfruttate e riconosciute le innumerevoli possibilità di apprendimento informale, tanto più che queste ultime promuovono lo sviluppo della personalità e l'apprendimento di svariate competenze sociali e professionali.

Il raggiungimento di questi obiettivi è ampiamente sostenuto, a livello europeo, mediante i programmi di promozione dell'UE nei settori dell'istruzione, della formazione professionale e della gioventù. Tali programmi completano quelli nei settori della ricerca e dell'innovazione e, insieme a questi ultimi, costituiscono lo strumento principale per la promozione dello scambio di sapere a livello europeo.

I programmi dell'UE in materia di istruzione, formazione professionale e gioventù mettono in primo piano la mobilità degli studenti, delle persone che assolvono una formazione professionale e degli insegnanti, degli animatori giovanili volontari e degli specialisti esperti di attività giovanile extrascolastica, le attività giovanili di volontariato, nonché la cooperazione istituzionale. Altri temi centrali sono l'apprendimento permanente e il costante ampliamento delle conoscenze professionali, nonché delle competenze sociali, linguistiche e interculturali nel quadro di processi formativi formali o informali. Attualmente la Svizzera partecipa solo indirettamente ai programmi dell'UE in materia di istruzione, formazione professionale e gioventù, aderendo a singoli progetti e azioni programmatiche già definite. Questo «partenariato tacito» non è più adatto al potenziale della Svizzera in seno allo spazio educativo europeo e pregiudica la buona percezione del nostro Paese come partner affidabile nella cooperazione in ambito educativo. Il presente Accordo permette di realizzare la partecipazione ufficiale ai programmi, conformemente all'obiettivo perseguito da parecchi anni. A complemento della partecipazione ai processi di Bologna e di Copenhagen, l'associazione ai programmi educativi europei è un altro elemento chiave dell'integrazione della Svizzera nello spazio educativo europeo².

Gli istituti di formazione svizzeri si distinguono per la forte composizione internazionale del corpo insegnante e degli studenti. Circa un terzo degli insegnanti, la metà dei ricercatori post dottorato e poco più di un quinto degli studenti provengono

¹ Messaggio del 24 gennaio 2007 concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011 (FF 2007 1131).

² I programmi di istruzione, formazione professionale e gioventù dell'UE, il processo di Bologna e il processo di Copenhagen fanno riferimento al programma di lavoro «Istruzione e formazione 2010», che definisce gli obiettivi strategici in seno allo spazio europeo dell'istruzione e della formazione fino al 2010. Questo riferimento comune assicura la compatibilità tra i diversi programmi e processi, contribuendo in tal modo alla loro efficacia.

dall'estero³. Anche la percentuale degli studenti delle scuole universitarie svizzere che trascorrono un semestre in un istituto estero è notevolmente aumentata e ammonta oggi al 17 per cento⁴. In occasione dell'ultima Conferenza dei ministri tenutasi a Bologna⁵ i Paesi firmatari, fra cui la Svizzera, sono stati invitati ad aumentare la mobilità; entro il 2020 almeno il 20 per cento dei diplomati dello spazio universitario europeo deve aver effettuato un soggiorno di studio o uno stage all'estero.

Il processo di Copenhagen persegue obiettivi analoghi: invita a sviluppare la cooperazione internazionale nella formazione professionale e a sostenere la mobilità, la permeabilità, la comparabilità e la trasparenza nell'istruzione in generale e nella formazione professionale. Prevede inoltre di rafforzare la prestazione, la qualità e l'attrattività della formazione professionale a livello europeo e di favorire il trasferimento di sapere oltre i confini nazionali⁶. La Svizzera si associa a questi obiettivi. Segue attentamente l'evoluzione del processo di Copenhagen e partecipa ai colloqui di esperti.

Il posizionamento della Svizzera nello «Spazio europeo dell'istruzione e della ricerca» è uno degli obiettivi dichiarati della nostra politica scientifica⁷. La partecipazione ufficiale ai programmi di istruzione, formazione professionale e gioventù dell'UE sviluppa e consolida la competitività internazionale della Svizzera in quanto spazio educativo.

1.2 Cooperazione in materia di formazione nell'UE

1.2.1 Dallo scambio di informazioni ai programmi d'azione

Già negli anni Settanta gli Stati membri dell'allora Comunità economica europea (CEE) si sono accordati per costituire un centro di studi sulla formazione professionale e una rete di informazione per l'istruzione in generale. Negli anni Ottanta sono stati lanciati i primi programmi di finanziamento dei progetti di cooperazione. L'obiettivo principale era quello di sviluppare una dimensione europea attraverso la cooperazione tra gli attori della formazione professionale e del settore delle scuole universitarie.

La competenza dell'UE in materia di educazione è stata fissata nel trattato sull'Unione europea (Trattato di Maastricht) del 7 febbraio 1992. Quest'ultimo prevede che la Comunità, nello stretto rispetto della responsabilità degli Stati membri in merito ai contenuti e alla struttura del loro sistema educativo, contribuisce alla qualità dell'educazione sostenendo e completando la cooperazione e le attività degli Stati membri.

³ Ufficio federale di statistica, Studentische Mobilität, Neuchâtel, 2006 (solo in tedesco).

⁴ Ufficio federale di statistica, Internationalität der Schweizer Hochschulen, Neuchâtel, 2005 (solo in francese e tedesco).

⁵ Comunicato della Conferenza dei ministri riuniti a Bologna, Leuven/Louvain-la Neuve, 28/29 aprile 2009.

⁶ L'UE ha istituito a tal fine vari strumenti, quali il Quadro europeo delle qualifiche, il Sistema europeo di accumulazione e trasferimento di crediti o l'Europass.

⁷ Gli obiettivi del Consiglio federale 2009, parte II, p. 11.

Su questa base, nel 1995 sono stati lanciati tre programmi, riportati in una seconda fase negli anni 2000–2006: «Socrates» (istruzione generale), «Leonardo da Vinci» (formazione professionale), «Gioventù» (attività giovanili extrascolastiche). Questi programmi consistevano in primo luogo in soggiorni di studio e di insegnamento, stage professionali, servizi di volontariato e incontri di giovani all'estero. Comprendevano altresì progetti di cooperazione intesi a migliorare la formazione professionale iniziale e il perfezionamento, nonché le attività giovanili, e a scambiare conoscenze tecniche sul piano accademico o professionale.

1.2.2 Programmi di istruzione, formazione professionale e gioventù 2007–2013

I programmi della fase attuale coprono il periodo 2007–2013 con un finanziamento totale di 7,9 miliardi di euro. I vari programmi in materia di istruzione e formazione professionale sono stati riuniti nel «Programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente (LLP)», che è tuttavia articolato in quattro sottoprogrammi distinti: COMENIUS (istruzione scolastica), ERASMUS (istruzione superiore e formazione professionale superiore, ossia terziario A e B), LEONARDO DA VINCI (formazione professionale a tutti i livelli) e GRUNDTVIG (formazione degli adulti). Questi programmi settoriali sono completati da un programma trasversale (cooperazione politica, lingue, tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché gestione e trasferimento efficaci dei risultati di progetti) e dal programma Jean Monnet (studi sull'integrazione europea)⁸. D'altro canto, con «Gioventù in azione» l'UE ha assicurato la continuità con il precedente programma GIOVENTÙ di grande successo. Le cinque azioni del programma mirano a promuovere la cittadinanza attiva dei giovani attraverso gli scambi di giovani (azione 1: Gioventù per l'Europa), a sostenere la partecipazione dei giovani a diverse forme di attività di volontariato di pubblico interesse compiute all'estero (azione 2: Servizio volontario europeo), a sostenere i partenariati e gli scambi di giovani con tutto il mondo (azione 3: Gioventù nel mondo), a sostenere le persone che operano nel settore della gioventù e le organizzazioni giovanili (azione 4: Sistemi di sostegno alla gioventù) e a sostenere la collaborazione tra i vari attori della politica giovanile su scala europea (azione 5: Sostegno alla cooperazione europea nel settore della gioventù)⁹.

⁸ Art. 3 della decisione n. 1720/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006 che istituisce un programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente; GU L 327 del 24.11.2006, p. 45.

⁹ Art. 4 della decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006 che istituisce il programma «Gioventù in azione» per il periodo 2007–2013; GU L 327 del 24.11.2006, p. 30.

Obiettivi

Come già quelli precedenti, anche i programmi attuali sono incentrati prioritariamente sulla promozione delle esperienze di studio e di insegnamento nonché di stage professionali all'estero: l'obiettivo è che entro il 2012 tre milioni di studenti abbiano svolto un soggiorno di studio presso un'università straniera e che dal 2013 siano effettuati annualmente almeno 80 000 stage professionali internazionali¹⁰.

Sul fronte della gioventù, i punti chiave della promozione sono nell'ambito dello scambio di giovani e dei servizi di volontariato di pubblica utilità¹¹.

In generale si dovrà provvedere, avvalendosi di progetti di cooperazione internazionale, a migliorare la qualità della formazione e del perfezionamento, nonché dell'attività giovanile extrascolastica e a predisporre una più ampia offerta di perfezionamento per le persone di ogni fascia di età e di ogni livello di formazione.

I programmi hanno anche finalità di carattere sociale, nell'intento di promuovere la partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica, di sviluppare uno spirito di tolleranza e di rispetto nei confronti delle persone di origine o cultura diversa, nonché di rafforzare la coesione sociale. In particolare le azioni del programma gioventù sono aperte a tutti i giovani, a prescindere dalla loro origine ed estrazione sociale.

Questi obiettivi sono conformi ai principi della politica formativa svizzera, come si può evincere da vari messaggi del nostro Consiglio¹².

Programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente e programma «Gioventù in azione»

Il programma di istruzione e di formazione professionale («Apprendimento permanente») comprende le azioni seguenti:

- scambi tra studenti, docenti e personale universitario, cooperazione istituzionale per estendere in modo mirato l'offerta di studi e facilitare il riconoscimento delle qualifiche;
- stage professionali all'estero, cooperazione fra formatori e imprese per migliorare la formazione professionale e facilitare il riconoscimento delle qualifiche;
- partenariati fra istituti scolastici e contatti internazionali fra allievi e fra insegnanti;
- cooperazione europea in materia di formazione degli adulti, in particolare per lo sviluppo di offerte di perfezionamento destinate alle persone con un basso livello formativo;
- attività trasversali destinate a raggiungere i migliori risultati possibili in ogni singolo sottoprogramma;
- attività d'insegnamento e di ricerca sul tema relativo al processo d'integrazione europea negli istituti universitari di tutto il mondo.

¹⁰ Decisione n. 1720/2006/CE (cfr. nota 8), art. 21 par. 2a e 25 par. 2a.

¹¹ Decisione n. 1719/2006/CE (cfr. nota 9), art. 4.

¹² Messaggio del 24 gennaio 2007 concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011 (FF 2007 1131); messaggio del 13 settembre 2006 sul finanziamento della partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione negli anni 2007–2013 (FF 2006 7445); revisione totale della legge sulle attività giovanili (messaggio previsto).

Il programma per i giovani («Gioventù in azione») comprende le azioni seguenti:

- incontri giovanili transnazionali e multiculturali, iniziative e progetti destinati ai giovani allo scopo di integrarli nella vita democratica;
- interventi di volontariato da parte di singole persone o gruppi a favore della comunità, sia negli Stati partecipanti che in Paesi terzi;
- la costituzione di una rete internazionale di specialisti per favorire lo scambio di esperienze, di conoscenze specifiche e di migliori pratiche;
- la promozione della cooperazione e del dialogo tra i giovani e i responsabili della politica giovanile in Europa.

Mezzi finanziari

Le attività svolte in seno ai programmi 2007–2013 sono state intensificate e migliorate dal profilo qualitativo. Il budget relativo ai programmi è stato raddoppiato e dispone ora di 7,9 miliardi di euro¹³. Quasi il 90 per cento dei fondi sono destinati al programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente mentre circa il 10 per cento è previsto per «Gioventù in azione».

Conformemente alla decisione relativa al programma nel campo dell'apprendimento permanente le assegnazioni minime rispetto al budget globale sono le seguenti:

Comenius:	13 %
Erasmus:	40 %
Leonardo da Vinci:	25 %
Grundtvig	4 % ¹⁴ .

Per il programma «Gioventù in azione» le assegnazioni minime sono le seguenti¹⁵:

Azione 1:	Gioventù per l'Europa: 30 per cento
Azione 2:	Servizio volontario europeo: 23 per cento
Azione 3:	Gioventù nel mondo: 6 per cento
Azione 4:	Sistemi di sostegno per i giovani: 15 per cento
Azione 5:	Sostegno alla cooperazione europea nel settore della gioventù: 4 per cento.

Come mostrano i programmi annuali di lavoro della Commissione europea degli anni 2008 e 2009 in materia di aiuti finanziari e di pubblici mandati relativi ai vari programmi, la Commissione europea versa oltre l'80 per cento del budget di programma annuale alle agenzie nazionali dei Paesi partecipanti¹⁶, le quali ridistribuiscono i finanziamenti ai progetti nel rispettivo Paese. La scelta dei progetti avviene tramite comitati di programma nazionali, costituiti di rappresentanti delle autorità e degli ambienti interessati. Nella maggior parte dei casi, i fondi non sono attribuiti su base competitiva (a differenza dei programmi quadro di ricerca), ma secondo il principio del promovimento comune della cooperazione internazionale in vista di raggiungere gli obiettivi sopra esposti.

¹³ Decisione n. 1720/2006/CE (cfr. nota 8), art. 14 par. 1 e decisione n. 1719/2006/CE (cfr. nota 9), art. 13 par. 1.

¹⁴ Decisione n. 1720/2006/CE (cfr. nota 8), allegato B 11.

¹⁵ Decisione n. 1719/2006/CE (cfr. nota 9), allegato Gestione del programma.

¹⁶ Apprendimento permanente: 2008 85 %, 2009 87 %; gioventù in azione: 2008 82 %, 2009 83 %. I programmi di lavoro annuali possono essere scaricati dal sito Internet della Commissione europea al seguente indirizzo:
http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/calls/annual_programme_en.html.

Il resto del budget è destinato ai progetti centrali selezionati dalla Commissione europea e alle agenzie nazionali a titolo di contributo alle spese d'esercizio.

1.3 Partecipazione attuale della Svizzera ai programmi di istruzione, formazione professionale e gioventù dell'UE

1.3.1 Cambiamento di statuto: dalla partecipazione ufficiale alla partecipazione indiretta

Nel 1991 e 1992, la Svizzera aveva concluso con l'allora CEE accordi bilaterali per partecipare a due programmi di educazione: Comett (nei settori della cooperazione tra le università e le imprese in materia di progetti di perfezionamento) ed Erasmus (scambio di studenti). Dopo il rifiuto della Svizzera di aderire allo Spazio economico europeo (SEE) in occasione della votazione del 6 dicembre 1992 e il lancio di nuovi programmi dell'UE nel 1995, tali accordi non furono più rinnovati. Nell'ambito dei negoziati relativi ai Bilaterali I era prevista la conclusione di un accordo sulla formazione ma tale progetto dovette essere rinviato a causa del gran numero di dossier da trattare. L'obiettivo di associarsi ufficialmente ai programmi dell'UE non venne raggiunto nemmeno in occasione delle trattative per i Bilaterali II, poiché l'UE, per motivi di natura giuridica, aveva escluso la partecipazione alla generazione dei programmi in corso.

L'unica possibilità di cui la Svizzera dispone dal 1995 è quindi quella di una partecipazione indiretta, senza la garanzia giuridica che offre un accordo bilaterale. Attualmente gli Svizzeri possono partecipare alle attività dei programmi soltanto con l'esplicito accordo del coordinatore del progetto europeo o dell'istituto europeo partner. Non possono lanciare progetti, né dirigerli o proporli all'UE. La partecipazione indiretta della Svizzera si limita pertanto a una parte delle attività offerte nell'ambito dei programmi. Il finanziamento delle partecipazioni svizzere avviene mediante crediti concessi dalle Camere federali. Tali mezzi servono anche a finanziare la mobilità dei partecipanti europei che vengono in Svizzera per soggiorni di studio, stage professionali o progetti di cooperazione.

1.3.2 La partecipazione indiretta nel 2008: spese e risultati

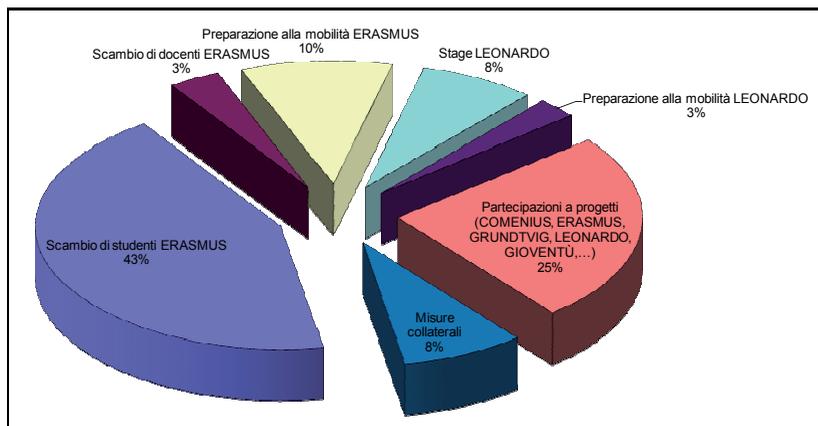
La partecipazione indiretta, concepita inizialmente come una soluzione transitoria, è stata costantemente sviluppata dal 1995 in vista di un'associazione ufficiale, a tal punto che, nel 2008, 5900 giovani hanno già potuto beneficiare di un soggiorno all'estero per fare nuove esperienze in ambito linguistico, tecnico, professionale e culturale (di cui il 47 % proveniva dalla Svizzera verso l'UE e il 53 % dall'UE verso la Svizzera)¹⁷.

¹⁷ La pubblicazione della Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca (SER) «Indirekte Teilnahme der Schweiz an den EU-Bildungsprogrammen: Die Entwicklung 1995–2007 und Beispiele schweizerischer Beteiligung» (ISSN: 1662-2634; solo in francese e tedesco) illustra, oltre a una valutazione quantitativa, esempi di progetti con partecipazione svizzera. Anche i dati relativi al 2008 provengono dalla SER.

Nello stesso anno, la Confederazione ha speso 15,93 milioni di franchi per la partecipazione ai programmi.

Grafico 1

Sussidi federali versati nel 2008 (15,93 milioni di franchi)



Più della metà dei fondi sono stati investiti nella mobilità in ambito formativo o professionale di giovani Svizzeri nell'UE e di giovani Europei in Svizzera. Questi mezzo sono serviti a finanziare borse di studio per studenti in mobilità (scambio di studenti «Erasmus», 43 %) e per stage professionali (stage «Leonardo», 8 %) per un ammontare di rispettivamente circa 250 e 450 franchi al mese. Il 13 per cento dei sussidi federali è servito a finanziare la preparazione di questi soggiorni all'estero dei programmi «Erasmus» e «Leonardo» (accordi di scambio con i partner dell'UE, sviluppo di sistemi di riconoscimento degli studi ecc.).

Il 25 per cento dei fondi è stato destinato alle partecipazioni a progetti intesi a migliorare la formazione iniziale e il perfezionamento, nonché il lavoro giovanile. Sono stati 136 i progetti che hanno beneficiato di un sussidio.

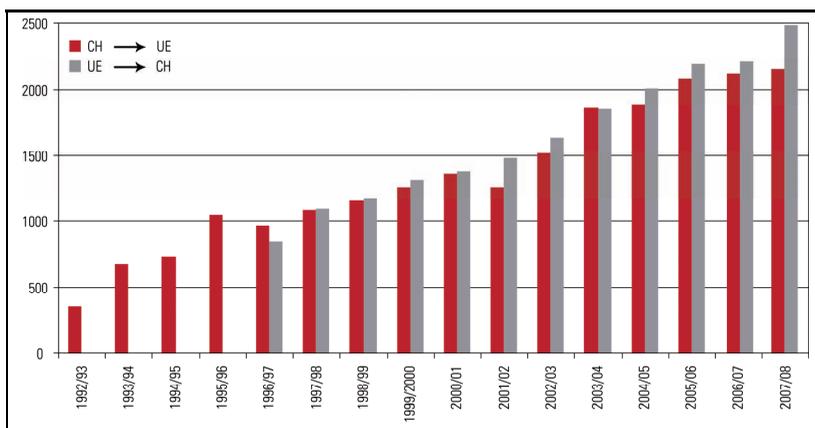
Il resto dei fondi sono serviti a coprire le misure collaterali¹⁸ (8 %) e lo scambio di docenti «Erasmus» (3 %).

¹⁸ Le misure collaterali servono a finanziare prestazioni di informazione e di coordinamento che rientreranno per lo più nel campo d'attività dell'istituenda agenzia nazionale. Permettono inoltre di sostenere il coordinamento nazionale e internazionale per le questioni di riconoscimento ENIC/NARIC.

Mobilità di studenti tra la Svizzera e l'UE (programma di scambio «Erasmus»)

Grafico 2

Mobilità di studenti tra la Svizzera e l'UE (dal 1992)¹⁹



La motivazione principale addotta per lo scambio di studenti svizzeri era quella di migliorare la padronanza delle lingue straniere: le destinazioni preferite sono state la Francia, la Germania, la Spagna e l'Inghilterra. Altri importanti motivi per un soggiorno di scambio sono la possibilità di migliorare conoscenze specifiche e di acquisire un ulteriore sviluppo personale, di allacciare nuovi contatti e di ampliare il proprio orizzonte culturale attraverso nuove esperienze.

Gli studenti europei che soggiornano in Svizzera provengono prevalentemente dall'area germanofona (Germania e Austria).

Mobilità dei docenti tra la Svizzera e l'UE (programma di scambio «Erasmus»²⁰)

Nel 2007–2008 circa 250 docenti e impiegati delle scuole universitarie svizzere si sono recati in un Paese europeo e 180 sono venuti dall'Unione europea in Svizzera per fare un'esperienza di insegnamento o di apprendimento all'estero.

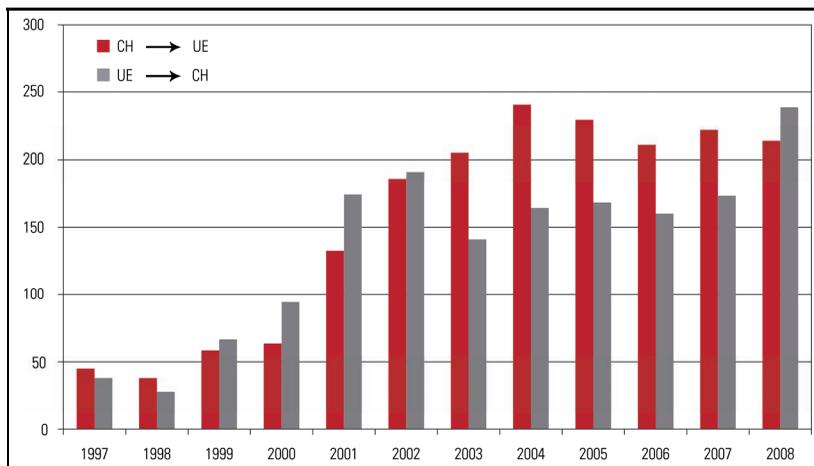
¹⁹ Le mobilità rilevate includono gli Stati membri dell'UE, nonché i Paesi dell'AEELS/SEE e i Paesi candidati all'adesione che partecipano ai programmi. Le cifre relative agli studenti ERASMUS provenienti dall'UE verso la Svizzera sono disponibili solo dall'anno accademico 1996/97, dato che da allora la Svizzera deve finanziarli in virtù della sua partecipazione indiretta.

²⁰ Azione «Socrates»

Mobilità nell'ambito degli stage professionali tra la Svizzera e l'UE (programma «Leonardo da Vinci»)

Grafico 3

Mobilità nell'ambito di stage professionali tra la Svizzera e l'UE (dal 1997)²¹



Gli stage professionali nell'UE hanno attirato studenti svizzeri di tutti gli orientamenti del settore terziario, molti dei quali hanno lavorato in imprese di servizi o in organizzazioni internazionali. Le destinazioni più frequenti sono state la Germania, la Spagna, la Francia, la Gran Bretagna e l'Italia.

Quasi il 90 per cento degli stagisti hanno assolto una formazione terziaria, mentre il rimanente 10 per cento provenivano da scuole del grado secondario II. Fra questi ultimi, quattro quinti erano titolari di un diploma di commercio o di una scuola di diploma, ma hanno trovato un posto di stage in un'azienda estera anche per esempio panettieri, orologiai e un'orefice.

Assistentati linguistici e corsi di perfezionamento per insegnanti (programma «Comenius»)²²

Ai giovani insegnanti vengono proposti anche stage professionali sotto forma di posti di assistenti di lingua: durante l'anno scolastico 2008/2009 50 Svizzeri hanno soggiornato in un Paese europeo e 48 Europei in Svizzera quali assistenti di lingua.

Nel 2008 18 insegnanti svizzeri hanno partecipato a seminari internazionali di perfezionamento.

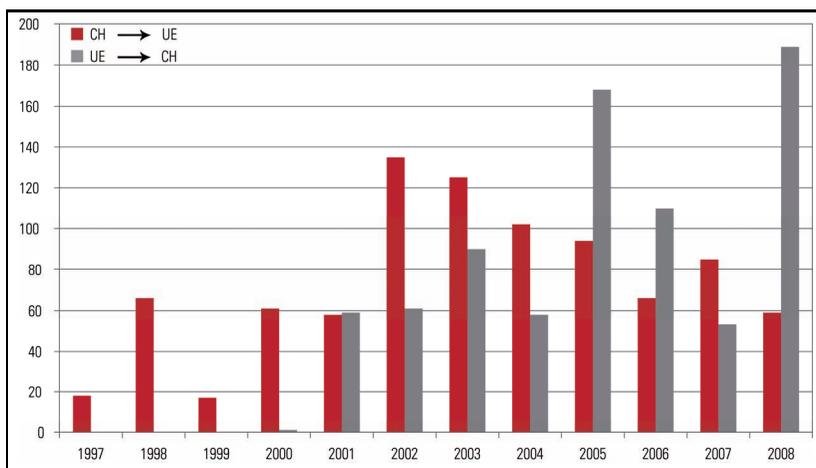
²¹ Le mobilità rilevate includono gli Stati membri dell'UE, nonché i Paesi dell'AELS/SEE e i Paesi candidati all'adesione che partecipano ai programmi.

²² Azione «Socrates»

Giovani svizzeri nelle relazioni internazionali (programma «Gioventù»)

Grafico 4

Partecipazioni ai programmi Gioventù (dal 1997)²³



I giovani hanno partecipato a incontri di associazioni giovanili nell'UE o in Svizzera, hanno seguito corsi di perfezionamento o esercitato un'attività di pubblica utilità nel quadro del servizio volontario.

Partecipazione della Svizzera ai progetti

Un gran numero di scuole svizzere di tutti i livelli (elementari, professionali, licei, università, scuole universitarie professionali), altre organizzazioni di formazione e gioventù (associazioni giovanili, organismi di formazione continua e di formazione degli adulti ecc.), nonché alcune PMI svizzere hanno partecipato ai progetti di cooperazione dei programmi di istruzione, formazione professionale e gioventù. Nel 2008, sono state sostenute 136 partecipazioni svizzere. Mentre ad alcuni progetti ha aderito solo un numero limitato di Paesi, ad altri hanno partecipato quasi tutti i Paesi dell'UE.

²³ Le mobilità rilevate includono gli Stati membri dell'UE, nonché i Paesi dell'AELS/SEE e i Paesi candidati all'adesione che partecipano ai programmi. Dopo numerosi incontri europei con partecipazione svizzera, nel 2005 vi sono stati più giovani europei che hanno ottenuto un sostegno per partecipare, a titolo di scambio, a manifestazioni in Svizzera.

1.4

Importanza di una futura partecipazione della Svizzera ai programmi di istruzione, formazione professionale e gioventù dell'UE

La Svizzera fa parte dello spazio educativo europeo, partecipa ai processi di riforma dei sistemi di formazione e partecipa intensamente agli scambi internazionali (cfr. n. 1.1). Senza il supporto del diritto internazionale, la partecipazione indiretta ai programmi di istruzione, formazione professionale e gioventù dell'UE, lanciata inizialmente come soluzione transitoria, non risponde all'esigenza del nostro Paese di agire in seno all'Europa come un partner serio e affidabile nell'ambito dell'educazione. Inoltre, soltanto con una partecipazione paritetica la Svizzera sarà in grado di far valere i suoi interessi e di apportare il proprio know how in modo appropriato sul piano europeo.

La Svizzera nello spazio educativo europeo: partecipazione attiva e cooperazione

La partecipazione ufficiale ai programmi di istruzione, formazione professionale e gioventù permette alla Svizzera di essere rappresentata nei comitati di programma strategici, di lanciare e condurre progetti e di accedere a tutte le informazioni pertinenti. La Svizzera potrà così far valere direttamente le sue esperienze e i suoi interessi. Ciò è tanto più importante se si considera che sono ormai 31 i Paesi europei (membri dell'UE, membri del SEE e candidati all'adesione) che partecipano ai programmi, il che rende l'assenza della Svizzera ancora più incresciosa.

La Svizzera si attende dalla partecipazione ufficiale un sensibile aumento degli scambi di studenti e di insegnanti e del numero di stage professionali svolti da Svizzeri in un Paese europeo. Ciò potrà contribuire in misura notevole a sviluppare le reti e a meglio inserire la Svizzera nello spazio educativo europeo e quindi ad aumentare l'attrattività del nostro Paese nel settore dell'educazione.

I programmi dell'UE amplificano la portata degli sforzi intrapresi, soprattutto nell'ambito dei processi di Bologna e di Copenaghen, per accrescere la mobilità internazionale, migliorare la comparabilità dei diplomi e la qualità delle formazioni.

Una cooperazione aperta fra Stati in materia di educazione, analoga a quella in atto in seno a organizzazioni come l'OCSE o il Consiglio d'Europa, contribuisce a definire il quadro della politica europea dell'educazione. Tuttavia queste organizzazioni non propongono programmi di vero e proprio sostegno, motivo per cui la partecipazione diretta ai programmi dell'UE deve essere considerata come un valido complemento.

A garanzia di una formazione di qualità in Svizzera: cooperazione internazionale

Gli scambi di studenti e gli stage professionali all'estero sono elementi essenziali dei programmi europei. Questa mobilità richiede la cooperazione tra le università e altri istituti di formazione e le imprese, una cooperazione che, a sua volta, contribuisce a sviluppare gli scambi di esperienze in materia di formazione, ad assicurare la qualità dei cicli di formazione e a migliorare la comparabilità dei diplomi.

Per mantenere elevato il livello della formazione in Svizzera, è indispensabile una maggiore cooperazione transnazionale: tale cooperazione permette e facilita lo scambio di esperienze sulle formazioni iniziali e il perfezionamento, nonché il

confronto dei sistemi di educazione; aiuta a sviluppare nuovi metodi di apprendimento e di insegnamento la cui attuazione rafforza l'attrattività delle scuole svizzere.

I progetti sviluppati nei programmi europei apportano risposte a questioni importanti della politica formativa, come il modo per valorizzare il sapere informale sul mercato del lavoro o motivare gruppi mirati specifici (giovani, lavoratori anziani ecc.) a seguire formazioni iniziali o perfezionamenti. Grazie alla partecipazione paritetica a questi progetti e all'accesso completo ai risultati che ne derivano, anche la Svizzera potrà beneficiarne.

Il mercato del lavoro svizzero e l'Europa: mobilità durante la formazione

In termini di esportazioni e importazioni, l'UE è di gran lunga il principale partner commerciale della Svizzera: oltre il 60 per cento delle esportazioni svizzere è destinato all'UE e l'80 per cento delle importazioni svizzere proviene dall'UE. È quindi nell'interesse economico del nostro Paese che i giovani imparino a conoscere gli Stati europei. Questa mobilità favorisce i contatti personali indispensabili alle buone relazioni economiche internazionali e sviluppa le competenze linguistiche e culturali dei giovani che sono utili alla loro vita professionale. Inversamente, i giovani europei che soggiornano in Svizzera nel contesto di un progetto legato alla loro formazione professionale potranno allacciare una relazione con il nostro Paese che contribuirà a consolidare l'interesse e l'attrattività che la Svizzera può presentare su diversi piani.

Gli attuali programmi europei di educazione mettono maggiormente l'accento sulla formazione professionale. Considerato che in Svizzera due terzi dei giovani scelgono, a livello secondario II, la via della formazione professionale e che circa il 60 per cento dei diplomati di livello terziario proviene da una formazione professionale, si intuisce l'importanza di una maggiore mobilità in questi settori.

Possedere un diploma formale è importante per posizionarsi sul mercato del lavoro, ma non basta a garantire una carriera professionale riuscita. In un'economia globalizzata, le competenze sociali e interculturali costituiscono un importante elemento della formazione. L'esperienza delle relazioni e delle cooperazioni internazionali è quindi indispensabile e costituisce un plusvalore culturale per la carriera professionale.

Maggiore integrazione internazionale della politica giovanile e miglior riconoscimento delle attività di apprendimento informale

La partecipazione di giovani, organizzazioni giovanili e animatori alle azioni dei programmi europei per la gioventù (scambi di giovani, servizio volontario, seminari, progetti) e la possibilità per le autorità locali di effettuare scambi con quelle di altri Paesi costituiscono un grande arricchimento per le attività extrascolastiche destinate ai bambini e agli adolescenti svizzeri.

La cooperazione europea in materia di politica giovanile e l'ulteriore sviluppo qualitativo delle attività giovanili che sono un quadro privilegiato di apprendimento informale rivestono una grande importanza, in particolare per quanto riguarda l'acquisizione di competenze sociali e personali (cosiddette *soft skill*) in quanto competenze essenziali per l'integrazione sociale e professionale dei giovani.

2 **Accordo sulla partecipazione ufficiale**

2.1 **Situazione iniziale**

La partecipazione ufficiale ai programmi europei di istruzione, formazione professionale e gioventù è sempre stato l'obiettivo della Svizzera fin dal mancato rinnovamento dell'associazione diretta degli anni Novanta. In previsione dei Bilaterali I, il nostro Consiglio aveva adottato un duplice mandato di negoziati con l'UE sulla cooperazione nei settori della ricerca e dell'educazione. Dato il gran numero di dossier da negoziare, l'accordo sull'educazione aveva tuttavia dovuto essere rinviato, ma è stato definito nell'Atto finale dei Bilaterali I come oggetto da trattare in futuro (i cosiddetti *left-over*).

Anche nel quadro dei Bilaterali II non è stato possibile raggiungere l'obiettivo di negoziazione in questo settore, poiché per motivi giuridici la Commissione europea aveva escluso l'integrazione della Svizzera nella generazione dei programmi già in corso per il periodo 2000–2006. In una dichiarazione comune del Consiglio e della Commissione europea e in uno scambio di lettere tra la Direzione generale incaricata dell'educazione alla Commissione europea e il Segretario di Stato svizzero per l'educazione e la ricerca, le due parti hanno tuttavia confermato la reciproca volontà di preparare la partecipazione ufficiale alla prossima generazione di programmi per il periodo 2007–2013. Infatti le decisioni di programma adottate dall'Unione europea menzionano la possibilità per la Svizzera di associarsi ai programmi dopo la conclusione di un accordo²⁴.

Al termine dei negoziati, il nostro Consiglio aveva avviato una consultazione su tutti i dossier dei Bilaterali II. La maggior parte dei partecipanti ha preso atto delle informazioni relative alle attività educative senza commentarle. Gli unici pareri espressi provenivano dalla Conferenza dei governi cantonali, dai Cantoni Appenzello Esterno e Vaud, da *economiesuisse*, *Travail.Suisse*, dall'Associazione svizzera delle associazioni giovanili e dal partito socialdemocratico svizzero, che si sono espressi a favore di una partecipazione ai programmi di istruzione, formazione professionale e gioventù dell'UE. È stata rilevata l'importanza delle esperienze internazionali per i giovani adulti, grazie alle quali possono svilupparsi ulteriormente le loro conoscenze e capacità e la loro consapevolezza politica e sociale. È stato inoltre sottolineato il valore sociale delle suddette attività, in particolare dal profilo scientifico ed economico.

I partecipanti alla consultazione hanno quindi chiesto di compiere i passi necessari per realizzare la partecipazione ufficiale ai programmi a partire dal 2007 e di condurre negoziati in tal senso con l'UE il più presto possibile.

Alla luce di queste considerazioni nell'ambito del decreto finanziario concernente il messaggio ERI 2008–2011, il Parlamento ha approvato, oltre ai mezzi per il proseguimento della partecipazione indiretta ai programmi (70 milioni di franchi), una riserva di credito di 60 milioni di franchi in caso di associazione della Svizzera ai programmi²⁵.

²⁴ Art. 7 par. 1 lett. d della decisione n. 1720/2006/CE (cfr. nota 8) e art. 5 par. 1 lett. e della decisione n. 1719/2006/CE (cfr. nota 9).

²⁵ Messaggio del 24 gennaio 2007 concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011 (FF 2007 1131 1234 seg.).

2.2

Svolgimento dei negoziati

Il 28 febbraio 2007 il nostro Consiglio ha licenziato il mandato per i previsti negoziati, in cui figurano le seguenti linee direttrici:

- partecipazione della Svizzera ai programmi «apprendimento permanente» e «Gioventù in azione»;
- accesso paritetico dei partecipanti svizzeri a tutte le azioni dei programmi;
- rappresentanza nei comitati di programma, identica a quella dei Paesi AELS/SEE;
- contributo finanziario corrispondente al potenziale di partecipazione della Svizzera. L'importo indicativo è determinato dal quadro definito dalla Commissione EU nei colloqui tecnici del 29 novembre 2006 e dalle risorse finanziarie previste nel messaggio ERI 2008–2011.

I negoziati si sono aperti il 9 aprile 2008 dopo che l'UE aveva, da parte sua, adottato il mandato di negoziazione nel febbraio 2008. L'Accordo è stato parafato il 6 agosto 2009 al termine di vari colloqui di carattere tecnico e di due fasi di negoziati ufficiali.

Durante i negoziati, ampio spazio è stato dedicato a taluni aspetti istituzionali, fra cui la questione dell'istituzione di un comitato misto per l'attuazione dell'Accordo. La Commissione europea era contraria all'idea di istituire un comitato misto adducendo motivi di parità di trattamento con i Paesi dell'AELS/SEE. La delegazione svizzera ha insistito sull'utilità di un comitato misto per analogia agli altri programmi e nella prospettiva di uno scambio d'informazioni regolare e di eventuali adeguamenti agli allegati all'Accordo. È stata infine trovata un'intesa secondo cui il comitato misto incaricato dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) fungerà da comitato permanente per eventuali adeguamenti agli allegati o se fosse necessario intavolare una discussione bilaterale; questa soluzione appare idonea anche considerata la connessione tematica esistente tra la promozione della mobilità nel senso dei programmi educativi e la libera circolazione delle persone.

Un altro aspetto della discussione riguardava la questione del legame giuridico con l'ALC. La Commissione europea auspicava un collegamento formale del presente Accordo alla disciplina della cosiddetta clausola della ghigliottina. L'Accordo sull'educazione cesserebbe quindi automaticamente di essere applicato in caso di non rinnovo o di denuncia dell'ALC. In opposizione a questa idea, la delegazione svizzera ha ottenuto che, se del caso, la clausola della ghigliottina si applicherebbe soltanto al termine di una durata completa dei programmi.

Infine, i negoziati sono stati segnati anche dall'auspicio dell'UE che la Svizzera riprendesse automaticamente il futuro diritto comunitario. La delegazione svizzera ha potuto opporsi con successo a questa rivendicazione. Di conseguenza, il presente Accordo è stato concluso secondo la prassi ormai consolidata che vuole che le modifiche dell'acquis comunitario siano prese in considerazione nell'Accordo mediante una decisione del comitato misto.

2.3 **Contenuto dell'Accordo**

L'Accordo fissa il principio e la durata della partecipazione ai programmi, nonché la procedura per un'eventuale applicazione provvisoria, denuncia o proroga dello stesso. Per eventuali adeguamenti dell'Accordo o dei suoi allegati, l'Accordo definisce inoltre le modalità della cooperazione in seno al comitato dell'ALC. L'allegato I disciplina le condizioni e le modalità della partecipazione svizzera, tra cui figurano l'osservanza delle linee direttrici dei programmi nonché l'istituzione e la conduzione di un'agenzia nazionale. Nell'allegato II figurano i contributi annuali da versare all'UE²⁶ e altre disposizioni d'esecuzione di carattere finanziario. L'Accordo stesso e l'allegato III contengono inoltre provvedimenti relativi al controllo finanziario e alla lotta contro le frodi che poggiano sulle condizioni che l'UE pone a tutti i Paesi associati. L'Atto finale concede ai rappresentanti svizzeri lo statuto di osservatore nei rispettivi comitati di programma.

2.4 **Agenzia nazionale per gestire la partecipazione ai programmi**

L'Accordo prevede l'istituzione di un'agenzia nazionale al di fuori dei ministeri governativi incaricata di gestire la partecipazione ai programmi²⁷. In Svizzera, nell'ambito di un pubblico concorso, è la «Fondazione ch per la collaborazione confederale» che è stata designata per accogliere la futura agenzia nazionale incaricata di gestire la partecipazione svizzera ai programmi di istruzione, formazione professionale e gioventù dell'UE. La decisione di istituire un'agenzia nazionale unica per tutti i programmi scaturisce dalla volontà di sfruttare le sinergie nella gestione amministrativa e di facilitare il sostegno di progetti collegati a diversi programmi. Per i partecipanti svizzeri ai programmi, l'agenzia nazionale fungerà da sportello unico, il che ridurrà gli attuali bisogni di coordinamento tra diversi organismi²⁸. In virtù dell'Accordo e di una convenzione sulle prestazioni da concludersi con la Confederazione, l'agenzia nazionale dovrà adempiere i seguenti compiti:

- *informazione, consulenza, conoscenze, contatti*: l'agenzia nazionale è incaricata della diffusione generale dell'informazione ai potenziali partecipanti ai programmi. Essa conosce il contesto delle azioni di programma e, di conseguenza, è in grado di consigliare i comitati di programma in vista delle decisioni. Gestisce una rete regionale di informazione e mantiene i contatti necessari in Svizzera e all'estero. Informa regolarmente e su richiesta le persone e organizzazioni interessate in merito ai contenuti dei programmi, alle possibilità di parteciparvi, alle evoluzioni prevedibili nei programmi e alle procedure;

²⁶ Il contributo svizzero è versato al budget generale dell'UE e non è destinato ad aumentare i fondi dei programmi ai quali la Svizzera partecipa.

²⁷ Art. 2 dell'allegato I all'accordo, che fa riferimento all'art. 6 par. 2 lett. b i) della decisione n. 1720/2006/CE (cfr. nota 8) e all'art. 8 par. 6 lett. b i) della decisione n. 1719/2006/CE (cfr. nota 9).

²⁸ L'Accordo disciplina le responsabilità dell'agenzia nazionale svizzera rispetto alle altre agenzie nazionali e alla Commissione europea, facendo riferimento, nell'art. 8 par. 2 dell'allegato I, alle decisioni C (2007) 1828/F del 30.4.2007 e C (2007) 1807/F del 16.4.2007 della Commissione europea.

- *gestione delle partecipazioni ai progetti*: l'agenzia nazionale attua le misure decentralizzate dei programmi. Ciò comprende l'organizzazione e la comunicazione delle procedure di deposito dei progetti, la preparazione della selezione degli stessi destinata ai comitati di programma nazionali (costituiti da rappresentanti delle autorità svizzere e delle cerchie interessate), la comunicazione delle decisioni relative ai progetti, l'organizzazione e la comunicazione delle procedure di stanziamento dei fondi e di rendiconto, i versamenti ai partecipanti al progetto, il controllo dell'utilizzazione dei fondi, l'assicurazione della qualità mediante verifiche e audit regolari e la garanzia della disseminazione dei risultati del progetto. L'agenzia nazionale gestisce anche talune misure centralizzate che, a differenza delle azioni decentralizzate, sottostanno alle decisioni della Commissione europea e non dei comitati di programma nazionali;
- *gestione dei fondi*: l'agenzia nazionale dovrà garantire la buona gestione dei fondi. Deve mettere a punto procedure, meccanismi di controllo, sistemi di compatibilità e modalità di selezione dei progetti e di concessione di fondi che siano appropriati ed efficaci. L'agenzia provvede in particolare a prevenire i conflitti d'interesse, a rispettare i principi della trasparenza e della parità di trattamento, a evitare un duplice finanziamento, a verificare i progetti e a sollecitare i fondi che devono essere rimborsati. Dovrà inoltre sottoporsi essa stessa a un controllo appropriato e porsi sotto il controllo finanziario della Confederazione e della Commissione europea;
- *pianificazione e rapporti*: l'agenzia nazionale dovrà elaborare entro i termini fissati la pianificazione delle attività e i rapporti destinati alle autorità nazionali e alla Commissione europea;
- *procedure interne*: l'agenzia nazionale dovrà garantire un controllo sufficiente delle proprie procedure interne – per esempio sotto forma di audit – una gestione strutturata del suo personale e dotarsi di un sistema di gestione dell'informazione.

Prima di dare avvio alla partecipazione ufficiale, la Svizzera dovrà confermare alla Commissione europea che l'agenzia nazionale dispone di procedure, meccanismi di controllo, sistemi di contabilità e modalità idonei ed efficaci per impartire i compiti e garantire i fondi²⁹. Per questo motivo l'agenzia dovrà essere operativa già tre mesi prima della partecipazione ai programmi. Di conseguenza si prevede che la «Fondazione ch» inizi i lavori preparatori già nell'aprile 2010. Quale committente, la Confederazione concluderà con la «Fondazione ch» una convenzione sulle prestazioni per l'allestimento fino a settembre 2010 e la gestione a partire da ottobre 2010. Il finanziamento dell'agenzia nazionale da parte della Confederazione si giustifica per la sua responsabilità principale per le questioni formative a livello internazionale. Per questo motivo non è stata presa in considerazione la possibilità di coinvolgere cittadini o istituzioni privati e altri enti pubblici nel finanziamento dei costi dell'agenzia nazionale.

²⁹ Art. 6 par. 2 lett. d i) della decisione n. 1720/2006/CE (cfr. nota 8) e art. 8 par. 6 lett. d i) della decisione n. 1719/2006/CE (cfr. nota 9).

Misure collaterali nazionali per garantire il successo della partecipazione

Per trarre i maggiori benefici dalla partecipazione ai programmi europei di istruzione, formazione professionale e gioventù è indispensabile adottare misure collaterali a livello nazionale.

Nelle precedenti analisi sulla partecipazione ai programmi si prevedeva che il contributo all'UE per la partecipazione ufficiale completamente ristrutturata sarebbe stato, analogamente agli Stati dello SEE, calcolato in funzione del rapporto tra il prodotto nazionale lordo della Svizzera e quello dell'UE, Svizzera inclusa. Rispetto agli importi allora previsti – pari al 2,7 per cento del budget UE destinato ai programmi – i contributi ora negoziati che la Svizzera dovrà versare all'UE sono dimezzati³⁰; essi riflettono il fatto che il potenziale dei programmi in Svizzera è attualmente sfruttato solo in parte. Un finanziamento complementare sul piano nazionale nella fase di avvio e in quella iniziale è indispensabile per non limitare allo stato attuale lo sviluppo della partecipazione ufficiale, ma per sviluppare l'interazione del sistema scolastico svizzero con quello europeo e, a medio termine, giungere a uno stato paragonabile a quello dei Paesi europei. Attualmente la Svizzera può vantare questo livello di partecipazione soltanto per quanto riguarda la mobilità in ambito universitario (Erasmus).

I partecipanti svizzeri dovranno inoltre ricevere un sostegno per le loro attività preparatorie e il loro inserimento nelle pertinenti reti di informazione, il che potrà avvenire soltanto grazie alle misure collaterali nazionali.

Così come i fondi di programma gestiti dall'agenzia nazionale, che sono sottoposti a diversi livelli di controllo e di valutazione (cfr. n. 2.4), anche le misure collaterali saranno oggetto di un esame regolare della loro efficacia³¹. Le conclusioni di questo esame potranno fungere anche da base all'ulteriore sviluppo del dispositivo messo a punto.

Esempi di misure collaterali nazionali

a. Contributi per lo sviluppo di talune attività di programma

La ripartizione del budget tra i singoli sottoprogrammi e attività avviene conformemente alle prescrizioni dell'UE relative ai programmi (cfr. 1.2.2), nonché secondo le direttive destinate alle agenzie nazionali. Questo standard minimo garantisce uno sviluppo omogeneo delle varie attività in tutti i Paesi partecipanti. I contributi per lo sviluppo di determinate azioni di programma si prefiggono di garantire la qualità e l'entità della partecipazione che la Svizzera ha finora assicurato ai progetti. Nella fase iniziale della piena partecipazione occorre inoltre prevedere le risorse per uno sviluppo accelerato di singole attività di progetto in base alla quota di incremento annuale del 5 per cento concordata con l'UE. Queste attività devono tuttavia essere sempre conformi ai criteri stabiliti per i programmi.

³⁰ I 15,9 milioni di euro previsti per il 2011 rappresentano l'1,36 % dei 1,165 miliardi di euro messi a preventivo dall'UE per i programmi nel campo dell'apprendimento permanente e Gioventù in azione (Stato di previsione della Commissione europea per l'esercizio 2010, SEC(2009) 610, allegato 1).

³¹ In virtù dell'art. 170 Cost., che si applica all'Assemblea federale ma nel senso più ampio anche al Consiglio federale e all'Amministrazione federale.

L'accordo per la piena partecipazione copre esclusivamente la cooperazione con gli Stati membri dell'UE. Tutte le attività dei programmi che si svolgono esclusivamente con i Paesi SEE/AELS e con i Paesi candidati all'adesione all'UE non fanno parte dell'Accordo³². Sono quindi necessari ulteriori fondi per poter garantire lo scambio già esistente con questi Stati, considerato che nel 2007/08 da essi proveniva il 3 per cento della mobilità di studenti legata a Erasmus nell'ambito della partecipazione indiretta della Svizzera.

b. Informazione, messa in rete

I programmi di istruzione, formazione professionale e gioventù dell'UE si rivolgono a un pubblico target eterogeneo, con livelli di formazione molto diversi. Per offrire agli interessati un'assistenza conforme ai bisogni di ogni destinatario, i Paesi partecipanti sostengono – a complemento delle prestazioni dell'agenzia nazionale – servizi e centri di contatto che assumono importanti funzioni di coordinamento delle attività di educazione, formazione professionale e gioventù tra i diversi Paesi. Questi servizi sono in particolare le reti ENIC/NARIC, Eurydice, Euroguidance e Salto-Gioventù, nonché i servizi nazionali di sostegno per eTwinning, Europass e Youthpass³³.

c. Attività preparatorie

Il sostegno delle attività preparatorie è particolarmente importante all'inizio della partecipazione ufficiale e prima di presentare proposte di progetto. Le attività preparatorie consistono per esempio nel stabilire contratti tra i partner al progetto svizzeri ed europei o nella pianificazione dei progetti e delle mobilità.

Senza la messa a disposizione di mezzi per le misure collaterali nazionali vi è il rischio che le attività di maggior successo della momentanea partecipazione indiretta debbano essere sensibilmente limitate. Inoltre i servizi di sostegno idonei contribuiscono a un accesso ottimale alle attività di programma. Se tali servizi sono offerti in misura insufficiente, l'agenzia nazionale avrà difficoltà a sfruttare il budget di cui dispone. Il ritorno finanziario completo dei contributi svizzeri sarebbe in tal caso minacciato.

3 Decreto di finanziamento

Il credito globale di 110,7 milioni di franchi chiesto garantisce il finanziamento della partecipazione ufficiale della Svizzera al programma d'azione «Apprendimento permanente» e al programma «Gioventù in azione» dell'UE.

Le spese di costituzione ed esercizio dell'agenzia nazionale nel 2010 (3,5 milioni di franchi) possono essere finanziate mediante le riserve di credito previste a tal fine nel messaggio ERI (cfr. n. 2.1), mentre parallelamente continua la partecipazione indiretta (18 milioni di franchi). Per il 2011 l'attuale piano finanziario prevede

³² Paesi SEE/AELS: Islanda, Liechtenstein e Norvegia; Paesi candidati all'adesione: Turchia, Macedonia e Croazia.

³³ ENIC/NARIC: questioni di riconoscimento / Eurydice: banca dati sui sistemi scolastici in Europa / Euroguidance: centri di formazione professionale / Salto-Gioventù: centri di sostegno e di perfezionamento per la gioventù / eTwinning: il gemellaggio virtuale tra scuole / Europass: documento personale che illustra capacità, competenze e qualifiche / Youthpass: riconoscimento dell'apprendimento non formale.

impegni per un importo massimo di 34,5 milioni di franchi (19 milioni di franchi per la partecipazione indiretta e 15,5 milioni di franchi a titolo di riserve di credito per la partecipazione ufficiale). Questo tetto massimo non sarà superato nemmeno nell'ambito del presente messaggio. L'impegno totale previsto per la partecipazione indiretta ai programmi nell'ambito del messaggio ERI 2008–2011 si riduce di conseguenza di 70 milioni di franchi passando a 51 milioni di franchi. Benché sia proposto un decreto separato per il finanziamento della partecipazione ufficiale, a partire dal 2012 le spese saranno parte dell'aumento ordinario dei crediti ERI.

I contributi ai programmi ammontano complessivamente a 50,1 milioni di euro ripartiti sugli anni 2011–2013. Contrariamente al contributo ai programmi quadro europei di ricerca, il contributo ai programmi di educazione non si basano sulle relazioni del PIL ma sul livello di partecipazione di Paesi comparabili (p. es. l'Austria e la Norvegia) che funge da riferimento; questa formula è più vantaggiosa per la Svizzera che non il calcolo sulla base del PIL. I contributi sottostanno a una progressione annua del 5 per cento³⁴ in modo tale da raggiungere entro alcuni anni, dopo una fase di entrata e di avvio, il livello di partecipazione auspicato. Questo contributo costituisce il 70 per cento del credito globale chiesto. Non appena il Parlamento avrà approvato il decreto, si potrà procedere a una copertura dei rischi di cambio per gli importi convenuti in euro e convertiti in franchi a un corso presumibile di 1,55.

Gli oneri per l'agenzia nazionale ammontano a 17,9 milioni di franchi. La quota al budget globale svizzero è del 16 per cento e tenderà a diminuire nel corso degli anni. Per il 2010 sono già previsti 3,5 milioni di franchi, di cui circa due terzi confluiranno nell'allestimento (presumibilmente da aprile) e circa un terzo nell'esercizio dell'agenzia (da ottobre).

Con l'inizio della partecipazione ufficiale della Svizzera a partire dal 2011 il contributo sarà versato alla Commissione europea il 1° marzo di ogni anno. Oltre l'80 per cento dei fondi ritornano all'agenzia nazionale, anche se presumibilmente ciò avverrà con qualche ritardo. Per permettere all'agenzia di onorare i suoi impegni per attività già avviate prima di tale termine, oltre al contributo per l'esercizio dell'agenzia nazionale occorre prevedere fondi destinati ai progetti per un ammontare di 0,2 milioni di franchi. Nel caso in cui la partecipazione ufficiale fosse interrotta, questo credito supplementare destinato a prefinanziare attività progettuali dovrà essere restituito.

Il credito d'impegno destinato al finanziamento delle misure collaterali nazionali ammonta a 15,3 milioni di franchi, di cui circa il 70 per cento è attribuito al potenziamento di attività di progetto selezionate, circa il 25 per cento per una migliore informazione e l'interazione dei partecipanti al programma e il rimanente 5 per cento per le attività preparatorie. Questo credito aumenterà in modo lineare nel periodo 2011–2013, dato che l'obiettivo finale consiste nel mettere a punto, attraverso il potenziamento delle misure collaterali nazionali, una domanda sufficiente e servizi di sostegno idonei per la partecipazione ufficiale.

³⁴ In virtù dell'allegato 2 all'Accordo, il contributo svizzero al budget dell'UE si compone come segue: apprendimento permanente: 14,2 milioni di euro per il 2011, 14,9 milioni di euro per il 2012, 15,6 milioni di euro per il 2013. Gioventù in azione: 1,7 milioni di euro per il 2011, 1,8 milioni di euro per il 2012, 1,9 milioni di euro per il 2013.

Oltre al contributo al budget dell'UE e ai fondi destinati all'agenzia nazionale e alle misure collaterali, nella tabella qui di seguito figurano i versamenti legati agli impegni assunti fino alla fine del 2010.

Versamenti annuali previsti per il periodo 2010–2013:

in milioni di franchi	2010*	2011*	2012	2013	Totale
Contributo al programma quadro Apprendimento permanente	–	22,0	23,1	24,2	69,3
Contributo al programma Gioventù in azione	–	2,6	2,7	2,9	8,2
Agenzia nazionale**	3,5	4,8	4,8	4,8	17,9
Misure collaterali	–	4,2	5,1	6,0	15,3
Totale del credito chiesto	3,5	33,6	35,7	37,9	110,7
Versamenti risultanti dalla partecipazione a singoli progetti, impegni fino al 2010	18,0	0,9	0,3	0,2	19,4
Totale	21,5	34,5	36,0	38,1	130,1

* Fondi previsti nel messaggio ERI 2008–2011

** Il budget 2011 dell'agenzia nazionale comprende un budget supplementare di 0,2 milioni di franchi destinato al prefinanziamento di attività legate ai progetti.

4 Ripercussioni

4.1 Sul personale

Visto che la gestione della partecipazione ai programmi spetta a un'agenzia nazionale esterna, non ci si deve aspettare un aumento importante delle risorse umane in seno all'Amministrazione federale. Un eventuale fabbisogno di personale in seno all'Amministrazione federale potrà essere compensato da trasferimenti interni a livello di uffici responsabili.

4.2 Sull'economia

La partecipazione ufficiale ai programmi rientra nell'interesse a lungo termine dell'economia svizzera (cfr. n. 1.4).

4.3 Sulla politica regionale

I programmi contribuiscono al rafforzamento delle regioni periferiche per il fatto che i potenziali interessati di tutte le regioni del Paese sono incoraggiati a parteciparvi e i partecipanti stranieri soggiornano in tutte le regioni.

4.4 Sulle generazioni future

I programmi devono essere attuati secondo i principi dello sviluppo sostenibile e rispondono alle esigenze di inserimento e di partecipazione delle generazioni future. Secondo gli obiettivi generali dei programmi, queste attività dovrebbero comportare posti di lavoro migliori e in maggior numero, nonché una maggiore coesione sociale. Le misure si prefiggono inoltre di promuovere la cittadinanza attiva, il dialogo interculturale e una buona tutela dell'ambiente per le generazioni future³⁵.

5 Programma di legislatura

La partecipazione ufficiale ai programmi è prevista nel messaggio del 23 gennaio 2008³⁶ sul programma di legislatura 2007–2011.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

Secondo l'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.; RS 101) gli affari esteri competono alla Confederazione. L'Assemblea federale è invece competente per approvare i trattati internazionali, conformemente all'articolo 166 capoverso 2 Cost.

Un'approvazione parlamentare non è tuttavia necessaria per i trattati la cui conclusione spetta soltanto al Consiglio federale in virtù di una legge o di un trattato internazionale (art. 7a cpv. 1 LOGA; RS 172.010 e art. 24 cpv. 2 LParl; RS 171.10). L'articolo 2 della legge federale sulla cooperazione internazionale nell'ambito dell'educazione, della formazione professionale, della gioventù e della mobilità (RS 414.51) dispone che il Consiglio federale è autorizzato a concludere di moto proprio trattati internazionali nell'ambito dei crediti stanziati. Il presente Accordo prevede impegni fino al 2013, superando pertanto l'ambito dei crediti aperti fino al 2011. L'Accordo deve quindi essere sottoposto all'approvazione dell'Assemblea federale.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1–3 Cost. i trattati internazionali sono sottoposti al referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili, se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o se comprendono disposizioni importanti contenenti norme di diritto o per l'attuazione delle quali è necessario adottare leggi federali. L'Accordo concernente la partecipazione ai programmi europei «Apprendimento permanente» e «Gioventù in azione» può essere denunciato (art. 3 par. 3 del disegno di Accordo) e non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale. Rimane da chiarire se comprende disposizioni importanti contenenti norme di diritto o la cui attuazione richiede l'adozione di leggi federali. Conformemente all'articolo 22 capoverso 4 LParl, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Impor-

³⁵ Art. 1 par. 1 lett. f della decisione n. 1720/2006/CE (cfr. nota 8) e art. 2 par. 1 della decisione n. 1719/2006/CE (cfr. nota 9).

³⁶ FF 2008 677

tanti sono anche da considerare le disposizioni che, in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono formalmente essere emanate come leggi nel diritto interno. Occorre quindi esaminare se le disposizioni dell'Accordo hanno un tenore normativo tale da dover essere emanate sotto forma di legge federale qualora fossero norme di diritto nazionale. L'Accordo, che istituisce le condizioni necessarie per la partecipazione della Svizzera al programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente e al programma «Gioventù in azione», disciplina in particolare il contributo finanziario della Confederazione a questi programmi e i controlli finanziari nei confronti di partecipanti svizzeri da parte dell'agenzia nazionale, delle autorità nazionali e della Commissione europea; prevede inoltre l'istituzione di un'agenzia nazionale incaricata dell'attuazione dei programmi. Contiene pertanto importanti norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettere c ed e Cost. Ne consegue che il decreto di approvazione di questo Accordo sottostà al referendum facoltativo per i trattati internazionali in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

Il presente decreto di finanziamento si basa sulla legge federale sulla cooperazione internazionale nell'ambito dell'educazione, della formazione professionale, della gioventù e della mobilità (RS 414.51) che a sua volta poggia sugli articoli 54 e 66 Cost. Inizialmente, detta legge aveva una durata di validità di quattro anni che corrispondeva alla durata dei periodi di sovvenzionamento. La partecipazione ufficiale mira a una cooperazione continua a lungo termine, basata su un accordo bilaterale. In tale prospettiva, la legge è già stata adeguata essendo stata prorogata per una durata indeterminata a partire dal 1° gennaio 2008 (art. 5 cpv. 5). La competenza dell'Assemblea federale relativa al decreto di finanziamento risulta dall'articolo 167 Cost. (competenza dell'Assemblea federale in materia di budget).

6.2 Applicazione provvisoria dell'Accordo

Visto che la procedura di approvazione da parte delle Camere federali, da un lato, e del Consiglio e del Parlamento dell'Unione europea, dall'altro, richiede parecchi mesi, l'Accordo prevede un'applicazione provvisoria con tutti i diritti e obblighi a partire dal 1° gennaio 2011.

Nell'ipotesi in cui la procedura di approvazione interna subisse ritardi, l'articolo 7b LOGA autorizza il Consiglio federale a convenire l'applicazione provvisoria dell'Accordo se la salvaguardia di interessi essenziali della Svizzera e un'urgenza particolare lo esigono. Gli interessi essenziali consistono nella partecipazione a pieno titolo ai programmi. D'altro canto, se l'Accordo entrasse in vigore dopo il 1° gennaio 2011 senza la possibilità di un'applicazione provvisoria, i partecipanti svizzeri dovrebbero accontentarsi di diritti di partecipazione ristretti durante almeno un anno supplementare. In definitiva, la partecipazione integrale ai programmi 2007–2013 sarebbe rimessa in questione e il risultato dei negoziati, vantaggioso anche in vista delle successive generazioni di programmi, sarebbe in pericolo. L'urgenza è quindi data.

Il disegno del decreto federale che approva l'Accordo in questione deve essere sottoposto all'Assemblea federale entro un termine di sei mesi a decorrere dall'inizio dell'applicazione a titolo provvisorio (art. 7b cpv. 2 LOGA). Nel presente caso, l'Accordo è sottoposto immediatamente all'Assemblea federale. Il Consiglio federale è d'altronde tenuto a consultare le commissioni parlamentari competenti (art. 7b

LOGA e 152 cpv. 3^{bis} LParl). Questa consultazione è condotta simultaneamente alla consultazione normale nel quadro della procedura di approvazione da parte del Parlamento.

6.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'Accordo e le misure previste in Svizzera in vista della partecipazione ai programmi sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera.

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Il decreto relativo al credito è subordinato al freno alle spese. Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., il credito di finanziamento necessita del consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere, dato che comporta una spesa unica di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi.

6.5 Conformità alla legge sui sussidi

I contributi versati al budget dell'UE per la partecipazione ai programmi secondo l'articolo 1 capoverso 2 lettera a del decreto di credito non rientrano nel campo d'applicazione della legge sui sussidi (LSu; RS 616.1), poiché quest'ultima, conformemente al suo articolo 2 capoverso 4 lettera b, non si applica alle prestazioni fornite a istituzioni aventi sede all'estero.

La legge sui sussidi si applica invece al finanziamento dell'agenzia nazionale e delle misure collaterali conformemente all'articolo 1 capoverso 2 lettere b e c del decreto di credito. Secondo l'articolo 16 capoverso 2 LSu gli aiuti finanziari e le indennità possono essere concessi mediante contratti di diritto pubblico. L'importo del contributo all'istituzione o alle istituzioni incaricate di tale compito sarà quindi fissato mediante mandato di prestazioni, conformemente ai principi della nuova gestione pubblica (*new public management*). Sono considerate indennità ai sensi dell'articolo 3 LSu le prestazioni concesse a beneficiari estranei all'Amministrazione federale e destinati ad attenuare o a compensare oneri finanziari risultanti dall'adempimento di compiti prescritti dal diritto federale o di compiti di diritto pubblico delegati dalla Confederazione. Avendo delegato tali compiti a un'istituzione di pubblica utilità estranea all'Amministrazione federale (Fondazione ch), che non ha interessi propri preponderanti al loro adempimento né ottiene vantaggi sproporzionati dal loro adempimento e dalla quale non si può esigere che ne sopporti l'onere finanziario, sono dati i presupposti per un'indennità in virtù della LSu. Il nostro Consiglio ne fisserà i dettagli mediante decisione o sottoscrivendo un contratto di diritto pubblico.