



19.072

**Messaggio concernente
la legge federale sulla cooperazione e la mobilità
internazionali in materia di formazione
(LCMIF)**

del 20 novembre 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge sulla cooperazione e la mobilità internazionali in materia di formazione.

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

20 novembre 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La politica di promozione della Confederazione nell'ambito della cooperazione internazionale in materia di formazione dovrà reagire in futuro in maniera più autonoma e dinamica ai rapidi mutamenti nel settore. Gli strumenti di promozione esistenti devono pertanto essere più flessibili. Poiché è inoltre necessario integrare la legge dal punto di vista formale e chiarire alcuni termini, il Consiglio federale propone di sottoporla a una revisione totale.

Situazione iniziale

La legge federale dell'8 ottobre 1999 sulla cooperazione internazionale in materia di educazione, formazione professionale, gioventù e mobilità è alla base della promozione della cooperazione internazionale in materia di formazione da parte della Confederazione. Negli ultimi due decenni, è stata modificata soltanto in maniera occasionale e poco unitaria. Uno dei motivi è il ripetuto cambiamento di status della partecipazione svizzera ai programmi di formazione europei, che evolvono in maniera dinamica.

La prassi di promozione attuale mostra i limiti del quadro legale odierno: il collegamento degli strumenti principali di promozione alla partecipazione ai programmi europei non è più in linea con la dimensione internazionale della formazione. La soluzione svizzera adottata negli ultimi anni per sostenere la mobilità internazionale ha evidenziato la necessità di ampliare sul piano legale il margine di manovra: in particolare, i due strumenti disponibili (l'associazione a programmi di promozione internazionali e l'attuazione di programmi svizzeri) non sono iscritti in maniera equivalente nella legge. Anche la possibilità di incaricare un'agenzia nazionale di svolgere i compiti di attuazione essenziali è al momento legata alla partecipazione ai programmi europei. Dal punto di vista dei contenuti mancano inoltre le indicazioni di base sullo scopo e i principi della politica di promozione. Infine, la legge attuale non soddisfa i requisiti odierni relativi alle disposizioni sui sussidi federali e presenta punti deboli sul piano terminologico, come emerge già dal titolo.

Per questi motivi il Consiglio federale ritiene necessario procedere a una revisione totale della legge redatta vent'anni fa.

Contenuto del progetto

La revisione totale non è intesa a introdurre nuove misure di sostegno, ma a dare in maniera mirata maggiore flessibilità agli strumenti di promozione esistenti, a rendere tali strumenti più coerenti tra loro, a colmare le lacune contenutistiche e formali e a precisare alcuni termini.

Si tratta principalmente di rafforzare le opzioni strategiche di intervento nell'ambito dei programmi pluriennali volti a promuovere la mobilità internazionale delle persone e le cooperazioni internazionali tra istituzioni e organizzazioni del settore della formazione. Questi programmi di promozione vengono svincolati dalla partecipazione ai programmi di formazione dell'UE e la possibilità per la Confederazio-

ne di attuare propri programmi, disciplinata finora soltanto a livello di ordinanza come misura subordinata, è ora iscritta nella legge come misura a sé stante. Entrambe le misure dovranno essere disponibili come strumenti alternativi ed equivalenti della politica della Confederazione. Anche le disposizioni relative alle misure di accompagnamento e il conferimento di un mandato a un'agenzia nazionale non sono più legati all'associazione a programmi internazionali. I compiti dell'agenzia nazionale vengono inoltre precisati a livello di legge.

Per quanto riguarda le altre misure di promozione non orientate ai programmi, la disposizione sulla concessione di borse di studio individuali per seguire una formazione all'estero presso istituzioni d'eccellenza selezionate viene modificata, di modo che all'occorrenza possano essere considerate anche istituzioni extraeuropee. Le disposizioni per la promozione della cooperazione internazionale in materia di formazione professionale contenute finora nell'ordinanza sulla formazione professionale e le disposizioni sulla cooperazione internazionale in materia di formazione generale vengono raggruppate nella stessa legge.

Il progetto contiene inoltre alcune disposizioni sulle condizioni per l'ottenimento dei sussidi che dal punto di vista del diritto in materia devono essere disciplinate in una legge. Al fine di iscrivere la legge in una strategia più generale, lo scopo della promozione della cooperazione internazionale in ambito formativo viene definito in relazione alle persone, alle istituzioni e al sistema. Vengono inoltre definiti il campo d'applicazione della legge e gli ambiti di promozione. La terminologia utilizzata è stata adeguata all'uso linguistico attuale e il titolo della legge è stato semplificato.

La legge fissa i principi relativi ai sussidi federali. L'attuazione delle misure continuerà a essere definita dal Consiglio federale nell'ordinanza d'esecuzione che sarà a sua volta sottoposta a una revisione totale in un secondo momento. Spetterà anche in futuro al Consiglio federale proporre, nell'ambito di messaggi particolari (messaggio ERI e/o messaggi distinti), l'orientamento della politica di promozione, le priorità e i mezzi finanziari necessari. Affinché la nuova base legale possa entrare in vigore per tempo per il prossimo periodo di promozione (dal 2021), sarà sottoposta alle Camere federali prima del messaggio ERI 2021–2024.

Indice

Compendio	6938
1 Situazione iniziale	6942
1.1 Necessità d'intervento e obiettivi	6942
1.1.1 Analisi	6942
1.1.2 Genesi e modifiche della legge e dell'ordinanza nel contesto dei programmi di formazione dell'UE	6944
1.1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	6947
1.1.4 Contesto attuale europeo e svizzero della politica in materia di formazione	6947
1.2 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario nonché con le strategie del Consiglio federale	6948
1.3 Interventi parlamentari	6949
2 Procedura di consultazione	6949
2.1 Sintesi dei risultati della consultazione	6949
2.2 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione	6950
3 Punti essenziali del progetto	6951
3.1 La normativa proposta	6951
3.2 Coordinamento tra compiti e finanze	6952
3.3 Attuazione	6953
4 Commento ai singoli articoli	6953
5 Ripercussioni	6963
5.1 Ripercussioni per la Confederazione	6963
5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	6963
5.3 Ripercussioni per l'economia	6963
5.4 Ripercussioni per la società	6964
5.5 Ripercussioni per l'ambiente	6964
5.6 Altre ripercussioni	6964
6 Aspetti giuridici	6964
6.1 Costituzionalità	6964
6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	6964
6.3 Forma dell'atto	6965
6.4 Subordinazione al freno delle spese	6965
6.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	6965

6.6	Conformità alla legge sui sussidi	6965
6.6.1	Importanza dei sussidi per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione	6965
6.6.2	Gestione materiale e finanziaria dei sussidi	6967
6.6.3	Procedura per la concessione dei sussidi	6967
6.7	Protezione dei dati	6968
	Elenco delle abbreviazioni	6969
	Legge federale sulla cooperazione e la mobilità internazionali in materia di formazione (LCMIF) (<i>Disegno</i>)	6971

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità d'intervento e obiettivi

1.1.1 Analisi

La globalizzazione dell'economia accelera anche l'internazionalizzazione della formazione: il sistema formativo svizzero deve essere in grado di trasmettere ai singoli le competenze internazionali sempre più richieste sul mercato del lavoro. Cresce quindi l'importanza della mobilità internazionale a scopi di formazione e della cooperazione transnazionale tra istituzioni e attori del sistema formativo. Per questo motivo, la promozione della cooperazione internazionale in ambito formativo, e in particolare della mobilità internazionale, è da oltre vent'anni un elemento importante della politica in materia di formazione della Confederazione. La strategia internazionale della Svizzera nel settore ERI, nella sua versione aggiornata, specifica che la mobilità internazionale per l'apprendimento e le cooperazioni internazionali vanno promosse in quanto elementi importanti per creare condizioni quadro ottimali per gli attori ERI¹.

La legge federale dell'8 ottobre 1999² sulla cooperazione internazionale in materia di educazione, formazione professionale, gioventù e mobilità costituisce la base delle attività di promozione della Confederazione. Dopo la sua entrata in vigore nel 2000, la legge è stata modificata negli ultimi vent'anni soltanto in maniera occasionale e poco unitaria. Uno dei motivi è il ripetuto cambiamento di status della partecipazione svizzera ai programmi di formazione europei che evolvono in maniera dinamica. A ciò si sono aggiunte la definizione di misure di promozione supplementari e la loro iscrizione nella legge.

Nel corso di questi vent'anni la prassi di promozione della Confederazione si è sviluppata di conseguenza ed emergono sempre più i limiti delle basi legali odierne: la legge vigente lega i principali strumenti di sostegno federale alla partecipazione ai programmi europei; questa base non è sufficiente per portare avanti una politica di promozione a lungo termine e sostenibile, in grado di reagire, come richiede la strategia internazionale nel settore ERI, in maniera flessibile e autonoma ai cambiamenti del contesto formativo nazionale e internazionale.

Il contenuto di varie disposizioni importanti della legge relative alla promozione va pertanto rivisto al fine di offrire una base solida per la politica di promozione federale. Non si tratta di introdurre nuove misure di sostegno, ma, da un lato, di strutturare in maniera più flessibile e mirata gli strumenti esistenti, che hanno dimostrato la loro validità, e, dall'altro, di dare maggiore coerenza alle basi legali. Sono inoltre da

¹ *Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation, Strategie*, Strategie des Bundesrats, luglio 2018 (disponibile in francese, tedesco e inglese): www.sbfi.admin.ch > (nel campo di ricerca immettere «Internationale Strategie») > cliccare sul risultato con il titolo della strategia.

² RS 414.51

sottoporre a revisione le disposizioni generali e gli aspetti formali della legge nonché la terminologia utilizzata.

Dal punto di vista dei contenuti vanno rielaborate soprattutto le disposizioni sulla promozione della mobilità internazionale in ambito formativo e della cooperazione internazionale tra istituzioni nel contesto dei programmi pluriennali. Questa forma di sostegno alla cooperazione internazionale in materia di formazione è diventata negli ultimi vent'anni un pilastro della politica della Confederazione in ambito formativo. Per ragioni storiche, tuttavia, nella legge le corrispondenti misure di promozione sono definite soltanto attraverso la possibilità di un'associazione ai programmi dell'UE tramite un contributo finanziario. Il finanziamento diretto di programmi compatibili avviati dalla Svizzera attuato negli ultimi anni è invece definito soltanto come alternativa subordinata nell'ordinanza del 18 settembre 2015³ sulla cooperazione internazionale in materia di educazione, formazione professionale, gioventù e mobilità. Considerata la situazione attuale, due strumenti di promozione fra loro alternativi che hanno la stessa rilevanza sono quindi attualmente sanciti a livelli giuridici diversi. Questa incoerenza va eliminata. Pur essendo innegabile l'importanza strategica dei programmi di formazione europei per la Svizzera, le opzioni di intervento della Confederazione non devono essere legate alla partecipazione a un programma di promozione internazionale definito da attori esterni.

Determinate misure di accompagnamento si sono dimostrate valide e globalmente utili a prescindere dal tipo di approccio scelto (associazione ai programmi dell'UE o attuazione di programmi svizzeri). Soprattutto la possibilità di affidare i compiti di attuazione a un'agenzia nazionale è risultata efficace per separare i compiti strategici da quelli operativi nonché dal punto di vista dell'efficienza in termini di costi e della maggiore vicinanza ai gruppi target. Nel diritto vigente, tuttavia, le disposizioni riguardanti l'agenzia nazionale si riferiscono soltanto a una partecipazione ai programmi dell'UE. Vanno inoltre chiariti la forma giuridica dell'agenzia nazionale nonché i compiti e le competenze che le vengono conferiti.

Per rendere più flessibile la promozione dell'eccellenza, va modificata anche la disposizione vigente sulla concessione di borse di studio individuali alle persone che seguono una formazione all'estero presso istituzioni d'eccellenza selezionate. Non è inoltre sufficientemente definita nella legge la concessione di sussidi ai costi d'esercizio delle relative istituzioni.

È anche necessario unificare le disposizioni riguardo alle attività di cooperazione internazionale complementari nel campo della formazione che non possono essere promosse nell'ambito di un programma, ma che comunque offrono un valore aggiunto per la politica della formazione. La legge contiene oggi disposizioni volte a rafforzare ed estendere la cooperazione internazionale nell'ambito della formazione generale. La promozione delle attività di cooperazione internazionale nell'ambito della formazione professionale è invece sancita dall'ordinanza del 19 novembre 2003⁴ sulla formazione professionale (OFPr). Per dare maggiore coerenza alla politica di promozione della cooperazione internazionale, le basi legali vigenti per misure di sostegno comparabili vanno raggruppate.

³ RS 414.513

⁴ RS 412.101

Visti la genesi e lo sviluppo della legge, le varie misure di promozione esistenti non sono inserite in un contesto strategico globale: non sono presentati né lo scopo della cooperazione internazionale in materia di formazione né gli ambiti di promozione fondamentali.

Mancano infine le indicazioni, basilari per una legge sulla promozione, relative ai destinatari dei sussidi e ai criteri di concessione (condizioni per l'ottenimento dei sussidi) necessarie a garantire la certezza del diritto e l'uguaglianza giuridica. La terminologia impiegata nel titolo e nel testo della legge non corrisponde inoltre più alle condizioni quadro e all'uso odierni.

1.1.2 Genesi e modifiche della legge e dell'ordinanza nel contesto dei programmi di formazione dell'UE

La legge attuale si basa sul decreto federale del 22 marzo 1991⁵ sulla cooperazione internazionale in materia di formazione superiore e mobilità. Il decreto federale comprendeva cinque articoli e si basava sugli articoli 8 e 27^{quater} della Costituzione federale del 29 maggio 1874. Si trattava delle competenze federali di concludere trattati internazionali e, a integrazione delle regolamentazioni cantonali, di concedere borse di studio. Dopo la prima adesione della Svizzera ai programmi di formazione europei all'inizio degli anni Novanta, il decreto ha rappresentato la base legale per le necessarie domande di credito, la competenza di concludere trattati internazionali e la concessione di borse a studenti svizzeri iscritti a istituti europei (articoli 2–4)⁶.

La Comunità europea (CE) ha iniziato a lanciare programmi transfrontalieri e attività di cooperazione per promuovere la mobilità nell'ambito della formazione, della formazione professionale e delle attività extrascolastiche destinate ai giovani già negli anni Ottanta. Ma, inizialmente, questi programmi e attività non erano aperti alla Svizzera. L'intensificarsi della cooperazione tra gli Stati dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) e la CE ha però avuto effetti positivi sui loro rapporti nel campo della formazione e della gioventù e ha infine consentito alla Svizzera di associarsi al programma di formazione e formazione continua professionale «COMETT II»⁷ e al programma di mobilità «Erasmus»⁸.

⁵ RU 1991 1972

⁶ Cfr. messaggio del 17 settembre 1990 concernente misure volte a promuovere la cooperazione internazionale in materia di formazione superiore e la mobilità (FF 1990 III 860).

⁷ Accordo del 19 dicembre 1989 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea che stabilisce una cooperazione in materia di formazione nel quadro della realizzazione del programma COMETT II (1990–1994) (RS 0.420.518.03).

⁸ Accordo del 9 ottobre 1991 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea che stabilisce una cooperazione in materia di educazione e formazione nell'ambito del programma ERASMUS (RS 0.414.91).

L'associazione ai programmi «COMETT II» ed «Erasmus» è terminata dopo il no della Svizzera all'adesione allo Spazio economico europeo (SEE) nel dicembre del 1992 e il passaggio alla nuova generazione di programmi 1995–1999. Per garantire la base legale per un'eventuale partecipazione a programmi futuri, la durata di validità del decreto, limitata a sette anni, è stata prolungata fino al 31 dicembre 2000 con la modifica del 16 dicembre 1994⁹. La promozione prevista come misura transitoria comprendeva, sul modello dei programmi di formazione dell'UE in corso, una gamma più ampia di attività di mobilità e di cooperazione, in particolare tramite l'estensione di queste attività a tutti gli ambiti formativi (formazione scolastica, formazione professionale, formazione universitaria, formazione per adulti, formazione extrascolastica destinata ai giovani).

I negoziati con l'UE avviati nell'ambito degli accordi bilaterali I e II non hanno consentito di siglare un nuovo accordo in ambito formativo e la Svizzera non ha quindi potuto associarsi alla generazione di programmi 2000–2006¹¹. Negli anni seguenti la Svizzera ha potuto partecipare a questi programmi solo indirettamente, ossia senza un accordo formale. A livello nazionale il Consiglio federale ha comunque proposto di sostituire il suddetto decreto federale con uno nuovo a partire dal 1° gennaio 2000¹². L'Assemblea federale non ha seguito questa proposta e ha invece emanato l'odierna legge, in cui sono stati ripresi in gran parte il tenore e la formulazione del decreto, valida in un primo momento fino al 31 dicembre 2003. La legge comprendeva cinque articoli e si basava sugli articoli 54 e 66 della Costituzione federale¹³ (Cost.). L'Esecutivo ha inoltre illustrato in maniera più dettagliata il contenuto della nuova legge nella relativa ordinanza¹⁴.

Sotto forma di uno scambio di lettere, nel 2003 la Svizzera e l'UE hanno espresso la loro volontà di negoziare un accordo sulla partecipazione ufficiale della Svizzera alla generazione di programmi 2007–2013. In vista dell'associazione, dopo una proroga della validità fino al 2007¹⁵, alla legge è stata conferita una durata indeterminata¹⁶. Inoltre, l'articolo 2 capoverso 1 è stato adeguato alla legislazione attuale (legge del 18 marzo 2005¹⁷ sulla consultazione e legge federale del 22 dicembre 1999¹⁸ concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione); il capoverso 2 dell'articolo 2 è stato abrogato. Con l'articolo 2a è stata inoltre creata la base per l'istituzione di un'agenzia nazionale alla quale è stato affidato il compito di accompagnare la partecipazione ai programmi. Fino a quel momento le azioni di programma erano state gestite da vari partner esterni sulla base

⁹ «Socrates I», «Leonardo da Vinci I» e «Gioventù per l'Europa III».

¹⁰ RU **1994** 1133

¹¹ «Socrates II», «Leonardo da Vinci II» e «Gioventù».

¹² Messaggio del 25 novembre 1998 sul promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2000–2003 (FF **1999** 243).

¹³ RS **101**

¹⁴ Ordinanza del 5 dicembre 2003 sull'assegnazione di contributi della Confederazione alle partecipazioni svizzere ai programmi dell'Unione europea in materia di educazione, formazione professionale e gioventù (RS **414.513**).

¹⁵ Art. 5 cpv. 4, in vigore dal 1° gennaio 2004 (RU **2004** 445).

¹⁶ Art. 5 cpv. 5, in vigore dal 1° gennaio 2008 (RU **2008** 309).

¹⁷ RS **172.061**

¹⁸ RS **138.1**

di un mandato. Questo modo di procedere evidenziava tuttavia con sempre maggiore frequenza i suoi limiti in termini di efficienza e di trasparenza. Dall'inizio del 2011 alla fine del 2016 la Confederazione ha affidato quindi questo compito alla «Fondazione ch per la collaborazione confederale». Per dare nuovo slancio alla promozione degli scambi a livello nazionale e internazionale e nel settore extrascolastico, nel 2016 la Confederazione e i Cantoni hanno istituito una nuova agenzia comune denominata «Movetia», subentrata a Fondazione ch il 1° gennaio 2017.

L'obiettivo della partecipazione ufficiale ai programmi dell'UE è stato raggiunto nel 2010 e ha assicurato alla Svizzera l'associazione ai programmi «Apprendimento permanente» e «Gioventù in azione» per gli anni 2011–2013¹⁹.

L'ultima modifica della legge data del 15 febbraio 2013²⁰, ma non è stata legata direttamente a cambiamenti nello status di partecipazione della Svizzera ai programmi di formazione dell'UE. Gli adeguamenti erano piuttosto intesi a rafforzare l'educazione alla cittadinanza sotto l'egida del Consiglio d'Europa e la cooperazione internazionale nello sviluppo di strategie volte a integrare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'insegnamento (nuovo art. 3 cpv. 1 lett. d). Il nuovo articolo 3 capoverso 1 lettera e disciplinava inoltre la concessione di sussidi per l'esercizio e la manutenzione della Casa svizzera nella *Cité internationale universitaire de Paris*.

I negoziati sull'associazione della Svizzera al programma europeo «Erasmus+» per il periodo 2014–2020 sono stati sospesi a seguito dell'approvazione, avvenuta il 9 febbraio 2014, dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa». In quel momento le Parti erano inoltre in disaccordo in merito al contributo che la Svizzera avrebbe dovuto versare per partecipare al programma. Di conseguenza, da allora la Svizzera ha potuto partecipare al programma soltanto come Stato terzo. Questa situazione non ha comportato modifiche alla legge, ma è stata considerata nel quadro di una revisione totale della relativa ordinanza nel 2015²¹. L'ultima modifica dell'ordinanza data del 10 gennaio 2018 e ha introdotto delle disposizioni limitate nel tempo per il sostegno di progetti pilota: negli anni 2018–2020, nel quadro del programma di promozione della Confederazione («soluzione svizzera»), verrà esaminato il potenziale delle attività di cooperazione in materia di formazione con i Paesi extraeuropei. Le conoscenze risultanti da questi progetti pilota confluiranno nei lavori preliminari per l'impostazione della politica di promozione per il prossimo periodo²².

¹⁹ Accordo del 15 febbraio 2010 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione 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) (RS **0.402.268.1**).

²⁰ RU **2013** 293

²¹ Ordinanza del 18 settembre 2015 sulla cooperazione internazionale in materia di educazione, formazione professionale, gioventù e mobilità (OCIFM, RS **414.513**).

²² Cfr. decreto federale del 27 novembre 2017 sulla promozione della mobilità internazionale in ambito formativo per gli anni 2018–2020 (FF **2018** 29).

1.1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

L'odierna legge non soddisfa né dal punto di vista contenutistico né da quello formale i requisiti ai quali deve rispondere una politica federale di promozione in grado di evolvere e di modificarsi. Il presente disegno di legge colma questa lacuna senza introdurre nuove misure di promozione e senza aumentare in maniera sostanziale la densità normativa. Le misure esistenti e dimostratisi valide vengono strutturate in maniera più coerente e rese in parte più flessibili in maniera mirata.

Le misure di promozione della Confederazione vengono inserite in un quadro globale e la legge viene resa più coerente. Gli strumenti principali (programmi pluriennali internazionali o svizzeri per la promozione della mobilità individuale e della cooperazione tra istituzioni e organizzazioni) vengono distinti in maniera più netta e sanciti allo stesso livello. Altri strumenti vengono riuniti in disposizioni generali sulla base della loro affinità, mentre alcuni termini vengono modificati per rendere la legge più chiara.

La revisione totale non anticipa la decisione politica sull'orientamento della politica di promozione nel periodo successivo al 2021, ovvero se tale politica si baserà principalmente sull'associazione ai programmi europei o sul finanziamento di programmi della Confederazione aventi gli stessi obiettivi. La presente modifica delle basi legali ha unicamente lo scopo di ampliare il margine di manovra strategico a livello legislativo.

Nemmeno il rendere più flessibili determinate misure di promozione anticipa alcuna decisione in merito ai mezzi finanziari messi a disposizione per le diverse misure e alle priorità con cui saranno ripartiti. La nuova legge continuerà a essere un atto normativo snello che prevede possibilità di strutturazione a livello di ordinanza e nell'ambito di messaggi periodici particolari.

1.1.4 Contesto attuale europeo e svizzero della politica in materia di formazione

Data la forte interconnessione dello spazio formativo europeo, i programmi dell'UE assumono un'importanza particolare per la politica di promozione svizzera (cfr. n. 1.1.2). La legge offre una base legale per un'associazione ai programmi di formazione dell'UE. Il nostro Collegio esaminerà l'opportunità di una nuova associazione al futuro programma europeo «Erasmus 2021–2027» nel quadro di una valutazione globale dei rapporti Svizzera-UE. Poiché la Commissione UE propone aumenti significativi dei budget dei programmi, analizzerà i costi e i benefici di tutti i programmi dell'UE. I negoziati con l'UE sulla base del mandato negoziale chiesto dalla mozione 17.3630²³ saranno possibili probabilmente solo nel 2020, non appena vi sarà più chiarezza in merito alla decisione sul programma e al quadro finanziario di «Erasmus 2021–2027». Queste previsioni si basano sul fatto che dal 2021 l'asso-

²³ Mozione 17.3630 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati «Associazione completa a Erasmus plus dal 2021», consultabile su www.parlament.ch > (nel campo di ricerca inserire il numero dell'affare «17.3630» e cliccare sul risultato).

ciazione sarà sostanzialmente soggetta alle stesse regolamentazioni e condizioni finanziarie di quelle che si applicano al programma «Erasmus+» in corso.

In virtù dell'articolo 61a Cost. la Confederazione e i Cantoni provvedono insieme nell'ambito delle rispettive competenze a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero; coordinano i propri sforzi e garantiscono la collaborazione reciproca mediante organi comuni e altre misure. Sulla base della legge del 30 settembre 2016²⁴ sulla collaborazione nello spazio formativo svizzero (LCSFS), la Confederazione e i Cantoni hanno concluso una convenzione che prevede l'elaborazione di obiettivi congiunti di politica della formazione²⁵. Secondo gli obiettivi di politica della formazione per lo spazio formativo svizzero²⁶ aggiornati nel 2019, la Confederazione e i Cantoni sostengono gli scambi e la mobilità nella formazione sia nel contesto nazionale che in quello internazionale. Gli obiettivi prevedono che a questo scopo sia incaricata un'agenzia nazionale che, integrando le attività svolte dai Cantoni, si occupi dell'attuazione operativa delle misure. Le disposizioni relative all'agenzia nazionale contenute nella presente legge sono conciliabili con questo obiettivo di politica della formazione: sottolineano la facoltà dell'agenzia nazionale di svolgere attività di coordinamento a livello nazionale e il suo rapporto con la promozione nazionale e internazionale. Le misure volte a raggiungere l'obiettivo di una maggiore partecipazione formulato a livello di efficacia saranno proposte nel quadro dei messaggi specifici riguardanti la politica di promozione della Confederazione.

1.2 **Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario nonché con le strategie del Consiglio federale**

Il presente disegno non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016²⁷ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016²⁸ sul programma di legislatura 2015–2019, ma è annunciato negli obiettivi annuali 2019 del Consiglio federale. L'entrata in vigore della revisione totale è prevista il 1° gennaio 2021.

La revisione totale della legge è opportuna per disporre per tempo di basi legali aggiornate per il periodo a partire dal 2021, momento di inizio sia del prossimo periodo di finanziamento ERI sia dei prossimi programmi di formazione dell'UE, che sono in ogni caso rilevanti per l'impostazione della politica di promozione.

²⁴ RS 410.2

²⁵ Convenzione del 16 dicembre 2016 tra la Confederazione e i Cantoni sulla collaborazione nello spazio formativo svizzero, approvata dal Consiglio federale il 2 dicembre 2016 (CColl-SFS, FF 2017 309).

²⁶ Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), 2019: *Sfruttamento ottimale delle potenzialità – dichiarazione 2019 sugli obiettivi comuni di politica della formazione per lo spazio formativo svizzero*, consultabile su www.sefri.admin.ch > (immettere nel campo di ricerca «basi comuni») > cliccare sul risultato «basi comuni».

²⁷ FF 2016 909

²⁸ FF 2016 4605

1.3 Interventi parlamentari

La presente revisione totale non comporta stralci dal ruolo di interventi parlamentari.

2 Procedura di consultazione

Dal 13 febbraio al 24 maggio 2019 è stata svolta una procedura di consultazione in merito all'avamprogetto della legge sottoposta a revisione totale. Sono pervenuti 57 pareri (di 24 Cantoni, 16 organizzazioni del settore della formazione, 11 associazioni dell'economia, 6 partiti). I risultati dettagliati della procedura di consultazione sono illustrati nel rispettivo rapporto²⁹.

2.1 Sintesi dei risultati della consultazione

Gli attori che nell'ambito della procedura di consultazione hanno espresso il loro parere sul disegno di legge accolgono con favore in linea di massima la revisione totale. La maggioranza sottolinea l'importanza strategica della cooperazione e della mobilità internazionali in ambito formativo non solo per i singoli ma anche per lo spazio formativo e quindi per la piazza svizzera.

In generale i partecipanti alla consultazione sono favorevoli all'adeguamento delle basi legali al contesto attuale della politica della formazione e al più ampio margine di manovra previsto per l'impostazione della politica federale di promozione. Approvano anche la maggiore flessibilità e coerenza degli strumenti, ottenute tra l'altro svincolandoli dalla partecipazione ai programmi di formazione dell'UE e creando possibilità di promozione nell'area extraeuropea. La maggior parte degli attori ha inoltre accolto positivamente le modifiche formali e terminologiche, in particolare l'ampia accezione del termine «formazione», ossia come termine generale comprendente vari ambiti formativi. Alcuni partecipanti chiedono inoltre una definizione più ampia delle istituzioni e delle organizzazioni facenti parte del gruppo di destinatari. Solo alcuni partecipanti chiedono modifiche terminologiche o precisazioni. Alcuni Cantoni, attori dei settori della formazione e dell'economia e partiti propongono di estendere il campo d'applicazione della legge o delle misure sostenute (p. es. mobilità nazionale, sviluppo di sistemi formativi esteri, educazione per la prima infanzia, riconoscimento dei titoli di studio). Secondo alcuni attori del settore della formazione e un'associazione di settore, determinate misure di promozione integrative andrebbero abolite. Varie associazioni mantello e di settore ritengono che andrebbe sostenuto ulteriormente l'ambito della formazione professionale.

Vari attori rimandano al contesto della politica europea, soprattutto ai rapporti Svizzera-UE e alla Brexit. Diversi pareri evidenziano inoltre l'importanza che la presente revisione non anticipi alcuna decisione strategica. La particolare importanza dei programmi di formazione dell'UE viene sottolineata da molte parti: alcune

²⁹ Il rapporto sui risultati della consultazione è consultabile su www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2019 > DEFR

organizzazioni del settore della formazione e vari Cantoni e partiti sono a favore di un'associazione alla prossima generazione di programmi. Alcuni partiti e associazioni puntualizzano tuttavia che tale partecipazione rappresenta un'opzione nella misura in cui è ragionevole e sostenibile dal punto di vista finanziario. Altri ritengono che la mobilità internazionale debba essere in primo piano, a prescindere dallo strumento di promozione scelto. Qualche partecipante alla procedura di consultazione ritiene che la futura politica di promozione andrebbe ridefinita riducendo la cooperazione con lo spazio europeo a favore delle cooperazioni extraeuropee. Nel caso di un programma federale, vari attori chiedono un'alternativa adeguata e paragonabile a livello qualitativo ai programmi europei. Altri partecipanti sottolineano l'importanza della complementarità tra vari strumenti di promozione utilizzati in parallelo. Un numero significativo di pareri chiede che il finanziamento dei programmi federali non venga limitato nel caso di una contemporanea associazione a programmi internazionali.

Il chiarimento della forma giuridica, dei compiti e delle competenze dell'agenzia nazionale è in generale ben accolta. Per quanto riguarda il suo statuto giuridico futuro e il ruolo dei Cantoni (cfr. commento all'art. 6), vari Cantoni e la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) ritengono che i Cantoni debbano continuare a essere coinvolti nella gestione dell'agenzia nazionale, ma che il cofinanziamento da parte dei Cantoni debba continuare a passare esclusivamente attraverso l'attuazione di attività che rientrano nella loro sfera di competenza e non attraverso una partecipazione ai costi di esercizio. Alcuni Cantoni si sono espressi contro la modifica della forma giuridica dell'agenzia nazionale.

2.2 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

Al fine di fissare delle priorità finanziarie, il nostro Collegio ritiene opportuno mantenere nella legge determinate restrizioni per quanto riguarda il finanziamento parallelo di programmi (cfr. commento all'art. 4).

Le richieste relative all'orientamento generale della politica di promozione o alla definizione di priorità tematiche nell'ambito dei programmi di promozione non sono oggetto della presente revisione. Vanno tuttavia considerate nelle decisioni strategiche e finanziarie periodiche riguardanti la politica di promozione nel quadro dei relativi messaggi specifici. Le questioni relative al governo d'impresa sulla forma di organizzazione e sulla struttura di gestione dell'agenzia nazionale, in particolare la richiesta dei Cantoni di essere coinvolti nella gestione, verranno esaminate in un processo parallelo e saranno definite in un avamprogetto separato che a sua volta sarà posto in consultazione (cfr. commento all'art. 6).

Il nostro Collegio ritiene che l'estensione del campo d'applicazione della legge non sia opportuna dal punto di vista della politica formativa. Le richieste formulate in tal senso non sono né convergenti né ampiamente sostenute. Per gli stessi motivi non ritiene adeguato abolire determinate misure di sostegno.

Di conseguenza, alla luce dei risultati della procedura di consultazione, non sono state apportate modifiche al testo proposto.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

Alla luce della situazione iniziale esposta nel numero 1.1, la revisione totale non mira a creare nuove misure di promozione ma ad adeguare e aggiornare gli strumenti esistenti e dimostratisi validi al fine di garantire una maggiore flessibilità e coerenza. La legge indicherà solo a grandi linee le possibilità di promozione da parte della Confederazione; il Consiglio federale continuerà a disciplinare l'attuazione nell'ordinanza d'esecuzione, che sarà a sua volta sottoposta a una revisione totale. Le modifiche principali sono illustrate in sintesi qui di seguito; le spiegazioni dettagliate relative ai singoli articoli sono contenute nel numero 4.

La terminologia utilizzata nella legge viene adeguata all'uso linguistico odierno e se necessario chiarita o formulata in maniera più generale:

Il titolo della legge viene semplificato e svincolato da una terminologia che rinviava al titolo dei programmi dell'UE del 1999. Il termine «formazione» viene ora utilizzato come termine generale che comprende vari ambiti formativi. Analogamente, l'espressione «cooperazione internazionale» è utilizzata come espressione generale per varie attività (mobilità per l'apprendimento e cooperazione tra istituzioni e organizzazioni). Data l'importanza particolare della mobilità internazionale, quest'ultima è espressamente menzionata nel titolo. Il nuovo titolo della legge è pertanto «legge federale sulla cooperazione e la mobilità internazionali in materia di formazione».

Vengono colmate lacune generali di contenuto e formali:

Lo scopo generale della promozione della cooperazione internazionale in ambito formativo a livello individuale, istituzionale e di sistema viene menzionato in maniera esplicita per la prima volta e iscritto nell'articolo 1. Il campo di applicazione viene definito in base ai termini «formazione» e «cooperazione internazionale» sopra illustrati.

Vengono poi elencati come ambiti di promozione le attività principali alle quali la politica di promozione fa ormai riferimento da tempo: mobilità internazionale dei singoli, cooperazione tra istituzioni e organizzazioni nel settore della formazione e sostegno a processi e strutture che facilitano e promuovono queste attività.

Vengono inserite nuove disposizioni che, dal punto di vista formale e del diritto dei sussidi, devono essere disciplinate in una legge: viene definito chi può ricevere sussidi e quali criteri di assegnazione si applicano per le attività da sostenere. Queste ultime corrispondono alla prassi ormai seguita da anni. Le disposizioni riguardanti il finanziamento della politica di promozione rimangono essenzialmente invariate e vengono precisate soltanto per quanto riguarda la periodicità e i possibili strumenti di gestione finanziaria. Praticamente invariata è anche la disposizione della competenza del Consiglio federale di concludere trattati internazionali in questo ambito; è completata dalla competenza di disciplinare, se necessario, aspetti specifici, come il controllo delle finanze. Vengono inoltre inserite nella legge le disposizioni usuali relative alla competenza del Consiglio federale in materia di vigilanza sull'attuazione, di rilevamento di dati statistici per gestire la politica di promozione e di emanazione di disposizioni d'esecuzione.

Alcune disposizioni specifiche sulle misure di promozione della Confederazione vengono modificate e rese più flessibili in maniera mirata:

Come illustrato sopra, viene sciolto il rigido legame tra lo strumento di promozione dei programmi pluriennali e la partecipazione ai programmi dell'UE. La possibilità per la Confederazione, finora disciplinata soltanto a livello di ordinanza e subordinata rispetto all'associazione ai programmi dell'UE, di avviare propri programmi di promozione viene sancita nella legge come misura a sé stante. Entrambe le misure (l'associazione ai programmi internazionali e il finanziamento di programmi propri) devono essere a disposizione della politica della Confederazione come strumenti tra loro alternativi ed equivalenti. Per ragioni di priorità e di costi queste misure non vanno però impiegate contemporaneamente. Allo stesso modo le disposizioni relative al finanziamento delle misure di accompagnamento e al mandato conferito a un'agenzia nazionale sono ora slegate dall'associazione ai programmi internazionali. Viene stabilito che il Consiglio federale può designare un'agenzia nazionale e affidarle determinati compiti di attuazione nell'ambito della politica di promozione.

Le restanti misure di sostegno vengono sistematizzate e si procede a colmare alcune lacune: la disposizione sulla concessione di borse individuali a coloro che seguono una formazione presso istituzioni europee, che rappresenta uno strumento di promozione dell'eccellenza e delle nuove leve da parte della Confederazione, viene modificata. Le borse potranno essere concesse non solo per studiare presso istituzioni europee, ma anche per la formazione all'estero presso altre istituzioni selezionate, se ciò è atto a promuovere l'eccellenza. Per eventuali sussidi per l'esercizio supplementari che possono essere accordati alle istituzioni in questione viene introdotta una nuova base legale a livello di legge.

Le disposizioni per la promozione delle attività di cooperazione internazionale complementari in ambito formativo al di fuori dei programmi internazionali vengono armonizzate e riunite nella stessa base legale: la nuova disposizione copre sia la precedente promozione delle attività volte a rafforzare e ampliare la cooperazione internazionale nell'ambito della formazione generale, sia la promozione della cooperazione internazionale in materia di formazione professionale. Quest'ultima viene trasferita dall'OFPr alla legge. La nuova disposizione definisce il sostegno dato a simili attività come un'integrazione dei programmi e specifica che le attività devono essere importanti sotto il profilo della politica della formazione.

3.2 Coordinamento tra compiti e finanze

La legge non prescrive l'ammontare delle risorse da impiegare per la promozione della cooperazione internazionale in ambito formativo. L'importo dipende dall'orientamento strategico della politica di promozione proposta con messaggi specifici. In caso di associazione ai programmi di formazione dell'UE il quadro finanziario sarà determinato dal contributo di programma della Svizzera convenuto dalle Parti. Per i programmi di promozione realizzati dalla Confederazione le risorse da impiegare sono variabili e dipendono dagli obiettivi scelti e dalle priorità. A essere determinanti sono le attività sostenute, il livello di partecipazione auspicato e la quota dei sussidi federali per le diverse misure.

Il programma federale realizzato nel periodo 2018–2020 si basa, sia per quanto riguarda i contenuti che il finanziamento, sui parametri dei programmi di formazione europei. Le risorse al momento impiegate per la «soluzione svizzera» permettono di sostenere le attività internazionali di mobilità per l'apprendimento e le cooperazioni istituzionali secondo il livello di partecipazione attuale. Le risorse previste per le attività di cooperazione non legate a programmi (p. es. borse di studio, attività di formazione transfrontaliere per giovani volte a sostenere il ricambio generazionale nel mondo della scienza) sono concepite come strumento complementare. Gli attuali sussidi federali in questo ambito permettono di sostenere alcune attività di cooperazione considerate prioritarie e un numero limitato di borsisti. Negli ultimi anni, grazie a una maggiore efficienza, è stato possibile ridurre le risorse impiegate per le misure di accompagnamento trasversali e la gestione dell'agenzia nazionale.

3.3 Attuazione

Le disposizioni che disciplinano l'attuazione e i dettagli delle misure di promozione vengono definite nella relativa ordinanza. In sede di revisione totale di quest'ultima verranno verificate le disposizioni esistenti. Saranno apportate modifiche dove necessario e opportuno in base alle esperienze maturate o alle modifiche apportate alla legge.

La politica di promozione viene attuata all'interno delle strutture esistenti della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) e dell'agenzia nazionale incaricata.

4 Commento ai singoli articoli

Titolo

Nel disegno di legge la «cooperazione internazionale in materia di formazione» è definita come nozione generale che comprende vari tipi di cooperazione internazionale (mobilità internazionale per l'apprendimento e cooperazione istituzionale tra istituzioni e organizzazioni del settore della formazione) in tutti gli ambiti svizzeri della formazione (scuola dell'obbligo, formazione professionale di base, scuole di cultura generale del livello secondario II, formazione professionale superiore, scuole universitarie, formazione continua e attività giovanili extrascolastiche; cfr. art. 2).

Questa accezione si differenzia da quella utilizzata nella legge vigente, dove il termine «educazione» si riferisce esclusivamente ai percorsi formativi di cultura generale e viene contrapposto alle espressioni «formazione professionale» e «gioventù». Dal punto di vista del sistema formativo svizzero questa terminologia non è né coerente né logica e va aggiornata.

Vista la particolare importanza della mobilità internazionale per la politica di promozione, nel titolo della legge la mobilità continuerà a essere menzionata a parte. La modifica della terminologia e del titolo non incide sul campo di applicazione della legge nella prassi attuale.

Art. 1 Scopo della cooperazione internazionale

Nell'ambito della presente politica di promozione si tratta di sostenere al meglio le opportunità e le potenzialità dei singoli e della società. Lo scopo della promozione della cooperazione internazionale in ambito formativo viene pertanto definito a tre livelli:

i singoli sono al centro della politica di promozione in particolare per quanto riguarda la mobilità internazionale. Le loro competenze specialistiche, metodologiche, linguistiche e interculturali dovranno essere rafforzate direttamente tramite le attività di mobilità o indirettamente tramite lo sviluppo di offerte formative di elevata qualità (*lett. a*).

A livello intermedio bisognerà quindi sostenere le istituzioni e le organizzazioni del settore della formazione in modo da permettere loro di sviluppare le proprie attività formative e di coltivare contatti transfrontalieri grazie alla cooperazione internazionale (*lett. b*).

Su un piano più generale, la cooperazione internazionale è un mezzo per consolidare e sviluppare l'eccellenza dello spazio formativo svizzero in termini di qualità della formazione e competitività a livello internazionale (*lett. c*). Conformemente alla strategia internazionale del Consiglio federale nel settore ERI, la promozione della cooperazione e della mobilità internazionali in materia di formazione mira quindi a creare condizioni quadro ottimali per gli attori ERI svizzeri e a rafforzare l'attrattiva internazionale della Svizzera nel settore ERI.

Art. 2 Definizione e campo d'applicazione

Il campo d'applicazione della legge viene definito in base ai termini sopra illustrati della «formazione» e della «cooperazione internazionale» (cfr. titolo).

Capoverso 1: la legge si riferisce a due tipi di attività per quanto riguarda la cooperazione internazionale, ossia la mobilità internazionale per l'apprendimento e la cooperazione internazionale tra istituzioni e organizzazioni del settore della formazione.

Capoverso 2: secondo un'accezione ampia del concetto di formazione, possono essere sostenute attività di cooperazione internazionale non solo negli ambiti della formazione formale (scuola dell'obbligo, formazione professionale di base, scuole di cultura generale del livello secondario II, formazione professionale superiore e scuole universitarie), ma anche di quella non formale (formazione continua e attività formative nell'ambito delle attività giovanili extrascolastiche). Secondo la prassi seguita finora, in caso di associazione a un programma internazionale dovrà essere possibile partecipare a tutte le attività del programma, che prevedono diversi ambiti formativi.

Capoverso 3: la formazione ha carattere trasversale e può essere oggetto di disposizioni in materia di promozione di altri ambiti politici della Confederazione. Per evitare che le attività di cooperazione internazionale in materia di formazione possano essere promosse in virtù di basi legali diverse, la presente legge è sussidiaria alle disposizioni di promozione contenute in altri atti normativi. Si applica quindi soltan-

to se nessun'altra legge offre una base per la promozione delle attività definite. L'introduzione di questa norma esclude doppi sovvenzionamenti.

Art. 3 Ambiti di promozione

Come nella legge in vigore, la nuova disposizione è una disposizione potestativa: la Confederazione non ha l'obbligo di promuovere la cooperazione internazionale in ambito formativo. Di conseguenza, le istituzioni e i singoli non hanno automaticamente diritto a un sostegno. Viene precisato che le attività di promozione avvengono nel quadro dei crediti approvati dal Parlamento.

Le attività promosse nell'ambito della cooperazione internazionale in materia di formazione possono essere suddivise in tre tipi:

Lettera a: attività di mobilità internazionale a scopi formativi di persone in formazione, insegnanti (compresi i docenti delle scuole universitarie), formatori e altri responsabili della formazione di tutti gli ambiti formativi. Vi rientrano anche i giovani che svolgono un'attività formativa extrascolastica non formale o informale e le persone che li seguono. Fanno parte dei destinatari anche le persone che svolgono una formazione continua o che subito dopo la formazione effettuano un periodo di pratica (p. es. dopo aver concluso un tirocinio). Queste attività possono essere svolte in maniera individuale o in gruppo e di solito vengono designate con il termine «mobilità internazionale per l'apprendimento».

Lettera b: attività di cooperazione di istituzioni e organizzazioni del settore della formazione. Questa nozione riassume varie forme di cooperazione istituzionale transfrontaliera che possono perseguire un'ampia gamma di obiettivi di formazione ai sensi dell'articolo 1. Comprendono per esempio la sperimentazione di approcci innovativi in ambito formativo, lo sviluppo di offerte di formazione transfrontaliere comuni e lo scambio di buone pratiche ed esperienze. Questi obiettivi possono essere rilevanti direttamente per gli attori interessati, ma anche generare un valore aggiunto per lo spazio formativo svizzero (p. es. come contributo alla promozione dell'eccellenza tramite la creazione di contatti con partner internazionali rinomati). Tra le istituzioni e le organizzazioni del settore della formazione rientrano tra l'altro scuole e istituti di tutti gli ambiti formativi, aziende di tirocinio, organizzazioni del mondo del lavoro, autorità locali e regionali preposte alla formazione e altre organizzazioni attive in questo campo.

Lettera c: si tratta in particolare di processi, strutture e misure di accompagnamento adeguati (p. es. messa in rete e informazione, rappresentanza in organi specializzati internazionali, punti di contatto specializzati ecc.), che aiutano a raggiungere gli obiettivi della legge e a realizzare i primi due tipi di attività.

Questo articolo fornisce dunque una panoramica generale delle attività che possono essere promosse dalla Confederazione.

Art. 4 Tipi di sussidi

Capoverso 1: come finora, vengono elencati in maniera esaustiva i tipi di sussidi che la Confederazione può concedere per promuovere la cooperazione internazionale in ambito formativo. L'articolo specifica quindi quali sono gli strumenti di promozione

della Confederazione. Gli strumenti principali sono la partecipazione della Svizzera a programmi internazionali (*lett. a*) o la realizzazione di programmi propri (*lett. b*).

Lettera a: l'associazione della Svizzera a programmi internazionali in ambito formativo mediante il versamento di contributi diretti continuerà a essere un possibile strumento principale della politica di promozione (attualmente art. 3 cpv. 1 lett. a). Al momento gli unici programmi rilevanti per la Svizzera sono quelli dell'UE (il programma UE per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport per il periodo 2014–2020 viene realizzato con il nome «Erasmus+»). In caso di associazione a un simile programma dell'UE, la Svizzera deve, per legge, poter partecipare a tutte le attività del programma. L'espressione generale «programmi internazionali» consente di tener conto di eventuali cambiamenti nel contesto internazionale, per esempio se parallelamente o al posto dei programmi dell'UE dovessero essere avviati altri programmi internazionali di rilievo per la Svizzera. L'importanza particolare dei programmi dell'UE per la Svizzera dovuta alla forte interconnessione dello spazio formativo europeo non viene attualmente messa in discussione (cfr. n. 1.1). Nell'ambito di programmi di formazione internazionali o europei vengono sostenute normalmente sia attività legate alla mobilità sia attività di cooperazione istituzionale. L'orientamento strategico e le modalità di attuazione sono in larga misura predefiniti.

Lettera b: la possibilità di avviare e finanziare programmi federali al posto di un'associazione a programmi internazionali è ora iscritta nella legge. Questa misura corrisponde alla prassi seguita negli ultimi anni. A seguito della non associazione ai programmi di formazione dell'UE, dopo una soluzione transitoria per gli anni 2014–2017, per il periodo 2018–2020 è stata attuata una «soluzione svizzera» ampiamente compatibile con «Erasmus+». La distinzione tra l'associazione a un programma internazionale e l'attuazione di un proprio programma è stata finora fatta soltanto a livello di ordinanza; la legge in vigore contempla, in pratica, solamente la partecipazione ai programmi dell'UE. La nuova disposizione scioglie il rigido legame tra la politica di promozione e i programmi di formazione dell'UE precisando che nel condurre la sua politica di promozione la Confederazione non è vincolata a un unico strumento principale definito da attori esterni, ma dispone di un'alternativa autonoma. Le attività di mobilità e le attività di cooperazione istituzionale dovranno quindi poter essere sostenute anche nel quadro di programmi propri. La Confederazione non dovrà basarsi unicamente sui programmi europei ma potrà definire proprie priorità tematiche e geografiche.

L'associazione a un programma internazionale secondo la lettera a e il finanziamento di un programma federale nello stesso ambito secondo la lettera b non possono esistere parallelamente; vanno fissate delle priorità finanziarie. In altri termini: nel contesto attuale o la Svizzera è associata al programma europeo nel suo insieme, oppure finanzia un proprio programma di promozione della mobilità internazionale. La sola eccezione è costituita dal caso speciale in cui la Svizzera sia associata a un programma internazionale soltanto in un ambito specifico, per esempio quello della mobilità universitaria (associazione parziale). La Confederazione deve allora poter attuare il proprio programma in altri ambiti, per i quali la Svizzera non beneficia di un'associazione, per esempio quello della mobilità nella formazione professionale. La formulazione proposta è pertanto intesa a consentire un'associazione parziale a

un programma internazionale e la si applica anche nel caso in cui la Svizzera fosse associata a un programma internazionale che non copre tutti gli ambiti, permettendo così al nostro Paese di finanziare un proprio programma in tali ambiti.

Lettera c: il sovvenzionamento di attività e progetti di cooperazione complementari che non fanno parte di programmi generali ai sensi della lettera a o b non costituisce una nuova misura di promozione: la legge vigente (art. 3 cpv. 1 lett. d) prevede che per rafforzare e ampliare la cooperazione internazionale in materia di educazione generale possano essere concessi aiuti finanziari. Su questa base vengono sostenuti eventi, progetti e cooperazioni istituzionali con una partecipazione internazionale, importanti sul piano della politica della formazione. A questo proposito si possono citare il sostegno dato alle attività formative transfrontaliere per i giovani e alle attività volte a garantire il ricambio generazionale nel mondo della scienza (p. es. Scienza e Gioventù, olimpiadi scientifiche) o il sovvenzionamento di cooperazioni pluriennali tra istituzioni formative svizzere e centri di competenza internazionali (p. es. l'Università di Neuchâtel con il *Centre International de Mathématiques Pures et Appliquées* di Nizza). Simili attività specifiche producono un valore aggiunto tangibile per lo spazio formativo svizzero, anche grazie all'attenzione particolare riservata alla promozione dei talenti e alla promozione transdisciplinare dell'eccellenza scientifica, ma non rientrano nella logica dei programmi e non potrebbero essere sostenute su un'altra base. Analogamente, l'OFPr prevede, all'articolo 64 capoverso 1^{bis}, la possibilità di un sovvenzionamento federale per progetti e misure di cooperazione internazionale nell'ambito della formazione professionale.

Per queste due misure di promozione vigono già oggi condizioni e processi molto simili per quanto riguarda la concessione di sussidi ed è pertanto opportuno riunirli nella stessa base legale. A tempo debito ciò richiederà anche una modifica dell'OFPr: in questo modo si garantirà che le spese corrispondenti possano, anche in futuro, essere computate alla quota federale secondo l'articolo 59 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002³⁰ sulla formazione professionale (LFPr). Il criterio principale per il sostegno a simili attività di cooperazione complementari sarà costituito dalla loro importanza particolare per la politica svizzera in ambito formativo.

Lettera d: per promuovere l'eccellenza, la Confederazione deve poter concedere anche in futuro direttamente borse di studio individuali per la formazione all'estero presso istituzioni selezionate (attualmente art. 3 cpv. 1 lett. c). Viene in questo modo promossa una tipologia specifica di mobilità internazionale. Le disposizioni vigenti prevedono borse di studio esclusivamente per la formazione presso istituzioni europee. Attualmente vengono concesse borse per studi di livello master presso i Collegi d'Europa di Bruges e di Natolin e per studi di dottorato presso l'Istituto universitario europeo (IUE) di Firenze. Grazie a una formulazione più generale saranno possibili anche borse per la formazione all'estero presso altre istituzioni d'eccellenza selezionate. Le borse di studio dovranno, tuttavia, essere concesse anche in futuro soltanto per soggiorni di studio che offrono un valore aggiunto particolare sul piano della politica della formazione ai fini della promozione dell'eccellenza e non per una qualsiasi formazione all'estero. Come avvenuto finora, il Consiglio federale definirà

ed elencherà in maniera esaustiva a livello di ordinanza le istituzioni selezionate e le modalità di attribuzione delle borse.

Lettera e: negli accordi con le istituzioni selezionate di cui alla lettera d che riservano posti di studio per studenti svizzeri è previsto in genere un contributo supplementare da parte della Svizzera per l'esercizio. La concessione di questi sussidi istituzionali necessita di una base legale più solida, creata con questa disposizione. Le disposizioni dettagliate verranno iscritte nell'ordinanza.

Lettera f: nell'attuazione di programmi ai sensi della lettera a o b si sono rivelate efficaci le misure di accompagnamento che aiutano gli attori svizzeri a pianificare e ad attuare le attività di mobilità e di cooperazione internazionale o che consentono di rappresentare a livello internazionale gli interessi della Svizzera in ambito formativo (attualmente art. 3 cpv. 1 lett. b). Si tratta per esempio di punti di contatto specializzati, di misure per la creazione di reti, di uffici di collegamento, di mandati per la rappresentanza in organi internazionali ecc. Secondo le disposizioni legali vigenti, il finanziamento di queste misure di accompagnamento è legato alla partecipazione ai programmi di formazione dell'UE. Per consentire di finanziare simili misure anche nel caso di programmi propri della Confederazione di cui alla lettera b, la nuova formulazione non prevede questo legame. Le misure possono essere realizzate da attori adeguati del panorama formativo svizzero con il sostegno della Confederazione o dalla Confederazione stessa, se ritenuto più efficace e opportuno (p. es. per la rappresentanza della Svizzera in determinati organi internazionali). Le misure di accompagnamento verranno specificate nell'ordinanza.

Capoverso 2: come la legge in vigore, il nuovo testo prevede i sussidi federali per la Casa svizzera nella *Cité internationale universitaire de Paris (CIUP)* che accoglie studenti e ricercatori svizzeri e offre loro un alloggio a prezzi contenuti. La Confederazione ha donato la Casa svizzera nel 1931 all'Università di Parigi impegnandosi a garantirne la gestione e la manutenzione sul lungo periodo.

Capoverso 3: per le attività di mobilità internazionale nell'ambito di programmi (art. 4 cpv. 1 lett. a e b) i singoli sono i beneficiari dei sussidi federali. Per ragioni di efficienza e di coerenza non sono i singoli a chiedere, organizzare e attuare queste attività internazionali, bensì le istituzioni e le organizzazioni del settore della formazione, che ricevono gli aiuti finanziari in base al numero di mobilità per l'apprendimento autorizzate e li versano ai singoli sotto forma di sussidi per la mobilità.

Capoverso 4: i dettagli di attuazione relativi ai sussidi federali di cui alle lettere b, d, e ed f saranno disciplinati nell'ordinanza. Andranno inoltre disciplinati i costi da considerare per le singole tipologie di sussidi di cui alle lettere b–f, il calcolo dei sussidi, la loro limitazione nel tempo e le procedure applicabili. In caso di associazione a un programma internazionale (art. 4 cpv. 1 lett. a) questi parametri fanno tuttavia parte integrante delle condizioni di partecipazione e non possono essere definiti dal Consiglio federale. Quest'ultimo definisce invece i criteri di trasferimento dei sussidi per la mobilità ai singoli secondo il capoverso 3.

Art. 5 Condizioni per la concessione dei sussidi

Le condizioni generali per la concessione di sussidi federali vengono ora definite nella legge. Tengono conto delle differenze tra le misure di promozione e vengono

pertanto suddivise in tre gruppi. Per quanto riguarda l'associazione a un programma internazionale (art. 4 cpv. 1 lett. a), non viene definita alcuna condizione relativa ai sussidi perché in questo caso l'assegnazione delle risorse si basa sulle condizioni del programma internazionale in questione.

Capoverso 1: i sussidi federali per le misure di cui all'articolo 4 capoverso 1 lettere b (programmi della Confederazione), c (attività e progetti complementari) ed e (sussidi a istituzioni all'estero selezionate) possono essere chiesti esclusivamente da istituzioni e organizzazioni del settore della formazione, ma non da singoli (cfr. però il commento all'art. 4 cpv. 3). Le attività sostenute non devono avere scopo di lucro (lett. a). Gli enti responsabili devono inoltre garantire l'impiego efficiente delle risorse federali e un onere amministrativo contenuto (lett. b). A questo scopo dovranno fornire in ogni caso un adeguato contributo (lett. c). Se l'attività sostenuta è una cooperazione tra vari partner, deve basarsi su un contratto (lett. d). In tal modo si intende evitare che le attività di cooperazione vengano interrotte perché prive di una base istituzionale.

Capoverso 2: le borse di studio per la formazione all'estero presso istituzioni selezionate possono essere chieste da singoli che hanno svolto buona parte della loro formazione precedente nel sistema formativo svizzero, ossia più di due anni a livello terziario, oppure, nel caso della formazione terziaria all'estero, che hanno un forte rapporto con la Svizzera grazie a una formazione precedente (p. es. livello secondario I e/o II nel sistema formativo svizzero); devono inoltre adempiere le condizioni di ammissione dei rispettivi istituti di formazione.

Capoverso 3: anche i sussidi federali per l'attuazione delle misure di accompagnamento di cui all'articolo 4 capoverso 1 lettera f possono essere chiesti unicamente dalle istituzioni e dalle organizzazioni del settore della formazione. In analogia con le disposizioni del capoverso 1, le misure non devono avere scopo di lucro e devono essere garantiti l'impiego efficiente dei mezzi e oneri amministrativi ridotti. A differenza delle altre misure le attività in questione non rispondono necessariamente agli interessi dei loro promotori e non può pertanto essere chiesto a questi ultimi un contributo finanziario. La condizione fondamentale è piuttosto il fatto che la misura di accompagnamento sia nell'interesse dello spazio formativo svizzero (lett. a). Il sostegno della Confederazione deve comunque essere sussidiario (lett. b).

Art. 6 Delega di compiti a un'agenzia nazionale

Le disposizioni vigenti riguardanti il mandato conferito a un'agenzia nazionale per l'attuazione delle misure di promozione vengono adeguate al contesto attuale della politica della formazione. Questa sezione, comprendente un unico articolo, abolisce il legame esistente nella legge attuale tra l'agenzia nazionale e la partecipazione ai programmi europei. All'agenzia potranno quindi essere affidati determinati incarichi di attuazione indipendentemente dall'associazione ai programmi internazionali.

Capoverso 1: la nuova disposizione precisa che il Consiglio federale può designare come agenzia nazionale un'istituzione od organizzazione di diritto privato o pubblico con sede in Svizzera. Mediante una convenzione sulle prestazioni, all'agenzia nazionale potranno essere delegati compiti relativi all'attuazione nel caso di un'associazione a un programma internazionale o di un programma svizzero avviato dalla

Confederazione, tra cui compiti di informazione e promozione, consulenza ai richiedenti, accettazione ed esame delle richieste, gestione dei sussidi federali disposti dalla SEFRI, esame dei rapporti sui progetti nonché valutazione e pubblicazione di risultati e buone pratiche. L'agenzia potrà anche essere incaricata di attuare determinate misure di accompagnamento.

Capoverso 2: fino a che all'agenzia nazionale non sarà conferita alcuna competenza decisionale (cfr. commento al cpv. 3) la SEFRI continuerà a essere responsabile delle decisioni formali relative all'assegnazione dei sussidi.

Capoverso 3: l'agenzia nazionale dovrà svolgere un ruolo importante nel migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i vari attori e nello sfruttare le sinergie tra il livello nazionale e internazionale. L'istituzione o l'organizzazione designata deve pertanto perseguire esplicitamente lo scopo di promuovere la cooperazione e la mobilità a livello nazionale e internazionale (*lett. a*). Deve inoltre disporre delle competenze specialistiche e delle capacità necessarie per garantire un'attuazione coordinata a livello nazionale (*lett. b*). Anche l'agenzia nazionale deve garantire che le risorse che gestisce siano impiegate in maniera efficiente e gli oneri amministrativi siano il più possibile contenuti (*lett. c*). La Fondazione svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità (FPSM) fondata nel 2017 e gestita congiuntamente da Confederazione e Cantoni, è attualmente l'unica istituzione in Svizzera a soddisfare queste condizioni. La FPSM è pertanto l'ente responsabile dell'agenzia nazionale, denominata «Movetia». Oltre ai compiti che le sono stati affidati nell'ambito della mobilità internazionale sulla base della presente legge, su mandato dell'Ufficio federale della cultura svolge anche compiti di attuazione per promuovere la mobilità nazionale ai sensi della legge del 5 ottobre 2007³¹ sulle lingue. Le risorse per il finanziamento di questi compiti in ambito nazionale vengono chieste nel messaggio sulla cultura.

La FPSM è al momento una fondazione di diritto privato. La sua forma giuridica è attualmente esaminata sulla base delle direttive riguardanti il governo d'impresa della Confederazione; in particolare viene esaminata la trasformazione in un istituto di diritto pubblico con una propria base legale e competenza decisionale. Gli accertamenti e i lavori preliminari in merito sono iniziati nel 2019. I Cantoni sono coinvolti nei lavori successivi. Le questioni specifiche di governo d'impresa relative alla forma organizzativa e alla struttura di gestione dell'agenzia nazionale non sono pertanto oggetto della presente revisione totale, ma saranno definite in un avamprogetto distinto che a sua volta verrà posto in consultazione. Quest'ultimo potrebbe comportare modifiche al presente articolo, in particolare per quanto riguarda la denominazione, l'organizzazione, la gestione e le competenze dell'agenzia nazionale.

Capoverso 4: l'agenzia continuerà a essere indennizzata per lo svolgimento dei compiti che le sono stati delegati.

Capoverso 5: l'agenzia nazionale è tenuta a rendere conto al Consiglio federale. Dato che gestisce risorse pubbliche e svolge gran parte dei compiti di attuazione previsti dalla presente legge, per garantire la trasparenza i suoi conti e rapporti an-

31 RS 441.1

nuali devono essere pubblicati. Deve inoltre attenersi alle disposizioni della legge del 5 ottobre 1990³² sui sussidi (LSu).

Capoverso 6: la gestione strategica e il controllo della politica di promozione continuano a essere di competenza della Confederazione. Il Consiglio federale vigila sull'adempimento dei compiti da parte dell'agenzia nazionale. Definisce le rispettive misure di gestione e di controllo nella convenzione sulle prestazioni.

Art. 7 Finanziamento

Come finora, l'Assemblea federale deve stanziare mediante decreto federale semplice le risorse necessarie per le misure di promozione. Si precisa ora che queste risorse vengono stabilite di volta in volta per un periodo di promozione pluriennale e tramite limiti di spesa o crediti d'impegno. La decisione del Parlamento si baserà come finora su un nostro messaggio specifico. Nell'ambito di tali messaggi il nostro Collegio dovrà esporre non solo le risorse per le attività di promozione, ma anche l'orientamento in termini di strategia e contenuti e le priorità della politica di promozione.

Art. 8 Trattati internazionali

Capoverso 1: il Consiglio federale avrà anche in futuro la competenza di concludere autonomamente trattati internazionali nell'ambito della cooperazione internazionale in materia di formazione. Questa competenza è essenziale in particolare per un'eventuale associazione ai programmi dell'UE, che si baserebbe su un accordo.

Capoverso 2: la nuova disposizione precisa che il Consiglio federale può disciplinare nei trattati internazionali anche determinati aspetti specifici. Nell'ambito di un'associazione a programmi internazionali in genere devono essere concordate regole sui controlli finanziari. In caso di associazione ai programmi dell'UE i controlli finanziari e gli audit cui sono sottoposti gli attori nazionali incaricati dell'attuazione sono disciplinati dalla Commissione dell'UE o dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (*lett. a*). Per quanto riguarda le misure di accompagnamento di cui all'articolo 4 capoverso 1 lettera f può inoltre essere opportuno che la Confederazione partecipi a organizzazioni specializzate internazionali, a reti e a iniziative o prenda parte a un'organizzazione internazionale attiva nel settore della formazione (*lett. b e c*). Queste disposizioni si basano su quelle contenute nella legge federale del 14 dicembre 2012³³ sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI) che disciplina le competenze del Consiglio federale in un contesto analogo.

Capoverso 3: per eventuali impegni finanziari contratti mediante la stipula di trattati internazionali è fatta salva l'approvazione delle risorse da parte del Parlamento.

³² RS 616.1

³³ RS 420.1

Art. 9 Vigilanza

La vigilanza sull'esecuzione della legge federale è compito del Consiglio federale. Viene precisato che la vigilanza si riferisce in particolare all'impiego corretto dei sussidi federali concessi.

Art. 10 Statistica

La gestione generale della politica di promozione della Confederazione richiede che siano disponibili dati affidabili non solo sulle attività promosse dalla Confederazione in base alla legge, ma anche sulle attività riguardanti la mobilità internazionale promosse da altri attori svizzeri (p. es. Cantoni e attori privati come associazioni, fondazioni ecc.).

Nell'ambito dei suoi compiti di attuazione l'agenzia nazionale rileva dati statistici esclusivamente sulle attività di mobilità e di cooperazione sostenute dalla Confederazione. Gli altri dati devono essere rilevati periodicamente a livello nazionale.

Art. 12 Abrogazione di un altro atto normativo

La legge federale dell'8 ottobre 1999 sulla cooperazione internazionale in materia di educazione, formazione professionale, gioventù e mobilità è abrogata.

Art. 13 Modifica di un altro atto normativo

L'articolo 68 capoverso 2 LFPr prevede la competenza del Consiglio federale di concludere trattati internazionali per promuovere la cooperazione e la mobilità internazionali nel settore della formazione professionale. Questa competenza è già prevista in senso generale dall'articolo 8 del presente disegno. La ridondanza va dunque eliminata.

La disposizione contenuta nella LFPr comprende tuttavia anche la competenza di concludere trattati internazionali nell'ambito specifico del riconoscimento di diplomi e certificati esteri della formazione professionale. Questo ambito non viene coperto dall'articolo 2 del disegno. Perciò, la disposizione contenuta nella LFPr non viene abrogata ma delimitata. La rubrica dell'articolo 68 LFPr è modificata di conseguenza.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

La revisione totale non ha ripercussioni finanziarie dirette per la Confederazione. Le attività di promozione vengono realizzate entro i limiti delle risorse approvate dal Parlamento nel quadro di messaggi specifici, chieste dal Consiglio federale in base all'orientamento strategico e all'entità delle attività di promozione. La revisione totale della legge non introduce nuove misure di sostegno.

La revisione totale non ha ripercussioni dirette sull'effettivo del personale. Viene attuata nell'ambito delle risorse di personale disponibili presso la SEFRI (credito globale) e l'agenzia nazionale incaricata. Le risorse per l'indennizzo dell'agenzia nazionale, comprese le spese per il personale, vengono chieste con i relativi messaggi specifici e dipendono dall'orientamento strategico scelto e dalla entità auspicata della promozione.

La revisione totale non ha altre ripercussioni per la Confederazione. Inoltre, non richiede alcuna modifica sul piano informatico.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Le misure di promozione della cooperazione internazionale in materia di formazione non hanno ripercussioni dirette sulla politica regionale. Alle attività sostenute possono accedere sia singoli che istituzioni ed organizzazioni di tutta la Svizzera.

5.3 Ripercussioni per l'economia

La revisione totale migliora gli strumenti di cui dispone la Confederazione per promuovere la cooperazione internazionale in materia di formazione. In tal modo aumenta l'efficacia della politica federale volta a rafforzare lo spazio formativo svizzero e a migliorarne la qualità, conformemente alle linee direttrici e agli obiettivi della strategia internazionale nel settore ERI. La formazione è di grande importanza per le capacità economiche e la competitività internazionale di un Paese; trattandosi di investimenti sul lungo periodo, è tuttavia difficile quantificare in maniera certa gli effetti delle spese nel campo della formazione sull'economia. Gli effetti positivi di una più intensa cooperazione internazionale si manifestano in particolare sotto forma di una migliore offerta formativa, di migliori competenze e di una maggiore occupabilità alla fine del percorso di studi.

5.4 Ripercussioni per la società

La promozione della cooperazione internazionale in materia di formazione contribuisce a garantire la qualità dello spazio formativo svizzero. Mediante la cooperazione internazionale le istituzioni e gli altri attori della formazione possono sviluppare e migliorare le loro offerte in tutti gli ambiti, a vantaggio di tutte le persone residenti in Svizzera. Queste ultime possono inoltre partecipare ad attività di mobilità internazionale per ampliare le proprie competenze.

5.5 Ripercussioni per l'ambiente

La promozione della mobilità internazionale in materia di formazione non dovrebbe avere ripercussioni dirette per l'ambiente. Sono comunque possibili ripercussioni indirette, dovute per esempio all'utilizzo di mezzi di trasporto internazionali nel quadro della mobilità per l'apprendimento. Nell'impostazione e nella realizzazione dei programmi e delle attività andranno quindi creati incentivi a utilizzare mezzi di trasporto rispettosi dell'ambiente.

5.6 Altre ripercussioni

La creazione di buone condizioni quadro per la mobilità dei singoli, per la cooperazione tra istituzioni ed organizzazioni e per un dialogo internazionale tra esperti grazie alla cooperazione internazionale può contribuire a consolidare la reputazione di eccellenza dello spazio formativo svizzero e, di conseguenza, a raggiungere gli obiettivi della politica esterna svizzera.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

La legge federale sulla cooperazione e la mobilità internazionali in materia di formazione si basa sugli articoli 54 e 66 Cost., che conferiscono alla Confederazione la responsabilità nel settore degli affari esteri e la competenza di adottare misure complementari per sostenere la formazione.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La promozione della cooperazione internazionale in materia di formazione è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. Eventuali accordi internazionali di associazione ai programmi di formazione dell'UE che potrebbero essere conclusi sulla base della presente legge corrisponderebbero alla volontà più volte espressa dalla Svizzera e dall'UE di cooperare nell'ambito della formazione.

6.3 Forma dell'atto

Una politica di promozione nazionale a lungo termine della Confederazione deve basarsi su una legge federale.

6.4 Subordinazione al freno delle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., l'articolo 4 capoverso 1 lettera b necessita del consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere, dato che crea la possibilità giuridica per nuove spese ricorrenti di oltre due milioni di franchi. Le spese per il finanziamento di propri programmi per promuovere la cooperazione internazionale in materia di formazione non sono nuove, perché questi ultimi finora sono stati finanziati sulla base della legge esistente e delle disposizioni dell'ordinanza. La novità consiste nel fatto che questa misura di promozione è sancita direttamente nella legge come alternativa all'associazione a programmi internazionali.

6.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Secondo le basi costituzionali le misure di promozione internazionali della Confederazione in ambito formativo sono sussidiarie alle misure cantonali.

6.6 Conformità alla legge sui sussidi

Il sovvenzionamento delle misure di cui all'articolo 4 si fonda sulla LSu³⁴. I seguenti paragrafi rispondono alle principali domande in merito al rendiconto sui sussidi.

6.6.1 Importanza dei sussidi per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione

La cooperazione internazionale in ambito formativo rientra nella politica di promozione nel settore ERI. Il nostro Collegio intende mantenere la posizione di spicco a livello mondiale della Svizzera nei settori della formazione, della ricerca e dell'innovazione e migliorare il posizionamento del nostro Paese come piazza intellettuale e industriale riconosciuta a livello internazionale. In tale politica rientrano anche il mantenimento a lungo termine e l'estensione della cooperazione internazionale nel campo della formazione.

³⁴ RS 616.1

Senza sussidi federali non potrebbero essere avviati e finanziati né un'associazione della Svizzera ai programmi internazionali di promozione né programmi propri della Confederazione. Verrebbe soprattutto limitata in tutti gli ambiti formativi la promozione della mobilità internazionale per l'apprendimento delle persone che vivono in Svizzera. Sarebbero rimesse in questione anche le attività di cooperazione internazionali complementari di interesse sul piano della politica formativa come la promozione transfrontaliera delle nuove leve qualificate o le cooperazioni a lungo termine tra istituzioni formative svizzere e centri di competenze internazionali, oppure tali attività dovrebbero essere finanziate dalle corrispondenti istituzioni. I Cantoni non sarebbero in grado né di attuare misure di promozione analoghe né di assicurarne nella stessa misura il coordinamento nazionale e internazionale.

La formula adottata per i sussidi federali si è dimostrata valida, motivo per cui anche la presente legge continua a prevedere aiuti orientati alla persona e aiuti legati all'oggetto. Nel caso della promozione della mobilità internazionale per l'apprendimento i sussidi concessi a istituzioni e organizzazioni del settore della formazione vengono inoltrati ai singoli in base alle prescrizioni della Confederazione, che eventualmente fa riferimento alle direttive di attuazione dell'UE e chiede un adeguato contributo proprio.

Nel periodo 2014–2020 il volume finanziario dei sussidi federali aumenta in questo ambito ogni anno del 2,6 per cento. Se la Svizzera dovesse associarsi ai programmi dell'UE, l'importo delle risorse federali dipenderà in gran parte dal contributo che la Svizzera sarà tenuta a versare al programma in base a quanto concordato. Se al posto di un'associazione la Svizzera avvierà e finanzia un proprio programma di promozione, sarà la Confederazione a definire l'ammontare dei sussidi federali. La politica di promozione della Confederazione sarà in questo caso scalabile su un periodo prolungato. L'attuale ammontare dei sussidi federali consente di svolgere attività di mobilità e di cooperazione internazionali allo stesso livello di partecipazione che hanno oggi le istituzioni e i singoli. Nel contesto attuale è difficile giungere a una maggiore efficienza.

Una riduzione sostanziale dei sussidi federali si ripercuoterebbe sul numero di attività di cooperazione promosse e renderebbe più difficile raggiungere gli obiettivi federali in materia di politica della formazione. A lungo termine verrebbero messi a rischio i fattori di successo della piazza industriale e intellettuale svizzera: verrebbero ridotte la capacità di trasmettere competenze chiave internazionali nel quadro della formazione e della formazione continua, la qualità dello spazio formativo svizzero, l'attrattiva internazionale e la concorrenzialità del polo di formazione, ricerca e innovazione svizzero nonché la competitività e la capacità innovativa della piazza economica svizzera.

6.6.2 Gestione materiale e finanziaria dei sussidi

Le attività sostenute dalla Confederazione vengono disciplinate in maniera dettagliata a livello di ordinanza. La gestione operativa dei sussidi federali varia a seconda della misura: in caso di associazione ai programmi europei la Confederazione versa all'UE un contributo per il programma. Le risorse previste per la Svizzera vengono poi assegnate per le attività di programma in base alle richieste degli enti responsabili dei progetti e alle direttive relative ai contenuti e agli aspetti finanziari dell'UE. I fondi non utilizzati confluiscono nel bilancio dell'UE.

Nel caso invece di un programma di promozione svizzero, la Confederazione gestisce i sussidi mediante una convenzione sulle prestazioni conclusa con l'agenzia nazionale che li amministra per determinate attività secondo le direttive della Confederazione relative ai contenuti e agli aspetti finanziari. L'agenzia riferisce ogni anno sulle sue attività. Per quanto riguarda le altre misure secondo la presente legge (art. 4 cpv. 1 lett. c–f), la Confederazione gestisce in genere direttamente le risorse tramite decisioni o mandati di prestazioni. I sussidi vengono versati come sussidi forfetari (p. es. aiuti finanziari per la mobilità internazionale per l'apprendimento o borse di studio per la formazione all'estero presso istituzioni selezionate) o come partecipazione a categorie di costi definite dei progetti (p. es. cooperazioni istituzionali). Gli enti responsabili dei progetti devono riferire regolarmente. I sussidi federali vengono versati a rate poco prima che il destinatario effettui la spesa (art. 23 LSu³⁵), e in genere il 20 per cento viene versato solo dopo la presentazione di un rapporto finale. I sussidi non utilizzati, utilizzati solo in parte o non utilizzati per lo scopo previsto vanno restituiti.

6.6.3 Procedura per la concessione dei sussidi

I processi specifici di concessione dei sussidi federali, differenziati in base alle singole misure di promozione, saranno descritti nell'ordinanza. Le misure vincolate ai programmi (art. 4 cpv. 1 lett. a e b) devono essere gestite dall'agenzia nazionale, incaricata di creare procedure agevoli ed efficienti per i gruppi di destinatari. La gestione tramite l'agenzia nazionale consente un'attuazione più conveniente rispetto all'attuazione all'interno delle strutture dell'Amministrazione federale centrale. Finché non dispone di alcuna competenza decisionale, l'agenzia nazionale esamina in base ai criteri definiti dalla Confederazione le richieste ricevute e prepara la decisione da sottoporre alla SEFRI, che prende la decisione definitiva. La SEFRI è responsabile della gestione delle altre misure di promozione e della conclusione della convenzione sulle prestazioni con l'agenzia nazionale (art. 4. cpv. 1 lett. c–f, art. 6). Se i mezzi approvati non consentono di soddisfare tutte le richieste, la SEFRI stabilisce un ordine di priorità.

6.7 Protezione dei dati

I dati legati all'attuazione delle misure di promozione vengono raccolti ed elaborati in base alla legge federale del 19 giugno 1992³⁶ sulla protezione dei dati. Non vengono rilevati o raccolti dati particolarmente degni di protezione. Per le persone fisiche e giuridiche il ricorso alle misure di promozione e la trasmissione ad altri di dati necessari per l'attuazione sono facoltativi. Il rilevamento di altri dati statistici relativi alle attività nell'ambito della cooperazione internazionale che non sono sostenute dalla Confederazione viene disposto dal Consiglio federale nel rispetto delle disposizioni sulla protezione dei dati.

³⁶ RS 235.1

Elenco delle abbreviazioni

ERI	Educazione, ricerca e innovazione
FPSM	Fondazione svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità
LFPr	Legge del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (RS 412.10)
LSu	Legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi (RS 616.1)
OFPr	Ordinanza del 19 novembre 2003 sulla formazione professionale (RS 412.101)
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione

