



Berna, febbraio 2019

# **Legge federale sulla cooperazione e la mobilità internazionali in materia di formazione (LCMIF, RS 414.51)**

**Revisione totale**

**Rapporto esplicativo  
per l'avvio della procedura di consultazione**

# Indice

<b>1</b>	<b>Punti essenziali del progetto</b>	<b>5</b>
1.1	Situazione iniziale	5
1.2	La normativa proposta	8
1.3	Motivazione e valutazione della soluzione proposta	9
1.4	Coordinamento tra compiti e finanze	9
1.5	Attuazione	10
1.6	Interventi parlamentari	10
<b>2</b>	<b>Commento ai singoli articoli</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale della Confederazione</b>	<b>18</b>
3.1	Ripercussioni finanziarie	18
3.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	18
<b>4</b>	<b>Conformità alla legge sui sussidi</b>	<b>18</b>

# **Avamprogetto e rapporto esplicativo concernenti la legge federale sulla cooperazione e la mobilità internazionali in materia di formazione**

## **Compendio**

*La promozione della cooperazione internazionale in materia di formazione (mobilità internazionale e cooperazione tra istituzioni) è da oltre vent'anni parte integrante della politica della Confederazione in ambito formativo. La legge federale che disciplina attualmente le attività di promozione non risponde più alle esigenze di tale politica: la politica di promozione della Confederazione dovrà reagire in futuro in maniera più autonoma e flessibile ai rapidi mutamenti del settore. Gli strumenti di promozione esistenti devono pertanto essere più flessibili e coerenti. È inoltre necessario integrare la legge dal punto di vista formale e chiarire alcuni termini. Il Consiglio federale ha pertanto previsto di sottoporre la legge federale a una revisione totale al fine di creare una base migliore per una politica di promozione a lungo termine e sostenibile. La revisione totale non anticipa le decisioni strategiche e finanziarie sull'orientamento della politica di promozione dei prossimi anni.*

## **Situazione iniziale**

*La legge federale dell'8 ottobre 1999 sulla cooperazione internazionale in materia di educazione, formazione professionale, gioventù e mobilità (RS 414.51) 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 rigido 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 per l'impostazione strategica della politica in materia: in particolare, gli strumenti disponibili (associazione a programmi di promozione internazionali / 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 strettamente 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. E, infine, la legge attuale non soddisfa i requisiti formali relativi alle disposizioni sui sussidi della Confederazione e presenta punti deboli sul piano terminologico (tra cui il titolo).*

*Per questi motivi il Consiglio federale ritiene necessario procedere a una revisione totale della legge redatta vent'anni fa. Dopo la procedura di consultazione la revisione totale dovrebbe essere inserita nel messaggio ERI 2021–2024.*

## **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 e dimostratisi validi, 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. Questo strumento di promozione viene svincolato dalla partecipazione ai programmi di formazione dell'UE: la possibilità per la Svizzera di attuare propri programmi, disciplinata finora soltanto a livello di ordinanza come misura subordinata, è ora iscritta nella legge come possibile misura a sé stante. Entrambe le misure dovranno essere disponibili come strumenti alternativi ed equivalenti della politica della Confederazione. Analogamente, le disposizioni relative alle misure di accompagnamento e il conferimento di un mandato a un'agenzia nazionale non sono più legate 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 in modo tale che all'occorrenza possano essere considerate anche istituzioni che si trovano nell'area extraeuropea. Le disposizioni per la promozione della cooperazione internazionale in materia di formazione professionale (CIFP) contenute finora nell'ordinanza sulla formazione professionale (OFPr) e le disposizioni, anch'esse già esistenti, volte a rafforzare e ampliare la cooperazione internazionale in materia di formazione generale, vengono raggruppate nella stessa legge.*

*L'avamprogetto contiene inoltre alcune disposizioni sulle condizioni per l'ottenimento dei sussidi che dal punto di vista del diritto in materia devono essere disciplinate formalmente in una legge. Al fine di iscrivere la legge in un contesto strategico più generale, lo scopo della promozione della cooperazione internazionale in ambito formativo viene presentato per la prima volta posizionandolo in relazione alle persone, alle istituzioni e al sistema. Vengono definiti il campo d'applicazione della legge e gli ambiti di promozione. La terminologia utilizzata è stata adeguata all'uso linguistico attuale in Svizzera e, se necessario, chiarita o formulata in maniera più generale. Il titolo della legge è stato semplificato.*

*La legge fissa i principi relativi ai sussidi federali. L'attuazione delle misure continuerà a essere definita in dettaglio 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 l'orientamento strategico della politica di promozione, le priorità e i mezzi finanziari necessari nell'ambito dei messaggi corrispondenti.*

# Avamprogetto e rapporto esplicativo concernenti la legge federale sulla cooperazione e la mobilità internazionali in materia di formazione

## 1 Punti essenziali del progetto

### 1.1 Situazione iniziale

#### 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 legge federale dell'8 ottobre 1999<sup>1</sup> sulla cooperazione internazionale in materia di educazione, formazione professionale, gioventù e mobilità costituisce la base delle attività di promozione della Confederazione. Dopo la sua rapida introduzione nel 1999, 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 strettamente 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 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 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 importante 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 2015<sup>2</sup> 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 della politica di formazione europea per la Svizzera, le opzioni di intervento della Confederazione non devono essere rigidamente legate alla partecipazione a un programma di promozione internazionale definito da attori esterni.

Determinate misure di accompagnamento si sono dimostrate valide e 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

<sup>1</sup> RS 414.51

<sup>2</sup> RS 414.513

partecipazione ai programmi dell'UE. Le disposizioni relative all'agenzia nazionale e i compiti che le possono essere affidati vanno inoltre chiariti.

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 federale 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 2003<sup>3</sup> sulla formazione professionale. Per dare maggiore coerenza alla politica di promozione, le basi legali vigenti per misure di sostegno comparabili vanno raggruppate.

Data 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 di base sulle condizioni per l'ottenimento dei sussidi. La terminologia impiegata nel titolo e nel testo della legge non corrisponde inoltre più all'uso e alle condizioni quadro odierni.

### **Genesi della legge e modifiche nel contesto dei programmi di formazione dell'UE**

La legge attuale si basa sul decreto federale del 22 marzo 1991<sup>4</sup> sulla cooperazione internazionale in materia di formazione superiore e mobilità. 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 i corrispondenti trattati internazionali e la concessione di borse a studenti svizzeri iscritti a istituti europei (articoli 2–4)<sup>5</sup>.

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<sup>6</sup> e al programma di mobilità ERASMUS<sup>7</sup>.

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<sup>8</sup>. 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 1994<sup>9</sup>. 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'Unione europea (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

<sup>3</sup> RS 412.101

<sup>4</sup> RU 1991 1972. Il decreto federale comprendeva cinque articoli e si basava sugli articoli 8 e 27<sup>quater</sup> 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.

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> SOCRATES I, LEONARDO DA VINCI I e GIOVENTÙ PER L'EUROPA III.

<sup>9</sup> RU 1994 1133

di programmi 2000–2006<sup>10</sup>. 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 2000<sup>11</sup>. L'Assemblea federale non ha seguito questa proposta e ha invece emanato l'odierna legge federale 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<sup>12</sup>. L'Esecutivo ha inoltre illustrato in maniera più dettagliata il contenuto della nuova legge nell'ordinanza corrispondente<sup>13</sup>.

Sotto forma di uno scambio di lettere, nel 2003 la Svizzera e l'UE hanno infine 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 2007<sup>14</sup>, alla legge federale è stata conferita infine una durata indeterminata<sup>15</sup>. 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<sup>16</sup>. L'obiettivo della partecipazione ufficiale è stato raggiunto nel 2010 e ha assicurato alla Svizzera l'associazione ai programmi «Apprendimento permanente» e «Gioventù in azione» per gli anni 2011–2013.<sup>17</sup>

L'ultima modifica della legge federale è avvenuta il 15 febbraio 2013<sup>18</sup>, ma non è stata legata direttamente a cambiamenti nello status di partecipazione della Svizzera ai programmi di formazione dell'UE. Gli adeguamenti proposti 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 a livello di legge la concessione di sussidi (fino a quel momento disciplinata a livello di ordinanza) 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». Di conseguenza, da quel momento in poi 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 2015<sup>19</sup>. Il Consiglio federale ha poi approvato una soluzione transitoria svizzera per il programma ERASMUS+ prorogata fino al 2017. Per gli anni 2018–2020 un nuovo decreto di finanziamento<sup>20</sup> disciplina la promozione della mobilità internazionale in ambito formativo.

<sup>10</sup> SOCRATES II, LEONARDO DA VINCI II e GIOVENTÙ.

<sup>11</sup> Messaggio del 25 novembre 1998 sul promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2000–2003 (FF 1999 243).

<sup>12</sup> Il decreto federale comprendeva cinque articoli e si basava sugli articoli 54 e 66 della nuova Costituzione federale del 18 aprile 1999 (RS 101). Con l'introduzione della nuova Costituzione federale tutte le disposizioni importanti dell'Assemblea federale che contenevano norme di diritto dovevano essere emanate sotto forma di legge federale. Contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze.

<sup>13</sup> 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).

<sup>14</sup> RS 414.51 (stato 27 gennaio 2004), art. 5 cpv. 4.

<sup>15</sup> RS 414.51 (stato 1° gennaio 2008), art. 5 cpv. 5. L'art. 2 cpv. 1 è stato inoltre adeguato alla legislazione in vigore (legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione [LCo, RS 172.061] e legge federale del 22 dicembre 1999 concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione [LFPC, RS 138.1]), mentre l'art. 2 cpv. 2 è stato abrogato.

<sup>16</sup> Fino a quel momento le azioni di programma erano state gestite da vari partner esterni sulla base 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 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.

<sup>17</sup> 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).

<sup>18</sup> RS 414.51 (stato 15 febbraio 2013).

<sup>19</sup> Ordinanza del 18 settembre 2015 sulla cooperazione internazionale in materia di educazione, formazione professionale, gioventù e mobilità (OCIFM, RS 414.513). L'ultima modifica all'ordinanza risale al 10 gennaio 2018.

<sup>20</sup> Decreto federale del 27 novembre 2017 sulla promozione della mobilità internazionale in ambito formativo per gli anni 2018–2020 (FF 2018 29).

## 1.2 La normativa proposta

Alla luce della situazione iniziale esposta nel capitolo 1.1, la revisione totale non mira a creare nuove misure di promozione ma ad adeguare e ad aggiornare gli strumenti esistenti e dimostratisi validi al fine di garantire una maggiore flessibilità e coerenza. La legge federale 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 capitolo 2.

*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 rinvia al titolo dei programmi dell'UE del 1999. Il termine «formazione» viene ora utilizzato come termine generale che comprende vari ambiti formativi (scuola dell'obbligo, formazione professionale di base, scuole di cultura generale del livello secondario II, formazione professionale superiore, scuole universitarie, formazione continua, attività giovanili extrascolastiche). Analogamente, l'espressione «cooperazione internazionale» è utilizzata come espressione generale per varie attività (mobilità per l'apprendimento e cooperazione tra istituzioni e organizzazioni). Va però tenuto conto dell'importanza particolare della mobilità internazionale nell'ambito della politica di promozione; di conseguenza, nel titolo compare separatamente. Il nuovo titolo della legge federale 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 gli elementi e le attività principali ai quali la politica di promozione fa ormai riferimento da tempo: mobilità internazionale dei singoli, cooperazione tra istituzioni e organizzazioni con lo scopo di sviluppare la formazione e lo scambio di esperienze e sostenere processi e strutture che facilitano e sostengono le altre attività. Il principio secondo il quale la cooperazione internazionale può, ma non deve essere promossa dalla Confederazione, rimane invariato.

Vengono inserite nuove disposizioni sulle condizioni per l'ottenimento di sussidi per le attività sostenute che, dal punto di vista del diritto dei sussidi, devono essere disciplinate in una legge. Queste integrazioni corrispondono alla prassi ormai seguita da anni. Le disposizioni riguardanti il finanziamento della politica di promozione rimangono essenzialmente invariate e viene soltanto precisato che l'Assemblea federale autorizza i limiti di spesa o i crediti d'impegno per un periodo pluriennale. Praticamente invariata è anche la disposizione della competenza del Consiglio federale di concludere trattati internazionali in questo ambito, con la precisazione però che può disciplinarvi anche aspetti talvolta necessari nel caso di un'associazione a programmi internazionali. Vengono invece ora 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 vengono modificate o rese più flessibili in maniera mirata:*

Viene in particolare sciolto il rigido legame tra lo strumento di promozione dei programmi pluriennali e la partecipazione ai programmi dell'UE. La possibilità per la Svizzera, 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 quindi 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 che non si riferiscono a un programma di promozione vengono sistematizzate e si procede a colmare alcune lacune sul piano dei contenuti: 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 in linea di massima non solo per studiare presso istituzioni europee, ma anche per la formazione all'estero presso altre istituzioni selezionate, se ciò è ritenuto 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 esplicita nella legge. L'elenco esaustivo delle istituzioni all'estero selezionate per le quali verranno concesse delle borse deve essere stabilito dal Consiglio federale nell'ordinanza.

Le disposizioni esistenti per la promozione delle attività di cooperazione internazionale complementari in ambito formativo non legate ai programmi vengono armonizzate e riunite nella stessa base legale: la disposizione riformulata e indipendente dall'ambito formativo copre sia la precedente promozione delle attività volte a rafforzare e ampliare la cooperazione internazionale nell'ambito della formazione generale sia la precedente promozione della cooperazione internazionale in materia di formazione professionale. Quest'ultima viene trasferita dall'ordinanza sulla formazione professionale alla legge federale, facendo in modo che le spese corrispondenti possano essere computate anche in futuro in base alla quota della Confederazione come previsto dall'articolo 59 capoverso 2 della legge sulla formazione professionale<sup>21</sup>. La nuova disposizione più generale definisce il sostegno dato a simili attività come un'integrazione dei programmi e specifica che devono essere importanti sotto il profilo della politica della formazione.

### **1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta**

L'odierna legge federale non soddisfa né dal punto di vista contenutistico né da quello formale i requisiti ai quali deve rispondere una politica di promozione della Confederazione in grado di evolvere e di modificarsi (cfr. cap. 1.1). L'avamprogetto colma questa lacuna senza introdurre nuove misure di promozione e senza aumentare in maniera sostanziale la densità normativa. Le misure esistenti e dimostrate valide vengono però 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 la 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 svizzeri 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 legge federale sottoposta a revisione totale continuerà a essere un atto normativo relativamente snello che prevede possibilità di strutturazione a livello di ordinanza e nell'ambito dei periodici messaggi sul finanziamento (messaggio ERI, messaggio concernente la promozione della mobilità internazionale in ambito formativo).

### **1.4 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 adottata in relazione ai programmi di promozione proposta con i relativi messaggi sul finanziamento. In caso di associazione ai programmi di formazione dell'UE il quadro finanziario della politica di promozione sarà determinato dal contributo di programma della Svizzera negoziato e convenuto dalle parti. Per i programmi di promozione svizzeri le risorse da impiegare sono in linea di massima variabili e dipendono dagli obiettivi scelti e dalle priorità. A essere determinanti sono le attività sostenute attraverso il programma, il livello di partecipazione auspicato per gli attori e i singoli svizzeri e la quota dei sussidi federali per le diverse attività.

<sup>21</sup> RS 412.10

Il programma di promozione svizzero 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. Le attuali sovvenzioni federali in questo ambito permettono di sostenere adeguatamente 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. Il loro importo dipende da quello delle risorse impiegate nei programmi.

## **1.5 Attuazione**

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

L'orientamento strategico della politica di promozione è essenzialmente determinato dai corrispondenti messaggi sul finanziamento (messaggio ERI, messaggio concernente la promozione della mobilità internazionale in ambito formativo). Le conseguenze che ne derivano vengono considerate nella misura del possibile nel corso dell'attuazione e in genere non richiedono una modifica delle basi legali.

L'attuazione della politica di promozione avviene all'interno delle strutture esistenti della SEFRI e dell'agenzia nazionale incaricata.

## **1.6 Interventi parlamentari**

La presente revisione totale non prevede che vengano tolti dal ruolo interventi parlamentari.

## 2 Commento ai singoli articoli

### *Titolo*

Nell'avamprogetto 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 in maniera netta 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 della politica formativa e del sistema formativo svizzeri questa terminologia non è né coerente né logica. Essendo legata alla genesi della legge nell'ambito della partecipazione della Svizzera ai programmi europei dell'epoca, e quindi alle denominazioni di questi ultimi, va aggiornata. Vista la particolare importanza della mobilità internazionale nel contesto generale della politica di promozione, nel titolo della legge la mobilità continuerà a essere menzionata a parte. La modifica della terminologia, incluso il titolo, non incide comunque sul campo di applicazione della legge nella prassi attuale.

### *Articolo 1: Scopo della cooperazione internazionale*

Conformemente ai principi strategici della Confederazione e dei Cantoni per la politica in materia di formazione, anche 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: quello dei singoli, quello delle istituzioni e delle organizzazioni e quello dello spazio formativo svizzero.

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 grazie alla cooperazione internazionale (lett. b).

Da un punto di vista più generale si tratta di rafforzare e sviluppare ulteriormente l'intero spazio formativo svizzero: la cooperazione internazionale è un modo per promuoverne l'eccellenza in termini di qualità della formazione e competitività a livello internazionale (lett. c).

### *Articolo 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, la presente legge consente di sostenere 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 giovanili extrascolastiche). In caso di associazione a un programma internazionale dovrà essere possibile partecipare a tutte le attività del programma, che prevedono diversi ambiti formativi. Ciò corrisponde alla prassi seguita negli ultimi anni.

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 soltanto se nessun'altra legge federale offre una base per la promozione delle attività definite. L'introduzione di questa norma esclude le doppie sovvenzioni.

### *Articolo 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 inoltre precisato che le attività di promozione avvengono nel quadro delle risorse finanziarie federali disponibili a questo scopo.

Le attività nell'ambito della cooperazione internazionale in ambito formativo promosse dalla Confederazione possono essere suddivise in tre gruppi:

lettera a: attività di mobilità internazionale a scopi formativi di persone in formazione, insegnanti e formatori e del personale di istituzioni di tutti gli ambiti formativi. Vi rientrano anche i giovani che svolgono una formazione extrascolastica non formale/informale e le persone che li seguono. Queste attività possono essere svolte in maniera individuale o in gruppo e vengono chiamate «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. Le cooperazioni possono per esempio mirare a sperimentare approcci innovativi in ambito formativo, sviluppare offerte di formazione transfrontaliere comuni e scambiare buone pratiche ed esperienze. Questi obiettivi possono essere rilevanti direttamente per gli attori interessati o 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: sostegno a strutture e a processi che aiutino a raggiungere gli obiettivi della legge e a realizzare i primi due tipi di attività, in particolare mettendo a disposizione i processi e le strutture adeguati e attuando le misure di accompagnamento (p. es. messa in rete e informazione, rappresentanza in organi specializzati internazionali, punti di contatto specializzati ecc.).

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

### *Articolo 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). Nel contesto attuale gli unici programmi rilevanti per la Svizzera sono quelli dell'Unione europea (al momento «Erasmus+», programma UE per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport). In caso di associazione a un programma dell'UE, in base alla legge la Svizzera deve poter partecipare a tutte le attività del programma. L'espressione generale «programmi internazionali» consentirà 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. Tuttavia, il Consiglio federale esaminerà l'opportunità di una nuova associazione all'interno 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 nel settore ERI. 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 prescritte in caso di associazione a un programma internazionale.

Lettera b: la possibilità di avviare e finanziare programmi svizzeri 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. Negli anni 2018–2020 è stata attuata una «soluzione svizzera» ampiamente compatibile con «Erasmus+». La distinzione tra associazione a programmi internazionali e attuazione di propri programmi è stata finora fatta soltanto a livello di ordinanza, mentre la legge parla in maniera generica di «partecipazione». 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. Il sostegno a progetti pilota realizzati nello spazio extraeuropeo nel periodo 2018–2020 ha mostrato che la domanda di attività di cooperazione è molto elevata da parte degli attori di tutti gli ambiti formativi e che questi ultimi presentano progetti con un grande potenziale innovativo nel settore della formazione<sup>22</sup>. Le conoscenze risultanti da questi progetti pilota confluiranno nei lavori preliminari per l'impostazione della politica di promozione per il prossimo periodo.

Va evitato che la Svizzera sia associata a un programma di promozione internazionale secondo la lettera a e contemporaneamente finanzia nello stesso ambito un proprio programma di promozione secondo la lettera b. Concretamente ciò significa che la Svizzera o è associata ai programmi dell'UE, oppure finanzia una propria soluzione nazionale per promuovere la mobilità internazionale. Nell'ipotesi che la Svizzera sia associata a un programma internazionale solamente in un ambito specifico, per esempio quello della mobilità universitaria (associazione parziale), la Confederazione deve poter attuare un proprio programma anche negli altri ambiti, in base alle sue necessità, per esempio in quello della formazione professionale. Sarebbe invece esclusa la realizzazione di un programma nazionale nell'ambito in cui è avvenuta un'associazione.

Lettera c: il sovvenzionamento di attività e progetti di cooperazione separati e 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 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 (p. es. grazie all'attenzione particolare riservata alla promozione nei giovani dell'interesse per la scienza e dello spirito di competizione, nonché al rafforzamento degli scambi transfrontalieri con istituzioni formative selezionate per promuovere l'eccellenza), ma non rientrano nella logica dei programmi e non potrebbero essere sostenute su un'altra base.

Analogamente, l'ordinanza sulla formazione professionale<sup>23</sup> prevede attualmente, all'articolo 64 capoverso 1<sup>bis</sup>, la possibilità di un sovvenzionamento federale per progetti e misure di cooperazione internazionale nell'ambito della formazione professionale. Vi rientrano i progetti volti a sostenere il riconoscimento del sistema svizzero della formazione professionale all'estero, come la serie di progetti denominata «Swiss VET Initiative India.»

Per queste due misure di promozione vigono già oggi condizioni simili per quanto riguarda i sussidi e i processi di attribuzione ed è pertanto opportuno riunirle nella stessa base legale. A tempo debito ciò richiederà anche una revisione dell'OFPr (abrogazione di un articolo). La formulazione proposta alla lettera c sottolinea la rilevanza che tali attività di cooperazione complementari devono avere per la politica della formazione svizzera. Tale rilevanza rappresenta la condizione generale per la concessione di sussidi per queste attività.

<sup>22</sup> A seguito del bando del 2018, che metteva a disposizione 760 000 franchi per la promozione, sono state presentate 100 domande per progetti che richiedevano contributi per un totale di 10 200 000 franchi. Per quell'anno sono stati autorizzati 17 di questi progetti pilota di tutti gli ambiti formativi e con un'ampia distribuzione geografica in tutte le regioni del mondo dei rispettivi partner di cooperazione internazionale.

<sup>23</sup> RS 412.101

Lettera d: per promuovere l'eccellenza la Confederazione deve poter concedere anche in futuro direttamente borse di studio individuali al di fuori dei programmi di promozione secondo le lettere a o b 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. Su questa base attualmente vengono concesse borse per studi di livello master presso il Collegio 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. Il contributo fornito finora alla promozione dell'eccellenza in Svizzera dalle formazioni sovvenzionate svolte presso le suddette istituzioni europee sarà analizzato nel periodo di promozione in corso. La riformulazione della misura di promozione non deve tuttavia portare ad allargare la promozione a una moltitudine di formazioni. Le borse di studio dovranno, invece, essere concesse anche in futuro soltanto per soggiorni di studio presso istituzioni che offrono un valore aggiunto particolare sul piano della politica della formazione ai fini della promozione dell'eccellenza. 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 specifiche riguardanti i sussidi per l'esercizio vengono inserite 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). Concretamente si tratta per esempio di punti di contatto specializzati, di misure per la creazione di reti, dell'ufficio di collegamento Swisscore di Bruxelles, 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 in cui la Svizzera avvii programmi propri conformemente alla lettera b, la nuova formulazione non prevede questo legame. Le misure di accompagnamento possono essere realizzate dagli 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. Gli studenti e i ricercatori non ricevono tuttavia una borsa di studio supplementare. 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: come già menzionato, i dettagli di attuazione relativi ai sussidi federali di cui alle lettere b, d, e ed f saranno disciplinati nell'ordinanza.

#### *Articolo 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) la legge non definisce alcuna condizione relativa ai sussidi perché in questo caso le modalità di assegnazione delle risorse si basano 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 svizzeri), c (attività e progetti complementari) ed e (sussidi a istituzioni all'estero selezionate) possono essere richiesti esclusivamente da istituzioni e organizzazioni del settore della formazione, ma non da singoli (cfr. comunque il commento al cpv. 4 qui di seguito). Le attività sostenute non devono avere scopo di lucro. Gli enti responsabili devono inoltre garantire l'impiego efficiente delle risorse federali e un onere amministrativo contenuto. A questo scopo dovranno fornire in ogni caso un adeguato contributo. Se l'attività sostenuta è una cooperazione tra vari partner, deve basarsi su un contratto. 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 richieste da singoli che hanno svolto buona parte della loro formazione precedente in Svizzera. Sono richiesti più di due anni di studi all'interno del sistema universitario svizzero oppure, nel caso della formazione terziaria all'estero, un forte riferimento alla Svizzera (p. es. livello secondario I e/o II nel sistema formativo svizzero, incluse le scuole svizzere all'estero).

Capoverso 3: anche i sussidi federali per l'attuazione delle misure di accompagnamento di cui all'articolo 4 capoverso 1 lettera f possono essere richiesti 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. Il sostegno della Confederazione deve comunque essere subsidiario e devono pertanto essere state prima sondate altre fonti di finanziamento.

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

Capoverso 5: i costi da considerare per le singole tipologie di sussidi, il calcolo dei sussidi, la loro limitazione nel tempo e le procedure applicabili saranno disciplinati, come in precedenza, nell'ordinanza.

#### *Articolo 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 la Confederazione può designare come agenzia nazionale un'istituzione od organizzazione di diritto privato o pubblico con sede in Svizzera. Le disposizioni corrispondenti contenute attualmente nella legge («istituire») e nell'ordinanza («designare» e «riunire») non sono unitarie. 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, 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. La SEFRI continuerà a essere responsabile delle decisioni formali relative all'assegnazione dei sussidi.

Capoverso 2: in linea con la strategia comune di Confederazione e Cantoni in materia di scambi e mobilità<sup>24</sup>, 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. Deve inoltre disporre delle competenze specialistiche e delle capacità necessarie per garantire un'attuazione coordinata a livello nazionale. La Fondazione svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità (FPSM), gestita in comune 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, svolge anche compiti di attuazione per la mobilità nazionale sulla base della legge sulle lingue<sup>25</sup>. Le risorse per il finanziamento di questi compiti

<sup>24</sup> DEFR, DFI e CDPE (2017): *Schweizerische Strategie Austausch und Mobilität von Bund und Kantonen* (disponibile in tedesco e francese).

<sup>25</sup> RS 441.1

in ambito nazionale vengono richieste nel messaggio sulla cultura.

La FPSM è al momento una fondazione di diritto privato. A medio termine dovrà essere trasformata in un istituto di diritto pubblico con una propria base legale. I relativi lavori inizieranno nel 2019.

Capoverso 3: l'agenzia continuerà a essere indennizzata per lo svolgimento dei compiti che le sono stati delegati. I compiti e le indennità saranno disciplinati in un mandato di prestazioni.

Capoverso 4: l'agenzia nazionale è tenuta a rendere conto al Consiglio federale.

Capoverso 5: 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. 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 annuali devono essere pubblicati. Deve inoltre attenersi alle disposizioni della legge sui sussidi.

Capoverso 6: la gestione strategica e il controllo della politica di promozione continuano a essere di competenza della Confederazione. Il Consiglio federale vigilerà pertanto sull'operato dell'agenzia nazionale. Dovrà perciò stabilire nell'ordinanza le corrispondenti misure di gestione e di controllo.

#### *Articolo 7: Finanziamento*

Com'è avvenuto finora, l'Assemblea federale deve stanziare mediante decreto federale semplice le risorse necessarie per le misure di promozione. Si precisa ora che ciò avviene 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 sul messaggio sul finanziamento. Nell'ambito di tali messaggi il Consiglio federale dovrà proporre 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.

#### *Articolo 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 (*National Agency, Independent Audit Body, National Authority*) sono disciplinati dalla Commissione dell'UE o dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF). 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. Queste disposizioni si basano su quelle contenute nella legge federale del 14 dicembre 2012<sup>26</sup> 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 la disponibilità dei relativi crediti federali.

#### *Articolo 9: Vigilanza*

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

<sup>26</sup> RS 420.1



#### *Articolo 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.

#### *Articolo 11: Esecuzione*

*Senza commento.*

#### *Articolo 12: Abrogazione di un altro atto normativo*

La legge in vigore è abrogata.

#### *Articolo 13: Modifica di altri atti normativi*

L'articolo 68 capoverso 2 della legge sulla formazione professionale 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 avamprogetto. 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. Questo ambito non viene coperto dall'articolo 2 dell'avamprogetto. Perciò, la disposizione contenuta nella LFPr non viene abrogata ma delimitata. Il titolo dell'articolo 68 LFPr viene modificato di conseguenza.

#### *Articolo 14: Referendum ed entrata in vigore*

*Senza commento.*

### **3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale della Confederazione**

#### **3.1 Ripercussioni finanziarie**

La revisione totale non ha ripercussioni finanziarie dirette sulla Confederazione. Le attività di promozione vengono realizzate entro i limiti delle risorse approvate dal Parlamento, 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.

#### **3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

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

### **4 Conformità alla legge sui sussidi**

Per sovvenzionare le misure di cui all'articolo 4 si applica la legge del 5 ottobre 1990<sup>27</sup> sui sussidi. I seguenti paragrafi rispondono alle principali domande in merito al rendiconto sui sussidi.

#### **Importanza dei sussidi per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione**

La cooperazione internazionale in ambito formativo rientra nella politica di promozione ERI. Il Consiglio federale 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.

Senza sussidi federali non potrebbe esservi un'associazione della Svizzera ai programmi internazionali di promozione o, in alternativa, non potrebbero essere avviati e finanziati programmi nazionali di promozione con un orientamento internazionale. Verrebbe soprattutto limitata la promozione della mobilità internazionale per l'apprendimento degli svizzeri in tutti gli ambiti formativi. Sarebbero rimesse in questione anche le attività di cooperazione internazionali complementari di interesse nazionale 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 alle singole persone in base alle prescrizioni della Confederazione, che eventualmente fa riferimento alle direttive di attuazione dell'UE e chiede un adeguato contributo proprio.

Le sovvenzioni federali aumentano nel periodo 2014–2020 ogni anno del 2,8 per cento circa. Se la Svizzera si associa ai programmi dell'UE, l'importo delle risorse federali dipende in gran parte dal contributo concordato che la Svizzera è tenuta a versare al programma. Se al posto di un'associazione la Svizzera avvia e finanzia un proprio programma di promozione è la Confederazione a definire l'ammontare della sovvenzione federale. La politica di promozione della Confederazione è in questo caso scalabile su un periodo prolungato. L'attuale ammontare delle sovvenzioni 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 delle sovvenzioni 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 potrebbero essere messi a rischio i fattori di successo della piazza industriale e intellettuale svizzera:

<sup>27</sup> RS 616.1

la capacità di trasmettere competenze chiave internazionali nel quadro della formazione e della formazione continua, la qualità del sistema 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 verrebbero ridotte.

### **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. Nel caso invece di un programma di promozione svizzero, la Confederazione gestisce i sussidi mediante un mandato di prestazioni conferito all'agenzia nazionale che li amministra per determinate attività secondo le direttive relative ai contenuti e agli aspetti finanziari della Confederazione. 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. 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 LSu), e in genere il 20 per cento viene versato solo dopo la presentazione di un rapporto finale. Se i sussidi non vengono utilizzati, vengono utilizzati solo in parte o non vengono utilizzati per lo scopo previsto, vanno restituiti.

### **Procedura per la concessione dei sussidi**

I processi specifici di concessione dei sussidi federali sono differenziati in base alle singole misure di promozione e sono descritti nell'ordinanza. Le misure vincolate ai programmi (art. 5 cpv. 1 lett. a e b) devono essere gestite dall'agenzia nazionale, che ha il compito di creare delle procedure agevoli ed efficienti per i gruppi di destinatari. La gestione tramite l'agenzia nazionale consente anche un'attuazione più conveniente rispetto all'attuazione all'interno delle strutture dell'Amministrazione federale centrale. 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. 8) e prende le decisioni in materia. Se i mezzi approvati non consentono di soddisfare tutte le richieste, la SEFRI stabilisce un ordine di priorità.