



17.031

Messaggio concernente la promozione della mobilità internazionale in ambito formativo per gli anni 2018–2020

del 26 aprile 2017

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale sulla promozione della mobilità internazionale in ambito formativo per gli anni 2018–2020.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2014 | M | 14.3291 | Erasmus plus e Horizon 2020. Fare chiarezza sulle ripercussioni per studenti, ricercatori, scuole universitarie e imprese (N 12.6.2014, Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura CN; S 16.6.2014) |
| 2014 | M | 14.3294 | Erasmus plus e Horizon 2020. Fare chiarezza sulle ripercussioni per studenti, ricercatori, scuole universitarie e imprese (S 16.6.2014, Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura CS; N 12.6.2014) |

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

26 aprile 2017

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La Confederazione promuove la mobilità internazionale; questa promozione rientra nella politica in materia di formazione portata avanti congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni. A tutt'oggi non è stata possibile l'associazione della Svizzera al programma di formazione europeo «Erasmus+». Una soluzione svizzera per la promozione della mobilità internazionale nella formazione per gli anni 2018–2020 deve creare, in una logica pluriennale, la certezza del diritto e nella pianificazione, garantire continuità per quanto riguarda le misure di promozione e rendere possibile l'evoluzione della politica di promozione. Si tratta di avviare un processo in cui la promozione degli scambi e della mobilità a livello nazionale e internazionale convergano. Per questo motivo il Consiglio federale propone al Parlamento di stanziare un credito complessivo di 114,5 milioni di franchi.

Situazione iniziale

Le attività di mobilità transfrontaliere e gli scambi durante la formazione e la formazione continua sono fondamentali per permettere agli individui di acquisire e migliorare competenze internazionali, interculturali, linguistiche e specialistiche. La Confederazione promuove da anni gli scambi e la mobilità internazionali in tutti gli ambiti formativi, nonché lo scambio di idee ed esperienze tramite le cooperazioni internazionali degli attori e delle istituzioni che operano nel campo della formazione. La promozione federale si aggiunge alle misure della Confederazione e dei Cantoni finalizzate al sostegno degli scambi e della mobilità a livello nazionale.

A livello internazionale da molto tempo il successo della politica di promozione della Svizzera è caratterizzato principalmente dalla cooperazione nell'ambito dei programmi dell'Unione europea nel campo della formazione. Sulla scia delle esperienze positive maturate nel corso della partecipazione ai programmi del periodo 2011–2013, il Parlamento ha approvato lo stanziamento di fondi per continuare questa partecipazione sotto forma di associazione al programma «Erasmus+» per gli anni 2014–2020. A febbraio 2014, però, in seguito all'approvazione dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa, i negoziati per l'associazione della Svizzera al programma «Erasmus+» sono stati sospesi e alla Svizzera è stato attribuito lo status di Paese partner. All'epoca Svizzera e UE non riuscivano a trovare un'intesa circa l'ammontare del contributo al programma: l'UE chiedeva alla Svizzera un contributo finanziario ben superiore al credito approvato dal Parlamento.

Il Consiglio federale ha pertanto attuato una soluzione transitoria (2014–2017). I fondi originariamente destinati all'associazione a «Erasmus+» sono stati utilizzati per il finanziamento di attività parallele da parte della Svizzera. Ciò ha permesso non solo di raggiungere l'obiettivo di continuare a promuovere la mobilità internazionale in tutti gli ambiti formativi, ma anche di aumentare il livello di partecipazione. La soluzione transitoria poggia tuttavia sull'ipotesi che si possa concludere un accordo di associazione ancora durante il periodo 2018–2020.

La ratifica del protocollo concernente l'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone alla Croazia alla fine del 2016 non ha avuto conseguenze dirette sull'associazione della Svizzera a «Erasmus+». Di comune accordo, la Svizzera e la Commissione europea non hanno ripreso i negoziati. Il Consiglio federale reputa quindi che un'associazione per il periodo 2018–2020 non sia più realistica e considera necessaria una soluzione svizzera pluriennale che assicuri la certezza del diritto e nella pianificazione e permetta di portare avanti autonomamente la politica di promozione. Secondo il Consiglio federale, allo stato attuale i vantaggi di una soluzione svizzera sono maggiori degli svantaggi derivanti dalla non associazione per quanto riguarda sia l'efficienza nell'impiego dei fondi, sia il potenziale che l'autonomia presenta per l'ulteriore sviluppo delle attività e la definizione delle priorità. Si tratta di mettere in atto una soluzione duratura e sostanzialmente indipendente che non escluda tuttavia una nuova associazione ai programmi europei in futuro.

Contenuto del disegno

Il Consiglio federale propone di stanziare un credito complessivo di 114,5 milioni di franchi. La soluzione svizzera finanziata con questo credito deve garantire continuità nella promozione della mobilità internazionale nella formazione per gli anni 2018–2020. La Svizzera dovrà continuare a finanziare le misure collaudate di promozione della mobilità per l'apprendimento individuale mantenendo, e possibilmente ampliando, il numero dei partecipanti svizzeri: a tale scopo è previsto un credito d'impegno di 93,8 milioni di franchi, di cui una parte verrà utilizzata per la promozione delle attività di cooperazione internazionali degli attori e delle istituzioni svizzeri che operano nel campo della formazione.

Le misure di accompagnamento devono migliorare l'efficacia e l'utilizzo di queste attività di promozione e rendere possibile lo sviluppo continuo delle modalità di promozione. In quest'ottica, in primo piano si colloca la sperimentazione di attività in ambiti considerati fondamentali per il rafforzamento e un maggiore coordinamento della politica di promozione svizzera per gli scambi e la mobilità. La convergenza delle competenze e delle risorse della Confederazione e dei Cantoni per la promozione della mobilità deve inoltre permettere di esaminare il potenziale delle nuove attività di promozione al di fuori dell'ambito dei programmi dell'UE. Queste esperienze pilota avranno un effetto sull'impostazione della promozione della mobilità dal 2021. I fondi previsti per le misure di accompagnamento, compresi i progetti di sperimentazione, ammontano in totale a 9,6 milioni di franchi. La promozione su ampia scala degli scambi scolastici all'interno della Svizzera non rientra comunque nel finanziamento chiesto con il presente messaggio.

Istituita nel 2016, la Fondazione svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità (FPSM), denominata «Movetia», funge da agenzia nazionale per l'adempimento degli incarichi previsti. Grazie alla responsabilità congiunta della Confederazione e dei Cantoni, «Movetia» è impostata in modo da assecondare la convergenza progressiva delle competenze e delle risorse della Confederazione e dei Cantoni relative alla promozione della mobilità a livello internazionale e al di là delle frontiere linguistiche nonché lo sfruttamento di sinergie. Nell'ottica di una

collaborazione più stretta tra la Confederazione e i Cantoni, «Movetia» ha il compito di fornire prestazioni più efficaci e più vicine alle esigenze di tutti i gruppi target, a prescindere dal fatto che le attività di scambio o di mobilità avvengano a livello nazionale oppure internazionale. I costi di gestione previsti per l'agenzia nazionale ammontano a 11,1 milioni di franchi.

Indice

Compendio	3338
1 Punti essenziali del progetto	3343
1.1 Situazione iniziale	3343
1.2 Problematica e necessità del credito	3348
1.2.1 Necessità di finanziare una soluzione svizzera 2018–2020	3348
1.2.2 Utilizzo dei fondi accordati	3349
1.3 Importanza del progetto da finanziare	3352
1.4 Interesse del progetto per la Confederazione	3353
1.5 Prospettive	3355
1.5.1 Visione politica	3355
1.5.2 Vantaggi e svantaggi della soluzione svizzera	3355
1.5.3 Conseguenze della rinuncia	3357
2 Tenore del decreto finanziario	3359
2.1 Proposta del Consiglio federale e spiegazioni finanziarie	3359
2.2 Descrizione dettagliata del progetto	3361
2.2.1 Attività internazionali di mobilità e di cooperazione	3361
2.2.2 Misure di accompagnamento e agenzia nazionale	3363
2.3 Interventi parlamentari	3367
3 Ripercussioni	3368
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	3368
3.1.1 Ripercussioni sull'effettivo del personale	3368
3.1.2 Altre ripercussioni	3368
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	3368
3.3 Ripercussioni per l'economia	3368
3.4 Ripercussioni per la società	3369
3.5 Ripercussioni per l'ambiente	3369
3.6 Altre ripercussioni	3369
4 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale	3370
4.1 Rapporto con il programma di legislatura	3370
4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale	3370
5 Aspetti giuridici	3370
5.1 Costituzionalità e legalità	3370
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	3371
5.3 Forma dell'atto	3371
5.4 Subordinazione al freno alle spese	3371
5.5 Conformità alla legge sui sussidi	3372

**Decreto federale sulla promozione della mobilità internazionale in
ambito formativo per gli anni 2018–2020 (*Disegno*)**

3375

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

La Svizzera e la mobilità internazionale in materia di formazione

Per la Svizzera la promozione della mobilità e degli scambi in ambito formativo rappresenta da decenni un importante strumento della politica in materia di formazione. L'obiettivo è dare la possibilità alle persone di tutte le età, e in particolare ai giovani, di acquisire importanti competenze nel corso della loro formazione e della loro formazione continua. Considerata l'internazionalizzazione dell'economia, del mercato del lavoro, della formazione e della ricerca, per esercitare con successo un'attività sono necessarie ampie capacità linguistiche e specialistiche nonché competenze internazionali e interculturali. La mobilità individuale e gli scambi favoriscono l'acquisizione e lo sviluppo di queste competenze.

La Confederazione può adottare provvedimenti per la promozione della mobilità internazionale. La mobilità internazionale nella formazione riguarda principalmente la mobilità per l'apprendimento dei singoli individui in tutti i settori della formazione ma anche le cooperazioni transfrontaliere tra istituti di formazione e attori svizzeri che operano nel campo della formazione e partner stranieri, allo scopo di mantenere una rete di contatti e uno scambio di esperienze a lungo termine.

La promozione federale della mobilità internazionale si aggiunge alle misure adottate dalla Confederazione e dai Cantoni per promuovere gli scambi e la mobilità a livello nazionale soprattutto tra le regioni linguistiche. I Cantoni mettono a disposizione un'infrastruttura di base e servizi per gli scambi e la mobilità che favoriscono sia le attività nazionali che quelle internazionali. Le attività internazionali sono finanziate in gran parte direttamente dalla Confederazione. Tra i servizi dei Cantoni rientrano in particolare i responsabili cantonali per gli scambi e gli uffici internazionali nelle università cantonali. Alcuni Cantoni stanziavano inoltre fondi per gli scambi linguistici e culturali cantonali, intercantionali e in parte persino transfrontalieri. In base alla legge del 5 ottobre 2007¹ sulle lingue la Confederazione sostiene gli sforzi dei Cantoni per mezzo di contributi di progetto ad attività di scambio e il finanziamento di un'agenzia nazionale (cfr. n. 2.2.2).

La collaborazione della Svizzera con l'Unione Europea (UE) nel campo della formazione rappresenta da oltre vent'anni un elemento centrale e consolidato della politica di promozione internazionale della Confederazione. Grazie alla sua partecipazione ai programmi pluriennali in materia di formazione dell'UE – sia per singoli progetti che sulla base di un'associazione – la Svizzera promuove la mobilità per l'apprendimento individuale dei suoi cittadini nonché le cooperazioni tra le istituzioni e gli attori svizzeri ed europei. La Svizzera trae così vantaggio da una rete ben sviluppata e dal dinamismo di un ambito politico dell'UE che nel corso degli anni ha assunto un'importanza sempre crescente. La Confederazione considera pertanto la

¹ RS 441.1

partecipazione della Svizzera a questi programmi una delle priorità secondo gli obiettivi della legislatura 2015–2019² e gli obiettivi del messaggio ERI 2017–2020³.

Partecipazione ai programmi europei «Apprendimento permanente» e «Gioventù in azione» 2011–2013 sulla base di un’associazione

Tra il 1995 e il 2010 la Svizzera ha partecipato ad alcuni programmi dell’UE come Stato terzo non associato. Nel febbraio del 2010 Svizzera e UE hanno concluso un accordo che, per gli anni 2011–2013, garantiva alla Svizzera la partecipazione ai programmi «Apprendimento permanente» e «Gioventù in azione» sulla base di un’associazione, quindi a condizioni pressoché identiche a quelle degli Stati dell’UE⁴. Negli ultimi tre anni il contributo della Svizzera a questi programmi è stato di 44,7 milioni per «Apprendimento permanente» e 5,4 milioni di franchi per «Gioventù in azione». La Confederazione ha incaricato un’agenzia nazionale di organizzare e gestire l’attuazione operativa di questi programmi.

L’associazione della Svizzera a questi due programmi ha permesso agli attori svizzeri – singoli individui e istituzioni – di prendere parte alle attività dei programmi alle stesse condizioni valide per i partecipanti degli Stati dell’UE. Si è trattato per la maggior parte di attività di mobilità e cooperazione a tutti i livelli di formazione («Apprendimento permanente») e nell’ambito delle attività giovanili extrascolastiche («Gioventù in azione»). Il bilancio di questa fase di partecipazione è stato positivo, in particolare per quanto riguarda i forti tassi di crescita della mobilità in tutti gli ambiti formativi. A un livello generale, l’associazione ha permesso alla Svizzera di entrare a far parte dei comitati di programma dell’UE e di vari gruppi di lavoro e di esperti. Il nostro Paese ha così potuto contribuire alla definizione degli indirizzi strategici dei programmi, affermarsi come attore di rilievo in determinati ambiti formativi come quello della formazione professionale e trarre profitto dalla competenza di altri Paesi in tematiche specifiche.

Il programma «Erasmus+» 2014–2020

Il programma europeo per l’istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport «Erasmus+» è il seguito di «Apprendimento permanente» e «Gioventù in azione» e si svolge nel periodo 2014–2020 con un budget di 14,7 miliardi di euro. Il programma comprende attività a tutti i livelli della formazione e attività extrascolastiche per la gioventù e prevede tre azioni chiave: 1) mobilità individuale ai fini dell’apprendimento; 2) cooperazione per l’innovazione e lo scambio di buone pratiche; 3) sostegno alle riforme politiche.

Alla luce dell’esperienza positiva maturata tra il 2011 e il 2013 nel corso dei programmi precedenti e per garantire continuità allo sviluppo della promozione della

² Messaggio del 27 gennaio 2016 sul programma di legislatura 2015–2019, FF **2016** 909 (16.016).

³ Messaggio del 24 febbraio 2016 sulla promozione dell’educazione, della ricerca e dell’innovazione negli anni 2017–2020, FF **2016** 2701 (16.025).

⁴ 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**.

mobilità internazionale nella formazione, la Confederazione ha deciso di chiedere l'associazione anche a «Erasmus+». Il 27 febbraio 2013 il Consiglio federale ha trasmesso alle Camere federali il relativo messaggio sul finanziamento⁵. Con decreto federale del 25 settembre 2013 le Camere federali hanno approvato un credito complessivo di 305,5 milioni di franchi per la partecipazione della Svizzera nel periodo 2014–2020⁶, di cui 185, 2 milioni previsti come contributo obbligatorio diretto per la partecipazione a «Erasmus+» («contributo di programma»). L'importo preventivato si basava sull'esperienza del periodo precedente 2011–2013 e prevedeva un tasso di crescita annuo del 3,9 per cento. Contrariamente a quanto previsto per i contributi di programma degli Stati membri dell'UE, per il contributo svizzero per gli anni 2011–2013 era stato negoziato un importo fisso. All'epoca, anche sulla base delle indicazioni e delle informazioni fornite dalla Commissione europea, si riteneva che la partecipazione a «Erasmus+» dal 2014 sarebbe avvenuta ancora secondo le stesse modalità dei periodi precedenti. Per compensare eventuali contributi maggiori e oscillazioni del tasso di cambio, all'interno del credito complessivo era stata prevista una riserva di 40 milioni di franchi.

Tuttavia, nel corso dei negoziati per l'associazione al programma «Erasmus+», avvenuti tra la fine del 2013 e l'inizio del 2014 la Commissione europea ha chiesto alla Svizzera un contributo obbligatorio calcolato sulla base del rapporto tra prodotto interno lordo (PIL) della Svizzera e PIL complessivo dell'UE (chiave di ripartizione basata sul PIL). Nella fattispecie la quota del 3,9 per cento, corrispondente a 93,5 milioni di franchi stimati in quel momento per il 2017, era di gran lunga maggiore rispetto all'importo di 26,3 milioni di franchi approvato per quello stesso anno dalle Camere federali con il decreto federale del 25 settembre 2013⁷. Il contributo di programma per l'intero periodo sarebbe pertanto ammontato a circa 684 milioni di franchi. Nel corso delle trattative successive la Commissione si era detta disposta a discutere una variante che avrebbe permesso un aumento graduale del contributo svizzero fino a raggiungere l'importo previsto secondo la chiave di ripartizione basata sul PIL. Per questa soluzione tuttavia il Parlamento avrebbe dovuto approvare l'utilizzo della totalità dei fondi per una sola parte della durata del programma. A inizio febbraio 2014 il Consiglio federale non aveva ancora avuto modo di esprimersi sulla variante ed eventualmente chiedere al Parlamento crediti supplementari per la restante durata del programma. Anche con questa soluzione però, alla fine del programma «Erasmus+», il contributo svizzero avrebbe raggiunto l'importo previsto dalla chiave di ripartizione basata sul PIL.

Le discussioni erano dunque in corso e la Svizzera non aveva ancora chiarito in maniera definitiva come intendeva procedere quando la situazione è cambiata con l'approvazione, il 9 febbraio 2014, dell'iniziativa popolare contro l'immigrazione di massa e la Commissione europea ha sospeso i negoziati. Di conseguenza, la Svizzera è stata retrocessa allo status di Paese terzo non associato, ossia di Paese partner

⁵ Messaggio del 27 febbraio 2013 concernente il finanziamento della partecipazione svizzera al programma dell'Unione europea per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport 2014–2020, FF **2013** 1763 (13.023).

⁶ Decreto federale del 25 settembre 2013 concernente il finanziamento della partecipazione svizzera al programma dell'Unione europea per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport 2014–2020, FF **2013** 6763.

⁷ Sulla base di un tasso medio di cambio di 1,10 franchi per 1 euro.

per il programma «Erasmus+». Ciò significa che i partner svizzeri non possono più prendere parte alle attività di mobilità dell'UE mentre per quanto riguarda le attività di cooperazione valgono criteri più rigidi. La Svizzera inoltre ha perso la possibilità di codecisione all'interno dei comitati europei strategici della formazione.

Soluzione transitoria della Svizzera 2014–2017

In seguito alla sospensione dei negoziati per l'associazione il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) di elaborare una soluzione transitoria di partecipazione per singoli progetti analogamente a quanto era avvenuto in precedenza. Si trattava di garantire alle istituzioni e ai partecipanti svizzeri la possibilità di continuare a portare avanti attività internazionali di mobilità e cooperazione nonostante la nuova situazione che si era venuta a creare e di mantenere aperta la possibilità di un'associazione a «Erasmus+». Il 16 aprile 2014 il Consiglio federale ha approvato la soluzione transitoria per il 2014, prolungata in un primo momento il 19 settembre dello stesso anno fino alla fine del 2016 e successivamente, il 7 settembre 2016, fino alla fine del 2017. L'agenzia nazionale gestita dalla «Fondazione ch per la collaborazione confederale» è stata incaricata dell'attuazione operativa. La soluzione transitoria è stata sancita legalmente con la revisione totale dell'ordinanza del 18 settembre 2015⁸ sulla cooperazione internazionale in materia di educazione, formazione professionale, gioventù e mobilità (OCIFM).

Nell'ambito di questa soluzione transitoria i fondi inizialmente approvati vengono utilizzati dal Parlamento per una partecipazione della Svizzera a singoli progetti di «Erasmus+» con lo status di Paese partner non associato. Viene privilegiata in maniera chiara la mobilità in tutti gli ambiti formativi: la Confederazione finanzia direttamente la mobilità per l'apprendimento dei partecipanti svizzeri che trascorrono periodi all'estero e, per garantire la necessaria reciprocità delle attività di mobilità internazionali, anche quella dei partecipanti stranieri che trascorrono un periodo in Svizzera. La mobilità dei partecipanti europei era, infatti, a carico degli Stati di invio quando la Svizzera godeva dello status di Paese associato, ma non lo è nell'ambito della soluzione transitoria. Il finanziamento della mobilità per l'apprendimento avviene tuttavia parallelamente alle reti e ai processi ufficiali di «Erasmus+», essendo la Svizzera esclusa dalla partecipazione diretta alle relative attività di mobilità in quanto Paese terzo non associato. Rispetto all'associazione, la quota di bilancio destinata ai progetti di cooperazione a livello istituzionale è nettamente più ridotta.

Finora la soluzione transitoria è stata attuata entro i tempi previsti permettendo di raggiungere l'obiettivo di continuare a promuovere la mobilità internazionale degli svizzeri in tutti gli ambiti formativi anche all'interno di una partecipazione a singoli progetti di «Erasmus+». Dopo l'atteso crollo iniziale delle partecipazioni nel 2014, per il 2015 e il 2016 è stato possibile tracciare un bilancio soddisfacente: in quasi tutti gli ambiti formativi i numeri della mobilità si sono stabilizzati e in parte sono addirittura leggermente aumentati. Considerati tutti i livelli di formazione, nel 2016

8 RS 414.513

per la prima volta l'agenzia nazionale ha fatto registrare in totale più di 10 000 mobilità individuali per l'apprendimento (progetti di mobilità in entrata e in uscita)⁹.

Sebbene la qualità dei progetti di cooperazione sostenuti sia migliorata, è diminuito drasticamente il numero delle attività di cooperazione sovvenzionate. Contrariamente a quanto prevede lo status di Paese associato, infatti, le possibilità per le istituzioni svizzere di cooperare con partner esteri alla promozione dell'innovazione e allo scambio di buone pratiche nell'ambito di «Erasmus+» sono limitate. Assume un peso particolare il fatto che i partner svizzeri non possano né avviare né coordinare attività di cooperazione europee e che debbano sottoporsi a due procedure per ottenere fondi (a livello europeo e a livello svizzero).

Inoltre, come Paese partner la Svizzera non fa più parte dei comitati centrali dell'UE in materia di formazione e dunque non ha nessuna possibilità di influire sull'orientamento strategico delle attività di formazione europee. Per il momento può partecipare solamente ad alcuni gruppi di lavoro a livello tecnico e di conseguenza ha un accesso limitato ai canali di informazione e ai forum di discussione.

Mobilità per l'apprendimento 2014–2016:

Mobilità finanziate (di cui in uscita)	2014	2015	2016
Livello terziario	7619 (4369)	7874 (4382)	8650 (4789)
Formazione professionale	551 (526)	1114 (843)	946 (856)
Scuola dell'obbligo	101 (61)	213 (166)	136 (115)
Formazione degli adulti	39 (33)	50 (29)	156 (119)
Attività extrascolastiche / Gioventù	371 (104)	377 (146)	987 (262)
Totale	8681 (5093)	9628 (5566)	10 875 (6141)

Creazione di una nuova agenzia nazionale per la promozione degli scambi e della mobilità

In contemporanea all'attuazione della soluzione transitoria, nel 2014 e nel 2015 Confederazione e Cantoni hanno esaminato all'interno di un processo strategico le possibilità di migliorare l'organizzazione della promozione degli scambi e della mobilità a livello nazionale e internazionale. L'attenzione era concentrata sull'impegno efficace e mirato dei fondi pubblici e sull'efficacia della promozione. La Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI), l'Ufficio federale della cultura (UFC), l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) sono giunti alla conclusione comune che la cooperazione tra i servizi federali che assegnano i mandati e la «Fondazione ch» non verrà rinnovata: quest'ultima pertanto non sarà più l'ente responsabile dell'agenzia nazionale per l'attuazione delle misure

⁹ Comunicato stampa del 29 agosto 2016 della Fondazione ch «Soluzione transitoria per Erasmus+: superato il record di 10 000 mobilità», www.fondazionech.ch > Chi siamo > Comunicati stampa.

promozione della mobilità internazionale e quella della mobilità nazionale. La soluzione svizzera deve essere duratura e rimanere valida a prescindere dalla conclusione, in un secondo tempo, di un accordo di associazione con l'UE.

Viene così meno la base legale sulla quale poggia la soluzione transitoria che, conformemente all'articolo 2 del decreto federale del 25 settembre 2013, è valida solo fino all'applicabilità di un accordo sull'associazione a «Erasmus+». Il nostro Collegio propone al Parlamento di stanziare un credito complessivo di 114,5 milioni di franchi per una soluzione svizzera per la promozione della mobilità internazionale nella formazione da inizio 2018 a fine 2020.

1.2.2 Utilizzo dei fondi accordati

Scopo

Da un lato, la soluzione svizzera deve garantire ai partecipanti, agli attori nazionali e ai partner coinvolti continuità nonché la certezza del diritto e di pianificazione nelle attività di mobilità e di cooperazione internazionali. Il livello di partecipazione dei soggetti svizzeri deve essere mantenuto e possibilmente alzato. In questo contesto ciò significa anche assicurare, perseguire e ottimizzare la partecipazione della Svizzera a progetti di «Erasmus+». La Svizzera dovrà continuare a finanziare direttamente con i propri fondi le misure e le attività collaudate e coordinate con il programma UE.

Dall'altro lato, nel periodo 2018–2020 la Confederazione e i suoi partner dovranno sfruttare il margine d'azione più ampio offerto dalla soluzione autonoma svizzera per portare avanti in maniera mirata lo sviluppo strategico della politica di promozione. In primo luogo le misure di promozione andranno semplificate e adeguate meglio alle esigenze dei destinatari. In secondo luogo dovranno essere possibili, in misura limitata, lo sviluppo e la sperimentazione di attività nuove e integrative. L'attenzione dovrà essere focalizzata su nuove attività in ambiti ritenuti generalmente fondamentali per il rafforzamento a lungo termine e un maggiore coordinamento della politica di promozione svizzera per gli scambi e la mobilità. Queste attività dovranno completare quelle federali di promozione esistenti e le prestazioni di assistenza di base dei Cantoni per gli scambi e la mobilità. In particolare dovranno essere valutate eventuali attività di mobilità e di scambio con importanti partner non appartenenti allo spazio europeo e finanziati progetti pilota in questo ambito. Questi progetti sono inoltre utili per sviluppare soluzioni alternative interessanti qualora la Svizzera non si associasse al programma post «Erasmus+». In terzo luogo, i partner importanti a livello nazionale dovranno essere maggiormente coinvolti nel processo di attuazione. La nuova agenzia nazionale «Movetia» svolge un ruolo chiave nel sostenere questo sviluppo a lungo termine. Grazie alla gestione congiunta da parte della Confederazione e dei Cantoni, «Movetia» rende possibile un coordinamento crescente delle politiche di promozione nonché una visione generale della promozione degli scambi e della mobilità. Sulla base di questi sviluppi il nostro Collegio preparerà il finanziamento della futura politica di promozione dal 2021 (cfr. n. 1.5.1).

Mobilità per l'apprendimento e cooperazioni istituzionali

In determinati ambiti, la partecipazione svizzera alle attività di «Erasmus+» è limitata, se non addirittura esclusa. Le attività ritenute di grande importanza per la Svizzera dovranno essere promosse nell'ambito della soluzione svizzera. Il nostro Collegio non ambisce comunque a rimpiazzare completamente la totalità delle attività contenute nel programma, essendo alcune poco richieste. La nuova agenzia nazionale «Movetia» si farà carico della maggior parte dei compiti attuativi.

La promozione dovrà restare incentrata sulla *mobilità per l'apprendimento* che consiste in soggiorni individuali internazionali di studio, di formazione e di formazione continua di cui possono usufruire sia studenti di tutti gli ambiti formativi che docenti; comprende anche attività di scambio nell'ambito della promozione dei giovani con l'obiettivo di permettere a un gran numero di Svizzeri di partecipare alla mobilità per l'apprendimento internazionale e di ampliare le proprie competenze. I modelli collaudati come i soggiorni di studio in un'istituzione partner, le esperienze di apprendimento, didattiche e lavorative nelle imprese, le attività di volontariato o gli scambi di gruppo per i giovani, i corsi di formazione continua e l'insegnamento presso le istituzioni partner devono essere compatibili con le rispettive attività dell'UE e portate avanti in parallelo. Tuttavia, in qualità di Paese terzo la Svizzera non può partecipare formalmente alle attività europee di mobilità. Come nell'ambito della soluzione transitoria 2014–2017, la Confederazione dovrà pertanto cofinanziare non solo le attività degli svizzeri all'estero bensì anche quelle dei partecipanti stranieri che per un periodo soggiornano in Svizzera (cfr. quanto esposto al n. 2.2.1).

È necessario continuare a finanziare anche la *cooperazione* internazionale tra gli istituti e gli operatori della formazione svizzeri e stranieri. L'accento deve essere posto in modo chiaro sulle attività che contribuiscono allo sviluppo della qualità formativa e del sistema formativo svizzero oppure al riconoscimento e alla comparabilità internazionali dei titoli e delle competenze svizzere. Si tratta principalmente di partenariati strategici, ma anche di alleanze per la conoscenza, alleanze per le abilità settoriali, misure per lo sviluppo delle capacità e piattaforme virtuali di assistenza. A differenza di quanto avviene con la mobilità per l'apprendimento i partner svizzeri possono ancora prendere parte formalmente alle cooperazioni europee e di norma vengono cofinanziati direttamente dalla Confederazione.

La Svizzera prenderà parte solamente in maniera selettiva alle attività «Erasmus+» a *sostegno delle riforme delle politiche*, rivolte agli organi decisionali di ogni livello, e solo se può essere individuato un valore aggiunto per il Paese. Tra queste attività rientrano reti di contatti, progetti pilota, ricerche e corsi di formazione continua che mirano, tra l'altro, a sperimentare innovazioni nel sistema formativo oppure a ottenere maggiore trasparenza e comparabilità dei cicli di formazione e dei titoli a livello europeo.

Com'è avvenuto finora, i fondi per le varie attività saranno erogati in base alle necessità. Come nella soluzione transitoria dovrà essere inoltre esaminata la legittimità del finanziamento delle cooperazioni istituzionali sulla base degli obiettivi in materia di politica della formazione della Confederazione e dei Cantoni.

Misure di accompagnamento e nuova agenzia nazionale

Anche nel quadro di una soluzione svizzera le misure di accompagnamento sono necessarie e vanno portate avanti. Da un lato, tali misure favoriscono l'efficacia e l'utilizzo ottimale delle attività di promozione negli ambiti della mobilità per l'apprendimento e delle cooperazioni istituzionali. Dall'altro, in futuro dovranno rendere possibile lo sviluppo e la sperimentazione di nuove misure, inizialmente per mezzo di progetti pilota, al di fuori del contesto delle attività di promozione conosciute e collaudate. Ciò deve garantire che nell'ambito della soluzione svizzera si possa da un lato reagire agli sviluppi a livello europeo e internazionale e dall'altro intraprendere percorsi innovativi nella promozione della mobilità. Punto focale sarà lo sfruttamento delle possibili sinergie tra le attività di promozione della Confederazione e dei Cantoni a livello nazionale e internazionale. Per via delle direttive giuridiche e finanziarie, nel periodo 2018–2020 questi progetti di sperimentazione e di sviluppo verranno attuati in misura limitata. Il due per cento al massimo del credito totale deve poter essere utilizzato in maniera flessibile per progetti pilota a livello internazionale. I fondi utilizzati a tale scopo non verranno però sottratti a quelli stanziati per la mobilità per l'apprendimento e le cooperazioni istituzionali. Dovranno essere elaborate normative sperimentali adeguate. Le esperienze maturate confluiranno nell'impostazione a lungo termine della politica di promozione portata avanti a partire dal 2021.

L'attuazione di una parte significativa delle misure di accompagnamento e la realizzazione delle misure di promozione è affidata all'agenzia nazionale «Movetia», la quale è responsabile anche della promozione degli scambi linguistici a livello nazionale. La Confederazione vi contribuisce tramite l'Ufficio federale della cultura. A tale scopo la Confederazione ha conferito all'agenzia un mandato di prestazioni basato sulla legge sulle lingue.

Concretamente, i compiti operativi dell'agenzia nazionale in ambito internazionale nel periodo 2018–2020 comprendono da un lato l'intero processo per la realizzazione della promozione federale delle attività di mobilità e di cooperazione, incluse le misure di accompagnamento di supporto. Dall'altro lato l'agenzia nazionale deve gestire i servizi per determinati organi specializzati d'esecuzione e di contatto, per le reti e le iniziative e promuovere le iniziative per l'esame e la realizzazione di progetti pilota con lo scopo di perfezionare le modalità di promozione.

Tra le misure di accompagnamento che non vengono attuate dall'agenzia nazionale rientrano altri servizi di attuazione e di contatto, reti e iniziative. Sia nei punti di congiunzione delle attività svizzere e di quelle dell'UE che a livello nazionale questi servizi hanno una funzione chiave nel fornire sostegno agli attori nazionali, diffondere informazioni e creare reti di contatti. Uno di essi è l'ufficio di collegamento *Swisscore* con sede a Bruxelles, cofinanziato dal Fondo nazionale svizzero, che dovrà continuare a svolgere funzioni centrali di informazione e di coordinamento. I servizi specializzati a livello nazionale che non sono stati affidati alla nuova agenzia

nazionale verranno offerti, come in precedenza, da altre istituzioni e attori per garantire la massima vicinanza possibile agli attori interessati¹⁰.

Deve essere garantito che le misure attuate nell'ambito della soluzione svizzera e i relativi strumenti di mobilità nazionale, ad esempio il *Quadro nazionale delle qualifiche per la formazione professionale*, continuino a essere in linea con quelli dell'UE e, dove necessario e ragionevole, compatibili con questi ultimi. Altrettanto importante è l'accesso alle informazioni sui più recenti sviluppi in ambito formativo a livello europeo e sul futuro orientamento della promozione della mobilità dell'UE. A tale scopo, dove possibile e ragionevole, la Svizzera dovrebbe fare in modo di essere presente anche in futuro nei comitati e nelle istituzioni importanti in materia di formazione dell'UE e dei suoi Stati membri nonché nelle reti e nelle iniziative lanciate in questo ambito.

1.3 Importanza del progetto da finanziare

La forte competitività e capacità innovativa della Svizzera a livello mondiale si fonda su persone dall'eccellente formazione che vantano la giusta combinazione di competenze chiave. Il networking transfrontaliero nelle attività economiche delle imprese svizzere, nel mercato del lavoro, nella ricerca e nella formazione fa sì che oggi in numerosi settori vengano richieste competenze internazionali, interculturali e linguistiche sempre più spiccate. Spesso vengono inoltre richieste ampie competenze specifiche e metodologiche acquisite al di fuori del contesto puramente nazionale. Il sistema e la politica elvetica in materia di formazione hanno il compito di fornire sostegno agli svizzeri di ogni età nell'acquisizione e nello sviluppo di queste competenze nel contesto della loro formazione.

In quest'ottica, le attività di mobilità e di scambio si sono rivelate efficaci. Le esperienze maturate all'estero durante la formazione e la formazione continua però non favoriscono solo l'acquisizione delle competenze chiave richieste; soprattutto per i giovani i soggiorni in un altro Paese rappresentano un'occasione di sviluppo personale: consentono loro di imparare a far fronte a situazioni nuove e inedite e di crearsi una rete di contatti personali, utile e importante per le future attività professionali. In generale, la mobilità internazionale per l'apprendimento contribuisce ad assicurare l'occupabilità a lungo termine e a sviluppare capacità di apprendimento permanente.

L'organizzazione e l'attuazione di tali attività di mobilità e di scambio comportano però un certo onere e una serie di sfide. Necessitano pertanto di una promozione particolare, anche perché non si sono ancora affermate allo stesso modo in tutti gli ambiti formativi. I Paesi europei limitrofi investono fortemente in questi aspetti della formazione dei giovani tramite i programmi dell'UE. I cittadini svizzeri non devono risultare svantaggiati sul lungo periodo rispetto ai cittadini europei.

La promozione della mobilità per l'apprendimento individuale presuppone solidi partenariati tra gli istituti e gli attori svizzeri del mondo della formazione e i partner

¹⁰ Vengono mantenuti i seguenti servizi specializzati: *Eurydice*, *Europass*, *Euroguidance*, la *Academic Cooperation Association (ACA)*, il *programma di assistenza linguistica e Eurodesk*. Gli ultimi due sono accorpati alla nuova agenzia nazionale.

esteri. Le cooperazioni internazionali a livello istituzionale, oltre a rendere possibile la mobilità dei singoli individui, contribuiscono alla creazione di rapporti internazionali, allo sviluppo di offerte formative congiunte, e allo scambio transfrontaliero di esperienze e buone pratiche nonché di nuovi metodi e approcci nella formazione. I partner svizzeri beneficiano di questa mobilità internazionale delle idee: possono assimilare nuovi sviluppi e migliorare costantemente la qualità e il prestigio delle loro offerte formative. Ciò rappresenta un contributo determinante al mantenimento di un'elevata qualità formativa in Svizzera. Grazie alle attività di mobilità per l'apprendimento e di cooperazione il sistema formativo svizzero acquista inoltre una visibilità internazionale che consente di metterne in rilievo i punti di forza e di far conoscere e posizionare meglio i titoli di studio svizzeri.

La promozione della mobilità internazionale nella formazione rappresenta così, sotto molti aspetti, un elemento strategicamente importante della politica formativa svizzera.

Data la sua forte interconnessione con lo spazio europeo, per la Svizzera sinora si è rivelato fondamentale cooperare con i relativi programmi dell'UE e beneficiare così delle ampie reti di contatti e di processi rodati. Nei prossimi anni questo scenario non cambierà radicalmente. Ciononostante occorre continuare a sviluppare le attività di promozione nella prospettiva di una politica autonoma e orientata al futuro.

1.4 Interesse del progetto per la Confederazione

Confederazione e Cantoni condividono l'idea che la promozione congiunta degli scambi e della mobilità debba essere consolidata sia a livello nazionale che internazionale in quanto componente importante della politica formativa. In virtù della legge federale dell'8 ottobre 1999¹¹ sulla cooperazione internazionale in materia di educazione, formazione professionale, gioventù e mobilità la Confederazione può adottare provvedimenti a tale scopo. I Cantoni partecipano alla promozione della mobilità internazionale tramite importanti contributi, finanziando ad esempio gli uffici di mobilità all'interno delle università che si occupano dello svolgimento degli scambi internazionali.

Nel periodo 2018–2020, in particolare, dovranno essere raggiunti questi obiettivi:

Obiettivi strategici

- La promozione della mobilità internazionale nella formazione viene *proseguita e perfezionata dalla Confederazione e dai Cantoni nell'ottica di una politica della formazione duratura*. È garantita la *continuità* in un settore dell'attività statale che è attivo e in continuo sviluppo da 25 anni per rispondere a un reale bisogno del panorama formativo. Così è possibile *realizzare il dichiarato intento politico* della Confederazione e dei Cantoni di rafforzare la promozione degli scambi e della mobilità e di coordinare a lungo termine le politiche di promozione (cfr. n. 1.5.1).

¹¹ RS 414.51

- L'interazione degli attori nazionali in ambito formativo a tutti i livelli viene sostenuta da una politica di promozione ampia, coerente e a lungo termine. Ciò contribuisce a un miglior dialogo e a un maggior coordinamento dei partecipanti, degli specialisti e dei rappresentanti delle autorità per far fronte alle sfide internazionali in materia di politica della formazione. Anche la *mesa in rete internazionale* degli attori svizzeri viene promossa tramite le cooperazioni e i contatti istituzionali con i partner esteri.

Obiettivi operativi

Gli obiettivi strategici vengono concretizzati a livello operativo come segue:

- Nell'ambito della soluzione svizzera 2018–2020 viene mantenuto e, se possibile, ampliato l'attuale livello partecipativo degli svizzeri alla mobilità per l'apprendimento internazionale e individuale in tutti gli ambiti formativi. Viene inoltre aumentato il numero e migliorata la qualità delle cooperazioni tra le istituzioni e i soggetti svizzeri e stranieri attivi nella formazione.
- In generale, nel periodo 2018–2020, l'obiettivo è continuare a fornire ai partecipanti svizzeri accesso alle principali attività di programma europee, all'insegna della massima continuità. Gli svizzeri possono partecipare, a determinate condizioni, a un certo numero di attività. Negli ambiti ai quali la Svizzera non ha accesso è possibile seguire da vicino gli sviluppi e all'occorrenza attuare provvedimenti compatibili finalizzati a compensare questa situazione.
- Per assicurare l'evoluzione a lungo termine delle modalità di promozione nel settore degli scambi e della mobilità, già nel periodo 2018–2020 vengono esaminate e attuate specifiche fasi di sviluppo a livello di contenuto. L'offerta di provvedimenti di promozione deve essere il più possibile adatta alle esigenze e di facile accesso. Il potenziale per provvedimenti integrativi per la promozione della mobilità internazionale nella formazione al di fuori dello spazio europeo viene valutato attentamente nell'ambito di progetti pilota.
- La riorganizzazione della promozione attraverso una nuova agenzia nazionale nonché la semplificazione delle procedure amministrative rispetto alle direttive di attuazione dell'UE permettono di sviluppare ulteriormente vari aspetti organizzativi. I principali partner e attori nazionali possono essere coinvolti maggiormente nei provvedimenti e nella loro attuazione. Così facendo si contribuisce anche a un ulteriore e migliore radicamento della tematica «scambi e mobilità» nel sistema formativo svizzero. Inoltre, l'agenzia nazionale e altri attori incaricati nell'ambito delle misure di accompagnamento devono rendere i compiti di attuazione e le prestazioni di servizio più efficienti, efficaci e fruibili per i gruppi target.
- Contemporaneamente, con l'attuazione della soluzione svizzera devono essere identificate nel dettaglio e sfruttate al meglio le possibili sinergie tra la promozione di scambi e mobilità a livello internazionale e la promozione a livello nazionale.

«Erasmus+» attualmente in corso. Le sue conclusioni fanno dunque riferimento esclusivamente al periodo dal 2018 al 2020.

La soluzione svizzera autonoma garantisce sia continuità sia eventuali ulteriori possibilità di sviluppo delle modalità di promozione a lungo termine. Presenta anche evidenti vantaggi rispetto all'opzione di un'associazione per il restante periodo del programma, ovvero gli anni 2018-2020.

I vari gruppi target potranno continuare a beneficiare di attività collaudate, che rivestono grande rilievo anche in «Erasmus+»: numerosi studenti, docenti e soggetti impegnati nel campo della formazione svizzeri possono trascorrere ogni anno un soggiorno di studio, di formazione oppure di perfezionamento all'estero, ampliando così le proprie competenze (per i numeri della mobilità 2014–2016 si veda la tabella al n. 1.1). Sulla base delle esperienze acquisite con la soluzione transitoria 2014-2017, il livello di partecipazione agli strumenti di mobilità a scopo di formazione potrà essere mantenuto e perfino aumentato. Nelle attività di cooperazione istituzionale, la promozione potrà essere concentrata sui settori che apportano un reale valore aggiunto al nostro sistema formativo (cfr. commenti al n. 2.2.1). Sotto il profilo della politica della formazione viene così fornito un contributo significativo al rafforzamento dell'occupabilità delle persone, alla garanzia dell'elevato livello formativo svizzero nonché al consolidamento e al posizionamento internazionale del sistema formativo svizzero (cfr. n. 1.3 e 1.4).

L'attuazione di un sistema di promozione sull'arco di un triennio senza un nuovo cambiamento dello statuto di partecipazione del nostro Paese garantisce ai vari gruppi target maggiore certezza del diritto e nella pianificazione. Le procedure amministrative nella fase di attuazione della soluzione svizzera possono essere migliorate nell'ottica di una maggiore fruibilità ed efficienza e i servizi dell'agenzia nazionale possono essere adeguati meglio alle necessità dei gruppi target. I partner nazionali possono essere coinvolti maggiormente nel processo di attuazione e può essere avviata in maniera mirata la sperimentazione di misure di promozione nuove e integrative. Inoltre, sono definite importanti priorità per il nostro Paese e sono sfruttate le sinergie tra la Confederazione e i Cantoni (cfr. n. 2.2.2).

Rispetto all'opzione dell'associazione l'onere amministrativo risulta molto più ridotto. La gestione dei programmi può essere semplificata e adeguata alla domanda interna. Ne risulta un rapporto migliore tra i fondi di promozione utilizzati e i costi indiretti (cfr. n. 2.1). I fondi possono essere assegnati dalla Confederazione in modo più flessibile e consono ai bisogni. Nel complesso sarà così verosimilmente possibile fornire un maggior numero di prestazioni con un budget leggermente più basso. Invece, a causa dell'aumento del costo globale connesso all'associazione non sarebbe di certo possibile sviluppare le attività svizzere di mobilità e di cooperazione a un livello comparabile; una parte sostanziale del contributo al programma non andrebbe dunque a beneficio dei partecipanti svizzeri.

Rispetto a un'associazione a «Erasmus+», la soluzione svizzera per il periodo 2018–2020 presenta tuttavia anche alcuni svantaggi.

L'opzione nazionale di promozione della mobilità non garantisce la certezza del diritto per quanto riguarda l'accesso alle attività del programma europeo. Si tratta di un sistema parallelo alle strutture «Erasmus+», ciò che comporta un onere supple-

mentare per le istituzioni che operano nel campo della formazione incaricate di gestire partenariati internazionali. Alcune istituzioni partner estere hanno colto l'occasione della partecipazione della Svizzera a singoli progetti per limitare o impedire totalmente l'accesso ai partecipanti svizzeri. Rispetto a un'associazione, nelle cooperazioni istituzionali le condizioni di partecipazione per i partner svizzeri sono più restrittive, ed è necessario passare attraverso processi decisionali paralleli. Le restrizioni nell'accesso alle attività del programma e alle misure e agli strumenti di sostegno continueranno senza dubbio a intralciare le cooperazioni con partner svizzeri rischiando di provocare lo scorporo di strutture di programma congiunte (cfr. n. 2.2.1 e 2.2.2).

Per quanto riguarda l'aspetto finanziario, il finanziamento da parte della Confederazione dei progetti di mobilità in entrata e la loro amministrazione da parte delle istituzioni svizzere che operano nel campo della formazione comportano oneri supplementari.

La Svizzera continua ad accedere soltanto ad alcuni comitati tecnici e reti e può contribuire in modo molto limitato a definire l'orientamento strategico del programma. A lungo termine questo isolamento potrebbe nuocere alla visibilità della formazione svizzera a livello europeo.

Il nostro Collegio giunge alla conclusione che nel complesso, allo stato attuale, la soluzione svizzera 2018–2020 è più conveniente e che gli svantaggi sono controbilanciati da un notevole guadagno in termini di autonomia nell'impostazione e nello sviluppo delle attività. In considerazione delle esigenze dettate dalla tempistica, la soluzione svizzera pluriennale garantisce inoltre la massima continuità e la sicurezza nella pianificazione. Questa conclusione, cui si è giunti in riferimento al periodo 2018–2020, non deve tuttavia precludere un esame approfondito dell'opportunità di un'associazione dal 2021 al programma che succederà a «Erasmus+» (cfr. n. 1.5.1). Il nostro Collegio ritiene che i parametri europei della promozione degli scambi e della mobilità evolveranno ulteriormente in vista del prossimo periodo del programma. Per questa ragione considera essenziale che la soluzione svizzera sia durevole e indipendente, tuttavia anche flessibile e aperta per un'eventuale associazione in un secondo momento.

1.5.3 Conseguenze della rinuncia

Una rinuncia totale della Confederazione alla promozione della mobilità internazionale nella formazione avrebbe gravi conseguenze per il sistema formativo svizzero e gli attori implicati.

Verrebbe meno una parte della politica della formazione consolidata e in continua evoluzione da 25 anni. Non sarebbe possibile realizzare l'intento politico comune della Confederazione e dei Cantoni di promuovere in futuro maggiormente gli scambi e la mobilità nazionali e internazionali. Si rinuncerebbe a un provvedimento significativo per la promozione delle competenze chiave degli individui e della loro occupabilità. Nel contempo, in Svizzera verrebbe a mancare un pilastro fondamentale per il mantenimento dell'elevata qualità della formazione che contraddistingue il nostro Paese. A medio e lungo termine ci si dovrebbero attendere conseguenze

negative sulla competitività e sulla capacità innovativa della Svizzera. Verrebbe messo in discussione il raggiungimento degli obiettivi del programma di legislatura 2015–2019¹² e di quelli del messaggio ERI 2017–2020¹³.

Nello specifico, senza il finanziamento della Confederazione ogni anno verrebbero fortemente compromesse, se non rese impossibili, le attività di mobilità internazionale per molti svizzeri nell'ambito del loro percorso formativo e della loro formazione continua. Nel settore universitario un elevato numero di studenti svizzeri dovrebbe rinunciare a soggiorni di studio all'estero. Strategicamente importante, il rafforzamento della formazione professionale svizzera a livello internazionale, che avviene anche tramite l'ampliamento delle attività di mobilità in questo ambito, verrebbe ostacolato.

Non sarebbe più possibile sostenere gli sforzi degli istituti di formazione svizzeri, che fanno leva sugli effetti positivi degli scambi internazionali e sulla cooperazione per continuare ad aggiornare le loro offerte nonché per mantenere e migliorare la qualità formativa. Ai soggetti svizzeri attivi nella formazione e agli studenti di tutti i livelli formativi passerebbe il messaggio che la politica formativa svizzera non si concentra più su provvedimenti rivolti al futuro e sull'eccellenza internazionale. Il lavoro per la creazione di un'agenzia nazionale nuova ed efficiente sarebbe stato del tutto inutile.

La conseguenza a livello internazionale sarebbe un isolamento sempre maggiore della Svizzera nello spazio formativo mondiale ed europeo. La Svizzera volterebbe le spalle all'impegno internazionale e alla promozione dell'eccellenza nella formazione. Risulterebbe difficile stare al passo con gli sviluppi e le iniziative della politica formativa internazionale. In particolare a livello europeo, se la Svizzera decidesse di non partecipare nemmeno a livello di singoli progetti al programma «Erasmus+» all'interno di una soluzione svizzera, il Paese accumulerebbe un forte ritardo nel campo degli sviluppi più importanti.

Per via della stretta correlazione tra formazione e ricerca ci si dovrebbero aspettare ripercussioni negative anche per il polo di ricerca svizzero: verrebbero meno il contributo della mobilità internazionale alla formazione di ricercatori e all'interconnessione a lungo termine delle scuole universitarie svizzere con le istituzioni partner estere, anche nell'ottica di progetti di ricerca congiunti. Il polo scientifico e di ricerca svizzero perderebbe sia a breve che a lungo termine la sua dimensione internazionale.

In generale, non soltanto verrebbero ridotte sensibilmente le possibilità per il posizionamento e il miglioramento della visibilità del sistema formativo svizzero bensì verrebbe anche minata la sua reputazione internazionale.

¹² Messaggio del 27 gennaio 2016 sul programma di legislatura 2015–2019, FF **2016** 909, in particolare pagg. 972–974 (16.016).

¹³ Messaggio del 24 febbraio 2016 sulla promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2017–2020, FF **2016** 2701, in particolare pagg. 2747–2748 (16.025).

2 Tenore del decreto finanziario

2.1 Proposta del Consiglio federale e spiegazioni finanziarie

Per garantire le misure a sostegno della mobilità internazionale nella formazione (cfr. n. 2.2) negli anni 2018–2020 viene chiesto un credito complessivo di 114,5 milioni di franchi che corrisponde all'incirca all'importo autorizzato il 25 settembre 2013 dalle Camere federali come budget per la partecipazione ufficiale della Svizzera a «Erasmus+» negli anni 2018–2020 (122,6 mio. fr.).

I fondi previsti nel quadro della soluzione svizzera a sostegno della mobilità internazionale nella formazione sono leggermente minori rispetto a quelli pianificati originariamente per l'associazione a «Erasmus+». Questi fondi rappresentano tuttavia solamente una minima parte di quanto sarebbe stato necessario per un contributo di programma sulla base di una chiave di ripartizione basata sul PIL.

La soluzione svizzera non prevede le spese che sarebbero state necessarie nell'ambito di un contributo di programma per il cofinanziamento della gestione del programma e delle attività centralizzate a livello dell'UE. Nemmeno le numerose sottoattività di «Erasmus+», che non sono richieste in Svizzera, devono essere cofinanziate. A ciò si aggiunge una maggiore efficienza a seguito della semplificazione delle procedure a livello nazionale.

Di contro, aumentano le spese dovute alla necessità di dover farsi carico dei contributi per le persone che vengono in Svizzera nell'ambito di attività di mobilità¹⁴. Aumenta inoltre la richiesta di attività di mobilità internazionale da parte dei gruppi target principali in Svizzera: il crescente livello di partecipazione dal 2011 e l'estensione delle attività di mobilità ad altri ambiti formativi rispetto a quello delle scuole universitarie indica che la pluriennale politica di promozione della Confederazione è frutto della domanda.

Una soluzione svizzera che sia proiettata nel futuro e tenga conto della volontà politica di sviluppo deve per lo meno mantenere il livello di partecipazione alla mobilità attuale e se possibile potenziarlo. Nel contempo si tratta di rendere possibile, in generale, lo sviluppo strategico delle modalità di promozione. Ciò può essere garantito con il credito complessivo richiesto utilizzando i fondi a disposizione per finanziare misure essenziali per le quali c'è domanda e che rientrano tra le priorità del nostro Collegio. L'esperienza della soluzione transitoria 2014–2017 insegna che, in un quadro analogo a quello previsto inizialmente, i mezzi finanziari disponibili permettono probabilmente di fornire più prestazioni a favore dei gruppi target svizzeri.

¹⁴ Spese per la mobilità in entrata tra il 2014 e il 2016: 8,4 mio. fr. nel 2014; 9,3 mio. fr. nel 2015 e 10 mio. fr. nel 2016.

Il credito complessivo è suddiviso come segue:

Contributo alle attività di mobilità e di cooperazione internazionale a scopo formativo

Per i contributi federali alle attività di mobilità e di cooperazione delle istituzioni e delle organizzazioni svizzere è previsto un credito d'impegno di 93,8 milioni di franchi. Tale importo per la promozione è più elevato del contributo al programma «Erasmus+» previsto per il 2018–2020 dal messaggio concernente il finanziamento della partecipazione svizzera al programma dell'Unione europea per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport 2014–2020 (87,2 mio. fr.). Nel 2013, nella pianificazione dell'associazione della Svizzera a «Erasmus+» era stata preventivata una riserva di overbooking separata come parte dei fondi per le misure nazionali di accompagnamento per poter sfruttare al meglio i fondi a disposizione per il programma. Nel quadro di una soluzione svizzera, dove la totalità dei fondi viene gestita direttamente, ciò non è necessario e i fondi corrispondenti possono pertanto essere reindirizzati dalle misure di accompagnamento verso il credito d'impegno destinato alla promozione delle attività di mobilità e di cooperazione.

La chiave di ripartizione dei fondi tra le attività di mobilità e di cooperazione da un lato e i vari ambiti formativi all'interno delle attività di mobilità dall'altro si è rivelata efficace durante la soluzione transitoria 2014–2017 e, in linea di massima, dovrà essere mantenuta nel periodo 2018–2020. In caso di necessità deve essere però possibile adeguare in maniera flessibile la ripartizione dei fondi destinati alle attività di mobilità tra gli ambiti di formazione. Deve anche essere possibile aumentare i fondi destinati alle attività di mobilità a scapito dei fondi previsti per le attività di cooperazione, per adempiere al principio della priorità della mobilità per l'apprendimento rispetto alle cooperazioni istituzionali.

Contributo per la gestione dell'agenzia nazionale

Viene richiesto un credito d'impegno di 11,1 milioni di franchi come contributo per i costi di gestione dell'agenzia nazionale per gli anni 2018–2020.

Tale contributo è stato ridotto drasticamente rispetto a quanto previsto inizialmente per il periodo 2018–2020 nel messaggio concernente il finanziamento della partecipazione svizzera al programma dell'Unione europea per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport 2014–2020 (–4,7 mio. fr.). L'onere amministrativo relativo alla gestione delle misure di promozione è meno elevato nel quadro della soluzione transitoria in corso, e lo sarà anche nel caso della soluzione svizzera per il 2018–2020, rispetto a quello derivante dalle direttive di attuazione dell'UE. La creazione di una nuova agenzia nazionale ha anche permesso di rendere più efficace la gestione a livello nazionale a partire dal 2017, permettendo così ulteriori risparmi.

Il contributo a favore dell'agenzia nazionale ammonta ora solamente al 9,7 per cento del credito complessivo.

Contributo alle misure di accompagnamento

Il credito d'impegno destinato alle misure di accompagnamento per il periodo 2018–2020 ammonta a 9,6 milioni di franchi e corrisponde all'8,4 per cento del credito complessivo. È stato ridotto rispetto a quanto pianificato nel 2013 a causa della

diversa iscrizione a bilancio dei fondi destinati alle riserve di overbooking (cfr. quanto esposto sopra). I progetti internazionali relativi allo sviluppo strategico delle modalità di promozione verranno finanziati esclusivamente con questo credito d'impegno.

Se necessario, la ripartizione dei fondi annuali destinati alla gestione dell'agenzia nazionale e alle misure di accompagnamento potrà essere adeguata tra i due crediti d'impegno durante il periodo 2018–2020 allo scopo di ottimizzare progressivamente l'utilizzo dei fondi e sviluppare le modalità di promozione.

Crediti a preventivo per la promozione della mobilità internazionale nella formazione (in mio. fr.)¹⁵:

Credito/Descrizione	2018	2019	2020	Totale
Attività internazionali di mobilità e di cooperazione	29,6	30,9	33,1	93,6
Gestione dell'agenzia nazionale «Movetia»	3,5	3,7	3,9	11,1
Misure di accompagnamento	3,0	3,2	3,4	9,6
Totale	36,1	37,8	40,4	114,3

2.2 Descrizione dettagliata del progetto

2.2.1 Attività internazionali di mobilità e di cooperazione

Le modalità di versamento dei contributi per la promozione delle attività di mobilità e di cooperazione sono definite nell'OCIFM. Sia per le attività di mobilità che per quelle di cooperazione i partecipanti svizzeri sottostanno essenzialmente, per la parte svizzera, alle stesse direttive e criteri di finanziamento dei loro partner provenienti dai Paesi associati al programma «Erasmus+».

Mobilità per l'apprendimento

Nel contesto delle attività di mobilità viene promossa la mobilità per l'apprendimento di singoli individui. I partecipanti sono studenti, apprendisti, scolari, insegnanti e personale docente ma anche giovani che seguono una formazione non formale e informale o persone che svolgono attività nel campo del lavoro giovanile o all'interno di organizzazioni giovanili. La mobilità per l'apprendimento individuale continua a rappresentare la priorità assoluta tra le misure di promozione.

Si tratterà, come avvenuto finora, di una promozione attuata dalla Svizzera in maniera diretta, autonoma e in parallelo con le attività del programma «Erasmus+». Ciò implica che determinati strumenti dell'UE, come la mobilità per l'apprendimento con Paesi extraeuropei, non possono essere utilizzati.

¹⁵ In singoli casi i crediti a preventivo divergono marginalmente dai crediti d'impegno poiché i primi tengono conto di un pagamento scaglionato degli impegni pluriennali.

Le attività per la mobilità si fondano sul principio della reciprocità, poiché le istituzioni svizzere di formazione e i loro partner esteri stabiliscono negli accordi tra le istituzioni contingenti reciproci di mobilità. Per garantire la mobilità per l'apprendimento ai cittadini svizzeri, è necessario offrire ai partecipanti stranieri la possibilità di venire in Svizzera a condizioni equivalenti. La partecipazione della Svizzera a «Erasmus+» per singoli progetti non prevede che le mobilità per l'apprendimento dei partecipanti europei in Svizzera siano finanziate con fondi europei. Spetta dunque alla Svizzera farsi carico di un contributo equivalente. È quindi necessario versare un indennizzo agli istituti di formazione svizzeri anche per queste mobilità.

Cooperazioni istituzionali

La promozione delle cooperazioni istituzionali serve in primo luogo a favorire partenariati strategici tra gli istituti e gli attori svizzeri e stranieri che operano nella formazione. L'obiettivo di questi partenariati è sviluppare e attuare iniziative comuni, promuovere attività di apprendimento tra specialisti («peer learning», apprendimento reciproco tra pari) e lo scambio di esperienze. Gli istituti e gli attori svizzeri possono anche ricevere sostegno per la loro partecipazione ad alleanze per la conoscenza, alleanze per le abilità settoriali e cooperazioni per lo sviluppo delle capacità.

Una soluzione svizzera che comprende una partecipazione a «Erasmus+» per singoli progetti offre ai partner svizzeri, come è stato finora, la possibilità di cooperare con partner europei nel quadro formale di «Erasmus+». Le condizioni di partecipazione a tali consorzi sono tuttavia più restrittive: in particolare, i partner svizzeri non hanno la possibilità di assumere compiti di coordinamento o di avviare nuove cooperazioni. I costi derivanti dalla partecipazione a queste attività sono di norma finanziati dalla parte svizzera. Come avvenuto finora, la concessione di fondi federali continuerà a dipendere dal contributo di questi progetti di cooperazione alla realizzazione degli obiettivi in materia di politica della formazione di Confederazione e Cantoni. I partner svizzeri possono comunque beneficiare anche di fondi dell'UE a determinate condizioni, a patto che apportino un valore aggiunto essenziale alla cooperazione.

Esempi di cooperazioni istituzionali promosse:

- *Commercialpolis* (partenariato strategico nell'ambito della formazione professionale, 2016–2019): la scuola di arti applicate di San Gallo collabora con istituti partner di sei Paesi europei allo sviluppo di unità didattiche e modelli d'insegnamento per cicli di formazione nel campo del mediadesign. L'obiettivo è integrare i contenuti nelle formazioni corrispondenti, sia a livello di attestato federale di capacità (AFC) che a livello di scuola specializzata superiore (SSS), per garantire una formazione che risponda alle esigenze del mercato del lavoro. A livello svizzero, saranno il settore della comunicazione audiovisiva e altre scuole professionali a beneficiare dei risultati a lungo termine.
- *YCHANGE* (partenariato strategico nell'ambito della formazione scolastica, 2016–2018): l'alta scuola pedagogica della scuola universitaria professionale della Svizzera nordoccidentale (PH-FHNW) collabora con scuole universitarie europee di Germania, Estonia e Repubblica Ceca con l'obiettivo di intro-

durre l'utilizzo e l'analisi di immagini satellitari digitali nella formazione scolastica. A tale scopo queste scuole sviluppano una piattaforma di apprendimento, destinata agli insegnanti e agli allievi, che permette un insegnamento innovativo della geografia e delle materie legate all'ambiente grazie all'utilizzo di geodati.

2.2.2 Misure di accompagnamento e agenzia nazionale

Conformemente all'OCIFM la Confederazione può adottare le misure di accompagnamento seguenti per sostenere la realizzazione degli obiettivi della promozione della mobilità internazionale nella formazione all'interno dello spazio europeo:

- garantire l'informazione e la consulenza alle istituzioni e organizzazioni svizzere nonché la divulgazione e la valorizzazione dei risultati;
- rappresentare gli interessi della Svizzera in comitati e istituzioni a livello europeo;
- assegnare contributi per visite preparatorie;
- assegnare contributi a organi d'esecuzione e punti di contatto nonché a reti e iniziative.

Inoltre la Confederazione può incaricare un'agenzia nazionale dell'attuazione di alcune delle misure di accompagnamento succitate e per la promozione delle attività di mobilità e cooperazione di cui al numero 2.2.1.

Agenzia nazionale: mandato e compiti di attuazione

La *Fondazione svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità* (FPSM) è stata creata all'inizio del 2016 e opera come nuova agenzia nazionale con il nome «Movetia». SEFRI, UFC, UFAS e CDPE sono responsabili della fondazione e hanno l'obiettivo congiunto di promuovere scambi e mobilità nella formazione a livello nazionale e internazionale. L'obiettivo della fondazione è adottare, sulla base dei mandati che le sono stati conferiti, misure volte a sviluppare e promuovere progetti e attività nell'ambito di scambi e mobilità indirizzati a studenti, scolari, apprendisti e giovani in generale nonché a insegnanti, al personale impiegato negli istituti formativi e nelle organizzazioni giovanili e a specialisti. Nell'ambito delle loro competenze, la SEFRI, l'UFC, l'UFAS e la CDPE contribuiscono alla promozione degli scambi e della mobilità a livello nazionale e internazionale. Ciò avviene nel quadro delle loro basi giuridiche, dei mandati che affidano all'agenzia nazionale e delle risorse che mettono a disposizione. A livello cantonale ciò significa soprattutto mettere a disposizione un numero elevato di collaboratori che si occupino di mettere in atto gli scambi all'interno degli istituti di formazione.

Il consiglio di fondazione, composto da rappresentanti dei tre uffici federali e da una delegazione dei Cantoni (CDPE), nomina la direzione della fondazione e dell'agenzia nazionale. In qualità di co-responsabile di maggioranza dell'agenzia nazionale la Confederazione assume un ruolo ben più diretto rispetto al passato nella conduzione strategica delle attività di attuazione concrete. Le autorità federali e cantonali incaricate della promozione degli scambi e della mobilità possono ora

definire di comune accordo l'orientamento delle attività di «Movetia», sia a livello internazionale che nazionale. La direzione dell'agenzia nazionale è invece tenuta a rendere conto direttamente a Confederazione e Cantoni. La Confederazione assume così maggiori responsabilità per quanto riguarda l'attuazione delle attività di promozione.

Nel 2016 la creazione e lo sviluppo della FPSM, nonché l'assunzione dei compiti che spettavano alla «Fondazione ch» sono stati portati avanti nel contesto di un vasto processo di gestione del cambiamento. Dal 1° gennaio 2017 l'attuazione della soluzione transitoria per «Erasmus+» e della promozione degli scambi e della mobilità a livello nazionale sono affidati alla FPSM, in qualità di agenzia nazionale «Movetia».

Per il periodo 2018–2020 è previsto che la SEFRI affidi alla FPSM, come agenzia nazionale, il mandato di prestazioni per i principali compiti operativi della soluzione svizzera per la promozione della mobilità internazionale nella formazione. Tale mandato definirà nel dettaglio gli incarichi da assumere e l'indennizzo corrispondente. L'ammontare di quest'ultimo potrà basarsi sulle esperienze maturate nel corso dell'attuazione della soluzione transitoria nel 2017. Le prime mostrano che, grazie a un'organizzazione più efficiente, i costi annuali dell'agenzia nazionale saranno inferiori a quanto preventivato nel messaggio concernente il finanziamento della partecipazione svizzera al programma dell'UE per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport 2014–2020.

La responsabilità congiunta della Confederazione e dei Cantoni permette alla FPSM di portare avanti una visione coerente per una promozione integrale degli scambi e della mobilità in tutti gli ambiti formativi, sia a livello nazionale che internazionale. Si tratta in particolare di meglio identificare e sfruttare il potenziale di sinergie tra il livello nazionale e quello internazionale. Questo potenziale consiste, tra le varie cose, nel coordinamento e nell'efficacia delle misure di promozione messe in atto attualmente dalla Confederazione e dai Cantoni, nello sviluppo di misure complementari, nelle procedure, nella cooperazione con gli attori nazionali e il loro coinvolgimento, nella comunicazione e nel continuo radicamento della tematica. Le nuove strutture organizzative strategiche e operative devono in tal modo contribuire in maniera determinante allo sviluppo e all'ottimizzazione dei modelli di promozione secondo gli obiettivi a lungo termine della Confederazione e dei Cantoni (cfr. n. 1.4 e 1.5.1).

Nel 2017, nel contesto di un processo strategico la FPSM stabilirà anche come potranno essere realizzati al meglio gli obiettivi per il periodo 2018–2020 di cui al numero 1.4 e preciserà l'orientamento da dare a lungo termine allo sviluppo della politica di promozione. Ciò comprende in particolare anche l'elaborazione di possibili progetti pilota per nuove misure di promozione. Si tratta di avviare al più presto i lavori preparatori coinvolgendo tutti i partner e gli attori nazionali.

A livello operativo, in generale «Movetia» deve essere in grado di portare a termine i compiti che le sono stati affidati in maniera più efficiente, più efficace e più mirata di quanto fatto dalle strutture precedenti. Nel contempo deve restare il più flessibile possibile per poter adempiere agli incarichi che comporterebbe un'eventuale associazione ai programmi europei in un secondo momento.

Concretamente, in qualità di agenzia nazionale, nel periodo 2018–2020 «Movetia» assumerà i seguenti incarichi per la promozione della mobilità internazionale:

«Movetia» organizza e attua la promozione della mobilità per l'apprendimento di studenti, persone che seguono una formazione professionale, scolari, insegnanti, docenti e giovani. Ciò comprende l'informazione e la consulenza preliminare dei partecipanti svizzeri stessi nonché delle istituzioni e degli attori attivi nel campo della formazione che organizzano e portano avanti effettivamente la mobilità per l'apprendimento. «Movetia» gestisce le procedure di presentazione delle domande di promozione e fornisce assistenza ai richiedenti. Valuta le richieste e prepara le basi decisionali per la Confederazione e, dopo aver preso una decisione, effettua il versamento dei fondi per la promozione, verifica i rapporti sulle attività promosse e provvede alla diffusione e alla valorizzazione dei risultati. Nel corso di questo processo «Movetia» persegue a lungo termine l'obiettivo di un utilizzo ottimale dei crediti, di un'alta qualità delle attività promosse nonché di un aumento continuo del livello di partecipazione.

«Movetia» organizza inoltre la promozione delle cooperazioni istituzionali nonché l'erogazione di contributi federali per le visite preparatorie, strumento di sostegno sia per la mobilità per l'apprendimento che per le cooperazioni istituzionali.

Nell'ambito delle misure di accompagnamento l'agenzia esamina e realizza iniziative per il continuo potenziamento delle modalità di promozione. Si tratta di sviluppare e collaudare, sotto forma di progetti definiti in un quadro temporale e finanziario determinato, modelli di promozione innovativi e rivolti al futuro che siano facilmente accessibili e attrattivi per i gruppi target nazionali. In vista di un maggiore coordinamento futuro delle politiche federali di promozione per gli scambi e la mobilità devono essere esaminate, nei singoli ambiti formativi, misure che promuovano maggiormente la mobilità nella formazione, verificando, ad esempio, se misure di promozione della mobilità internazionale immediatamente successive a una formazione riconosciuta possano dare dei frutti. Questo aspetto è importante soprattutto nel contesto della formazione professionale di base e della formazione professionale superiore, dove per motivi strutturali la mobilità per l'apprendimento individuale è più difficile da attuare durante la formazione. Oltre a ciò vanno tenute in considerazione in misura uguale l'eventuale necessità di una compensazione delle ridotte possibilità di partecipazione a livello europeo e le possibilità offerte dalle attività al di fuori dello spazio europeo. Il due per cento al massimo del credito complessivo deve poter essere utilizzato in maniera flessibile per queste misure di sviluppo continuo.

«Movetia» gestisce inoltre singoli servizi specializzati a livello nazionale (cfr. quanto esposto qui di seguito).

Per poter portare a compimento questi incarichi attuativi è necessario che «Movetia» gestisca una rete regionale d'informazione e curi i contatti con i principali attori svizzeri e stranieri.

L'agenzia nazionale valuta le domande di promozione e definisce le basi decisionali mentre la SEFRI continua a essere responsabile delle decisioni di promozione e a vigilare affinché l'agenzia nazionale adempia ai compiti che le sono stati delegati. Quest'ultima pianifica le misure di accompagnamento e di promozione di cui è

responsabile secondo le direttive della Confederazione e redige annualmente un rapporto sull'attuazione di tali misure e sull'impiego dei fondi.

«Movetia» deve promuovere gli scambi scolastici a livello nazionale sulla base della legge sulle lingue e attenendosi alle direttive del messaggio sulla cultura 2016–2020¹⁶. La promozione degli scambi scolastici nazionali non è perciò oggetto dei fondi richiesti nel presente messaggio. Il nostro Collegio informerà più dettagliatamente il Parlamento nell'ambito del rapporto concernente il postulato CSEC-N 14.3670 (Un programma per i soggiorni linguistici) e del messaggio sulla cultura 2021–2024.

Ulteriori misure di accompagnamento

Nei settori dell'interconnessione e delle cooperazioni istituzionali sono necessarie misure più ampie per poter integrare la Svizzera e gli attori svizzeri di tutti gli ambiti formativi nelle varie attività principali alle quali la Svizzera continua ad avere accesso a livello europeo. Vengono pertanto promossi ulteriori servizi specializzati per gli organi d'esecuzione e di contatto nonché reti e iniziative. Tali servizi assistono gli attori svizzeri nelle questioni specifiche e ricoprono importanti funzioni d'informazione e di coordinamento nel punto di contatto tra le attività svizzere ed europee. Provvedono in particolare a fornire informazioni mirate ai vari attori svizzeri, supportano la diffusione dei risultati delle attività di mobilità e di cooperazione e favoriscono il networking internazionale.

A livello internazionale queste misure di accompagnamento comprendono l'ufficio di collegamento *SwissCore* di Bruxelles, che assicura l'interconnessione e lo scambio informale di informazioni tra la ricerca, la formazione e l'innovazione svizzera e la Commissione europea e le altre istanze dell'UE. *SwissCore* è cofinanziato dalla SEFRI e dal Fondo nazionale svizzero in virtù di una convenzione sulle prestazioni. A livello nazionale continuano a essere sostenuti i servizi per *Eurydice*, *Europass*, *Euroguidance*, la *Academic Cooperation Association (ACA)*, il programma di assistenza linguistica e *Eurodesk*. Al contrario, a partire dal 2017 il *Centro nazionale di informazione per il riconoscimento dei titoli accademici (ENIC/NARIC)* diretto da *swissuniversities* viene finanziato con il credito per la gestione e la garanzia della qualità del sistema universitario. Nel periodo 2018–2020 questi servizi continueranno a essere collegati in parte a «Movetia» e in parte ad altre istituzioni svizzere; il criterio decisivo per la scelta del partner per l'attuazione sarà la maggior vicinanza possibile ai gruppi target svizzeri interessati. La Svizzera non partecipa invece ad alcune piattaforme di supporto nel contesto di «Erasmus+», come *eTwinning* (ricerca di partner di cooperazione e di scambio di esperienze per gli attori attivi nell'ambito formativo) e *Online Linguistic Support* (sostegno all'acquisizione di competenze linguistiche).

Come Paese partner di «Erasmus+» la Svizzera ha ancora accesso a singoli comitati tecnici e singole istituzioni dell'UE e dei suoi Stati membri nonché a determinate reti e ad alcune iniziative europee. La presenza della Svizzera in questi organismi è importante anche nell'ambito della soluzione svizzera 2018–2020. Da un lato garan-

¹⁶ Messaggio del 28 novembre 2014 concernente la promozione della cultura negli anni 2016–2020, FF 2015 447 (14.096).

tisce che le misure di promozione messe in atto dalla Svizzera e gli strumenti nazionali a esse collegati restino coordinati e, in caso di necessità, siano compatibili con le misure dell'UE. In quest'ottica, la collaborazione può proseguire a livello tecnico per questioni specifiche. Dall'altro lato la Svizzera conserva così l'accesso alle informazioni sugli sviluppi strategici in materia di formazione in Europa e in particolare sull'orientamento futuro dei programmi europei in questo ambito. Tali informazioni sono importanti per l'evoluzione futura della politica di promozione svizzera. Questi compiti di rappresentanza vengono assunti dalla SEFRI stessa oppure da delegati che ricevono un indennizzo per il loro lavoro. Per quanto riguarda le reti europee la SEFRI nomina dei delegati che rappresentano queste reti in Svizzera e la Svizzera in queste reti.

Per tutti i contributi federali concessi per la promozione della mobilità internazionale nella formazione è prevista una verifica dell'utilizzo dei fondi anche nel caso di una soluzione svizzera. La verifica deve avvenire nel contesto della vigilanza delle attività conferite all'agenzia nazionale e del rapporto annuale da essa fornito. La SEFRI rende periodicamente conto al nostro Collegio dell'attuazione della promozione e dell'utilizzo dei contributi federali.

2.3 Interventi parlamentari

Con il presente messaggio si propone di togliere dal ruolo le mozioni CSEC-N 14.3291 e CSEC-S 14.3294. Per il periodo 2018–2020 la soluzione svizzera garantisce ai gruppi target interessati la necessaria chiarezza e certezza nella pianificazione riguardo alle possibilità per le attività di mobilità e di cooperazione internazionali in coordinamento con il programma europeo «Erasmus+». Nel contesto attuale, per il periodo 2018–2020 non è possibile un'associazione della Svizzera al programma «Erasmus+» senza sfiorare i limiti finanziari. Non appena saranno disponibili le informazioni necessarie il nostro Collegio analizzerà l'opzione di un'associazione al programma post «Erasmus+» dal 2021 sulla base di un'associazione.

Con la ratifica del protocollo sulla Croazia nel dicembre del 2016 è stata suggellata la piena associazione della Svizzera al pacchetto «Orizzonte 2020» a partire dal 1° gennaio 2017, grazie alla quale ricercatori e istituzioni con sede in Svizzera potranno partecipare a tutte le attività del programma «Orizzonte 2020» alle stesse condizioni dei partecipanti degli Stati membri dell'UE. Questo legame tra l'associazione al programma e la ratifica del protocollo sulla Croazia era presente solo per «Orizzonte 2020» ma non per «Erasmus+», poiché i negoziati con l'UE su quest'ultimo non si erano ancora conclusi al momento della sospensione.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Considerato che l'attuazione delle misure di promozione verrà nuovamente affidata a un'agenzia nazionale non sono necessarie risorse supplementari a livello di personale dell'Amministrazione federale.

3.1.2 Altre ripercussioni

Per garantire un miglior coordinamento nella gestione della promozione degli scambi e della mobilità a livello nazionale e internazionale Confederazione e Cantoni hanno apportato adeguamenti di natura organizzativa per quanto concerne l'agenzia nazionale (cfr. n. 1.1). Nell'ambito di una convenzione sulle prestazioni la SEFRI dovrà incaricare la FPSM di svolgere i compiti di cui al numero 2.2.2 in qualità di agenzia nazionale «Movetia».

Per la Confederazione l'attuazione di una soluzione svizzera per la promozione della mobilità internazionale nella formazione non richiede adeguamenti né ampliamenti dal punto di vista edilizio o informatico.

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

Le misure per la promozione della mobilità internazionale nella formazione non hanno ripercussioni dirette sulla politica regionale. Viene però incoraggiata la partecipazione di persone provenienti da ogni regione del Paese e si provvede al collocamento di partecipanti stranieri in ogni parte della Svizzera. A livello nazionale si mira a far sì che la domanda delle varie regioni linguistiche sia equilibrata per tutte le attività di cooperazione e di mobilità.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Il valore della formazione quale motore della competitività di un Paese è inconfutabile. Le spese per la formazione costituiscono investimenti a lungo termine. Tuttavia, è difficile quantificare con esattezza l'efficacia degli investimenti per la formazione. Le ripercussioni economiche si manifestano soprattutto in termini di maggiore occupabilità.

3.4 Ripercussioni per la società

Le misure promosse mirano a proporre alla popolazione un'offerta formativa migliore e più articolata. Come riportato ai numeri 1.3 e 1.4 la promozione della mobilità internazionale permette di sostenere il raggiungimento degli obiettivi del nostro Collegio in materia di formazione. Anche se non è possibile misurarne direttamente gli effetti, la promozione della mobilità internazionale incide positivamente sul benessere della Svizzera¹⁷.

Grazie alle attività di mobilità internazionali, tutti gli anni numerosi svizzeri di vari livelli formativi hanno modo di arricchire le loro competenze internazionali, interculturali, linguistiche, tecniche e metodologiche.

Tutte le attività rispettano il principio delle pari opportunità offrendo sostegno alle persone svantaggiate ed evitando ogni forma di discriminazione (sesso, provenienza sociale, ecc.). Le attività nel settore della gioventù favoriscono la partecipazione democratica e sociale dei giovani.

Tramite le collaborazioni con i partner stranieri, le istituzioni e gli attori attivi nel campo della formazione hanno la possibilità di scambiare esperienze e buone pratiche nonché di sviluppare e collaudare nuovi metodi e nuovi approcci in questo ambito. Questa situazione contribuisce anche al miglioramento della qualità della formazione e allo sviluppo del sistema formativo.

3.5 Ripercussioni per l'ambiente

La promozione della mobilità internazionale nella formazione non ha ripercussioni dirette sulla politica ambientale.

3.6 Altre ripercussioni

La qualità del sistema formativo è un fattore determinante per la concorrenza a livello internazionale. Se, soprattutto a livello europeo, la Svizzera sarà ancora in grado di garantire buone condizioni quadro per la mobilità, la cooperazione e il dialogo politico internazionale, allora la formazione potrà sostenere anche il raggiungimento degli obiettivi della politica estera svizzera.

¹⁷ Una valutazione degli effetti è possibile in una certa misura nell'ambito del monitoraggio dell'educazione realizzato regolarmente dalla Confederazione e dai Cantoni (rapporto sul sistema educativo).

4 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è stato annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016¹⁸ sul programma di legislatura 2015–2019 e nel decreto federale del 14 giugno 2016¹⁹ sul programma di legislatura 2015–2019.

4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

La promozione della mobilità internazionale nella formazione è una misura importante nell'ambito della strategia internazionale del nostro Collegio in materia di formazione, ricerca e innovazione²⁰.

Inoltre, nella sua strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù²¹ il nostro Collegio attribuisce grande valore alla collaborazione e alle relazioni internazionali nel campo della promozione della gioventù. Pertanto, fungendo da anello di congiunzione tra il livello nazionale e quello internazionale, la Confederazione deve concludere e mettere in atto accordi internazionali che favoriscano la collaborazione pratica nel campo della promozione dell'infanzia e della gioventù.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La competenza dell'Assemblea federale per questa decisione in materia di crediti deriva dall'articolo 167 Cost.²². Secondo l'articolo 4 della legge federale sulla cooperazione internazionale in materia di educazione, formazione professionale, gioventù e mobilità, l'Assemblea federale stanziava i crediti d'impegno necessari con decreto federale semplice.

La base legale per il versamento dei contributi federali è data dall'articolo 3 capoverso I della legge federale di cui sopra in combinato disposto con l'articolo 2 dell'OCIFM. Nel periodo 2018–2020 sono necessarie norme supplementari per la

¹⁸ FF **2016** 909, in particolare pag. 974.

¹⁹ FF **2016** 4605, in particolare pag. 4608.

²⁰ Strategia internazionale della Svizzera in materia di formazione, ricerca e innovazione approvata dal Consiglio federale il 30 giugno 2010, www.sefri.admin.ch > Temi > Cooperazione internazionale nella formazione > Cooperazione internazionale in materia di formazione professionale SEFRI > Documentazione.

²¹ Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù: rapporto del Consiglio federale del 27 agosto 2008 in adempimento dei postulati Janiak (00.3469) del 27 settembre 2000, Wyss (00.3400) del 23 giugno 2000 e Wyss (01.3350) del 21 giugno 2001, www.ufas.admin.ch > Temi di politica sociale > Politica dell'infanzia e della gioventù > Informazioni di base & legislazione.

²² RS **101**

realizzazione di progetti pilota per la mobilità al di fuori dello spazio europeo. Nell'OCIFM verranno apportate le relative modifiche.

Gli adeguamenti richiesti a livello di legge vengono elaborati in vista del messaggio ERI 2021–2024. Bisognerà tener conto dei bisogni futuri della Svizzera per quanto riguarda la promozione della mobilità internazionale in materia di formazione e garantire il margine di manovra necessario a livello di legge. La legge federale dovrà essere rivista in vari punti: da un lato bisognerà esaminare quali disposizioni corrispondono agli obiettivi di una politica di promozione a lungo termine che permetta la continuità e l'evoluzione strategica a prescindere dalla relazione della Svizzera con i programmi di formazione europei. Dall'altro si tratta di precisare lo status e i compiti dell'agenzia nazionale, in particolare per quanto riguarda la possibilità di affidarle ulteriori incarichi pubblici. Occorre poi prevedere di delegare alla SEFRI alcune competenze che l'autorizzino a stabilire i parametri della promozione. Va infine valutata la necessità di altri adeguamenti della legge.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Una soluzione svizzera che preveda una continuazione e un miglioramento della partecipazione a singoli progetti di «Erasmus+» rientra nella logica degli impegni internazionali del nostro Paese. Rispecchia in particolare la volontà, espressa a più riprese dalla Svizzera e dall'UE, di collaborare a stretto contatto in ambito formativo.

5.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 163 capoverso 2 Cost., all'articolo 4 della legge federale sulla cooperazione internazionale in materia di educazione, formazione professionale, gioventù e mobilità e all'articolo 25 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002²³ sul Parlamento per l'atto da adottare è prevista la forma del decreto federale semplice non sottoposto a referendum.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., l'articolo 1 capoverso 1 del decreto di finanziamento presentato necessita del consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere dato che comporta nuove spese ricorrenti di oltre due milioni di franchi.

²³ RS 171.10

5.5 Conformità alla legge sui sussidi

Per il sovvenzionamento delle misure di cui al numero 2.2 e conformemente all'articolo 1 capoverso 2 del decreto di finanziamento si applica la legge federale del 5 ottobre 1990²⁴ sugli aiuti finanziari e le indennità. I seguenti passaggi contengono le risposte alle principali domande relative ai rapporti sul sovvenzionamento. I fondi per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti sono riportati nella tabella al numero 2.1.

Importanza per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione

La cooperazione internazionale nella formazione fa esplicitamente parte della politica di promozione ERI (cfr. obiettivi di legislatura del Consiglio federale 2015–2019 e messaggio ERI 2017–2020). L'integrazione della Svizzera in un contesto internazionale attraverso la mobilità e la cooperazione le garantisce una posizione di spicco nel settore della formazione e della ricerca. Una riduzione delle sovvenzioni per la mobilità internazionale nella formazione metterebbe a rischio i fattori di successo del polo industriale e intellettuale svizzero: la capacità di trasmettere competenze chiave internazionali durante la formazione e la formazione continua, la qualità del sistema formativo svizzero, l'attrattiva internazionale e la concorrenzialità del polo di formazione e di ricerca svizzero nonché la competitività e la capacità innovativa della piazza economica svizzera.

Finanziare la gestione dell'agenzia nazionale è un presupposto per la promozione efficiente ed efficace delle attività di mobilità e cooperazione previste. Senza misure di accompagnamento per la Svizzera sarebbe impossibile raggiungere i suoi obiettivi.

Gestione materiale e finanziaria

Tramite un mandato di prestazioni all'agenzia nazionale la Confederazione gestisce i fondi per le attività di mobilità e cooperazione internazionali, i fondi d'esercizio per l'agenzia nazionale nonché una parte delle misure di accompagnamento.

La FPSM viene designata come agenzia nazionale. Il consiglio di fondazione raggruppa gli uffici federali coinvolti – la SEFRI, l'UFC e l'UFAS – e la CDPE. Tra le varie attività che deve svolgere, questo organo di gestione si occupa dell'attuazione del mandato di prestazioni succitato. A tale scopo il consiglio di fondazione della FPSM si riunisce dalle tre alle quattro volte all'anno e può influire sull'impiego dei fondi disponibili nel quadro della ripartizione stabilita nel mandato.

Le restanti misure di accompagnamento vengono di norma assegnate alle istituzioni coinvolte perlopiù tramite mandati annuali, che prevedono la stesura di rapporti periodici. I fondi non utilizzati o utilizzati solo in parte devono essere restituiti.

Procedura per la concessione dei contributi

L'ammontare dei fondi d'esercizio destinati al funzionamento dell'agenzia nazionale sarà determinato sulla base di valori empirici durante la costituzione della nuova agenzia nazionale e sul bilancio per il suo primo anno d'esercizio. I rapporti

²⁴ RS 616.1

dell'agenzia nazionale sulle misure a orientamento internazionale verranno regolarmente esaminati dalla SEFRI sotto il profilo della legalità e dell'efficienza. Anche le restanti misure verranno assegnate in modo mirato in base a obblighi e obiettivi ben definiti.

