



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEFR

**Segreteria di Stato per la formazione,
la ricerca e l'innovazione SEFRI**
Collaborazione internazionale in materia di formazione
e qualifiche professionali

Berna, dicembre 2022

Legge federale sui compiti, sull'organizzazione e sul finanziamento dell'Agenzia svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità (Legge Movetia)

Rapporto esplicativo per la procedura di consultazione

Indice

1 Punti essenziali del progetto	3
1.1 Situazione iniziale	3
1.1.1 Scambi e mobilità come compito congiunto della Confederazione e dei Cantoni	3
1.1.2 Attribuzione del mandato a un'agenzia nazionale	3
1.1.3 Istituzione della FPSM e creazione dell'agenzia nazionale Movetia	4
1.1.4 Necessità di una nuova forma organizzativa e di una nuova struttura direttiva	4
1.1.5 Esame di compiti supplementari in relazione alla rete delle scuole svizzero all'estero	5
1.2 La normativa proposta	6
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	7
1.4 Armonizzazione tra compiti e finanze	9
1.5 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	9
1.6 Attuazione	10
1.7 Stralcio di interventi parlamentari	10
2 Commento ai singoli articoli	11
2.1 Legge Movetia	11
3 Ripercussioni per la Confederazione	23
3.1 Costi supplementari ricorrenti	23
3.2 Costi supplementari una tantum	24
3.3 Panoramica dei costi supplementari	25
4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	25
5 Conformità alla legge sui sussidi	25

Avamprogetto e rapporto esplicativo concernenti la legge federale sui compiti, sull'organizzazione e sul finanziamento dell'Agenzia svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità (Legge Movetia)

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Scambi e mobilità come compito congiunto della Confederazione e dei Cantoni

La Confederazione e i Cantoni sostengono gli scambi e la mobilità a tutti i livelli di formazione, nel mondo del lavoro e nel settore extrascolastico, rivestendo ruoli e compiti diversi, ma complementari. La Confederazione promuove gli scambi e la mobilità su scala nazionale e internazionale attraverso diversi organi: la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI), incaricata della cooperazione internazionale e della mobilità nel settore della formazione, l'Ufficio federale della cultura (UFC), responsabile degli scambi linguistici e culturali nazionali nel settore scolastico, e l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), che sostiene le attività nel settore extrascolastico. Le attività di promozione si basano su varie leggi federali; i sussidi della Confederazione sono accordati tramite appositi decreti o altre basi di credito. A loro volta, i Cantoni promuovono gli scambi e la mobilità nelle loro strutture ordinarie e con offerte proprie. La Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) e i suoi organi specializzati svolgono un importante ruolo di mediazione.

Per sfruttare meglio il potenziale degli scambi e della mobilità dal punto di vista della formazione e delle politiche sociali e per creare le premesse di una cooperazione e di un coordinamento efficaci tra la Confederazione, i Cantoni e altri attori, la Confederazione e i Cantoni hanno sviluppato congiuntamente una strategia svizzera per gli scambi e la mobilità¹. Questa strategia, adottata nell'ottobre 2017 dai capi del Dipartimento federale dell'interno (DFI) e del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) nonché dalla CDPE, punta ad accrescere il riconoscimento degli scambi e della mobilità e a rafforzarne la promozione in modo da aumentare il tasso di partecipazione. Di conseguenza, il sostegno congiunto degli scambi e della mobilità è stato inserito negli obiettivi comuni per lo spazio formativo svizzero², aggiornati nel 2019, i quali prevedono in particolare l'attribuzione di un mandato a un'agenzia nazionale per l'attuazione operativa delle misure che i Cantoni non hanno direttamente subordinato alla propria sfera di competenza.

1.1.2 Attribuzione del mandato a un'agenzia nazionale

Il fatto che la Confederazione attribuisca a un'agenzia nazionale il mandato di attuazione delle misure di promozione in questo settore non è una novità, anzi: si tratta di una prassi consolidata e di lunga data, che trae origine dalla cooperazione della Svizzera con i programmi di formazione dell'Unione europea (UE). Negli anni 2011–2013 la Svizzera è stata associata ai programmi dell'UE «Apprendimento permanente» e «Gioventù in azione»³, le cui condizioni prevedevano che i compiti di attuazione nei Paesi partecipanti fossero affidati a un'agenzia nazionale. La Confederazione aveva quindi incaricato la «Fondazione ch per la cooperazione confederale» (di seguito: Fondazione ch) di assumere la funzione di agenzia nazionale incaricata di istituire e svolgere questi programmi. La partecipazione della Svizzera ai programmi Erasmus+ a partire dal 2014 non ha potuto essere concretizzata. In alternativa, dal 2018 è stato implementato, come «soluzione svizzera», un programma di promozione direttamente finanziato dalla Svizzera e compatibile con Erasmus+⁴. In

¹ DEFR, DFI e CDPE (2017): *Schweizerische Strategie Austausch und Mobilität von Bund und Kantonen* (disponibile in tedesco e francese). Consultabile su www.sbfi.admin.ch > (immettere nel campo di ricerca « Austausch und Mobilität ») > vedere nei risultati della ricerca sotto «Dokumente».

² Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), 2019: *Sfruttamento ottimale delle potenzialità – dichiarazione 2019 sugli obiettivi comuni di politica della formazione per lo spazio formativo svizzero*, consultabile su www.sefri.admin.ch > (immettere nel campo di ricerca «basi comuni») > cliccare sul risultato «basi comuni».

³ 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

⁴ Nel periodo intermedio 2014–2017 sono state decise e attuate delle soluzioni transitorie su base annuale.

un primo tempo la Fondazione ch è stata nuovamente incaricata, come agenzia nazionale, di occuparsi dell'attuazione operativa di questo programma svizzero.

Anche su scala nazionale la Confederazione ha collaborato con la Fondazione ch per promuovere gli scambi tra le scuole. Con l'introduzione della legge del 5 ottobre 2007⁵ sulle lingue (LLing), entrata in vigore il 1° gennaio 2010, questo mandato è stato ampliato su una nuova base.

1.1.3 Istituzione della FPSM e creazione dell'agenzia nazionale Movetia

Nell'ambito di un processo strategico congiunto, nel 2014 e nel 2015 la Confederazione e i Cantoni hanno cercato di capire come organizzare meglio la promozione degli scambi e della mobilità a livello nazionale e internazionale. La priorità era impiegare in modo efficiente i fondi pubblici, concentrandosi sugli obiettivi e ottimizzando gli effetti della promozione. La SEFRI, l'UFC, l'UFAS e la CDPE sono giunti alla conclusione che la collaborazione con la Fondazione ch non doveva proseguire e che, di conseguenza, quest'ultima non poteva più essere l'organo responsabile dell'agenzia nazionale. Al suo posto occorreva istituire una nuova organizzazione che avrebbe ripreso i compiti principali e rispecchiato le competenze condivise della Confederazione e dei Cantoni in materia di scambi e mobilità. La nuova agenzia doveva inoltre essere più vicina agli attori pubblici e privati dei diversi ambiti della formazione, coprire tutti gli ambiti interessati, consentire una gestione semplificata e offrire una certa flessibilità nell'attuazione dei diversi tipi di programmi di promozione. Infine, doveva essere in grado di operare come centro di competenza nazionale per gli scambi e la mobilità assumendo un ruolo di coordinamento nel senso della relativa strategia.

Per questi motivi, all'inizio del 2016 è stata istituita la *Fondazione svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità* (FPSM), l'ente giuridico che ha dato vita alla nuova agenzia nazionale denominata «Movetia». Dal 1° gennaio 2017 Movetia adempie i mandati di prestazioni per conto della SEFRI e dell'UFC in modo da attuare la soluzione svizzera per la promozione della mobilità internazionale e da promuovere gli scambi e la mobilità a livello nazionale.

La FPSM è una fondazione di diritto privato sostenuta da SEFRI, UFC, UFAS e CDPE. I tre uffici federali e i Cantoni (con una voce) sono pertanto rappresentati nel suo consiglio di fondazione. Quest'ultimo designa la direzione della fondazione e dell'agenzia nazionale Movetia. Considerato il suo peso preponderante nell'agenzia nazionale, la Confederazione ricopre oggi un ruolo molto più diretto nella gestione strategica dell'attuazione concreta. In linea con la strategia per gli scambi e la mobilità e con gli obiettivi di politica della formazione, le autorità competenti della Confederazione e dei Cantoni possono inoltre decidere l'orientamento delle attività di Movetia in modo congiunto e coordinato. Viceversa, la direzione dell'agenzia nazionale deve rendere conto direttamente alla Confederazione e ai Cantoni in quanto enti responsabili. La Confederazione assume così anche una maggiore responsabilità nell'attuazione delle attività di promozione.

Dal 2017 Movetia ha dimostrato di saper adempiere efficacemente i compiti operativi che le sono stati assegnati e la sua funzione di organo di coordinamento. Sia a livello nazionale che internazionale ne è risultato un aumento, sul lungo termine, del tasso di partecipazione alle attività corrispondenti. L'agenzia ha una struttura organizzativa agile e snella, che si traduce, tra l'altro, in una riduzione dei costi di esercizio rispetto a quelli del suo predecessore. La responsabilità condivisa e la gestione strategica della Confederazione e dei Cantoni hanno permesso di migliorare la coerenza delle misure attuate, lo sfruttamento delle sinergie e il coordinamento con gli attori e i gruppi target nel settore degli scambi e della mobilità. Movetia fornisce prestazioni efficienti e rivolte alle esigenze di tutti i gruppi target, indipendentemente dal fatto che un'attività di scambio o di mobilità si svolga a livello nazionale o internazionale.

1.1.4 Necessità di una nuova forma organizzativa e di una nuova struttura direttiva

Ciò nonostante, la struttura direttiva e la forma organizzativa e giuridica della FPSM / Movetia presentano alcune problematiche di fondo. La duplice funzione dei servizi federali come mandanti per l'attuazione delle attività di promozione e, allo stesso tempo, mandatarie in quanto responsabili di FPSM / Movetia comporta il rischio di conflitti di ruolo. L'eventualità che le stesse persone si trovino a occupare una funzione presso il consiglio di fondazione e presso un ufficio federale, così come la forma giuridica di diritto privato, sono fondamentalmente incompatibili con i principi del governo d'impresa della Confederazione.

⁵ RS 441.1

Pertanto, nel febbraio 2019, il Consiglio federale ha incaricato il DEFR di elaborare, in collaborazione con il Dipartimento federale delle finanze (DFF), un progetto da sottoporre a consultazione per modificare l'organizzazione e la struttura direttiva dell'agenzia Movetia, che tenga conto dei principi del governo d'impresa della Confederazione. Un gruppo di lavoro guidato dalla SEFRI e costituito da rappresentanti dei servizi federali interessati e della CDPE si è occupato del progetto.

Parallelamente, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha proceduto nel 2019 a una verifica della governance per esaminare gli aspetti della direzione e della gestione della FPSM. Si trattava in particolare di chinarsi sulla questione della compatibilità di una duplice funzione, per la medesima persona, presso la direzione di un ufficio e il consiglio di fondazione. Il rapporto di verifica del CDF⁶ ha confermato l'esistenza di una lacuna di governance e la necessità di adeguare l'organizzazione e la struttura direttiva attraverso un processo di cambiamento istituzionale. Il CDF è giunto tra l'altro alla conclusione che la soluzione adottata da FPSM / Movetia non era compatibile con il modello di governance della Confederazione, che si doveva rimettere in discussione l'adempimento dei compiti federali da parte di una fondazione di diritto privato, che l'esercizio per la medesima persona di una duplice funzione presso il consiglio di fondazione e le direzioni della SEFRI, dell'UFC e dell'UFAS era inconciliabile con la buona prassi di governance e che, dal punto di vista del diritto dei crediti e dei sussidi, una fondazione di diritto privato era inammissibile.

Il rapporto sottolinea inoltre che è indispensabile coordinare i diversi settori di promozione della Confederazione, coinvolgere la CDPE, conferire legittimità all'agenzia nazionale presso i Cantoni, mantenere la funzione di interconnessione assunta dall'agenzia e contenere l'onere amministrativo entro limiti ragionevoli. Il CDF raccomanda quindi di elaborare una soluzione per la ridefinizione dell'organizzazione e della struttura direttiva che continui a garantire il coinvolgimento dei Cantoni e il coordinamento tra i settori di promozione. Nella progettazione di una struttura direttiva conforme al governo d'impresa è necessario osservare il principio di proporzionalità.

Occorre dunque assicurarsi che l'organizzazione e la struttura direttiva dell'agenzia nazionale soddisfino una serie di requisiti. Per questo motivo, nella concezione dell'assetto istituzionale dell'agenzia sono state esaminate diverse varianti che rispettano i principi di governo d'impresa della Confederazione e consentono ai Cantoni di continuare a partecipare alla gestione strategica.

È stata così elaborata una proposta che risponde al meglio a questi requisiti: la FPSM verrà trasformata in un istituto federale di diritto pubblico. Questa forma organizzativa e giuridica è comune alle unità esternalizzate dell'Amministrazione federale che, come l'agenzia nazionale, forniscono principalmente prestazioni di carattere monopolistico. È però necessario adattare la legge modello corrispondente per garantire un adeguato coinvolgimento dei Cantoni nella gestione strategica. Il proprietario dell'istituto deve restare la Confederazione, rispettivamente il Consiglio federale, che manterrà la propria competenza nella gestione dell'agenzia nazionale.

1.1.5 Esame di compiti supplementari in relazione alla rete delle scuole svizzero all'estero

Nel messaggio concernente la promozione della cultura negli anni 2021–2024⁷ il Consiglio federale aveva annunciato che l'agenzia nazionale avrebbe assunto ulteriori compiti nel settore delle scuole svizzere all'estero: per continuare a garantire la presenza di scuole svizzere all'estero dotate di personale insegnante e dirigente abilitato a insegnare in Svizzera, è necessario migliorare lo status di queste persone. Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto affidando l'assunzione del personale insegnante e dirigente a un'organizzazione di diritto pubblico della Confederazione. Nella maggior parte dei casi i rapporti di lavoro di diritto pubblico consentirebbero alle persone interessate di rimanere assoggettate al diritto del lavoro, al diritto fiscale e al diritto delle assicurazioni sociali vigenti in Svizzera anche se lavorano all'estero – fatto salvo il riconoscimento da parte del Paese ospitante e a condizione che non siano cittadini di questo Paese. I compiti che ne derivano (reclutamento e assunzione) dovrebbero essere trasferiti a Movetia conformemente al messaggio sulla cultura.

Una soluzione simile comporterebbe anche un cambiamento radicale del sistema di sovvenzionamento delle scuole svizzere all'estero e andrebbe esaminata in modo approfondito, ragion per cui non è inclusa nel presente progetto posto in consultazione. All'occorrenza, la legge Movetia verrebbe successivamente sottoposta a una revisione parziale.

⁶ Controllo federale delle finanze (2020): *Governance della Fondazione svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità*. Consultabile su: www.efk.admin.ch > Pubblicazioni > Formazione e ricerca > Numero della verifica 19350

⁷ FF 2020 2813 (-2956)

1.2 La normativa proposta

Trasformazione in istituto federale di diritto pubblico

L'agenzia nazionale deve essere trasformata in un istituto federale di diritto pubblico dotato di personalità giuridica. Come «Agenzia svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità» continuerà a operare con il nome abbreviato «Movetia». Ciò richiede un atto legislativo sull'organizzazione sotto forma di legge federale che disciplini in particolare gli obiettivi, i compiti, gli organi e il finanziamento di Movetia. In seguito alla costituzione dell'istituto di diritto pubblico, l'attuale FPSM dovrà essere sciolta. In quanto unità amministrativa decentralizzata della Confederazione, in futuro l'agenzia nazionale sarà soggetta alla vigilanza diretta del Consiglio federale, che assumerà la funzione di proprietario. L'alta vigilanza spetterà al Parlamento.

Partecipazione dei Cantoni alla gestione strategica dell'istituto

Le funzioni dirette di gestione e vigilanza sono svolte dal Consiglio federale in conformità con gli standard di governo d'impresa della Confederazione. Ne fanno parte in particolare la definizione degli obiettivi strategici, la nomina del consiglio d'amministrazione e l'approvazione del rapporto di gestione. I Cantoni devono però continuare a partecipare alla gestione strategica di Movetia nel senso di una responsabilità congiunta per gli scambi e la mobilità e di un coordinamento generale. Questo coinvolgimento deve essere garantito attraverso adeguamenti mirati della legge modello concepita per gli istituti di diritto pubblico. Da un lato, i Cantoni vanno inclusi attraverso la CDPE nella preparazione degli obiettivi strategici quadriennali: il Consiglio federale deve invitarla a esprimersi sugli obiettivi se questi toccano le competenze o gli interessi essenziali dei Cantoni. Dall'altro, la CDPE deve avere il diritto di proporre un certo numero di membri del consiglio d'amministrazione di Movetia affinché essi possano difendere gli interessi dei Cantoni in questo organo di direzione strategica. La CDPE deve inoltre essere rappresentata ai colloqui annuali con il proprietario.

Organi dell'istituto secondo le linee guida sul governo d'impresa

Movetia deve disporre degli organi abituali per gli istituti di diritto pubblico della Confederazione conformemente alle linee guida sul governo d'impresa. L'organo direttivo supremo deve essere un consiglio d'amministrazione, composto da membri qualificati e indipendenti e incaricato in particolare di provvedere alla realizzazione degli obiettivi strategici e di vigilare sulla direzione. A quest'ultima, posta sotto la guida di un direttore, competeranno compiti operativi. Un ufficio di revisione distinto dovrà verificare il conto annuale, le informazioni sulla gestione dei rischi e quelle sullo sviluppo del personale.

Obiettivi e compiti nel settore degli scambi e della mobilità

La Confederazione e i Cantoni prevedono di perseguire tramite Movetia un ampio ventaglio di obiettivi nel settore degli scambi e della mobilità, sia a livello nazionale che internazionale. Questi obiettivi si basano sulle leggi federali pertinenti. D'altra parte, occorre stabilire esplicitamente come obiettivo trasversale della Confederazione che Movetia possa anche sostenere i Cantoni nelle loro attività di scambio e mobilità e nel relativo coordinamento. I compiti derivanti dai suddetti obiettivi riguardano in particolare l'attuazione della partecipazione della Svizzera ai programmi di promozione internazionali o, in alternativa, a programmi propri della Confederazione, di misure volte a promuovere gli scambi nazionali nel settore scolastico e di misure nel settore degli scambi per la gioventù a livello nazionale. Per le prime due categorie citate, Movetia deve avere la competenza di decidere in merito alla concessione di contributi federali. Inoltre, sulla base di mandati specifici o di un trasferimento formale di compiti cantonali in cambio di contributi o indennità destinati a coprire i costi, dovrà essere in grado di sostenere i Cantoni nell'organizzazione e nella realizzazione di attività che rientrano nella loro sfera di competenza.

Attraverso questo raggruppamento di compiti, che copre ampiamente il settore degli scambi e della mobilità, Movetia svolgerà, come finora, un ruolo trasversale di coordinamento tra i vari settori e attori e fungerà da centro nazionale di competenza per gli scambi e la mobilità.

In futuro i collaboratori di Movetia saranno assunti secondo le disposizioni della legge sul personale federale (LPers)⁸ e assicurati presso la cassa pensioni PUBBLICA. Tuttavia, come altri istituti di diritto pubblico che svolgono compiti delegati dallo Stato, Movetia disporrà di una propria ordinanza sul personale. Le persone finora impiegate dalla FPSM saranno riassunte dal nuovo istituto di diritto pubblico.

Finanziamento tramite indennità federali, contributi cantonali a copertura dei costi e fondi di terzi

Le attività di Movetia concernenti la gestione e i compiti che le sono affidati in base alla legislazione federale continueranno a essere finanziate principalmente dalle indennità della Confederazione. I contributi finanziari dei Cantoni sono versati a Movetia sotto forma di contributi o indennità destinati a coprire i costi di realizzazione di attività di sostegno specifiche svolte su mandato o i costi di adempimento di compiti affidati dai Cantoni nel settore degli scambi e della mobilità in virtù dell'articolo 3 capoverso 5 dell'avamprogetto di legge. Movetia deve inoltre essere autorizzata ad accettare fondi di terzi, per esempio contributi o indennità provenienti da altri attori che promuovono gli scambi e la mobilità.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

I requisiti che devono soddisfare la riorganizzazione e la nuova struttura direttiva dell'agenzia nazionale sono numerosi e, in parte, fra loro contrapposti.

Da un lato, devono essere rispettati i principi della Confederazione per l'esternalizzazione e la gestione dei compiti federali (principi di governo d'impresa). Questi principi riguardano, tra l'altro, la forma giuridica delle organizzazioni che svolgono compiti federali esternalizzati, i loro organi e le loro competenze, il ruolo dei rappresentanti della Confederazione all'interno di questi organi, le competenze delle organizzazioni, la gestione assicurata dal Consiglio federale attraverso obiettivi strategici e il controllo e l'alta vigilanza esercitata dal Parlamento. A seconda del tipo di compiti federali da esternalizzare, i principi prevedono diversi modelli organizzativi e gestionali. In linea di massima, però, si dovrebbe tendere in ogni caso verso una forma organizzativa di diritto pubblico. Nella promozione degli scambi e della mobilità nel settore della formazione – che avviene principalmente attraverso la concessione di contributi federali – si tratta soprattutto di prestazioni di carattere monopolistico. Le organizzazioni che svolgono compiti simili (p. es. Innosuisse, i PF, la SUFFP, Swissmedic) rivestono solitamente la forma giuridica di istituti indipendenti di diritto pubblico della Confederazione. Questa forma giuridica, in cui gli organi e le competenze sono definiti, consente di ridurre al minimo i conflitti di ruolo.

D'altro lato, le caratteristiche e i vantaggi istituzionali ricercati e ottenuti nel 2016 con l'istituzione della FPSM, o Movetia, vanno per quanto possibile mantenuti, come precisato nel rapporto di verifica del CDF. Innanzitutto, la stretta collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni nella gestione strategica dell'agenzia nazionale è un aspetto fondamentale della politica formativa. Ai fini di questo obiettivo comune di politica formativa volto a favorire gli scambi e la mobilità e della relativa strategia, è essenziale che la Confederazione e i Cantoni possano coordinare le loro attività attraverso un'organizzazione nella quale collaborare per definire gli obiettivi e che possa svolgere i compiti di attuazione per conto di entrambi.

Nella prospettiva di una collaborazione con soggetti terzi, il fatto che l'attuale agenzia nazionale abbia una propria identità pubblica e sia autonoma nel suo modo di progettare e ottimizzare le strutture e i processi operativi per lavorare con altri partner costituisce un'ulteriore caratteristica essenziale. Altrettanto importante è l'efficienza dei costi: benché l'agenzia nazionale gestisca contributi federali più cospicui, i suoi costi di esercizio sono nettamente inferiori rispetto a quelli del suo predecessore. I guadagni in termini di efficienza sono dovuti principalmente a strutture e processi più snelli e agili. La stretta collaborazione con gli uffici federali competenti consente inoltre di accompagnare e sostenere efficacemente l'istituzione e lo sviluppo di nuovi programmi di promozione, soprattutto negli scambi a livello nazionale.

Un altro aspetto da considerare in relazione alla forma giuridica e all'organizzazione dell'agenzia nazionale riguarda la compatibilità con le direttive applicabili alle agenzie nazionali nell'ambito dei programmi di formazione dell'UE. Se l'agenzia nazionale, in caso di associazione della Svizzera a questi programmi, sarà chiamata a svolgere le funzioni corrispondenti, dovrà presentare un certo grado di indipendenza dagli organi ministeriali competenti (cfr. anche n. 1.5).

In futuro l'agenzia nazionale dovrà avere la competenza di prendere le proprie decisioni in merito all'assegnazione di contributi federali. Finora ha sempre svolto tutti i compiti di preparazione e trattamento in questo contesto, ma nel caso dei contributi federali accordati in base alla legge sulle lingue la decisione formale è presa dall'Ufficio federale della cultura. Attualmente la SEFRI può già delegare all'agenzia nazionale la concessione dei sussidi versati in virtù della legge federale sulla cooperazione e la mobilità internazionali in materia di formazione (LCMIF; RS 414.51). Tuttavia, fino ad oggi ha evitato di ricorrere a questa possibilità a causa del processo di adattamento dell'organizzazione e della struttura direttiva dell'agenzia nazionale attualmente in corso. Nell'ottica di un ulteriore aumento dell'efficienza e di una chiara separazione tra i compiti strategici e operativi, con l'introduzione della nuova forma giuridica risulta opportuno un trasferimento generale della competenza decisionale.

Alla luce di questi requisiti e a partire dallo status attuale dell'agenzia nazionale sono state esaminate diverse opzioni per un adeguamento dell'organizzazione e della struttura direttiva. Le varianti considerate comprendevano la reintegrazione dei compiti nell'Amministrazione federale centrale, la creazione di un istituto federale di diritto pubblico con diverse opzioni di gestione, un ente di diritto pubblico comune della Confederazione e dei Cantoni, un'organizzazione «sui generis» fondata sulla legge sulla collaborazione nello spazio formativo svizzero o, ancora, l'ottimizzazione della forma giuridica attuale della fondazione di diritto privato.

La conclusione è che un *modello adattato di istituto federale di diritto pubblico*, in cui i Cantoni possano partecipare in modo adeguato alla gestione strategica, è il più adeguato a soddisfare i requisiti citati.

Le peculiarità del settore della formazione, dove sia la Confederazione che i Cantoni svolgono svariati compiti in ambiti diversi, ma si coordinano mediante obiettivi comuni e generali, influiscono anche sui requisiti inerenti alla gestione degli scambi e della mobilità. Rispetto alla legge modello per gli istituti federali di diritto pubblico, sono previsti alcuni adeguamenti che consentono un maggiore coinvolgimento dei Cantoni nella gestione strategica.

Tra gli istituti federali esistenti esiste un precedente: la legge sugli agenti terapeutici⁹ prevede che l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic) sia gestito dalla Confederazione *con la collaborazione dei Cantoni*. Di conseguenza, i Cantoni hanno il *diritto di proporre* per Swissmedic tre dei sette *membri del consiglio dell'istituto*, che riveste la stessa funzione di un consiglio d'amministrazione.

Analogamente, per l'agenzia nazionale Movetia, in quanto istituto di diritto pubblico della Confederazione, occorre sancire il principio secondo cui la Confederazione la gestisce *con la collaborazione dei Cantoni*. Al fine di tenere conto della particolare importanza del coordinamento strategico tra la Confederazione e i Cantoni nel settore degli scambi e della mobilità, il Consiglio federale deve *invitare la CDPE a esprimere il proprio parere durante la preparazione degli obiettivi strategici quadriennali* di Movetia. Questo vale soprattutto per gli obiettivi che riguardano le competenze o gli interessi essenziali dei Cantoni. I Cantoni – sempre tramite la CDPE – devono inoltre *poter proporre tre dei sette membri del consiglio d'amministrazione*. Questi ultimi devono essere indipendenti, al pari degli altri membri dello stesso consiglio. La CDPE, quale rappresentante dei Cantoni, deve avere la possibilità di partecipare ai colloqui annuali con il proprietario.

Questo modello garantisce il rispetto dei principi del governo d'impresa della Confederazione. L'impostazione degli organi dell'agenzia nazionale e la definizione dei loro compiti corrispondono praticamente senza modifiche alle disposizioni modello applicabili agli istituti di diritto pubblico della Confederazione¹⁰. La separazione del personale tra i diversi organi è garantita, per cui sono esclusi i conflitti di ruolo. Con un consiglio d'amministrazione composto da membri indipendenti come organo supremo di gestione strategica, competenze operative chiare a livello direttivo e una propria

⁹ RS 812.21

¹⁰ Si veda in proposito: legge modello dell'Ufficio federale di giustizia «Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter», www.bj.admin.ch > Stato e cittadino > Strumenti di legislazione.

personalità giuridica, l'agenzia nazionale ha una propria identità pubblica e dispone del margine di manovra necessario per impostare la sua collaborazione con attori nazionali e internazionali. Allo stesso modo, l'obiettivo della massima efficienza dei costi può essere perseguito anche attraverso la definizione da parte del Consiglio federale di obiettivi strategici a livello operativo.

L'attuazione dei compiti federali da parte di Movetia – principalmente la concessione di mezzi di promozione federali – è finanziata da indennità versate dalla Confederazione, mentre il sostegno su mandato di attività cantonali o i compiti delegati dai Cantoni sono finanziati da contributi o indennità a copertura dei costi versati dai Cantoni.

Data la sua personalità giuridica e la conseguente indipendenza dagli uffici competenti della Confederazione, Movetia, quale istituto di diritto pubblico, è anche in linea con le direttive dell'UE per le agenzie nazionali che si applicherebbero in caso di associazione ai programmi di formazione dell'UE.

In quanto organizzazione di diritto pubblico creata da una legge federale sull'organizzazione e che svolge compiti federali su questa base, Movetia farà parte dell'Amministrazione federale decentralizzata. A questo titolo può esserle conferita, in virtù di una legge speciale, la competenza di decidere in merito alla concessione di contributi federali. In base a specifiche leggi federali, l'agenzia nazionale può essere incaricata di vari compiti federali in materia di scambi e mobilità. In futuro potrebbe anche svolgere compiti derivanti dalla legge sulle scuole svizzere all'estero.

1.4 Armonizzazione tra compiti e finanze

L'importo dei fondi stanziati dalla Confederazione per indennizzare i compiti federali svolti da Movetia e per gestire l'agenzia nazionale non è fissato dal progetto di legge qui presentato. I fondi necessari saranno richiesti nel quadro di messaggi pluriennali speciali (decreti di finanziamento pluriennali) e del preventivo annuale: i sussidi accordati per la cooperazione e la mobilità internazionali in materia di formazione (art. 3 cpv. 1 lett. a – c) sono proposti nel messaggio ERI e, se necessario, in un messaggio separato concernente l'associazione ai programmi di formazione dell'UE (Erasmus+). I fondi destinati a promuovere la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche in Svizzera (art. 3 cpv. 1 lett. d) sono oggetto del messaggio sulla cultura. I sussidi destinati alle prestazioni dell'agenzia nazionale nel settore della gioventù (art. 3 cpv. 1 lett. e) in base alla legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche (LPAG; credito per la collaborazione e lo sviluppo delle competenze, art. 18–21) vengono richiesti con il preventivo e accordati nei limiti dei crediti disponibili.

1.5 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

La maggior parte dei Paesi europei ha istituito o designato delle agenzie nazionali incaricate di svolgere i compiti di attuazione e coordinamento connessi alla partecipazione ai programmi di formazione dell'UE.

Nel 2022 l'attuale programma Erasmus+ impegnava un totale di 55 agenzie nazionali insediate in 33 Paesi. Salvo poche eccezioni, circa la metà di questi Paesi dispone di un'unica agenzia nazionale, mentre l'altra metà ne conta due. A gestire un'unica agenzia nazionale sono in particolare alcuni Paesi scandinavi (Danimarca, Finlandia) e quelli che hanno aderito ai programmi di formazione solo dopo il 2000 (i 10 Paesi che sono entrati nell'UE nel 2004, la Turchia, la Croazia, la Serbia e la Macedonia del Nord). Gli altri Paesi (16 in totale) gestiscono due agenzie, una per la formazione e l'altra per le attività giovanili. Solo tre Paesi possiedono più di due agenzie: si tratta in generale di agenzie con proprie specificità per settore di formazione (Germania, Italia) a cui si aggiunge, in un caso (Belgio), una ripartizione per competenze regionali. Lo Stato belga gestisce il maggior numero di agenzie nazionali (2 per la formazione, 3 per le attività giovanili).

Circa due terzi delle agenzie nazionali sono organizzate come istituti pubblici che, conformemente alla legislazione comunitaria pertinente per il programma Erasmus+¹¹, devono avere una personalità giuridica autonoma e proprie competenze decisionali per svolgere i loro compiti (ca. 40 agenzie). La maggior parte di esse è stata istituita o designata per decisione del rispettivo Governo; alcune sono fondazioni di diritto pubblico.

Cinque agenzie (ovvero quasi il 10 %) sono organizzate come associazioni. I loro membri possono provenire dai ministeri competenti e/o essere altri attori del settore della formazione (p. es. il servizio tedesco *Deutsche Akademische Austauschdienst*, DAAD, posto sotto la responsabilità delle scuole universitarie e delle associazioni studentesche).

In quattro Paesi il compito di fungere da agenzia nazionale è stato affidato a istituti già esistenti che non sono né organizzazioni di diritto pubblico né associazioni. Si tratta, per esempio, di fondazioni di utilità pubblica (Repubblica Ceca) o di Sagl, come il servizio austriaco *Österreichischen Austauschdienst OeAD – Agentur für Bildung und Internationalisierung*. Due agenzie nazionali fanno formalmente parte del ministero responsabile della loro gestione (Danimarca, Spagna).

In base alla normativa europea in materia, le autorità nazionali regolano in piena autonomia i rapporti con le proprie agenzie nazionali. In generale attribuiscono mandati di prestazioni alle agenzie nazionali e versano loro dei contributi a copertura dei costi di esercizio, dato che solo una parte di questi costi è coperta dai budget dell'UE.

La gestione interna delle agenzie nazionali è solitamente affidata a un consiglio di vigilanza che riunisce i vari organi responsabili. A seconda del Paese e dell'agenzia, sono coinvolti diversi ministeri, ma talvolta anche gruppi d'interesse centrali delle attività (p. es. scuole universitarie, datori di lavoro, dipendenti, organizzazioni giovanili). Inoltre, molte agenzie ricorrono a comitati di esperti con funzioni consultive.

L'organizzazione e la struttura direttiva proposte per l'agenzia nazionale Movetia corrispondono quindi alla prassi della maggior parte dei Paesi europei che partecipano a Erasmus+. La soluzione proposta sarebbe anche compatibile con la legislazione applicabile dell'UE, il che costituirebbe un vantaggio qualora la Svizzera ottenesse l'auspicato status di Paese associato a Erasmus+.

1.6 Attuazione

A causa della sua complessità e dei molteplici compiti e fasi intermedie che comporta, il processo di transizione dall'attuale FPSM di diritto privato al nuovo istituto di diritto pubblico denominato «Movetia» sarà oneroso. Dopo l'adozione della nuova legge da parte delle Camere federali, bisognerà prevedere una fase di transizione e sviluppo della durata di due anni.

I compiti da eseguire in questa fase comprendono l'adozione da parte del Consiglio federale di un'ordinanza contenente le disposizioni d'esecuzione previste dalla legge, la costituzione degli organi dell'istituto, l'elaborazione e l'approvazione dell'ordinanza sul personale, la prima emanazione di obiettivi strategici, il trasferimento dei rapporti di lavoro dell'ex FPSM, la regolamentazione dell'affiliazione a PUBBLICA, l'iscrizione nei registri pubblici e lo scioglimento formale della FPSM.

1.7 Stralcio di interventi parlamentari

L'elaborazione della presente legge Movetia non prevede che vengano tolti dal ruolo interventi parlamentari.

¹¹ Cfr. in particolare gli articoli 26 e 27 del regolamento (UE) 2021/817 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce Erasmus+: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga il regolamento (UE) n. 1288/2013, GU L 189 del 28.5.2021, pag. 1.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Legge Movetia

Ingresso

La competenza della Confederazione per l'atto legislativo sull'organizzazione qui proposto si fonda sulla sua competenza generale sancita dalla Costituzione federale per gli affari esteri, sul suo mandato di coordinamento con i Cantoni nella promozione dello spazio formativo svizzero e sulle sue competenze sussidiarie per le misure volte a promuovere la formazione, l'attività extrascolastica di fanciulli e giovani, le attività culturali d'interesse nazionale e la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche.

Art. 1 Agenzia svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità

Cpv. 1: all'inizio dell'avamprogetto di legge si stabilisce che la Confederazione gestisce l'Agenzia svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità con la collaborazione dei Cantoni, chiamati concretamente a partecipare al consiglio d'amministrazione (art. 6 cpv. 3), alla preparazione degli obiettivi strategici (art. 20 cpv. 2 e 3) e ai colloqui con il proprietario (non contemplati dall'atto normativo).

Cpv. 2: così come altre organizzazioni sostenute dalla Confederazione e che svolgono compiti federali esternalizzati nel senso di prestazioni di carattere monopolistico, anche Movetia è un istituto di diritto pubblico della Confederazione. Rientra quindi nell'Amministrazione federale decentralizzata.

Cpv. 3: fatto salvo e nel quadro di quanto previsto dalle disposizioni del presente atto legislativo sulla sua organizzazione, Movetia si organizza in modo autonomo, per esempio con il regolamento di organizzazione del consiglio d'amministrazione. Movetia tiene una propria contabilità.

Cpv. 4: Movetia deve essere gestita in base ai principi dell'economia aziendale, come gli altri istituti di diritto pubblico della Confederazione. Nell'esecuzione dei suoi compiti deve impiegare i mezzi finanziari a sua disposizione in modo economico ed efficiente sotto il profilo dei risultati e delle prestazioni. Costi e benefici devono essere equilibrati.

Cpv. 5: il Consiglio federale stabilisce la sede dell'agenzia nazionale in un'ordinanza. La denominazione dell'agenzia viene invece stabilita direttamente in una disposizione organizzativa (cpv. seguente).

Cpv. 6: il nome abbreviato «Movetia», usato per la nuova «Agenzia svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità», corrisponde al nome commerciale finora usato per l'agenzia nazionale «Fondazione svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità» (FPSM). L'attuale marchio «Movetia» diventa così il nome ufficiale abbreviato del nuovo istituto di diritto pubblico.

Art. 2 Obiettivi

Gli obiettivi sovraordinati di Movetia si desumono dalle relative leggi federali, nel quadro delle quali le vengono delegati determinati compiti di attuazione: la *LCMIF* è la base per la promozione della cooperazione e della mobilità internazionali nella formazione; la *legge sulle lingue* (LLing; RS 441.1) costituisce la base per promuovere lo scambio nazionale nella formazione scolastica, la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche e il consolidamento della coesione interna del Paese, mentre la *legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche* (LPAG; RS 446.1) pone le fondamenta per gli scambi e la mobilità dei giovani nel settore extrascolastico a livello nazionale e internazionale, ampliando così il campo d'applicazione dei primi due obiettivi menzionati anche al settore extrascolastico.

A complemento di questi obiettivi che poggiano su atti normativi federali separati, occorre sancire in modo esplicito come obiettivo trasversale, direttamente nella disposizione organizzativa, che con l'agenzia nazionale la Confederazione sostiene anche i Cantoni nelle loro attività di scambio e mobilità e garantisce il coordinamento federale e cantonale. Tale obiettivo è qui formulato molto genericamente e può servire a diverse attività di Movetia, fra cui compiti di coordinamento e

promozione generali nel quadro delle attività che le sono affidate dalla Confederazione e che vanno anche a vantaggio dei Cantoni, come pure attività di sostegno specifiche realizzate su mandato separato dei Cantoni o affidate come compito da questi ultimi e indennizzate tramite contributi a copertura dei costi. Contrariamente alle relative disposizioni dell'articolo seguente concernenti i compiti (v. in particolare art. 3 cpv. 5), questo obiettivo non ha implicazioni dirette per quanto riguarda le modalità di finanziamento dell'agenzia nazionale.

Un eventuale obiettivo di sostegno per le scuole svizzere all'estero tramite l'assunzione e il distaccamento di persone con un'abilitazione svizzera all'insegnamento dovrebbe essere integrato in questo articolo con una revisione parziale della legge qualora si volessero affidare a Movetia compiti di questo tipo.

Gli obiettivi sono tutti accomunati dal fatto di rientrare nel settore politico della promozione degli scambi e della mobilità che, vista la ripartizione dei compiti all'interno della Confederazione e fra Confederazione e Cantoni, ha carattere trasversale. Il mandato conferito a Movetia con compiti in tal senso è dunque coerente a livello tematico, consente una migliore visione d'insieme e un migliore coordinamento fra i diversi settori parziali e corrisponde così al ruolo che la Confederazione e i Cantoni hanno previsto per l'agenzia nazionale conformemente alla strategia per gli scambi e la mobilità.

Art. 3 Compiti

Cpv. 1: in quanto agenzia nazionale, Movetia deve occuparsi globalmente di compiti di attuazione essenziali nel settore della promozione degli scambi e della mobilità per attività nazionali, ma anche internazionali.

I compiti di cui alle lettere a – c (che, secondo la LCMIF, la Confederazione deve delegare a un'agenzia nazionale) sono da posizionare nel settore internazionale. Si tratta sostanzialmente di avviare un'associazione della Svizzera ai programmi di formazione dell'Unione europea oppure, in alternativa, di avviare programmi federali indipendenti («soluzione svizzera»), ivi incluse le necessarie misure di accompagnamento. Fra le questioni pratiche relative all'attuazione rientrano in particolare i compiti di informazione e promozione, la consulenza fornita ai richiedenti, la ricezione e l'esame delle domande, la decisione e la gestione dei contributi federali, l'esame di rapporti sui progetti, la valutazione e la divulgazione di risultati e buone pratiche nonché la verifica dell'efficacia.

L'attuazione delle misure per promuovere la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche di cui alla lettera d costituiscono analoghi compiti federali a livello nazionale che, stando alla legge sulle lingue, possono essere delegati. I compiti concreti legati all'attuazione sono paragonabili ai compiti già menzionati nel settore internazionale. L'attuazione dello scambio di informazioni ed esperienze nel settore degli scambi giovanili e lo sviluppo di competenze conformemente alla lettera e riguardano sia il livello nazionale che quello internazionale e i relativi mandati vengono assegnati dalla Confederazione in conformità con la LPAG.

I compiti finora citati sono già svolti dall'agenzia nazionale (lett. a – e). Se in futuro Movetia assumerà anche compiti nel settore delle scuole svizzere all'estero – in particolare assunzione e distaccamento nelle scuole svizzere all'estero di persone con un'abilitazione svizzera all'insegnamento –, tali compiti dovranno essere riportati in questo capoverso mediante una revisione parziale della legge.

Cpv. 2: fino ad oggi, visto il suo status di fondazione di diritto privato, all'agenzia nazionale non hanno potuto essere affidate competenze decisionali per la concessione di contributi federali in tutti i settori. Di conseguenza, mentre i lavori preliminari e di evasione spettavano all'agenzia nazionale, le decisioni di sussidio continuavano a essere prese, almeno in parte, dagli uffici competenti. Al fine di una maggiore separazione fra compiti operativi e compiti politico-strategici e di una sua più ampia autonomia decisionale, l'agenzia nazionale deve acquisire la necessaria competenza decisionale. La possibilità di delegare tale competenza viene ora sancita nella legge sulle lingue; nella LCMIF è già stata prevista con la revisione totale del 2020 e viene precisata in riferimento alla legge Movetia (v. allegato dell'avamprogetto).

Cpv. 3: l'esperienza dell'agenzia nazionale in materia di scambi e mobilità deve essere sfruttata ai fini della preparazione degli atti normativi della Confederazione nei settori in cui l'agenzia stessa assume dei compiti.

Cpv. 4: in futuro, in virtù della funzione di coordinamento che l'agenzia ricoprirà a livello nazionale in relazione agli scambi e alla mobilità, e per sfruttare eventuali sinergie, il Consiglio federale potrà affidare a Movetia, dietro compenso, anche compiti in questo settore.

Cpv. 5: oltre ai compiti che le sono affidati dalla Confederazione, Movetia può anche svolgere attività specifiche di sostegno a favore dei Cantoni. In generale, l'agenzia nazionale deve sostenere i Cantoni nell'organizzazione e nell'attuazione di attività di scambio e mobilità che rientrano nella sua sfera di competenza, potenzialmente a tutti i livelli formativi e a complemento delle attività promosse dalla Confederazione. Di norma si tratterà di attività amministrative di ausilio, per esempio di gestione di progetti, servizi di consulenza o organizzazione di eventi. Queste attività di sostegno possono essere svolte da Movetia sulla base di mandati, per i quali i Cantoni devono versare contributi a copertura dei costi. Non è però escluso che i Cantoni affidino a Movetia anche compiti sovrani nel settore degli scambi e della mobilità. In questo caso la delega deve avvenire in virtù di una corrispondente base legale cantonale e i Cantoni devono indennizzare completamente lo svolgimento del compito.

Per garantire quanto più possibile il coordinamento e la coerenza delle misure nel settore degli scambi e della mobilità a livello nazionale, i Cantoni, se necessitano di sostegno nelle loro attività, devono sempre rivolgersi in via prioritaria all'agenzia nazionale.

Art. 4 Cooperazione

Cpv. 1: una funzione essenziale svolta da Movetia è il coordinamento nazionale nel settore degli scambi e della mobilità. Essa collabora a livello nazionale con gli attori del settore e, ove possibile, li include nelle sue attività. Si tratta ad esempio di uffici per gli scambi oppure di responsabili cantonali o universitari incaricati, fra l'altro, di informare i gruppi target in merito alle varie offerte, di incoraggiarli a parteciparvi e di sostenerli. Offrono occasioni di scambio e mobilità a livello nazionale e internazionale anche diverse organizzazioni private, come per esempio AFS, l'associazione Visite o ICYE (organizzazione internazionale per gli scambi culturali tra i giovani). Inoltre, per la promozione degli scambi, sono attivi anche molti gruppi d'interesse come l'associazione mantello Intermundo. Lo scopo è armonizzare e sfruttare le sinergie fra attori statali e privati nel promuovere e attuare gli scambi e la mobilità in Svizzera. Anche la cooperazione e il coordinamento con gli attori esteri, per esempio con le agenzie nazionali di altri Paesi, è un compito fondamentale per lo svolgimento del mandato. Movetia deve continuare a esercitare queste funzioni: pertanto, nel quadro della sua autonomia istituzionale, deve cercare la collaborazione con organizzazioni e istituti analoghi.

Cpv. 2: per adempiere i propri compiti a livello internazionale, l'agenzia nazionale deve anche poter cooperare in modo sistematico con organizzazioni e associazioni di rilievo. A titolo di esempio si possono citare gli istituti, gli organi e le organizzazioni dell'Unione europea. Per la Svizzera, essere rappresentata dall'agenzia nazionale in questo contesto è importante specialmente quando assumono un ruolo di primo piano i compiti di attuazione o di coordinamento transfrontaliero fra le agenzie nazionali di diversi Paesi. La rappresentanza del nostro Paese a livello politico o specialistico nel perseguimento delle politiche nazionali deve invece continuare a essere garantita dai rispettivi uffici federali o dalla CDPE, a seconda delle loro competenze.

Art. 5 Organi

Movetia dispone degli organi previsti dai principi sul governo d'impresa per gli istituti di diritto pubblico della Confederazione, ossia un consiglio d'amministrazione, una direzione e un ufficio di revisione.

Art. 6 Consiglio d'amministrazione: composizione, nomina e organizzazione

Le disposizioni per il consiglio d'amministrazione di Movetia corrispondono a quelle previste in generale per i consigli d'amministrazione degli istituti di diritto pubblico della Confederazione, conformemente alla legge modello per gli istituti che offrono prestazioni di carattere monopolistico. Fa eccezione solamente la disposizione sul diritto di proposta della CDPE per tre membri del consiglio d'amministrazione (cpv. 3).

Cpv. 1: il consiglio d'amministrazione è composto al massimo da sette membri. Ciò permette di garantire una rappresentanza equilibrata dei diversi settori formativi e gruppi di attori coinvolti nella

politica di promozione nel settore degli scambi e della mobilità. In questo modo, inoltre, il consiglio d'amministrazione rimane agile e capace di prendere decisioni di gestione in tempi brevi. Il numero dispari dei membri è volto a evitare situazioni di stallo nella presa di decisioni. I membri devono essere indipendenti.

Cpv. 2: i candidati alla nomina nel consiglio d'amministrazione devono dichiarare al Consiglio federale le loro relazioni d'interesse. Chi si rifiuta di indicarle non può essere nominato.

Cpv. 3: la CDPE svolge un ruolo centrale nel garantire il coinvolgimento dei Cantoni nella gestione strategica dell'agenzia nazionale; in generale rappresenta e coordina gli interessi di politica formativa dei Cantoni anche nel settore degli scambi e della mobilità. Il principio della collaborazione dei Cantoni nella gestione dell'agenzia (art. 1 cpv. 1) è concretizzato in particolare dal conferimento alla DFPE del diritto di proporre tre membri al consiglio d'amministrazione. In questo modo i Cantoni hanno la possibilità di raccomandare dei membri che rappresentino le loro vedute e i loro interessi politici. La richiesta di nomina deve essere coordinata e consolidata fra gli organi della CDPE e infine presentata formalmente al Consiglio federale. A monte sono tuttavia richieste una concertazione e una buona comunicazione fra la Confederazione e la CDPE: solo in questo modo è possibile garantire la rappresentanza equilibrata di cui sopra.

Cpv. 4: sebbene la nomina avvenga da parte del Consiglio federale, il contratto dei membri del consiglio d'amministrazione è stipulato con Movetia in quanto istituto ed è retto dal diritto pubblico. Il Consiglio federale stabilisce il compenso che Movetia deve versare ai membri del consiglio d'amministrazione e le altre condizioni contrattuali. A tal fine si basa sulle prescrizioni dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri¹². Gli onorari decisi dal Consiglio federale per i membri del consiglio d'amministrazione sono oggetto del rapporto annuo sulla retribuzione dei quadri. Fatta eccezione per l'articolo 6a, la LPers non si applica ai consigli d'amministrazione.

Cpv. 5: i membri del consiglio d'amministrazione sono tenuti a salvaguardare gli interessi di Movetia, ivi inclusi gli interessi e gli obiettivi della Confederazione conformemente all'articolo 2. Rientrano nell'obbligo di lealtà anche l'obbligo di diligenza, l'obbligo di segretezza e la gestione dei conflitti d'interesse.

Cpv. 6: le relazioni d'interesse dei membri del consiglio d'amministrazione che sorgono dopo la nomina devono essere compatibili con le loro funzioni presso Movetia. Il consiglio d'amministrazione è corresponsabile di fronte al Consiglio federale e deve pertanto monitorare e valutare costantemente le relazioni d'interesse dei suoi membri. Questi ultimi possono essere destituiti se mantengono una relazione d'interesse non compatibile con la loro funzione, se non dichiarano tutte le relazioni d'interesse al momento della nomina o se non ne comunicano il cambiamento durante il loro mandato.

Cpv. 7: i membri del consiglio d'amministrazione non sono tenuti al segreto d'ufficio ai sensi della LPers (art. 22). Viene quindi inserita un'apposita disposizione nel presente atto normativo.

Art. 7 Consiglio d'amministrazione: compiti

Anche per quanto riguarda i compiti del consiglio d'amministrazione di Movetia, vengono interamente riprese le disposizioni della legge modello, con poche eccezioni.

Lett. a: Movetia, come istituto che fornisce innanzitutto prestazioni di carattere monopolistico, viene gestita per mezzo di obiettivi strategici. L'attuazione degli obiettivi strategici interni all'azienda compete al consiglio d'amministrazione, che deve fissare preventivamente i metodi e i criteri in base ai quali intende valutare l'attuazione interna di questi obiettivi. A tal fine si basa sui criteri e sugli indicatori fissati in precedenza. In questo modo, nel quadro del suo compito di vigilanza, il Consiglio federale dispone delle informazioni necessarie per poter valutare il raggiungimento degli obiettivi strategici in base ai medesimi criteri.

Lett. b: nel regolamento di organizzazione il consiglio d'amministrazione disciplina, fra le altre cose, le premesse in base alle quali la direzione può assumere la competenza decisionale di Movetia, la comunicazione (rappresentanza) di Movetia verso l'esterno o la sua organizzazione interna e i processi in relazione con i suoi compiti (per es. costituzione di commissioni speciali). Da notare che,

¹² RS 172.220.12

per quanto riguarda i compiti non delegabili, le disposizioni non comportano alcuna limitazione di responsabilità del consiglio d'amministrazione.

Lett. c: il consiglio d'amministrazione prende tutti i provvedimenti necessari a livello organizzativo e regolatorio per prevenire i conflitti d'interesse. Concretamente, ciò può tradursi in apposite disposizioni del regolamento di organizzazione, nell'emanazione di disposizioni comportamentali nell'ordinanza sul personale, in un codice di condotta, in direttive comportamentali o in altri strumenti simili. Hanno la stessa importanza del disciplinamento giuridico anche l'informazione, la formazione e la sensibilizzazione continue del personale.

Nel disciplinamento in materia occorre imperativamente includere l'obbligo informativo dei membri del consiglio d'amministrazione e della direzione nel caso si verificasse un conflitto d'interesse. I membri del consiglio d'amministrazione devono quindi informare in modo tempestivo ed esaustivo il presidente su eventuali conflitti d'interesse. Se il presidente stesso si trovasse in una situazione di conflitto d'interesse, lo scambio di informazioni deve avvenire con il vicepresidente. Il regolamento di organizzazione precisa anche se trasmettere sempre – o solo in determinati casi – l'informazione all'intero consiglio d'amministrazione.

Il destinatario delle informazioni designato nel regolamento deve prendere i provvedimenti necessari a tutela degli interessi di Movetia.

Per i membri dei quadri superiori di Movetia valgono le disposizioni sulle occupazioni accessorie dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri (art. 11 dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri), che disciplinano l'obbligo di annuncio di occupazioni accessorie remunerate, l'obbligo di consegna del reddito che ne risulta e l'eventuale approvazione del Consiglio federale, se necessaria. Per mezzo del rapporto di gestione annuale o di un organo di informazione simile, i membri del consiglio d'amministrazione informano in modo esaustivo in merito alla loro appartenenza ad organi analoghi di altre aziende e istituti della Confederazione (v. anche art. 6 cpv. 6).

Lett. d: il consiglio d'amministrazione è tenuto a emanare un regolamento sull'accettazione e sulla gestione di mezzi finanziari di terzi. Il regolamento può per esempio disciplinare l'acquisizione di tali mezzi finanziari, le premesse e le condizioni quadro per i progetti da realizzare o i posti da finanziare con i fondi di terzi, nonché la pianificazione finanziaria, ivi compresa la valutazione sulle spese successive e le competenze. Queste disposizioni valgono per tutti i sottosettori di Movetia e i suoi rappresentanti. I fondi di terzi sono ammessi se hanno ripercussioni positive sullo svolgimento dei compiti (p. es. promozione di competenze specialistiche o creazione di sinergie nel settore degli scambi e della mobilità). Occorre però fermarsi quando i fondi di terzi comportano un rischio di infrangere disposizioni di legge e quando sono messe a rischio l'indipendenza, la credibilità, la reputazione, il conseguimento degli obiettivi o l'adempimento dei compiti di Movetia o di singoli attori (p. es. nei casi di conflitti d'interesse).

Lett. e: il consiglio d'amministrazione ha la competenza di emanare una propria ordinanza sul personale per Movetia, sottoponendola però all'approvazione del Consiglio federale (v. commento all'art. 10).

Lett. f: alla luce dell'importanza centrale e delle responsabilità del direttore di Movetia (in particolare funzione decisionale e rappresentanza verso l'esterno), la costituzione e la risoluzione del rapporto di lavoro del direttore sono subordinate all'approvazione del Consiglio federale. Non sono possibili la nomina e la destituzione del direttore solo per opera del consiglio d'amministrazione, mentre rimangono di competenza esclusiva del consiglio d'amministrazione le modifiche contrattuali.

Lett. h: la vigilanza del consiglio d'amministrazione include anche un diritto di impartire istruzioni e il diritto di avocazione, che prevede a sua volta l'emanazione di decisioni. Nel regolamento di organizzazione il consiglio d'amministrazione disciplina quali competenze intende assumere direttamente nell'emanazione di decisioni e quali casi o competenze delega invece alla direzione. Visto l'elevato numero di decisioni sulla concessione di contributi federali adottate nel corso dell'anno nel quadro dei programmi di promozione di Movetia, si ritiene giudiziosa la delega delle rispettive competenze alla direzione.

Lett. i: come tutte le aziende e gli istituti della Confederazione, Movetia è tenuta a predisporre un'adeguata gestione dei rischi. Le disposizioni in merito vanno definite negli obiettivi strategici. Le informazioni corrispondenti riportate nella relazione annuale sono verificate dall'ufficio di revisione. L'adeguatezza del sistema (esigenze minime) è precisata negli obiettivi strategici. Movetia deve

poter identificare i propri rischi aziendali, trarne le relative conseguenze e fornire al proprietario le informazioni necessarie affinché quest'ultimo possa adeguare le proprie disposizioni e la propria gestione dei rischi. Vanno prese misure appropriate sia da parte di Movetia sia da parte della Confederazione (proprietario) per eliminare o quantomeno ridurre i rischi.

Lett. j: le prescrizioni che il consiglio d'amministrazione deve osservare per costituire e impiegare le riserve provengono da norme contabili riconosciute e applicate, dalle norme per la costituzione delle riserve secondo l'articolo 17 e dalle decisioni del Consiglio federale. La decisione del consiglio d'amministrazione sulla costituzione e sull'impiego delle riserve deve essere approvata dal Consiglio federale nel quadro dell'approvazione del consuntivo e dell'impiego dell'utile, dell'approvazione del rapporto di gestione di Movetia e della decisione di scarico del consiglio d'amministrazione.

Lett. k: il consiglio d'amministrazione approva il preventivo e lo inoltra insieme alla proposta di indennità della Confederazione all'ufficio preposto, incaricato dal dipartimento responsabile di preparare gli affari del proprietario.

Lett. l: l'approvazione del rapporto di gestione e il scarico del consiglio d'amministrazione spettano al Consiglio federale. Non appena il rapporto di gestione è stato approvato, il consiglio d'amministrazione lo rende accessibile pubblicandolo in un luogo appropriato, per esempio sulla homepage di Movetia.

Lett. m: il consiglio d'amministrazione di Movetia è un datore di lavoro ai sensi del diritto previdenziale e assume i compiti corrispondenti. Il contratto di affiliazione alla cassa di previdenza della Confederazione (PUBBLICA) deve essere firmato da tutti i datori di lavoro affiliati. Nella fattispecie, in quanto parte contraente spetta al consiglio d'amministrazione firmare il contratto.

Art. 8 Direzione

La direzione è l'organo operativo di Movetia e adempie tutti i compiti legati a questa funzione, oltre ai compiti che non sono affidati a un altro organo. Esegue le decisioni del consiglio d'amministrazione e risponde a quest'ultimo della loro corretta applicazione. La direzione deve impostare la gestione sugli obiettivi strategici.

Va poi menzionata l'emanazione di decisioni, in particolare per quanto riguarda l'assegnazione di contributi federali nel quadro della promozione degli scambi e della mobilità a livello nazionale e internazionale. Le decisioni devono corrispondere alle disposizioni del regolamento di organizzazione, alle disposizioni del diritto federale per i diversi ambiti di promozione (leggi federali che disciplinano le decisioni conformemente all'art. 3 cpv. 2 e relative ordinanze) e, in generale, alla legge sui sussidi. Questa competenza decisionale della direzione è disciplinata nel regolamento di organizzazione del consiglio d'amministrazione; da notare che il consiglio d'amministrazione e la direzione non possono ignorare le disposizioni federali in materia di decisioni. Anche gli altri dettagli dell'organizzazione e i processi lavorativi sono definiti nel suddetto regolamento.

Art. 9 Ufficio di revisione

Cpv. 1: Movetia è un istituto che fornisce innanzitutto prestazioni di carattere monopolistico. Il Consiglio federale ha quindi la competenza di nominare e revocare l'ufficio di revisione esterno. La nomina parte di norma da una proposta del consiglio d'amministrazione. L'ufficio di revisione ha il compito sovraordinato di verifica del conto annuale in base ai principi del diritto della società anonima. Le sue funzioni e i suoi compiti non vanno confusi con le competenze del Controllo federale delle finanze, che è l'organo supremo di vigilanza finanziaria della Confederazione (vigilanza finanziaria, incluse le verifiche della redditività secondo la legge del 28 giugno 1967¹³ sul controllo delle finanze).

Cpv. 2: si rimanda in modo dinamico alla regolamentazione del diritto della società anonima affinché il regolamento segua in modo automatico gli sviluppi del diritto privato. Il rapporto giuridico fra Movetia e l'ufficio di revisione è di diritto privato. Poiché Movetia non è una società anonima retta dal diritto privato, valgono per analogia le disposizioni sulla revisione ordinaria (art. 728b segg. CO). L'ufficio di revisione è tenuto a salvaguardare il segreto (cfr. art. 730b cpv. 2 CO).

¹³ RS 614.0

Cpv. 3 e 4: va sottoposta a verifica, oltre al conto annuale, anche una parte della relazione annuale di Movetia. L'ufficio di revisione deve quindi verificare la relazione annuale e presentare in proposito un rapporto esaustivo in base ai seguenti punti: eventuali contraddizioni rispetto al conto annuale, attuazione di una gestione dei rischi adeguata ed eventuali contraddizioni nell'ambito dei rapporti sul personale. L'ufficio di revisione deve segnalare al consiglio d'amministrazione e al Consiglio federale eventuali contraddizioni fra il conto annuale e la relazione annuale. Verifica inoltre se il consiglio d'amministrazione ha preso in considerazione e valutato materialmente i rischi, senza però procedere direttamente alla verifica di tali rischi. Lo stesso vale per la rendicontazione sul numero di equivalenti a tempo pieno nella relazione annuale; anche in questo caso l'ufficio di revisione non procede a una verifica materiale. La revisione di questi passaggi della relazione annuale ha il solo scopo di evitare eventuali scostamenti rispetto al rapporto sul personale del Consiglio federale e al rapporto sul raggiungimento degli obiettivi strategici nel settore del personale.

Cpv. 5: per analogia con l'articolo 697a capoverso 1 CO, il Consiglio federale ha il diritto di chiedere una verifica speciale senza tuttavia che debbano essere rispettate le premesse del diritto della società anonima o le disposizioni di procedura per una verifica speciale. Il Consiglio federale stabilisce il contenuto e la portata della verifica. Movetia deve collaborare da tutti i punti di vista e sostenere i costi di questo provvedimento di vigilanza.

Art. 10 Condizioni di assunzione

Per tutti i collaboratori di Movetia (direzione inclusa) valgono le disposizioni della LPers. Poiché la direzione e l'insieme del personale sono assoggettati alla LPers, sono applicabili in particolare le disposizioni di quest'ultima sul segreto d'ufficio (art. 22 LPers) e sull'obbligo di denuncia (art. 22a LPers). In quanto istituto di diritto pubblico, Movetia ha lo stesso status dei datori di lavoro, conformemente all'articolo 3 capoverso 2 LPers. Il consiglio d'amministrazione di Movetia è autorizzato secondo l'articolo 37 capoverso 3^{bis} LPers, nel quadro delineato dalla LPers e dall'ordinanza quadro LPers, a emanare una propria ordinanza sul personale sotto forma di disposizioni d'esecuzione alla LPers. Questa ordinanza costituisce uno statuto sul personale di diritto pubblico. Il consiglio d'amministrazione deve comunque sottoporla al Consiglio federale per approvazione. Durante la procedura di approvazione il Consiglio federale non può modificare tale ordinanza, ma solamente negare l'approvazione in toto e restituirla al consiglio d'amministrazione per modifica. L'approvazione ha quindi carattere costitutivo. Grazie a questa competenza di approvazione il Consiglio federale può gestire Movetia dal punto di vista della politica sul personale e finanziaria.

L'attuale sistema salariale per il personale della FPSM è ispirato a quello del Cantone di Berna. La futura ordinanza sul personale deve offrire condizioni salariali almeno pari.

Art. 11 Cassa pensioni

Tutti i collaboratori di Movetia devono essere assicurati presso PUBLICA. Analogamente a quanto avviene per il personale della SUFFP¹⁴, si tratta di un'affiliazione alla cassa di previdenza della Confederazione, come di prassi per gli istituti che forniscono prestazioni di carattere monopolistico. Ne consegue che, in qualità di datore di lavoro, Movetia è gestita dal Consiglio federale per quanto riguarda sia le disposizioni sul personale sia gli obblighi in materia di previdenza. Approvando il contratto di affiliazione il Consiglio federale esercita una gestione diretta su Movetia in quanto datore di lavoro nel settore della previdenza professionale.

Art. 12 Finanziamento

Per le attività di sostegno nel settore degli scambi e della mobilità che Movetia svolge per i Cantoni su loro mandato o per adempiere compiti da essi delegati, l'agenzia deve essere indennizzata da questi ultimi. I contributi e le indennità dei Cantoni devono coprire completamente i costi di queste attività. Il finanziamento può includere anche fonti esterne.

Art. 13 Indennità della Confederazione

Le indennità della Confederazione comprendono i fondi che Movetia impiega per l'attuazione delle misure di promozione e che, per la maggior parte, vengono assegnate ai beneficiari come contributo di promozione della Confederazione. I contributi possono essere assegnati sia a istituti o

¹⁴ Scuola universitaria federale per la formazione professionale

organizzazioni sia a singole persone. Se i beneficiari finali dei contributi assegnati in virtù della LCMIF sono singole persone, queste ultime di norma non ricevono il contributo federale direttamente dall'agenzia nazionale, bensì tramite un istituto o un'organizzazione che inoltra la relativa richiesta e trasmette in seguito i contributi in base a criteri predefiniti (cfr. in particolare art. 4 cpv. 3 LCMIF).

Le indennità della Confederazione coprono anche i mezzi finanziari necessari per il funzionamento di Movetia nello svolgimento dei compiti che le sono stati affidati dalla Confederazione (costi indiretti o overhead). Fra questi rientrano i costi per il personale e il materiale, inclusi i costi dei locali di Movetia. Al momento l'agenzia nazionale ha sede in un immobile privato e l'affitto è a carico della Confederazione.

Art. 14 Mezzi finanziari di terzi

In quanto centro di competenza nazionale nel settore degli scambi e della mobilità, Movetia deve anche offrire prestazioni a terzi e poter essere pagata per i propri servizi. Può trattarsi di attività specifiche di promozione per attori statali, associazioni, aziende o privati che vanno oltre l'offerta di sostegno federale o cantonale, oppure che la completano. Queste attività di Movetia sono considerate prestazioni commerciali (v. art. 22).

Deve essere possibile anche l'accettazione di liberalità di terzi non vincolate ad attività specifiche, per esempio di doni o donazioni con lo scopo di sostenere gli scambi e la mobilità.

Art. 15 Rapporto di gestione

Oltre al rapporto annuale sul raggiungimento degli obiettivi strategici, fra gli strumenti di rendicontazione principali del consiglio d'amministrazione occorre menzionare il rapporto di gestione annuale. Quest'ultimo comprende in particolare gli aspetti finanziari e di personale dell'agenzia nazionale. Il rapporto di gestione e il rapporto sul raggiungimento degli obiettivi strategici costituiscono la base per il rapporto annuale del Consiglio federale al Parlamento nel quadro del governo d'impresa della Confederazione.

Art. 16 Presentazione dei conti

I principi e gli standard usuali per gli istituti di diritto pubblico della Confederazione valgono anche per Movetia. Le disposizioni sulla presentazione dei conti corrispondono integralmente a quelle della legge modello.

Cpv. 1 e 2: deve essere possibile realizzare senza un onere sproporzionato il consolidamento totale previsto all'articolo 55 della legge federale del 7 ottobre 2005¹⁵ sulle finanze della Confederazione (LFC). Nel presente capoverso vanno quindi ripresi i principi essenziali della presentazione dei conti secondo la LFC. I principi menzionati riprendono quelli di cui all'articolo 958c CO.

Cpv. 3: questa disposizione corrisponde all'articolo 48 capoverso 1 LFC e verte su principi contabili riconosciuti come IPSAS, IFRS, US GAAP e Swiss GAAP FER94. Fatto salvo il capoverso 6, il consiglio d'amministrazione di Movetia stabilisce il principio riconosciuto per la presentazione dei conti. Deve informare in via preventiva il Consiglio federale, anche in caso di cambiamento di tale principio. Solo in questo modo il Consiglio federale può intervenire tempestivamente (v. cpv. 6) laddove la decisione del principio da adottare dovesse causare effetti indesiderati sul finanziamento dell'istituto.

Cpv. 4: nell'allegato devono essere espressamente indicate le norme d'iscrizione a bilancio e di valutazione derivanti dai principi contabili riconosciuti (cpv. 3) e da eventuali prescrizioni del Consiglio federale in materia di presentazione dei conti (cpv. 6).

Cpv. 5: i principi della verità dei costi e della trasparenza riguardo ai diversi movimenti di tesoreria, differenziati in base alle diverse entrate di Movetia, richiedono che una presentazione dei conti impostata di conseguenza.

Cpv. 6: il Consiglio federale può emanare disposizioni di ordinanza sulla presentazione dei conti e obbligare Movetia a utilizzare un determinato principio riconosciuto. È anche ipotizzabile che, nell'interesse della Confederazione o di terzi, il Consiglio federale limiti determinati diritti di scelta

¹⁵ RS 611.0

conferiti dal principio in questione, decidendo in vece del consiglio d'amministrazione (p. es. prescrivendo a Movetia il metodo di valutazione da adottare fra i due esistenti). Diversamente da quanto avviene per il diritto privato, il Consiglio federale può anche prescrivere a Movetia di scostarsi da un principio riconosciuto per la presentazione dei conti oppure di integrare tale principio. Questa procedura verrà adottata in particolare quando l'applicazione del principio corrispondente potrebbe avere ripercussioni negative per la Confederazione (difficoltà nel consolidamento con la Confederazione, aumento degli obblighi di previdenza con obbligo di rifinanziamento, altri obblighi di ricapitalizzazione) o per altri soggetti (come p. es. costi più elevati non giustificati dall'interesse pubblico). In questi casi, oppure nel caso della costituzione delle riserve, il Consiglio federale si riserva di emanare prescrizioni che si scostano dai principi riconosciuti per la presentazione dei conti.

Art. 17 Riserve

Cpv. 1 e 2: Movetia, come altri istituti della Confederazione, deve avere la possibilità di costituire riserve. Alle riserve possono essere destinate anche le liberalità di terzi. La costituzione di riserve e la definizione della loro destinazione vincolata necessitano di una base legale. Poiché Movetia è finanziata prevalentemente tramite le indennità della Confederazione, l'ammontare massimo delle riserve per anno contabile è fissato al sette per cento dei ricavi operativi. Si tratta di un limite massimo volutamente basso rispetto ad altri istituti federali, visto il debole rischio commerciale di Movetia (a titolo comparativo: SUFFP - 10 % del ricavo operativo; Innosuisse – 10 % del budget annuo). La costituzione e l'impiego delle riserve sono decisi dal consiglio d'amministrazione di Movetia e sottostanno all'approvazione del Consiglio federale. Quest'ultima avviene nel quadro dell'approvazione del rapporto di gestione. Il consiglio d'amministrazione deve far sì che l'impiego delle riserve si svolga in modo conforme allo scopo. Inoltre, non è ammesso l'utilizzo delle riserve nel settore delle prestazioni commerciali, dato che sarebbe contrario al principio dei prezzi a copertura dei costi e al divieto di sovvenzionamento trasversale delle prestazioni.

Cpv. 3: Movetia deve poter usare le riserve per compensare le perdite commerciali: in relazione alle attività di promozione degli scambi e della mobilità sono per esempio ipotizzabili situazioni di cui deve rispondere Movetia e che potrebbero generare costi impreveduti. D'altra parte, le riserve devono permettere di finanziare progetti e investimenti. In una prospettiva interna, si intendono in tal senso importanti contributi una tantum che supererebbero il budget annuo di Movetia, per esempio per fornire un sostegno temporaneo a una nuova prestazione o procedere a un acquisto importante (p. es. nel settore IT). Potrebbe però anche trattarsi di progetti esterni, che devono essere finanziati rapidamente vista la loro importanza politica e il cui importo non può essere anticipato nel quadro del preventivo. Come esempio è possibile citare la *European Universities Initiative*: la possibilità di partecipare per gli attori svizzeri nel 2021 è stata annunciata solo all'ultimo, rendendo necessario mobilitare rapidamente fondi di sostegno supplementari.

Art. 18 Tesoreria

Rientrando fra le unità amministrative decentralizzate della Confederazione, Movetia può richiedere prestazioni specifiche all'Amministrazione federale delle finanze (AFF). In questo modo può, in particolare, accendere mutui a condizioni di mercato, sempreché ciò sia necessario per garantirne la liquidità. Movetia deve anche depositare presso la tesoreria la sua liquidità. Un contratto di diritto pubblico con l'AFF disciplina i dettagli.

Art. 19 Imposte

Cpv. 1: la Confederazione nonché i suoi istituti, aziende e fondazioni dipendenti sono esenti da qualsiasi imposta cantonale e comunale (art. 62d della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA). L'esenzione si applica solamente alle prestazioni non commerciali.

Cpv. 2: per l'imposizione da parte della Confederazione vale quanto segue: se Movetia porta avanti attività in un regime di concorrenza con operatori privati, queste attività sono soggette all'imposta sul valore aggiunto. Il legislatore ha deciso di non esentare dall'obbligo fiscale soggettivo dell'imposta preventiva la Confederazione e le sue aziende autonome; per tale motivo l'esenzione non si applica neppure in questo caso.

Cpv. 3: nel caso delle prestazioni che Movetia fornisce a terzi sulla base di un mandato (art. 22), si tratta di prestazioni commerciali il cui eventuale utile è imponibile. Di norma si tratta tuttavia di compiti

per i quali viene corrisposto un prezzo a copertura dei costi e che, di conseguenza, non generano un utile commerciale.

Art. 20 Obiettivi strategici

Cpv. 1: come nel caso degli altri istituti di diritto pubblico della Confederazione, lo strumento più importante per la gestione politico-strategica di Movetia sono gli obiettivi strategici del Consiglio federale, che vengono sempre fissati per un quadriennio. Questi obiettivi definiscono per Movetia direttive relative all'azienda e ai compiti sul medio termine, nel quadro degli obiettivi e dei compiti ai sensi della presente legge. Gli obiettivi sono vincolanti per il consiglio d'amministrazione in quanto istanza responsabile dell'attuazione.

Nel caso concreto può trattarsi, per esempio, di obiettivi specifici per lo sviluppo della partecipazione alle attività di scambio e mobilità nazionali e internazionali, di obiettivi relativi all'orientamento strategico e all'impostazione di programmi di promozione o, ancora, di obiettivi di economia aziendale per il funzionamento di Movetia.

Cpv. 2 e 3: nella preparazione degli obiettivi strategici la partecipazione dei Cantoni è un elemento centrale per coinvolgerli nella gestione strategica di Movetia. Gli obiettivi strategici emanati dal Consiglio federale comprendono anche settori di competenza cantonale oppure settori la cui competenza è suddivisa fra Confederazione e Cantoni. Per quanto riguarda il primo caso, si tratta in particolar modo di settori nei quali i Cantoni affidano mandati o delegano compiti a Movetia, mentre il secondo caso si verifica quando, per esempio, gli obiettivi di promozione della Confederazione si concentrano su settori formativi sottoposti alla sovranità cantonale. È quindi fondamentale che i Cantoni possano esprimersi sugli obiettivi strategici a monte della decisione del Consiglio federale e che supportino tali obiettivi. Questa partecipazione deve avvenire anche tramite la CDPE, invitata a esprimere il proprio parere dal Consiglio federale in sede di preparazione degli obiettivi strategici. La CDPE deve fornire un parere consolidato con i Cantoni in particolare sugli obiettivi che riguardano da vicino, direttamente o indirettamente, le loro competenze o i loro interessi essenziali. Ciò avviene di norma per quanto riguarda i contenuti o l'impostazione e l'orientamento della politica di promozione, mentre gli obiettivi di economia aziendale di Movetia sono solitamente di competenza federale.

Il Consiglio federale deve considerare il più possibile le richieste dei Cantoni, senza che vengano però intaccate la sua competenza decisionale e la sua autonomia nell'adottare le scelte finali sugli obiettivi strategici. In quanto proprietario di Movetia, il Consiglio federale può prendere decisioni divergenti dal parere della CDPE, presentando tuttavia a quest'ultima, e quindi ai Cantoni, le motivazioni alla base di tali scostamenti se riguardano aspetti fondamentali. Questa modalità di coinvolgimento dei Cantoni e della CDPE nei processi decisionali del Consiglio federale è analoga al meccanismo che consente ai Cantoni di partecipare alle decisioni di politica estera della Confederazione conformemente all'articolo 4 della legge federale del 22 dicembre 1999¹⁶ concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione (LFPC).

Art. 21 Vigilanza

Cpv. 1: il Consiglio federale controlla, conformemente alle disposizioni particolari, le unità amministrative decentrate (art. 8 cpv. 4 LOGA¹⁷). Di conseguenza, la vigilanza di Movetia – che si concentra sulla direzione aziendale – spetta al Consiglio federale. Sono fatte salve le attribuzioni legali del Controllo federale delle finanze e l'alta vigilanza del Parlamento.

Cpv. 2: sono qui elencati i principali strumenti a disposizione del Consiglio federale per esercitare la sua funzione di vigilanza. L'elenco non è esaustivo. I dipartimenti responsabili devono poter delegare i colloqui con il proprietario agli uffici competenti. Questa delega viene definita formalmente, in via preventiva, nelle ordinanze sull'organizzazione del DEFR e del DFI.

Cpv. 3: il Consiglio federale è autorizzato da Movetia (e in particolare dal consiglio d'amministrazione) a richiedere in ogni momento anche informazioni scritte e rapporti, laddove ciò sia necessario all'adempimento dei suoi compiti di vigilanza. Il Consiglio federale (o i dipartimenti responsabili) possono dunque consultare i documenti aziendali dell'istituto e richiedere informazioni sull'attività allo scopo di verificare, fra le altre cose, il raggiungimento degli obiettivi strategici. Il

¹⁶ RS 138.1
¹⁷ RS 172.010

Consiglio federale può inoltre ordinare rapporti di verifica all'ufficio di revisione (v. art. 9 cpv. 5) e ha accesso ai rapporti sui risultati della verifica dell'ufficio di revisione (v. art. 9 cpv. 4) e del Controllo federale delle finanze (cfr. art. 14 cpv. 1^{bis} della legge sul controllo delle finanze).

Art. 22 Prestazioni commerciali

Cpv. 1: oltre ai compiti definiti per legge che le vengono trasmessi o affidati dalla Confederazione e dai Cantoni conformemente all'articolo 3, l'agenzia nazionale deve svolgere anche mandati di terzi nel settore degli scambi e della mobilità. Lo svolgimento di questi mandati è da intendersi come prestazione commerciale. I compiti che vi sono connessi devono tuttavia essere strettamente correlati ai compiti previsti dalla legge, non devono pregiudicarne l'adempimento e non devono richiedere mezzi finanziari supplementari di ampia portata né per il materiale né per il personale.

Cpv. 2: Movetia deve in particolare fornire prestazioni di ogni tipo per attori privati e pubblici, che permettano il supporto, l'organizzazione e l'attuazione di attività nel settore degli scambi e della mobilità. Se i mandati provengono da uffici federali, può trattarsi esclusivamente di attività amministrative di supporto, e non di compiti sovrani. Possono essere per esempio mandati legati a un progetto specifico di altri uffici federali i cui contenuti hanno un preciso riferimento al settore degli scambi e della mobilità. Si può citare a tal proposito il mandato della Direzione per lo sviluppo e la cooperazione (DSC), che – nel quadro di un mandato pilota della durata di 16 mesi – incaricava l'agenzia nazionale di avviare uno scambio fra attori della cooperazione internazionale e del sistema svizzero di formazione e di assicurare la creazione di una rete e il trasferimento di conoscenze fra gli esperti della formazione nei Paesi partner della DSC e gli specialisti del sistema scolastico elvetico. Lo svolgimento di questi mandati supplementari da parte dell'agenzia nazionale permette di sfruttare al meglio le competenze specifiche di cui dispone, le sue reti e le potenziali sinergie. In virtù dell'articolo 3 capoverso 4 sarebbe inoltre ipotizzabile che il Consiglio federale affidasse a Movetia compiti di questo tipo dietro compenso: in tal modo questi compiti non sarebbero più considerati prestazioni commerciali.

Cpv. 3: l'indennizzo delle prestazioni fornite a terzi deve almeno permettere di coprire i costi; eventuali utili aziendali sono imponibili (v. art. 19 cpv. 3). I mezzi finanziari che Movetia riceve dalla Confederazione e dai Cantoni per lo svolgimento dei suoi compiti e dei mandati pubblici conformemente all'articolo 3 non devono essere usati per il sovvenzionamento trasversale delle prestazioni commerciali.

Cpv. 4: per le prestazioni commerciali Movetia sottostà alle stesse disposizioni legislative previste per i prestatori privati.

Art. 23 Istituzione di Movetia

Come di consueto, spetta al Consiglio federale prevedere le misure transitorie. Fra queste rientrano in particolare il disciplinamento degli aspetti giuridici, finanziari e relativi al personale nel passaggio dalla FPSM e le disposizioni sulla creazione del nuovo istituto di diritto pubblico.

Cpv. 1 e 2: la decisione di sciogliere la Fondazione svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità (FPSM) è adottata a livello di legge; il momento dello scioglimento corrisponde a quello definito dal Consiglio federale per l'acquisizione della personalità giuridica di Movetia. Ciò rende superflua un'ulteriore decisione in materia dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni. L'istituzione di Movetia non costituisce una trasformazione di un'unità amministrativa esistente o di un'altra organizzazione in un istituto federale. Tuttavia, sul piano giuridico Movetia succede alla FPSM nel quadro di un processo di trasformazione analogo. La disposizione standard corrispondente viene dunque mantenuta.

Cpv. 3 e 5: i valori patrimoniali qui menzionati sono i beni patrimoniali della FPSM (v. anche cpv. 4 lett. b).

Cpv. 4: alla lettera b si precisa che, a livello formale, il Consiglio federale può concordare con la FPSM l'acquisizione dei beni patrimoniali di quest'ultima. Tali beni ammontano a circa 200 000 franchi e non vengono impiegati né per il finanziamento delle attività di promozione né per coprire le uscite aziendali. Sebbene, secondo lo statuto della FPSM, in caso di scioglimento della fondazione la restituzione del patrimonio alla fondatrice sia da escludersi, il patrimonio può essere trasferito a una persona giuridica che persegue scopi simili; il nuovo istituto soddisfa questo requisito. Movetia,

in quanto istituto di diritto pubblico, non deve disporre di un proprio patrimonio: per questo i valori trasferiti andranno a costituire la liquidità necessaria alla gestione di Movetia.

Art. 24 Art. 24 Trasferimento dei rapporti di lavoro del personale della FPSM

Cpv. 1: l'attuale personale della FPSM può essere ripreso dal nuovo istituto di diritto pubblico Movetia; i contratti di lavoro esistenti sono soggetti al diritto svizzero e saranno trasferiti conformemente alle disposizioni della legge speciale.

Cpv. 2–5: questa transizione non deve penalizzare gli attuali dipendenti della FPSM, che riceveranno un contratto di lavoro di diritto pubblico e il cui salario attuale sarà garantito per un anno. Le condizioni di assunzione di Movetia devono essere paragonabili a quelle della FPSM. I compiti di questa categoria di personale nell'ambito delle attività promozionali dovrebbero rimanere sostanzialmente invariati, anche se non possono essere fornite garanzie generali per quanto riguarda l'esatta funzione, il campo di lavoro, il luogo di lavoro o l'assegnazione. Gli anni di servizio prestati vengono accreditati, aspetto questo che risulta importante soprattutto nell'ottica della classificazione salariale.

Cpv. 6: ai fini della certezza del diritto, eventuali controversie inerenti al diritto del lavoro che dovessero sussistere tra i dipendenti di FPSM e il datore di lavoro al momento del trasferimento dei rapporti di lavoro sono giudicate in base al diritto previgente.

Art. 25 Datore di lavoro competente

Cpv. 1: Movetia è considerata il datore di lavoro competente per i beneficiari di rendite attualmente subordinati alla FPSM.

Cpv. 2: in qualità di datore di lavoro, Movetia è responsabile anche per le nuove rendite d'invalidità la cui origine risale al periodo di assunzione presso la FPSM.

Art. 26: Altre disposizioni transitorie

Durante un periodo di transizione il dipartimento competente può aggiornare mediante decisione, senza addebito di imposte o tasse, le iscrizioni nei registri (registro di commercio, registro fondiario, ecc.) che devono essere modificate in seguito all'istituzione di Movetia. La decisione funge da base per l'iscrizione.

Art. 27 Disposizioni d'esecuzione

Il Consiglio federale emana le necessarie disposizioni d'esecuzione sotto forma di ordinanza (ordinanza Movetia). Si tratta di disposizioni d'esecuzione relative alle disposizioni organizzative. Il consiglio d'amministrazione emana i regolamenti interni all'azienda (in particolare l'ordinanza sul personale).

Art. 28 Modifica di altri atti normativi

L'istituzione di Movetia e il trasferimento a quest'ultima di compiti federali secondo quanto previsto dall'avamprogetto di legge comportano cambiamenti di ordine materiale nella LCMIF e nella legge sulle lingue.

Art. 29 Referendum ed entrata in vigore

In base al capoverso 2 il Consiglio federale determina l'entrata in vigore. Le nuove disposizioni di legge entreranno in vigore insieme alle disposizioni d'esecuzione (ordinanza Movetia).

2.2 LCMIF

Art. 6

Le vigenti disposizioni LCMIF che regolano il trasferimento dei compiti di attuazione a un'agenzia nazionale, le modalità e i requisiti per la designazione di quest'ultima, le relative indennità e la vigilanza, diverranno in gran parte prive d'oggetto dal momento che questi aspetti saranno disciplinati nella legge Movetia. Resta iscritta nella LCMIF la competenza di Movetia per alcuni compiti di attuazione e per la concessione di sussidi nel campo d'applicazione della LCMIF. Per una descrizione precisa di questi compiti di attuazione e delle competenze decisionali, l'articolo rimanda alle disposizioni della legge Movetia. Si tratta in particolare dei compiti previsti all'articolo 3 capoverso 1 lettere a – c di quest'ultima, che riguardano l'attuazione di misure e la concessione di sussidi federali per la partecipazione della Svizzera a programmi di promozione internazionali e per l'attuazione di programmi di promozione avviati dalla Confederazione (art. 4 cpv. 1 lett. a e b LCMIF). Per quanto riguarda le misure di accompagnamento menzionate all'articolo 4 capoverso 1 lettera f LCMIF, il Consiglio federale definirà i compiti che intende trasferire a Movetia. In alcuni casi è opportuno che queste misure siano assunte direttamente dalla Confederazione o che siano affidate, dietro compenso, ad altre organizzazioni o istituti specializzati. Se le misure di accompagnamento sono affidate a Movetia, essa dovrebbe anche poter accordare i corrispondenti contributi a terzi, a condizione che una ripartizione dei compiti sia indicata.

2.3 Legge sulle lingue

Art. 14 cpv. 2, secondo periodo

Analogamente alla LCMIF, anche la legge sulle lingue sarà completata con una frase secondo cui l'Agenzia svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità (Movetia) è incaricata – conformemente alla legge Movetia – di assegnare i contributi federali per la promozione degli scambi in ambito scolastico. L'espressione «scambi in ambito scolastico» va intesa in senso ampio e designa gli scambi e la mobilità di allievi e docenti di tutti i livelli (compreso l'insegnamento speciale e la formazione professionale di base di livello secondario II) su scala nazionale, a scopo di formazione e in tutte le regioni linguistiche. I compiti di Movetia sono iscritti nell'ordinanza sulle lingue (OLing)¹⁸ e precisati in un mandato di prestazioni per ogni periodo di finanziamento.

3 Ripercussioni per la Confederazione

La trasformazione dell'agenzia nazionale da fondazione di diritto privato a istituto federale di diritto pubblico ha alcune conseguenze finanziarie che si traducono in un aumento dei costi una tantum e dei costi annuali ricorrenti.

3.1 Costi supplementari ricorrenti

I principali costi supplementari ricorrenti riguarderanno presumibilmente i costi d'esercizio di Movetia, che verranno indennizzati dalla Confederazione. La maggior parte dei costi d'esercizio è oggi imputabile ai costi per il personale del segretariato di Movetia (circa il 72 %; 4,15 dei 5,74 mio. di franchi all'anno secondo il preventivo 2022).

Costi per il personale dell'attuale segretariato

Il numero di equivalenti a tempo pieno di cui il segretariato necessita per adempiere i compiti che gli vengono affidati dipende in modo decisivo dall'entità e dalla natura delle misure di promozione condotte dalla Confederazione in un determinato periodo. Questi parametri non sono quindi legati né alla forma giuridica né all'organizzazione dell'agenzia nazionale, ma sono oggetto dei vari messaggi specifici in cui vengono richiesti i fondi per la politica di promozione della Confederazione nel settore degli scambi e della mobilità (in particolare il messaggio ERI, l'eventuale messaggio concernente i programmi dell'UE e il messaggio sulla cultura).

I costi per il personale sostenuti per equivalente a tempo pieno, invece, dipendono dal regolamento relativo ai salari del personale del segretariato e dalla soluzione scelta per la previdenza professionale. L'attuale regolamento salariale della FPSM si ispira a quello del Cantone di Berna. L'istituto di diritto pubblico Movetia sarà ora sottoposto alle disposizioni della LPers. Questo quadro generale permette tuttavia di elaborare per il personale del segretariato un regolamento individuale le cui disposizioni sui salari siano sostanzialmente paragonabili a quelle del regolamento vigente. Supponendo che l'effettivo del personale rimanga invariato, è improbabile che risultino aumenti significativi dei costi dovuti a maggiori costi salariali.

Per contro, il passaggio alla cassa pensioni PUBBLICA si ripercuoterà sui costi della previdenza professionale per Movetia come datore di lavoro. Secondo una prima stima del DEFR, se l'effettivo del personale rimarrà invariato (attualmente 39,6 equivalenti a tempo pieno), l'aumento dei contributi di previdenza comporterà un incremento dei costi del due per cento all'anno per il personale del segretariato, pari a un importo di circa 100 000 franchi l'anno.

Onorari del consiglio d'amministrazione di Movetia

Oltre all'impatto sui costi d'esercizio dell'agenzia nazionale, vanno considerati anche i nuovi costi ricorrenti sostenuti per gli onorari dei membri del consiglio d'amministrazione. Il loro importo è stabilito dal Consiglio federale. Considerati altri mandati analoghi (p. es. Pro Helvetia, SUFFP, Innosuisse), anch'essi basati sulla LPers e sulle relative disposizioni d'esecuzione, il DEFR stima che questi costi ammonteranno a un totale di circa 160 000 franchi all'anno in una prima fase intensiva di istituzione e transizione. Dopo la fase iniziale, questi costi dovrebbero diminuire fino a circa 60 000 franchi all'anno.

Costi supplementari ricorrenti a carico della Confederazione, in milioni di franchi all'anno			
	Costi attuali (base 2022)	Costi futuri	Costi supplementari/inferiori
Personale attuale del segretariato (39,6 ETP)*.	4,15	4,25	0,1
Onorari dei membri del consiglio d'amministrazione (a lungo termine)	---	0,06	0,06
Totale	4,15	4,31	0,16

** Ipotesi: effettivo del personale invariato*

3.2 Costi supplementari una tantum

Il trasferimento dell'attuale personale del segretariato alla cassa di previdenza della Confederazione PUBBLICA comporta costi supplementari una tantum che saranno ripresi da Movetia in quanto datore di lavoro. Attualmente il DEFR stima questi costi a circa 400 000 franchi¹⁹. Si tratta comunque di una stima approssimativa che si riferisce alla situazione in questo momento. L'importo esatto dipende da numerosi fattori e dovrà essere ricalcolato al momento opportuno.

Per i lavori di istituzione e transizione che non possono essere coperti dalle risorse disponibili dei servizi federali interessati o dalla FPSM, saranno previsti nel preventivo dei servizi federali responsabili costi una tantum stimati a 400 000 franchi²⁰. Questi fondi serviranno per esempio a finanziare il supporto esterno da parte di esperti con particolare esperienza nei processi di

¹⁹ Nel mese di agosto 2022 PUBBLICA ha stimato i costi di riacquisto di prestazioni a circa 135 000 franchi per averi di vecchiaia degli assicurati dell'ammontare di circa 5,1 milioni di franchi. I costi supplementari sostenuti per il riacquisto al livello del tasso di copertura non possono essere calcolati in anticipo in modo affidabile. In via provvisoria si ipotizza il 5 % della somma degli averi di vecchiaia, ossia circa 260 000 franchi.

²⁰ Questa stima si basa sull'ipotesi che i costi per un responsabile di progetto qualificato con esperienza nei processi di istituzione possano essere sostenuti per 2 anni. Il salario annuale è fissato a 200 000 franchi (compresi i costi salariali accessori).

cambiamento istituzionale. I costi supplementari saranno iscritti nel preventivo globale dei servizi federali interessati.

Costi supplementari una tantum a carico della Confederazione, in milioni di franchi	
Riacquisto da parte di PUBBLICA dell'attuale personale del segretariato	0,4
Costi del progetto	0,4
Totale	0,8

3.3 Panoramica dei costi supplementari

Complessivamente, secondo le prime stime del DEFR, i costi di istituzione e transizione una tantum dovrebbero essere pari a 0,8 milioni di franchi, mentre i costi annuali supplementari ricorrenti dovrebbero ammontare a 0,16 milioni di franchi. I costi supplementari saranno coperti dai fondi previsti nel piano finanziario.

4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le disposizioni previste nella legge Movetia sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera. Ciò vale in particolare per quanto riguarda la forma giuridica dell'agenzia nazionale in quanto istituto di diritto pubblico dotato di una personalità giuridica e di una competenza decisionale proprie che, in caso di associazione ai programmi di formazione dell'UE, sarebbe incaricata dei relativi compiti di attuazione e coordinamento (cfr. n. 1.5).

5 Conformità alla legge sui sussidi

Il sistema formativo svizzero ha il compito di sostenere l'acquisizione e lo sviluppo di competenze chiave per le persone di tutte le fasce di età. Le attività nazionali e internazionali di scambio e mobilità si sono dimostrate uno strumento valido. In generale favoriscono l'occupabilità a lungo termine e la capacità di apprendimento permanente dei singoli, migliorando la competitività e la capacità innovativa della Svizzera. A livello nazionale, gli scambi contribuiscono alla comprensione tra le comunità linguistiche.

I capi dei due dipartimenti competenti a livello federale, il DEFR e il DFI, insieme ai Cantoni, hanno perciò concordato una visione di fondo: tutti i giovani devono poter usufruire di un programma di mobilità di una certa durata nel corso della loro formazione. Confederazione e Cantoni hanno sottolineato l'importanza di questo approccio tramite la formulazione di un nuovo obiettivo da affiancare ai loro obiettivi comuni nell'ambito dello spazio formativo svizzero, in base al quale scambi e mobilità devono diventare parte integrante della formazione ed essere promossi a tutti i livelli. L'organizzazione e la realizzazione di attività nazionali e internazionali di scambio e mobilità richiede un sostegno mirato da parte dell'ente pubblico.

In linea di principio, l'avamprogetto di legge che disciplina l'organizzazione non crea una base giuridica per nuovi sussidi federali. I sussidi federali gestiti e talvolta accordati da Movetia si fondano sulle relative leggi di promozione (in particolare la LCMIF e la legge sulle lingue). I mezzi finanziari saranno richiesti attraverso i vari messaggi (messaggio ERI, messaggio sulla cultura, eventualmente messaggio concernente i programmi di formazione dell'UE e messaggio sul preventivo). La gestione materiale e finanziaria di questi sussidi avviene nel quadro degli obiettivi strategici di Movetia, delle richieste di indennità della Confederazione e dei rapporti presentati.