

13.0145

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «Sulle borse di studio» e il
controprogetto indiretto (revisione totale della legge sui
sussidi all'istruzione)**

del 26 giugno 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Sulle borse di studio» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla. Contemporaneamente vi sottoponiamo, per approvazione, un controprogetto indiretto consistente in una revisione totale della legge sui sussidi all'istruzione.

Vi proponiamo inoltre di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

| | | | |
|------|---|---------|--|
| 2006 | P | 06.3342 | Sistema di finanziamento degli studi a livello nazionale (N 6.10.06, Randegger) |
| 2006 | P | 06.3304 | Sistema di finanziamento degli studi a livello nazionale (S 20.9.06, Leumann) |
| 2001 | P | 01.3456 | Borse di studio vincolate ai risultati conseguiti (N 18.3.02, Gruppo dell'Unione democratica di centro) |

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
La cancelliera della Confederazione, Corina
Casanova

Compendio

L'orientamento dell'iniziativa popolare, ossia armonizzare il sistema dei sussidi all'istruzione, merita di essere sostenuto. Il Concordato intercantonale sulle borse di studio concluso nel 2009 ha rappresentato un passo decisivo in questa direzione. Il trasferimento di competenze dai Cantoni alla Confederazione chiesto dall'iniziativa in questo ambito non si rende più necessario ed è da respingere per una serie di considerazioni di fondo. Con la revisione totale della legge sui sussidi all'istruzione come controprogetto indiretto all'iniziativa si intende subordinare all'adempimento dei principi del Concordato i sussidi federali concessi ai Cantoni. Alla Confederazione viene inoltre conferita la competenza di promuovere ulteriori sforzi di armonizzazione compiuti dai Cantoni.

Contenuto dell'iniziativa

Il 20 gennaio 2012 l'Unione svizzera degli universitari (USU) ha depositato l'iniziativa popolare federale «Sulle borse di studio» che chiede una modifica dell'articolo 66 della Costituzione federale al fine di armonizzare a livello nazionale la concessione di sussidi all'istruzione per il livello terziario tramite il trasferimento delle competenze normative dai Cantoni alla Confederazione. Secondo l'iniziativa la Confederazione dovrebbe definire e unificare i criteri di concessione, decidendo chi ne possa beneficiare e a quali condizioni e fissando l'ammontare dei sussidi. Con questa iniziativa, l'USU si prefigge di ottenere per gli studenti svizzeri sussidi all'istruzione che garantiscano loro un tenore di vita minimo durante gli studi. Un altro obiettivo consiste in una maggiore partecipazione della Confederazione al finanziamento del sistema delle borse di studio.

Pregi e difetti dell'iniziativa

L'armonizzazione dei sussidi all'istruzione auspicata dall'iniziativa popolare per il livello terziario è una richiesta importante che permette di ottenere un più equo accesso alle offerte di questo livello di formazione. Nonostante l'ampio ventaglio di offerte, le disparità regionali esistenti indicano che in Svizzera il sistema dei sussidi all'istruzione presenta ancora delle lacune. L'obiettivo dell'iniziativa popolare di trasferire la competenza normativa per questo ambito dai Cantoni alla Confederazione risulta però problematico da vari punti di vista.

A livello cantonale, il 18 giugno 2009 è stato concluso l'Accordo intercantonale sull'armonizzazione dei criteri per la concessione delle borse di studio (Concordato sulle borse di studio). Il Concordato, al quale nel frattempo hanno aderito undici Cantoni, è entrato in vigore il 1° marzo 2013. Esso mira ad armonizzare le 26 normative cantonali in materia. Come chiesto dall'USU, il Concordato definisce i principi e gli standard minimi validi a livello nazionale per la concessione di sussidi all'istruzione per il livello secondario II e il livello terziario. Un'accettazione dell'iniziativa minerebbe gli sforzi di armonizzazione compiuti a livello cantonale.

Inoltre, l'iniziativa modifica la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni sancita dalla Costituzione federale approvata con chiara volontà dal Popolo e dai Cantoni, e comporta notevoli costi supplementari. Secondo i calcoli dei promotori dell'iniziativa, si deve prevedere un importo annuo di 500 milioni di franchi. L'assunzione di questi costi supplementari andrebbe chiarita a livello di legge.

Proposta del Consiglio federale

Visti gli svantaggi e le debolezze rilevanti dell'iniziativa, il Consiglio federale ha pertanto deciso di proporre alle Camere federali di respingerla.

Nel contempo ha elaborato un controprogetto indiretto che consente alla Confederazione di venire incontro, nel quadro delle competenze conferitegli dalla Costituzione, alle importanti richieste di armonizzazione nazionale del sistema delle borse di studio avanzate dai promotori dell'iniziativa. Il Consiglio federale accoglie con favore i grandi progressi fatti a livello cantonale per armonizzare i sussidi all'istruzione. Con la revisione della legge sui sussidi all'istruzione il Consiglio federale intende promuovere e accelerare questo processo.

Il disegno di legge proposto disciplina le condizioni per la concessione dei sussidi federali ai Cantoni. La definizione dei beneficiari e dell'ammontare dei sussidi è e rimane compito dei Cantoni. Per mantenere una legge snella, il Consiglio federale rinuncia espressamente a disposizioni che vadano al di là di quanto stabilito dal Concordato in merito ai diritti degli studenti.

Il presente disegno di revisione è incentrato sui seguenti principi:

- oggetto e campo d'applicazione della legge (livello terziario) non cambiano;*
- solo i Cantoni che soddisfano le disposizioni di armonizzazione del Concordato del 18 giugno 2009 rilevanti per il livello terziario hanno diritto alla concessione di sussidi federali nell'ambito dei sussidi all'istruzione;*
- il disegno di legge non indica l'ammontare dei sussidi all'istruzione;*
- i sussidi federali saranno versati in maniera forfettaria, com'è avvenuto finora, in base alla popolazione residente.*

Messaggio

I Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Sulle borse di studio» ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 66 Sussidi all'istruzione

¹La legislazione sull'assegnazione di sussidi all'istruzione a studenti di scuole universitarie e di altri istituti superiori e sul finanziamento di tali sussidi spetta alla Confederazione. Nell'adempimento di questi compiti, la Confederazione tiene conto degli interessi dei Cantoni.

²I sussidi all'istruzione garantiscono durante una prima formazione terziaria riconosciuta un tenore di vita minimo. Per i cicli di studi strutturati in livelli bachelor e master, la prima formazione terziaria riconosciuta li comprende entrambi; essa può essere seguita in scuole universitarie di diverso tipo.

³La Confederazione può sussidiare i Cantoni per le loro spese in materia di sussidi all'istruzione per altri livelli di formazione. Può promuovere, in complemento delle misure cantonali e nel rispetto dell'autonomia cantonale nel campo scolastico, l'armonizzazione intercantonale dei sussidi all'istruzione.

⁴L'esecuzione delle prescrizioni in materia di sussidi all'istruzione compete ai Cantoni, per quanto la legge non la riservi alla Confederazione. I Cantoni possono assegnare sussidi all'istruzione più elevati rispetto a quelli della Confederazione.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 197 n. 8¹ (nuovo)

8. Disposizione transitoria dell'art. 66 (sussidi all'istruzione)

¹ Poiché l'iniziativa popolare non comporta la sostituzione di disposizioni transitorie esistenti, il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà attribuito dopo la votazione popolare. Il numero definitivo sarà stabilito in base alla cronologia delle modifiche adottate in votazione popolare. La Cancelleria federale provvederà agli adeguamenti necessari in occasione della pubblicazione nella Raccolta ufficiale delle leggi federali (RU).

¹ Se le leggi d'esecuzione dell'articolo 66 capoversi 1-4 non entrano in vigore entro quattro anni dall'accettazione da parte del Popolo e dei Cantoni, il Consiglio federale emana a titolo transitorio le necessarie disposizioni d'esecuzione mediante ordinanza.

² Se è emanata un'ordinanza a titolo transitorio, il tenore di vita minimo viene determinato:

- a. secondo le direttive della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale; e
- b. in funzione dei costi di formazione.

1.2 Riuscita e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Sulle borse di studio» è stata oggetto di un esame preliminare da parte della Cancelleria federale il 6 luglio 2010² ed è stata depositata il 20 gennaio 2012.

Con decisione del 27 febbraio 2012 la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 117 069 firme valide.³

L'iniziativa è formulata sotto forma di progetto elaborato. Il nostro Collegio le oppone un controprogetto indiretto. Secondo l'articolo 97 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002⁴ sul Parlamento (LParl) il nostro Collegio deve sottoporre all'Assemblea federale entro il 20 luglio 2013 il relativo disegno di decreto federale e un messaggio. L'Assemblea federale deve decidere, conformemente all'articolo 100 LParl, entro il 20 luglio 2014 se raccomandarne al Popolo e ai Cantoni l'accettazione o il rifiuto.

1.3 Validità

L'iniziativa popolare soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)⁵:

- a. è formulata sotto forma di progetto elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi che la compongono esiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale pubblico e pertanto soddisfa le esigenze di compatibilità con tale diritto.

² FF **2010** 4447

³ FF **2012** 2117

⁴ RS **171.10**

⁵ RS **101**

La formazione terziaria comprende le scuole universitarie (livello terziario A: scuole universitarie, scuole universitarie professionali e alte scuole pedagogiche) e la formazione professionale superiore (livello terziario B: esami di professione ed esami professionali superiori nonché scuole specializzate superiori). A questo livello, la formazione è frutto di una propria scelta. Gli studenti devono quindi in linea di principio provvedere autonomamente alle spese di mantenimento agli studi.

Fatti e cifre

Dal Rapporto sul sistema educativo svizzero 2010 è emerso che la probabilità di conseguire un titolo di livello terziario dipende in grande misura dall'estrazione sociale degli studenti. Chi proviene da una famiglia con genitori laureati ha migliori opportunità formative, non solo in Svizzera, ma in Europa. Nonostante negli ultimi trent'anni la situazione sia notevolmente migliorata, il fatto di provenire da una famiglia con genitori laureati facilita tuttora l'accesso alla formazione superiore. Le disparità sono particolarmente marcate a livello di scuole universitarie. Il rapporto ipotizza che la formazione professionale superiore in particolare consenta di conseguire un titolo di studio di livello terziario a un maggior numero di persone di estrazione socio-economica bassa.⁶

Gli studi a livello terziario hanno ricadute positive sull'individuo, sulla società e sull'economia. Tanto più disturba quindi, che chi ha la volontà e le capacità di seguire una formazione di livello terziario debba rinunciarvi per motivi economici.

I sussidi all'istruzione possono aiutare a eliminare gli ostacoli economici che si frappongono a un percorso di studi. Per la riuscita negli studi devono essere determinanti le capacità e il rendimento personali. I sussidi all'istruzione sono quindi importanti: contribuiscono, infatti, a promuovere un equo accesso agli studi e a valorizzare potenzialità altrimenti difficili da sfruttare.

In media il 55 per cento degli introiti degli studenti delle scuole universitarie (livello terziario A) è costituito da contributi in denaro di genitori e parenti. I guadagni provenienti da una propria attività lucrativa costituiscono il 36 per cento degli introiti, le borse e i prestiti di studio all'incirca il 6 per cento; il 3 per cento proviene da altre fonti.⁷ Nel 2009 gli introiti mensili di uno studente ammontavano all'incirca a 1800 franchi, senza differenze di rilievo da un tipo di scuola universitaria all'altro. Oltre il 35 per cento degli studenti svolge un'attività lucrativa con un grado di occupazione superiore al 20 per cento. L'aiuto economico dei genitori aumenta in proporzione al titolo di studio più alto da loro conseguito.⁸

Nella formazione professionale superiore (livello terziario B) il 65,7 per cento degli iscritti agli esami di professione e agli esami professionali superiori finanzia

⁶ Rapporto sul sistema educativo svizzero 2010, p. 177 e segg.

⁷ Ufficio federale di statistica (UST): Etudier sous Bologne. Rapport principal de l'enquête sur la situation sociale et économique des étudiant-e-s des hautes écoles suisses 2009; www.bfs.admin.ch > Actualités > Publications (publicationID=4108), disponibile in tedesco e francese.

⁸ Secondo la definizione dell'UST: il titolo di studio più alto conseguito da almeno uno dei genitori.

interamente o in parte la propria formazione con mezzi privati. All'incirca un terzo di essi non vi deve invece far ricorso. Il sostegno del datore di lavoro svolge un ruolo importante: il 56,7 per cento dei candidati all'esame di professione e il 66,5 per cento dei candidati agli esami professionali superiori gode di un sostegno da parte del datore di lavoro, ad esempio tramite assenze pagate dal lavoro o l'assunzione delle tasse d'esame. I fondi settoriali per la formazione professionale e altre forme di sostegno pubbliche svolgono invece un ruolo secondario. Il 9,1 per cento dei candidati agli esami di professione e il 3,4 per cento dei candidati agli esami professionali superiori riceve un sostegno con mezzi pubblici (ad es. sussidi all'istruzione, assicurazioni sociali).⁹ Gli studenti delle scuole specializzate superiori indicano come principali fonti di finanziamento la propria attività lavorativa, il contributo economico dei genitori e i propri risparmi - tuttavia con marcate differenze tra i diversi indirizzi di studio: nell'ambito degli studi di economia per il 91 per cento degli studenti la fonte di finanziamento principale è rappresentata dalla propria attività lavorativa, percentuale che nel settore alberghiero scende al 16 per cento. In questo secondo ambito gli studenti finanziano i loro studi soprattutto grazie al contributo dei genitori (45 %) e ai propri risparmi (28 %). Solo il 2,2 per cento degli studenti delle scuole specializzate superiori (tra il 6 % nell'ambito sanitario e lo 0,6 % nell'ambito economico) riceve sussidi all'istruzione.¹⁰

È comunque innegabile che le possibilità di ottenere una borsa di studio per una formazione di livello terziario in Svizzera sono oggi più numerose che mai. Non solo la Confederazione e i Cantoni, infatti, concedono sussidi all'istruzione, ma anche gli istituti di formazione stessi, l'economia privata, fondazioni, associazioni, Stati esteri e organizzazioni internazionali. Altrettanto innegabile è che il sistema dei sussidi all'istruzione svizzero presenta delle lacune nonostante questa grande offerta. In effetti, il Consiglio federale è consapevole che bisogna intervenire. In questo senso, la cooperazione tra Confederazione e Cantoni svolge un ruolo fondamentale.

Competenze

I sussidi all'istruzione pubblici sono di competenza dei Cantoni. La competenza della Confederazione si limita alle borse di studio per studenti stranieri in Svizzera e per studenti dei politecnici federali. La Confederazione finanzia inoltre borse di studio per gli studenti svizzeri che partecipano al programma degli istituti universitari europei con sede a Bruges (Belgio), Natolin (Polonia) e Firenze (Italia).

Nel 2011 i Cantoni hanno concesso sussidi all'istruzione per un importo complessivo di circa 306 milioni di franchi sotto forma di borse di studio e circa 20 milioni di franchi di prestiti di studio. Gran parte dei sussidi cantonali è concesso a studenti del livello terziario (A e B): a questi va oltre la metà della somma (più di 161 milioni di franchi, ossia il 53 %). Nel complesso, nel 2011 su 600 000 studenti

⁹ econcept AG: Enquête auprès des candidates et candidats aux examens fédéraux dans le domaine de la formation professionnelle supérieure. Zurigo 2011 (disponibile in tedesco e francese).

¹⁰ Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG: Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung – Eine Analyse aus Sicht der Studierenden. Berna 2009.

che seguivano una formazione postobbligatoria oltre 47 500 hanno ottenuto una borsa di studio, ovvero l'8,1 per cento.¹¹

Conformemente all'articolo 66 della Costituzione federale (Cost.)¹² la Confederazione può concedere ai Cantoni sussidi unicamente a livello terziario. Nel contempo, lo stesso articolo le attribuisce la competenza di promuovere l'armonizzazione intercantonale e di stabilire principi in merito. Ogni Cantone ha quindi una sua legislazione in materia di borse di studio. Vengono sussidiati gli studenti che seguono una formazione postobbligatoria che consente di conseguire un titolo riconosciuto dallo Stato. Le formazioni a questo scopo sono offerte sia da istituti pubblici che privati. Benché il numero degli studenti sia in costante crescita da anni, il volume dei sussidi all'istruzione cantonali è rimasto praticamente invariato. Tenuto conto dell'inflazione, il loro valore reale dal 1995 al 2008 è diminuito. Dal 2009 si registra però un aumento, in particolare del volume delle borse di studio.¹³

In passato e ancora oggi, tuttavia, la concessione dei sussidi all'istruzione avviene secondo criteri che variano da Cantone a Cantone. Esistono, infatti, diversi criteri di concessione e diversi importi e, inoltre, spesso la concessione dei sussidi dipende fortemente dal Cantone di domicilio. Nel 2011 le spese cantonali pro capite erano comprese tra i 15 franchi del Cantone di Glarona e gli 85 franchi del Cantone del Giura. Nel Cantone dei Grigioni un abitante su 74 riceve una borsa di studio, nel Cantone di Zurigo uno su 323. Nel 2011 le borse di studio concesse dai Cantoni a livello terziario a studenti delle scuole universitarie ammontavano in media a: Obvaldo 11 086 franchi, Vaud 10 220 franchi, Zurigo 9962 franchi, Berna 9651 franchi, Sciaffusa 4843 franchi e Appenzello Esterno 5573 franchi. Nell'ambito della formazione professionale superiore le borse di studio variavano da 11 651 franchi (Vaud) a 10 049 franchi (Zurigo) e da 3473 franchi (Obvaldo) a 3645 franchi (Neuchâtel).

Date queste premesse, il 18 giugno 2009 è stato concluso l'Accordo intercantonale sull'armonizzazione dei criteri per la concessione delle borse di studio (Concordato sulle borse di studio), posto in vigore il 1° marzo 2013 dal Comitato direttivo della CDPE. Nel Concordato sono definiti i principi e gli standard minimi applicabili a livello nazionale per la concessione di sussidi all'istruzione per formazioni del livello secondario II e del livello terziario. I Cantoni che vi hanno aderito si impegnano a recepire questi principi e standard minimi nelle loro normative sulle borse di studio. Il Concordato è descritto più dettagliatamente al punto 6.1.1.

Precedenti richieste dell'USU

L'Unione svizzera degli universitari (USU) ha lanciato già due volte un'iniziativa popolare sul tema delle borse di studio:

¹¹ UST: Bourses et prêts d'études cantonaux 2011. Neuchâtel 2012 (documento bilingue in tedesco e francese).

¹² **RS 101**

¹³ UST: Bourses et prêts d'études cantonaux 2011. Neuchâtel 2012 (documento bilingue in tedesco e francese).

- Nel 1972 venne depositata l’iniziativa popolare «Per il finanziamento della formazione degli adulti (Modello di Losanna)»¹⁴. L’iniziativa chiedeva che venisse garantito il finanziamento degli studi indipendente dai genitori e in parte rimborsabile a copertura totale dei costi di formazione e di mantenimento tramite un fondo appositamente da istituire dalla Confederazione. L’iniziativa venne ritirata nel 1974¹⁵.
- Nel 1991 venne lanciata l’iniziativa «Formazione per tutti: Armonizzazione delle borse di studio» che chiedeva che venisse garantito un adeguato tenore di vita tramite sussidi all’istruzione statali alle persone che non disponevano dei mezzi finanziari necessari.¹⁶ L’iniziativa, tuttavia, non riuscì per insufficienza del numero di firme¹⁷.

3 Scopi e tenore dell’iniziativa

3.1 Scopi dell’iniziativa

L’iniziativa popolare mira a un’armonizzazione del sistema delle borse di studio per tutte le formazioni del livello terziario (A e B) ed eventualmente fino al master. È inoltre intesa ad attribuire alla Confederazione la competenza sul piano dell’armonizzazione: alla Confederazione spetterebbe quindi il compito di definire e unificare i criteri di assegnazione dei sussidi, nonché di decidere chi, in quale situazione e in che misura ha diritto ai sussidi.¹⁸

L’USU specifica il trasferimento delle competenze: la legislazione in materia di assegnazione di sussidi all’istruzione e sul finanziamento di tali sussidi dovrà spettare alla Confederazione.¹⁹ L’iniziativa popolare non precisa però se la Confederazione dovrà farsi interamente carico dei costi o se i Cantoni dovranno continuare a dare il loro contributo finanziario. Anche in merito all’ammontare dell’eventuale contributo cantonale l’iniziativa non fornisce alcuna indicazione.²⁰

Con l’iniziativa, l’USU mira a far sì che gli studenti svizzeri possano ottenere sussidi all’istruzione che garantiscano loro un tenore di vita minimo. I promotori dell’iniziativa affermano di volere un sistema di formazione equo nel quale l’accesso alla formazione non dipenda più dalle possibilità economiche del singolo e della sua famiglia.²¹

¹⁴ Riuscita il 1° giugno 1972 (FF 1972 I 1044); messaggio del Consiglio federale del 2 maggio 1973 (FF 1973 I 1076); decreto del Parlamento del 22 marzo 1974 (FF 1974 I 782)

¹⁵ Ritirata il 20 giugno 1974 (FF 1974 II 190)

¹⁶ FF 1991 III 986

¹⁷ FF 1993 I 800

¹⁸ Pieghevole «Stipendieninitiative – Weil Ausbildung Zukunft schafft. Jetzt unterschreiben! Eine Initiative des VSS»: pag. 2

¹⁹ Cfr. comunicato stampa dell’USU del 20 gennaio 2012

²⁰ Weiterführende Informationen des VSS zum Stand des Stipendiensystems der Schweiz – Zur Medienkonferenz der Einreichung der Stipendieninitiative des VSS am 20. Jan. 2012.

²¹ Argumentarium «Stipendieninitiative – Weil Ausbildung Zukunft schafft. Eine Initiative des VSS», pag. 2.

3.2 Tenore della normativa proposta

L'iniziativa popolare chiede una modifica dell'articolo 66 Cost. per estendere e armonizzare a livello nazionale la concessione di sussidi all'istruzione tramite un trasferimento della competenza normativa dai Cantoni alla Confederazione. I promotori auspicano una quota di promozione del 20 per cento, quota che nell'ambito della formazione terziaria è attualmente pari al 9 per cento circa.²²

Con la normativa proposta la Confederazione deve poter stabilire chi, a quali condizioni e in che misura ha diritto a un sussidio all'istruzione. Le prestazioni vanno aumentate in modo da garantire agli studenti, per tutto il periodo di una prima formazione terziaria riconosciuta, un tenore di vita minimo. L'USU ritiene che la vita studentesca costi annualmente tra i 20 000 e i 24 000 franchi, di cui la metà, ovvero tra i 10 000 e i 12 000 franchi, dovrebbero essere coperti dai sussidi.²³

Il testo dell'iniziativa prevede inoltre che la Confederazione possa versare ai Cantoni sussidi alle loro spese in materia di sussidi all'istruzione concessi anche per altri livelli di formazione (ad es. il livello secondario II).

Con la normativa proposta dall'iniziativa l'esecuzione nell'ambito dei sussidi all'istruzione è sostanzialmente lasciata ai Cantoni, nella misura in cui la legge non la riserva alla Confederazione.

I Cantoni possono concedere sussidi all'istruzione più elevati rispetto a quelli della Confederazione.

3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa

Una norma costituzionale deve innanzitutto essere interpretata di per sé, e cioè in base al testo, al senso e allo scopo e alle valutazioni su cui si fonda, sulla base di un metodo di comprensione teleologico.²⁴ A seconda del punto di vista, può risulterne un'interpretazione più o meno ampia della norma costituzionale. Pertanto, in caso di accettazione di un'iniziativa, la sovranità interpretativa di una norma costituzionale non spetta mai ai soli promotori. La norma andrà invece contestualizzata all'interno della Costituzione federale nel suo complesso mediante i metodi di interpretazione giuridici riconosciuti. È decisivo comprendere in che modo Popolo e Cantoni, in quanto legislatori, hanno inteso o avrebbero dovuto intendere realmente la norma in questione. A chiarire questo aspetto contribuiscono sia la volontà espressa dal Popolo sia i motivi soggettivi adottati dai promotori.²⁵

²² Cfr. Weiterführende Informationen des VSS zum Stand des Stipendiensystems der Schweiz – Zur Medienkonferenz der Einreichung der Stipendieninitiative des VSS am 20. Jan. 2012, pag. 6.

²³ Op. cit., pag. 6.

²⁴ Cfr. DTF **131 I** 74, consid. 4.1.

²⁵ Perizia del prof. Ehrenzeller commissionata da economistesuisse sull'iniziativa popolare federale «Per il rafforzamento dei diritti popolari in politica estera (accordi internazionali: decida il popolo!)\», 20 aprile 2012

Art. 66 cpv. 1 Cost.

Questo capoverso stabilisce che la legislazione sull'assegnazione di sussidi all'istruzione a studenti di scuole universitarie e di altri istituti superiori e sul finanziamento di tali sussidi deve spettare alla Confederazione. Rispetto all'articolo costituzionale vigente, questa disposizione conferisce alla Confederazione un'ampia competenza legislativa nell'ambito dei sussidi all'istruzione, implicando una regolamentazione unitaria per quanto riguarda la concessione e il finanziamento di tali sussidi. Per «scuole universitarie» si intendono le scuole conformemente all'articolo 63a Cost. (specificate all'art. 2 della legge federale del 30 settembre 2011²⁶ sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero, LPSU). L'espressione «altri istituti superiori» è tratta dall'articolo 66 Cost. e si riferisce alle offerte della formazione professionale superiore.

Al legislatore è lasciata la facoltà di decidere in quale misura la Confederazione debba tenere in considerazione gli interessi dei Cantoni.

Art. 66 cpv. 2 Cost.

Spetterà al legislatore definire che cosa si intenda con «tenore di vita minimo». Egli dovrà inoltre decidere se e in quale misura integrare nella legge il principio di sussidiarietà.

Nelle disposizioni esecutive dovrà anche essere definito il periodo indicato dall'iniziativa con «durante una prima formazione terziaria riconosciuta». Secondo il Consiglio federale questo periodo si basa sulla durata normale della prima formazione scelta.

L'iniziativa definisce che cosa si debba intendere per «prima formazione terziaria riconosciuta» e stabilisce che i sussidi all'istruzione vengono concessi per i due livelli bachelor e master, ossia fino a un titolo di studio master, il che corrisponde alle odierne direttive di Bologna e alla strutturazione dei cicli di studio in due livelli. Una «formazione terziaria riconosciuta» porta all'ottenimento di un titolo della formazione formale a livello terziario. Secondo il disegno di legge sulla formazione continua recentemente approvato dal Consiglio federale la formazione formale è una formazione disciplinata dallo Stato che al livello terziario porta al conseguimento di un titolo della formazione professionale superiore o di un grado accademico.

Art. 66 cpv. 3 Cost.

Contrariamente ai capoversi 1 e 2, il capoverso 3 contiene unicamente un'autorizzazione e non un obbligo ad agire per la Confederazione. In questo caso sarà il legislatore a dover precisare che cosa si intenda con «altri livelli di formazione». In generale il sistema di formazione formale svizzero è suddiviso in livello primario, livelli secondari I e II e livello terziario.²⁷ Secondo la frase 2 alla Confederazione deve inoltre essere conferita la competenza di promuovere l'armonizzazione dei sussidi all'istruzione che i Cantoni concedono al di fuori del livello terziario.

²⁶ FF 2011 6629

²⁷ <http://bildungssystem.educa.ch>

Art. 66 cpv. 4 Cost.

L'esecuzione della legge è affidata ai Cantoni. La questione del finanziamento, su cui il testo dell'iniziativa non si esprime in maniera chiara, dovrà essere verosimilmente chiarita dal legislatore. Secondo l'articolo 43a capoverso 3 Cost. la collettività che assume i costi di una prestazione statale può decidere in merito a essa. Se quindi, come chiede l'iniziativa, in futuro sarà la Confederazione a decidere per legge le prestazioni, dovrà anche farsi carico dei costi. Tuttavia, secondo il capoverso 4 dell'articolo 66 del testo dell'iniziativa, l'esecuzione compete ai Cantoni, e solitamente sono questi ultimi a farsi carico dei costi dell'esecuzione. Il legislatore deve inoltre chiarire quale collettività benefici di queste prestazioni statali. Se i beneficiari sono i Cantoni, secondo il principio espresso nell'articolo 43a capoverso 2 Cost. sono loro a doversi assumere i costi.

Art. 197 n. 8

8. Disposizione transitoria dell'articolo 66 (sussidi all'istruzione)

Il capoverso 1 incarica il Consiglio federale di emanare a titolo transitorio le necessarie disposizioni d'esecuzione mediante ordinanza se le leggi d'esecuzione non entrano in vigore entro quattro anni dall'accettazione dell'iniziativa. Nel caso in cui dovesse trovare applicazione il capoverso 1 e il Consiglio federale dovesse emanare disposizioni d'esecuzione transitorie, nel fissare il «tenore di vita minimo» dovrà far riferimento al capoverso 2 calcolando questo standard in base a due criteri (direttive della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale e costi di formazione, lett. a e b). Sarà infine suo compito mettere in relazione i due criteri nel calcolo.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

Il Consiglio federale considera l'armonizzazione del sistema dei sussidi all'istruzione a livello terziario una richiesta importante, in quanto permette un più equo accesso alle offerte di questo livello di formazione. Il Consiglio federale è consapevole del fatto che quanto esposto nel capitolo 2 indica che il sistema di sussidi all'istruzione svizzero presenta ancora delle lacune nonostante l'ampio ventaglio di offerte.

Gli intensi sforzi compiuti per anni dai Cantoni con l'obiettivo di giungere a un'armonizzazione nell'ambito dei sussidi all'istruzione sono l'espressione dell'ampio consenso che vige nella percezione delle lacune esistenti. Il Consiglio federale accoglie pertanto favorevolmente l'entrata in vigore, il 1° marzo 2013, del Concordato sulle borse di studio, convinto che gli sforzi compiuti a livello cantonale porteranno a fare passi avanti nell'ambito dei sussidi all'istruzione.

Per questi motivi il Consiglio federale attribuisce grande importanza all'iniziativa «Sulle borse di studio» depositata il 20 gennaio 2012 dall'USU. L'iniziativa propone un approccio alternativo per colmare le lacune esistenti, ma va anche oltre questo

aspetto, proponendo una modifica delle competenze attribuite dall'articolo costituzionale sulla formazione e quindi una modifica della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) approvata nel 2004 dal Popolo. Il Consiglio federale riprende, sulla scorta delle importanti richieste formulate dai promotori dell'iniziativa, la tematica dei sussidi all'istruzione per il livello terziario con l'intenzione di presentare soluzioni praticabili nel quadro delle attuali competenze sancite dalla Costituzione.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

L'entrata in vigore del Concordato sulle borse di studio ha segnato un'importante tappa negli sforzi compiuti dai Cantoni per l'armonizzazione. Undici Cantoni hanno già ratificato il Concordato, ed è plausibile che altri seguiranno (cfr. punto 6.1.1). Se l'iniziativa venisse accettata, questo processo di armonizzazione cantonale si arresterebbe. Trasporre nella legge le nuove disposizioni costituzionali richiederebbe anni, generando incertezza sulla conformazione da dare al sistema dei sussidi all'istruzione passato nella competenza della Confederazione. I Cantoni non sarebbero incentivati ad adeguare le loro leggi cantonali al Concordato.

L'accettazione dell'iniziativa popolare modificherebbe inoltre la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e le ripercussioni finanziarie nell'ambito della NPC per quanto riguarda i sussidi all'istruzione. Si verrebbero con ogni probabilità anche a creare elevati oneri amministrativi in più per la Confederazione.

Con la NPC, il 28 novembre 2004 è stato inserito nella Costituzione federale un nuovo articolo²⁸ nel quale veniva ribadito che il sistema dei sussidi all'istruzione rientrava nei compiti congiunti di Confederazione e Cantoni. Per separare parzialmente i compiti, la competenza della Confederazione è stata tuttavia circoscritta al livello terziario. Dal 2008, al momento dell'attuazione della NPC, la Confederazione si è ritirata dal cofinanziamento dei sussidi all'istruzione del livello secondario II. I supplementi concessi con i mezzi federali fino al 2008 in virtù della capacità finanziaria dei Cantoni sono stati soppressi²⁹ con una conseguente riduzione dei sussidi federali da 76 (2008) a circa 25 milioni di franchi annui (dal 2009). I 50 milioni circa non versati sono stati accreditati ai Cantoni sotto forma di mezzi vincolati nell'ambito della NPC.

L'iniziativa popolare prevede ora un trasferimento di competenze alla Confederazione. Se l'iniziativa venisse accettata, cambierebbe quindi la competenza concordata con la NPC tra Confederazione e Cantoni.

L'accettazione dell'iniziativa comporterebbe importanti ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni risultanti dalle disposizioni materiali proposte nell'articolo 66 capoverso 2 dell'iniziativa. Seguendo l'argomentazione dell'USU,

²⁸ RU **2006** 3033

²⁹ Messaggio del 7 settembre 2005 concernente la legislazione esecutiva della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), FF **2005** 5349, qui 5423 e segg.

secondo la quale i sussidi all'istruzione dovrebbero coprire la metà dei costi al fine di garantire un tenore di vita minimo, ne risulterebbero, per le sole borse di studio per il livello terziario, costi stimati totali di oltre 600 milioni di franchi che consentirebbero di sostenere economicamente all'incirca un quinto dei circa 250 000 studenti. Se si considerano le prestazioni già oggi erogate da Confederazione e Cantoni, ne risultano costi supplementari annui pari a quasi 500 milioni di franchi. Questa previsione non considera il probabile incremento di studenti incentivati a seguire una formazione terziaria anche a causa dei maggiori sussidi all'istruzione concessi. Al momento non è possibile stimare i costi supplementari dovuti ai sussidi che, secondo l'iniziativa popolare, la Confederazione dovrebbe versare ai Cantoni alle loro spese per i sussidi all'istruzione degli studenti di altri livelli di formazione. Né dal testo dell'iniziativa né dal restante diritto costituzionale emerge in maniera chiara chi dovrebbe sostenere gli evidenti costi più elevati (cfr. n. 3.3). Questo aspetto andrebbe chiarito a livello di legge.

Nella situazione attuale e dovendo rispettare il freno all'indebitamento, il Consiglio federale non avrebbe altra scelta che quella di compensare questi costi supplementari nel quadro del tetto di spesa delle finanze federali, con conseguenti tagli nell'ambito ERI o in altri ambiti politici.

Attualmente la Confederazione ripartisce in maniera forfettaria il contributo per i sussidi all'istruzione in base alla popolazione residente dei Cantoni. Questo metodo comporta spese amministrative molto ridotte per la Confederazione, spese che aumenterebbero notevolmente nel caso in cui l'iniziativa fosse accettata, in quanto alla Confederazione incomberebbero molteplici compiti d'esecuzione connessi con l'entrata in vigore della norma costituzionale. In questo caso, la Confederazione dovrebbe garantire quanto stabilito in merito ai sussidi all'istruzione e allestire un sistema di controllo nazionale.

4.3 Pergi e difetti dell'iniziativa

L'iniziativa popolare riprende problematiche senza dubbio rilevanti e ancora irrisolte per quanto riguarda il sistema dei sussidi all'istruzione. L'obiettivo in essa espresso di trasferire la competenza normativa per quanto riguarda il sistema dei sussidi all'istruzione del livello terziario dai Cantoni alla Confederazione risulta tuttavia problematico da vari punti di vista.

Un aspetto particolarmente problematico per la Confederazione è rappresentato dal fatto che l'articolo della Costituzione proposto con l'iniziativa popolare non le consente più di esplicitare autonomamente competenze di promozione. La Confederazione non potrebbe quindi più adottare, com'è avvenuto finora, proprie misure a integrazione dei provvedimenti cantonali per la promozione della formazione.³⁰ Questo significherebbe concretamente che due leggi federali sarebbero private della loro base costituzionale, il che renderebbe impossibile alla Confederazione erogare borse di studio. Si tratta nella fattispecie delle borse di

³⁰ Cfr. art. 66 cpv. 2 Cost.

studio concesse sulla base della legge federale del 19 giugno 1987³¹ sulle borse di studio a studenti e artisti stranieri in Svizzera e della legge federale dell'8 ottobre 1999³² sulla cooperazione internazionale in materia di educazione, formazione professionale, gioventù e mobilità. Tramite la Commissione federale delle borse per studenti stranieri (CFBS), la Svizzera concede borse di studio di un anno a studenti e giovani ricercatori e artisti provenienti dall'estero.³³

L'iniziativa popolare non chiarisce in che modo si pone rispetto agli sforzi di armonizzazione dei Cantoni, e in particolare al Concordato sulle borse di studio già in vigore.

L'iniziativa popolare comporta notevoli costi in più già nell'ambito terziario. Inoltre, mira a far sì che la Confederazione versi ai Cantoni contributi per le spese sostenute da questi ultimi per sussidi all'istruzione destinati anche ad altri livelli di formazione, ad esempio il livello secondario II.

In base alla Costituzione (art. 61a, cpv. 3), nell'adempimento dei loro compiti, la Confederazione e i Cantoni devono impegnarsi affinché le vie della formazione generale e quelle della formazione professionale trovino un riconoscimento equivalente nella società. Il Concordato cantonale sulle borse di studio soddisfa questa condizione. L'iniziativa popolare, invece, tratta solo marginalmente la questione delle modalità con cui sia da garantire un pari trattamento del livello terziario A (scuole universitarie) e del livello terziario B (formazione professionale superiore).

L'iniziativa chiede che i sussidi all'istruzione garantiscano, per l'intera durata di una prima formazione terziaria riconosciuta, un tenore di vita minimo. Il testo non precisa se questa disposizione propone l'abbandono generale del principio dei contributi sussidiari fondato sulla responsabilità finanziaria dei genitori e delle stesse persone in formazione. Concedere sussidi all'istruzione per il livello terziario senza tenere conto delle condizioni finanziarie delle persone in formazione comporterebbe un cambiamento di sistema che metterebbe in discussione il principio stesso della sussidiarietà.

5 Conclusioni e proposta del Consiglio federale

Le richieste formulate dall'iniziativa popolare sono giustificate: tuttavia, essa va interferire per diversi anni con il processo di armonizzazione compiuto dai Cantoni e ha quindi effetti controproducenti sugli obiettivi che persegue. Modifica inoltre la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni concordata con la NPC.

³¹ RS 416.2

³² RS 414.51

³³ Nel quadro del Messaggio del 22 febbraio 2012 concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2013-2016 il Parlamento ha stanziato un credito di 37,5 milioni di franchi (FF 2012 7413, art. 2).

L'estensione delle prestazioni del sistema dei sussidi all'istruzione, richiesta dall'iniziativa, comporterebbe notevoli costi supplementari. Secondo i calcoli dei promotori, questi ammonterebbero a 500 milioni di franchi all'anno. La presa a carico di questo onere supplementare andrebbe disciplinata a livello di legge. Le maggiori uscite della Confederazione dovrebbero essere compensate nel quadro del limite di spesa delle finanze federali e obbligherebbero a procedere a tagli nel settore dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (ERI) o in altri settori politici. L'attuazione dell'iniziativa comporterebbe un netto aumento dei costi da sostenere per i sussidi all'istruzione, con un conseguente indebolimento della formazione, della ricerca e dell'innovazione in Svizzera.

A fronte di questi rilevanti svantaggi e lacune, il Consiglio federale propone alle Camere federali di respingere l'iniziativa. Nel contempo ha elaborato un controprogetto indiretto che permette alla Confederazione di venire incontro, nell'ambito delle competenze conferitegli dalla Costituzione, alle importanti richieste avanzate dai promotori dell'iniziativa di armonizzare i sussidi all'istruzione in tutta la Svizzera e di accelerarne i tempi di attuazione.

6 Controprogetto indiretto

6.1 Punti essenziali del progetto

6.1.1 Situazione iniziale

Base costituzionale e legge sui sussidi all'istruzione

La disposizione sulle borse di studio³⁴ inserita nella Costituzione federale nel 1964 autorizzava la Confederazione a sussidiare le spese sostenute dai Cantoni nella concessione di borse e prestiti di studio. Con la legge federale del 19 marzo 1965³⁵ sulle indennità di studio venne introdotta una modalità di sussidio in funzione delle spese e della capacità finanziaria dei Cantoni.

Il 28 novembre 2004, nel quadro della NPC, venne approvato un nuovo articolo costituzionale concernente le borse di studio, che definiva il sistema delle borse di studio un compito congiunto di Confederazione e Cantoni. La novità era data dal fatto che i sussidi federali versati ai Cantoni non coprivano più tutte le formazioni postobbligatorie, ma soltanto quelle del livello terziario. Inoltre, venne conferita alla Confederazione la competenza di promuovere l'armonizzazione intercantonale e definire principi in merito. L'articolo è stato ripreso senza modifiche materiali nelle nuove disposizioni costituzionali sulla formazione (art. 66 cpv. 1 Cost.) e approvato il 21 maggio 2006 dal Popolo, con l'85,6 per cento di voti a favore, e da tutti i Cantoni.³⁶

³⁴ Articolo 27^{quater} della Costituzione federale del 29 maggio 1874 (RU 2006 3033)

³⁵ RU 1965 477

³⁶ RU 2006 3033

Successivamente è stata elaborata una nuova legge sui sussidi all'istruzione³⁷, approvata dal Parlamento il 6 ottobre 2006 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2008, secondo la quale i sussidi federali sono versati ai Cantoni in modo proporzionale alla popolazione residente. La legge è stata applicata per la prima volta nel 2009.

Concordato cantonale sulle borse di studio

Parallelamente gli sforzi di armonizzazione cantonali avanzavano, e il 18 giugno 2009, con l'«Accordo intercantonale sull'armonizzazione dei criteri per la concessione delle borse di studio» (Concordato sulle borse di studio)³⁸ i direttori cantonali della pubblica educazione, dopo trattative durate decenni, sono per la prima volta giunti a un accordo di larga maggioranza su un'ampia regolamentazione della concessione dei sussidi all'istruzione. L'armonizzazione deve garantire in linea di principio che nessuno perda il diritto a una borsa di studio perché cambia il Cantone di domicilio. In generale, un sistema armonizzato deve inoltre permettere di migliorare le pari opportunità degli abitanti dei diversi Cantoni. Nel frattempo undici Cantoni³⁹ hanno aderito al Concordato. Il Comitato direttivo della CDPE ha posto in vigore il Concordato il 1° marzo 2013. I Cantoni firmatari si impegnano a recepire nella propria legislazione sulle borse di studio i principi e gli standard minimi fissati nel Concordato. Una volta entrato in vigore il Concordato, devono apportare le necessarie modifiche alle proprie legislazioni cantonali entro cinque anni (2018).

L'obiettivo perseguito con il Concordato è di garantire un'armonizzazione formale e di promuovere un'armonizzazione materiale dei sussidi all'istruzione a livello nazionale. Qui di seguito vengono presentati alcuni degli standard minimi concordati in vista della nuova normativa proposta (cfr. n. 6.1.2):

Diritto ai sussidi (art. 5 – 11 del Concordato)

È precisato lo statuto di abitante che una persona deve soddisfare (cittadinanza svizzera e domicilio in Svizzera, permesso C). L'estensione del diritto ai sussidi per l'istruzione a persone in possesso di un permesso di domicilio B che soggiornano legalmente in Svizzera da almeno cinque anni è per alcuni Cantoni una novità.

Limite di età (art. 12)

Per la concessione di borse di studio è di 35 anni all'inizio della formazione; i Cantoni possono tuttavia stabilire un limite di età più alto (norma minima). Per i prestiti di studio non è previsto alcun limite di età.

Durata del diritto ai sussidi all'istruzione (art. 13)

Equivale alla durata normale degli studi più due semestri. Entro questo lasso di tempo è consentito un cambio di formazione senza dover addurre motivi.

Libera scelta dell'indirizzo di studio e del luogo di studio (art. 14)

È garantita la libera scelta della formazione. Se la formazione scelta non fosse economicamente la più conveniente, i Cantoni possono ridurre di conseguenza

³⁷ RS 416.0

³⁸ Il Concordato e il relativo commento dei Cantoni si trovano in www.edudoc.ch > Documentazione CDPE > Basi giuridiche CDPE

³⁹ Hanno aderito al Concordato nella seguente successione i Cantoni: BS, FR, GR, NE, TG, VD, BE, TI, GE, GL e JU.

l'importo sussidiabile, ma devono in ogni caso tenere conto almeno delle spese personali che sarebbero ugualmente derivate dalla formazione meno onerosa.

Importo massimo sussidiabile (art. 15)

Per quanto riguarda l'armonizzazione materiale, nel Concordato è stato definito il livello massimo che i sussidi all'istruzione devono almeno raggiungere all'anno: per il livello terziario l'importo è di 16 000 franchi per una borsa di studio intera. I Cantoni sono liberi di definire importi più alti.

Formazioni con strutture particolari (art. 16)

Vengono considerate le formazioni strutturate in modo particolare che rendono difficile svolgere un'attività lucrativa in parallelo e gli studi a tempo parziale. Il Concordato stabilisce inoltre i principi per il calcolo dei sussidi (art. 17–19) e regolamenta l'esecuzione (art. 20–22).

Il Concordato disciplina in maniera chiara la ripartizione delle competenze e dei compiti nell'ambito dei sussidi all'istruzione. Per tutti i livelli di formazione la competenza normativa, l'esecuzione e la responsabilità del finanziamento spettano ai Cantoni. Per i settori della formazione terziaria (A e B), sulla base della legge sui sussidi all'istruzione la Confederazione eroga sussidi forfettari ai Cantoni commisurati al loro numero di abitanti.

Queste prescrizioni non sono tuttavia vincolanti per i Cantoni che non aderiscono al Concordato.

6.1.2 La nuova normativa proposta

Il Consiglio federale accoglie favorevolmente i grandi progressi compiuti nell'ambito dei sussidi all'istruzione grazie agli sforzi di armonizzazione cantonali. Nel complesso, l'armonizzazione rende più equo l'accesso alla formazione in particolare a livello terziario. Con la nuova legge sui sussidi all'istruzione il Consiglio federale vuole quindi sostenere e accelerare, nel quadro delle competenze attribuite dalla Costituzione, questi sforzi di armonizzazione cantonali. Il disegno di revisione è incentrato sui seguenti principi:

Oggetto e campo d'applicazione della legge non cambiano. La legge continua a disciplinare le condizioni di concessione dei sussidi federali alle spese dei Cantoni per i sussidi all'istruzione a livello terziario. L'esecuzione resta di competenza dei Cantoni.

Il controprogetto indiretto si impernia sull'affermazione che abbiano diritto alla concessione di sussidi federali in relazione ai sussidi all'istruzione solo quei Cantoni che soddisfano le condizioni rilevanti sul piano dell'armonizzazione per il livello terziario contenute nel Concordato sulle borse di studio del 18 giugno 2009. Questa condizione è assicurata tramite un rinvio generico statico al Concordato. È esclusa la disposizione sull'importo dei sussidi all'istruzione che non deve costituire una condizione a cui subordinare la concessione di sussidi federali. Viene così messo in evidenza che oggetto della legge è regolamentare i sussidi della Confederazione ai

Cantoni e non definire quali studenti possono ottenere sussidi all'istruzione e l'importo di questi sussidi. L'integrazione nella legge di criteri materiali in relazione all'importo dei sussidi andrebbe oltre le competenze costituzionali della Confederazione.⁴⁰

I sussidi federali saranno versati, com'è avvenuto finora, forfettariamente e in base alla popolazione cantonale. Le differenze per quanto riguarda forza economica e capacità finanziaria dei Cantoni sono compensate tramite la NPC, mentre il sovvenzionamento forfettario garantisce l'autonomia nell'adempimento dei compiti.

Per i mezzi federali da stanziare continueranno a essere determinanti i limiti dei crediti approvati dal Parlamento nel quadro del Messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (messaggio ERI) e la loro iscrizione annuale a bilancio.

6.1.3 Motivazione e valutazione delle soluzioni proposte

Aspetti generali

La nuova legge proposta consente di promuovere provvedimenti volti ad armonizzare a livello intercantonale le borse di studio e i prestiti di studio nell'ambito della formazione terziaria. Tutti i Cantoni vengono incentivati a partecipare agli sforzi di armonizzazione intercantonale. La revisione del sistema dei sussidi all'istruzione avviene nel quadro delle competenze conferite dalla Costituzione e rispetta la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni concordata. La presente legge disciplina le condizioni per la concessione di sussidi federali ai Cantoni. Definire chi ha diritto ai sussidi e il loro ammontare è e rimane compito dei Cantoni. Per ottenere una legge snella, il Consiglio federale rinuncia espressamente, per rispetto dell'autonomia e della responsabilità dei Cantoni, a definire disposizioni relative ai diritti ai sussidi che vadano al di là del Concordato.

La legge vigente esplica già con le condizioni di sussidio in essa contenute un effetto armonizzante, infatti:

- definisce la cerchia delle persone che, per origine e idoneità, è suscettibile di beneficiare di sussidi all'istruzione;
- definisce le formazioni che danno diritto ai sussidi;
- stabilisce la durata regolamentare degli studi e statuisce la libera scelta dell'indirizzo e del luogo di studio.

L'adesione al Concordato non costituisce una condizione *sine qua non* per la concessione dei sussidi federali. È sufficiente che un Cantone, nella concessione dei suoi sussidi all'istruzione per il livello terziario, osservi le condizioni fissate dal

⁴⁰ Iniziativa parlamentare 97.419 «Articolo costituzionale sull'istruzione». Rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N), del 23 giugno 2005, articolo quadro sulla formazione (FF 2005 4893, qui 4947).

Concordato. Con la specifica in merito all'osservanza delle disposizioni formali del Concordato del 18 giugno 2009 l'effetto armonizzante è potenziato nei seguenti ambiti:

- il limite di età fissato dai Cantoni per la concessione di borse di studio non può essere inferiore a 35 anni all'inizio della formazione;
- sono definite le formazioni riconosciute che danno diritto ai sussidi;
- la durata (minima) del diritto ai sussidi all'istruzione è stabilita tenuto conto delle formazioni particolari (ad es. studi a tempo parziale);
- una proroga del diritto ai sussidi è prevista nel caso in cui motivi sociali, familiari o di salute allungano la formazione; questa modifica tiene conto dei cambiamenti sociali che spingono a prediligere le formazioni a tempo parziale;
- l'origine della cerchia dei beneficiari di sussidi all'istruzione è precisata e completata;
- la libera scelta della formazione è, in linea di principio, mantenuta. Tuttavia, se la formazione liberamente scelta non dovesse essere economicamente la più conveniente, i Cantoni possono ridurre di conseguenza l'importo sussidiabile, ma devono in ogni caso tenere conto almeno delle spese personali che sarebbero ugualmente derivate dalla formazione meno onerosa.

Finora undici Cantoni hanno aderito al Concordato, che ha quindi potuto entrare in vigore. Altri Cantoni seguiranno a breve. Numerose leggi cantonali in materia sono attualmente in fase di revisione in modo che i Cantoni possano allinearsi all'armonizzazione auspicata. Il Concordato produce quindi un'elevata dinamica armonizzatrice. Un'accettazione dell'iniziativa popolare significherebbe arrestare, con grande probabilità, questa dinamica e dover attendere anni prima di disporre di nuove basi legali.

Procedura di consultazione

Il 31 ottobre 2012 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'interno e il Dipartimento federale dell'economia (dal 1° gennaio 2013: Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca DEFR) di avviare una procedura di consultazione sull'avamprogetto di revisione totale della legge sui sussidi all'istruzione. La consultazione si è conclusa il 14 febbraio 2013.

Sono stati invitati a esprimere il loro parere 69 partecipanti (Cantoni, partiti politici, associazioni mantello dell'economia, organismi e organizzazioni operanti nella politica in ambito formativo e scientifico e altre organizzazioni). Sono pervenuti complessivamente 90 pareri: sull'avamprogetto si sono espressi 26 Cantoni, sette partiti, un'associazione mantello svizzera dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, sette associazioni mantello dell'economia, nove organismi e organizzazioni operanti nella politica in ambito formativo e scientifico e 40 rappresentanti di altre cerchie interessate.

Una descrizione dettagliata dei risultati della consultazione è contenuta nel rispettivo rapporto del 10 aprile 2013.⁴¹ Il controprogetto indiretto all'iniziativa «Sulle borse di studio» sotto forma di revisione totale della legge sui sussidi all'istruzione è stato accolto favorevolmente da gran parte dei partecipanti alla procedura. Il mantenimento dell'attuale competenza cantonale prevista dalla Costituzione ha riscosso un consenso unanime. Numerosi pareri di diversi Cantoni, partiti e in particolare delle associazioni mantello dell'economia richiamano l'attenzione sul fatto che il livello terziario comprende sia formazioni generali sia formazioni professionali (terziario A e B). Una minoranza dei partecipanti chiede che si esamini la possibilità di creare le basi costituzionali per estendere l'ambito di validità al livello secondario II. Numerosi Cantoni, partiti e altre organizzazioni chiedono un impegno finanziario nel complesso maggiore da parte della Confederazione per quanto riguarda il sistema delle borse di studio.

In particolare i Cantoni approvano l'impostazione generale dei principi della revisione e soprattutto il fatto che la legge si basi sugli sforzi di armonizzazione cantonali. Gran parte dei Cantoni propone tuttavia di aggiungere un rinvio generico al Concordato sulle borse di studio invece di recepirne disposizioni specifiche. Vari partiti politici e altre organizzazioni chiedono che la Confederazione riprenda nella legislazione federale anche l'armonizzazione materiale prevista dal Concordato. Solo pochi Cantoni sostengono esclusivamente questa richiesta.

Quasi tutti i partiti politici, alcuni Cantoni e numerose organizzazioni sottolineano la preminenza della libertà di scelta tra le formazioni riconosciute e la mobilità degli studenti auspicata. Il Concordato prevede la possibilità per i Cantoni di scegliere, per il calcolo dei sussidi all'istruzione, l'offerta formativa più economica e di operare le corrispondenti detrazioni. Questi partecipanti respingono l'integrazione di una corrispondente disposizione nella legge federale.

Rielaborazione dell'avamprogetto

Il Consiglio federale, preso atto dei risultati della consultazione, ha incaricato il Dipartimento competente, il DEFR, di rielaborare l'avamprogetto di legge e di redigere un messaggio. I seguenti punti dell'avamprogetto sono stati esaminati e rielaborati in base al decreto del Consiglio federale:

- *Mantenimento dell'oggetto e del campo d'applicazione della legge:* la legge sui sussidi alla formazione si riferirà anche in futuro esclusivamente al livello terziario. Dovrà essere messa in evidenza la parità di trattamento dei cicli di studio di cultura generale e di formazione professionale (terziario A e B).
- *Inserimento di un rinvio statico al Concordato sulle borse di studio:* si rinuncia a riprendere singoli articoli del Concordato. Per snellire la legge, viene inserito un rinvio generico statico ai criteri formali del Concordato del 18 giugno 2009.

⁴¹ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2012 > Dipartimento federale dell'economia

- *Mantenimento del principio del versamento dei sussidi federali in base alla popolazione residente*
- *Rinuncia all'integrazione di disposizioni materiali*: le disposizioni dovranno riferirsi anche in futuro solo agli aspetti formali dell'armonizzazione.

6.1.4 Compatibilità tra compiti e finanze

I contributi federali saranno ripartiti come è avvenuto finora in base alla popolazione residente dei Cantoni. La ripartizione definita nella NPC viene quindi mantenuta.

6.1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Il controprogetto indiretto del Consiglio federale all'iniziativa sulle borse di studio incentrato sul Concordato contiene vari aspetti che si ritrovano nelle legislazioni sui sussidi all'istruzione dei Paesi confinanti. Le leggi e ordinanze vigenti in Italia, Francia e Austria sono esplicitamente incentrate sul miglioramento delle pari opportunità. Gli studenti vengono quindi sostenuti a prescindere dall'età, dagli interessi accademici, dal background socio-economico e dalla regione di provenienza. L'ampia gamma della promozione serve in primo luogo a rispondere alle esigenze e ai progetti di carriera individuali degli studenti. La Germania dispone con la *Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)* di una base legale per la promozione altrettanto ampia. Il versamento delle borse di studio e le modalità di rimborso dei prestiti di studio sono però legati a criteri di rendimento molto rigorosi (durata degli studi, risultati positivi). Vengono quindi sostenuti gli studenti dai quali ci si può attendere risultati sopra la media sia negli studi che nel lavoro.⁴² Nei Paesi confinanti le borse di studio vengono versate in via sussidiaria. La durata del sostegno equivale alla durata degli studi prevista per legge, ovvero la durata degli studi minima più un semestre. È comunque possibile chiedere una proroga dei sussidi.

Nel complesso, negli Stati limitrofi domina la tendenza a un versamento sempre più differenziato delle borse di studio. La differenziazione operata dall'Austria è esemplare: distingue, infatti, tra studi effettuati nel Paese o all'estero, tra persone che prima di iniziare gli studi hanno svolto per un periodo prolungato un'attività lavorativa e quindi sono in grado di mantenersi agli studi, studenti che hanno svolto un'attività lavorativa parallela e che devono interrompere temporaneamente questa attività per dedicarsi agli studi, studenti con figli e studenti con disabilità.⁴³ Nel complesso negli Stati confinanti, oltre a vari tipi di borse di studio esistono anche altre possibilità di promozione degli studi, ad esempio agevolazioni fiscali per i genitori degli studenti e aiuti alle famiglie.

⁴² Cfr. il documento «Erste Verordnung zur Änderung der Stipendienprogramm-Höchstgrenzen-Verordnung», 2011 (Germania).

⁴³ Cfr. *Gesamte Rechtsvorschrift für Stipendienförderungsgesetz 1992, Fassung vom 22. April 2013* (Austria), www.ris.bka.gv.at > [Bundesrecht](#) > [Bundesrecht konsolidiert](#) > [Ricerca=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10009824](#)

Nel raffronto europeo la Danimarca presenta la percentuale più alta di studenti beneficiari di sussidi: oltre il 90%. In vari Paesi nordici (Finlandia, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia e Regno Unito) gran parte degli studenti riceve sussidi all'istruzione. In Germania, Austria, Francia e Italia la percentuale si attesta tra il 10 e il 30 per cento.⁴⁴

6.1.6 Attuazione

La legge sui sussidi all'istruzione non è accompagnata da atti legislativi d'esecuzione. Dall'ottica attuale, non saranno necessari nemmeno dopo la revisione totale.

6.1.7 Stralcio dal ruolo di interventi parlamentari

Vi proponiamo di togliere dal ruolo gli interventi parlamentari seguenti:

2006 P 06.3342 Sistema di finanziamento degli studi a livello nazionale (N 6.10.06, Randegger)

2006 P 06.3304 Sistema di finanziamento degli studi a livello nazionale (S 20.9.06, Leumann)

Con questi due postulati il Consiglio federale è invitato a elaborare entro il termine più breve possibile un rapporto che presenti un modello di finanziamento degli studi su scala nazionale mediante crediti quale complemento alle borse e ai prestiti di studio disciplinati nell'ambito della NPC.

2001 P 01.3456 Borse di studio vincolate ai risultati conseguiti (N 18.3.02, Gruppo dell'Unione democratica di centro)

Il postulato⁴⁵ chiede al Consiglio federale di modificare la legge sui sussidi all'istruzione in modo che l'importo delle borse di studio (sussidi che non devono essere rimborsati) sia vincolato ai risultati conseguiti dai beneficiari.

Il Consiglio federale ha esaminato le richieste dei postulati. Con l'integrazione dei criteri formali del Concordato sulle borse di studio nella legge sui sussidi all'istruzione le richieste sono in gran parte adempite.

6.2 Commento ai singoli articoli

Ingresso

⁴⁴ Cfr. National Student Fee and Support Systems 2011/12. European Commission. <http://eacea.ec.europa.eu> > eurydice

⁴⁵ L'intervento parlamentare è stato depositato come mozione e trasmesso dal Consiglio nazionale sotto forma di postulato.

La vigente legge del 6 ottobre 2006 sui sussidi all'istruzione⁴⁶ e il presente disegno di revisione si fondano sull'articolo 66 capoverso 1 della Costituzione federale. Sulla base di questa legge la Confederazione può versare sussidi per le spese sostenute dai Cantoni per i sussidi all'istruzione. Si tratta di una competenza non autonoma e volontaria della Confederazione intesa unicamente a sostenere gli strumenti già esistenti a livello cantonale. I sussidi cantonali all'istruzione sono destinati a singole persone e vengono concessi solo se la persona in formazione non dispone di mezzi sufficienti per finanziarsi gli studi. Il principio di sussidiarietà è quindi garantito. La richiesta formulata nell'iniziativa popolare in base alla quale i sussidi dovrebbero garantire un tenore di vita minimo non viene accolta. Secondo l'articolo 66 capoverso 1 seconda frase Cost. la Confederazione può promuovere l'armonizzazione intercantonale dei sussidi.⁴⁷ Di questo aspetto viene tenuto conto nella nuova legge.

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto, campo d'applicazione e scopo

Il presente articolo precisa al capoverso 1 lettera a che la legge si riferisce esclusivamente a borse e prestiti di studio del livello terziario secondo l'articolo 66 capoverso 1 Cost.: si tratta di borse e prestiti di studio cantonali concessi per studi compiuti presso scuole universitarie (università cantonali e politecnici federali) e scuole universitarie professionali nonché altre istituzioni della formazione terziaria (formazione professionale superiore, ad esempio scuole specializzate superiori).

Per studi si intendono nella presente legge tutti i cicli di formazione fino al master o a un titolo di studio di livello terziario riconosciuto da Confederazione e Cantoni nonché seconde formazioni se tali formazioni sono sussidiate da un Cantone con borse o prestiti di studio.

Con la legge, la Confederazione intende inoltre promuovere l'armonizzazione intercantonale nell'ambito delle borse e dei prestiti di studio (cpv. 2).

Art. 2 *Definizioni*

I termini «borse di studio» e «prestiti di studio» vengono definiti come in precedenza⁴⁸. Viene aggiunta la definizione «sussidi all'istruzione» (lett. a). Nei punti della legge in cui compare, comprende in sé la coppia di termini «borse di studio e prestiti di studio» che continua a figurare nel testo.

Sezione 2: Sussidi federali

Art. 3 Principio

⁴⁶ RS 416.0

⁴⁷ V. a questo proposito il commento all'articolo 66 Cost. in Ehrenzeller Bernhard et al., St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 2a edizione, Zurigo/Lachen 2008, cifre a margine 9-12

⁴⁸ V. anche articolo 12 capoverso 1 del Concordato.

Il principio viene ripreso dalla legge vigente e mantenuto invariato come articolo 3. L'Assemblea federale stabilisce annualmente l'importo stanziabile per i sussidi per le spese dei Cantoni.

Art. 4 Condizioni

Questo articolo è stato inserito dopo la procedura di consultazione (v. a questo proposito il n. 6.1.3) e stabilisce che i sussidi federali vengono concessi solo se i Cantoni soddisfano i requisiti stabiliti per la concessione di sussidi all'istruzione di cui agli articoli 3, 5–14 e 16 dell'Accordo intercantonale del 18 giugno 2009⁴⁹ sull'armonizzazione dei criteri per la concessione delle borse di studio. Si tratta delle seguenti disposizioni: sussidiarietà delle prestazioni, persone aventi diritto ai sussidi, domicilio determinante per la concessione di una borsa di studio, attività lavorativa propria, formazioni che danno diritto a sussidi, formazioni riconosciute, prime e seconde formazioni, condizioni relative alla formazione, forma dei sussidi all'istruzione e limite di età, durata del diritto ai sussidi, libera scelta dell'indirizzo e del luogo di studio e una disposizione riguardante le strutture di formazione particolari.⁵⁰ Il rinvio al Concordato è statico. Con ciò, una modifica da parte dei Cantoni dei suddetti articoli del Concordato non comporta automaticamente cambiamenti alla legge federale. L'autorità competente verificherà, nel quadro delle disposizioni della legge sui sussidi del 5 ottobre 1990⁵¹, se i beneficiari rispettano le disposizioni.

Art. 5 Ripartizione dei sussidi federali

Nell'ambito della revisione totale viene proposta una modifica della rubrica. Si passa cioè dal «calcolo dei sussidi federali» alla «ripartizione dei sussidi federali», il che corrisponde effettivamente a quanto disciplinato dall'articolo. I sussidi sono versati forfettariamente ai Cantoni. La ripartizione fa riferimento al modello esistente: i sussidi federali sono ripartiti in base alla popolazione del Cantone.

Sezione 3: Sostegno all'armonizzazione intercantonale e statistica

Art. 6 Sostegno all'armonizzazione intercantonale

Viene mantenuta la possibilità di sostenere l'armonizzazione intercantonale anche sul piano finanziario. La Confederazione può, ad esempio, partecipare finanziariamente, nel quadro dei crediti concessi, a un «segretariato svizzero delle borse di studio» o a un «servizio di coordinamento» dei Cantoni. L'onere finanziario per un simile organo dovrebbe essere relativamente contenuto se paragonato alle spese complessive di Cantoni e Confederazione per i sussidi all'istruzione. L'articolo resta invariato.

⁴⁹ <http://edudoc.ch> > Documentazione CDPE > basi giuridiche CDPE

⁵⁰ Le disposizioni del Concordato sulle borse di studio del 18 giugno 2009 e il relativo commento della CDPE si trovano all'indirizzo www.edudoc.ch > Documentazione CDPE > Basi giuridiche CDPE

⁵¹ RS 616.1

Art. 7 Statistica

L'allestimento di una statistica delle borse di studio coerente e trasparente a livello nazionale presuppone la disponibilità ininterrotta dei dati essenziali. Questa statistica costituisce un importante strumento di gestione strategica della politica in materia di educazione e deve perciò essere mantenuta nella sua forma attuale. I dati sono rilevati ed elaborati secondo i principi della legge federale del 19 giugno 1992⁵² sulla protezione dei dati (LPD).

Sezione 4: Disposizioni finali

Art. 8 Diritto previgente: abrogazione

In virtù della revisione totale e dell'entrata in vigore della nuova legge, la legge federale del 6 ottobre 2006 sui sussidi all'istruzione⁵³ è abrogata. Non sono necessarie disposizioni transitorie, dato che la Confederazione continuerà a concedere i suoi sussidi in base alla popolazione dei Cantoni. Dalla legge sui sussidi all'istruzione gli individui non possono derivare alcun diritto nei confronti della Confederazione. Tali diritti saranno disciplinati nelle leggi cantonali nelle quali dovranno essere definite delle disposizioni transitorie.

Art. 9 Referendum ed entrata in vigore

La legge sottostà a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 Cost. (cpv. 1). Dovrà essere pubblicata come progetto di referendum nel Foglio federale solo dopo che l'iniziativa popolare «Sulle borse di studio» sarà stata ritirata o respinta in votazione popolare e sarà quindi possibile procedere con il controprogetto indiretto (cpv. 2). L'approvazione della legge invita i promotori a ritirare l'iniziativa popolare. Come avviene di norma, il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore (cpv. 3).

6.3 Ripercussioni

6.3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

La legge sui sussidi all'istruzione sottoposta a revisione totale nel quadro del controprogetto indiretto all'iniziativa popolare federale sulle borse di studio non comporta, per la Confederazione, né uscite supplementari né spese aggiuntive per il personale. Per i mezzi federali da stanziare continueranno a essere determinanti i limiti dei crediti approvati dal Parlamento nel quadro del Messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (messaggio ERI) e la loro iscrizione annuale a bilancio.

⁵² RS 235.1

⁵³ RS 416.0

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

Il presente disegno di legge sostiene gli sforzi di armonizzazione cantonali e subordina l'ottenimento di sussidi federali alla partecipazione dei Cantoni al processo di armonizzazione (cfr. n. 6.1.3). Ci si può dunque attendere che si ridurranno le differenze attualmente esistenti nelle rispettive leggi cantonali per quanto riguarda le condizioni per la concessione di sussidi all'istruzione. Dato che i sussidi federali saranno basati, come in precedenza, sulla popolazione di un Cantone, non si prevedono ripercussioni finanziarie dirette per i Cantoni aventi diritto. Nel caso in cui uno o più Cantoni non dovessero soddisfare quanto prescritto dalla presente legge perderebbero il diritto ai sussidi federali.

6.3.3 Ripercussioni per l'economia

L'accelerazione del processo di armonizzazione del sistema delle borse di studio per il livello terziario consentirà di uniformare e semplificare a livello nazionale le modalità di richiesta di sussidi all'istruzione aumentando l'attrattiva delle offerte di formazione terziaria (A e B) e consentendo di accedervi più facilmente. In questo modo si contribuirà a valorizzare maggiormente il potenziale, in termini di talenti, presente in Svizzera.

6.3.4 Ripercussioni per la società

Un sistema di sussidi all'istruzione armonizzato a livello nazionale per il settore terziario contribuisce a promuovere le pari opportunità ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 Cost. Viene inoltre aumentata la mobilità sociale in Svizzera.

6.4 Aspetti giuridici

6.4.1 Costituzionalità e legalità

La presente legge si basa sull'articolo 66 della Costituzione federale che, al capoverso 1 prima frase, conferisce alla Confederazione la facoltà di sussidiare i Cantoni per le loro spese in materia di sussidi all'istruzione concessi a studenti di scuole universitarie e di altri istituti superiori. Le disposizioni della seconda sezione della legge sono basate su questo passo della disposizione costituzionale. Secondo la prima parte della seconda frase dell'articolo 66 capoverso 1 Cost. la Confederazione può promuovere l'armonizzazione intercantonale dei sussidi. Questo passo è alla base delle disposizioni della terza sezione della legge. La seconda parte della frase autorizza inoltre la Confederazione a stabilire principi per la concessione dei sussidi all'istruzione. Nella presente legge non si fa ricorso a questa competenza, in quanto la legge in sé non regola direttamente la concessione dei sussidi all'istruzione da parte dei Cantoni. Indirettamente, però, l'armonizzazione risulta dal fatto che la

concessione dei sussidi federali è vincolata a condizioni per la concessione dei sussidi all'istruzione da parte dei Cantoni.

6.4.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Gli impegni internazionali della Svizzera, in particolare quelli risultanti dagli accordi bilaterali con l'UE, non sono interessati dalla presente revisione totale della legge sui sussidi.

6.4.3 Subordinazione al freno alle spese

Le disposizioni degli articoli 3 e 4 della legge sui sussidi all'istruzione vengono riprese in sostanza invariate dalla legge vigente e non sono quindi subordinate al freno alle spese.

6.4.4 Conformità alla legge sui sussidi

La legge sui sussidi all'istruzione rappresenta la base per facilitare l'accesso alla formazione e migliorare le pari opportunità. In base alla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, la competenza per quanto riguarda i sussidi all'istruzione spetta ai Cantoni. La competenza della Confederazione di promuovere è sussidiaria e limitata al livello terziario. Attualmente il 14 per cento circa delle spese cantonali nel settore della formazione terziaria è coperto da sussidi federali.

L'ammontare dei sussidi è calcolato sulla base del numero di abitanti dei Cantoni pubblicato dall'Ufficio federale di statistica e comunicato ai Cantoni tramite decisione della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI). I Cantoni possono presentare ricorso contro questa decisione presso il Tribunale amministrativo federale. Gli importi sono versati in un'unica tranche allo scadere del termine di ricorso.

6.4.5 Delega di competenze legislative

Il disegno non contiene alcuna delega al Consiglio federale di emanare ordinanze. Sulla base della Costituzione federale, il Consiglio federale può emanare in qualsiasi momento delle ordinanze. Tuttavia, non se ne prevede la necessità.