



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI
Dipartimento federale dell'economia DFE

Rapporto esplicativo sul controprogetto indiretto del Consiglio federale all'iniziativa popolare federale sulle borse di studio dell'Unione svizzera degli universitari USU

Compendio

L'iniziativa popolare federale sulle borse di studio, depositata il 20 gennaio 2012 dall'Unione svizzera degli universitari USU, chiede una modifica dell'articolo 66 della Costituzione federale: mediante il trasferimento della competenza normativa e finanziaria dai Cantoni alla Confederazione devono essere considerevolmente estese le prestazioni per la formazione terziaria e armonizzati a livello nazionale i criteri per la concessione di sussidi all'istruzione.

Per promuovere, come richiesto dai promotori dell'iniziativa, l'armonizzazione del sistema delle borse di studio, il Consiglio federale ha deciso di elaborare un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare sotto forma di revisione della legge sui sussidi all'istruzione. Il controprogetto prevede d'integrare nella legge le disposizioni formali del Concordato sulle borse di studio dei Cantoni che riguardano la formazione terziaria e di ripartire i sussidi federali in base alle prestazioni effettivamente fornite dai Cantoni. La procedura scelta dal Consiglio federale consente di accelerare il processo di armonizzazione avviato dai Cantoni nel 2009. Il Collegio governativo intende creare così i presupposti per migliorare le pari opportunità nella formazione terziaria e rafforzare l'intero settore svizzero dell'educazione e della ricerca.

Ottobre 2012

1. Situazione iniziale

Chi segue una formazione terziaria¹ deve di norma provvedere da solo al finanziamento dei propri studi. Le principali fonti cui possono attingere le persone in formazione sono il reddito dei genitori e le attività lucrative svolte in parallelo.

Bisogna tuttavia evitare che qualcuno che abbia la volontà e le capacità per seguire una formazione terziaria non possa farlo a causa di ostacoli finanziari. I sussidi all'istruzione permettono di eliminare questi ostacoli. La possibilità di seguire con successo una formazione deve dipendere esclusivamente dalle capacità e dalle prestazioni individuali. Le borse e i prestiti di studio sono pertanto importanti perché contribuiscono a promuovere le pari opportunità e a valorizzare meglio il potenziale, in termini di talenti, presente nel nostro Paese.

In Svizzera, le possibilità per ottenere una borsa per una formazione terziaria sono oggi più numerose che mai: non soltanto la Confederazione e i Cantoni offrono sussidi all'istruzione, ma anche le istituzioni di formazione stesse, l'economia privata, le fondazioni, le associazioni, gli altri Stati e le organizzazioni internazionali.

Nonostante questa grande offerta, il sistema dei sussidi all'istruzione presenta innegabilmente delle lacune. Tenuto conto di questa situazione, il Consiglio federale attribuisce una grande importanza all'iniziativa sulle borse di studio, depositata il 20 gennaio 2012 dall'Unione svizzera degli universitari USU, perché offre l'occasione per avviare una discussione approfondita sui sussidi all'istruzione per il livello terziario e proporre soluzioni consensuali ai problemi riscontrati.

1.1 Diritto vigente

Il sistema svizzero delle borse e dei prestiti di studio è retto dal principio del federalismo: ogni Cantone dispone di una legislazione propria in materia. Possono beneficiare di un sussidio all'istruzione le persone che seguono una formazione postobbligatoria che porta a un diploma riconosciuto dallo Stato. Le offerte di formazione sono proposte sia da istituzioni pubbliche che da imprese private.

Tabella 1: ripartizione delle competenze e dei compiti in materia di sussidi all'istruzione secondo il diritto vigente

Livello di formazione	Competenza normativa	Esecuzione	Finanziamento
Scuole universitarie (terziario A)	Cantoni	Cantoni	Cantoni Confederazione (importo forfettario calcolato in base alla popolazione residente)
Formazione professionale superiore (terziario B)	Cantoni	Cantoni	Cantoni Confederazione (importo forfettario calcolato in base alla popolazione residente)
Formazione professionale di base, liceo, offerte passerella ecc. (secondario II)	Cantoni	Cantoni	Cantoni

¹ Il livello terziario comprende la formazione professionale superiore (terziario B: esami di professione, esami professionali superiori e scuole specializzate superiori) e le scuole universitarie (terziario A: università, politecnici federali, scuole universitarie professionali e alte scuole pedagogiche).

La disposizione sulle borse di studio², 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 1965³ sulle indennità di studio è stata introdotta una modalità di sussidio in funzione delle spese e della capacità finanziaria dei Cantoni.

Il 28 novembre 2004, nel quadro della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), è stato approvato un nuovo articolo costituzionale concernente le borse di studio. I sussidi all'istruzione sono stati definiti un compito comune 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 è stata 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 Costituzione federale⁴) e approvato da Popolo e Cantoni il 21 maggio 2006.

Successivamente è stata elaborata una nuova legge sui sussidi all'istruzione⁵, 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.

1.2 Legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero

Anche secondo la legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU)⁶, il sistema delle borse di studio resta di competenza dei Cantoni. La Conferenza svizzera delle scuole universitarie – nuovo organo comune di Confederazione e Cantoni e organo supremo in materia di politica universitaria della Svizzera – ha tuttavia la competenza di formulare raccomandazioni sulla concessione di borse e prestiti di studio⁷ e sulla riscossione di tasse universitarie⁸. In questo modo ha la possibilità di influire sul processo di armonizzazione nel caso in cui il grado di armonizzazione raggiunto dai Cantoni fosse insoddisfacente.

1.3 Finanziamento della formazione

Attualmente le persone in formazione finanziano i loro studi:

- per il 55 per cento mediante il reddito della famiglia;
- per il 36 per cento mediante un'attività lucrativa propria (3 studenti su 4 esercitano un'attività lucrativa parallela allo studio);
- per il 6 per cento mediante sussidi all'istruzione;
- per il 3 per cento mediante altre fonti⁹.

Nel 2010, i Cantoni hanno concesso borse e di prestiti di studio per complessivamente 328 milioni di franchi, di cui 175 milioni circa a beneficiari del livello terziario¹⁰.

² Art. 27^{quater} della Costituzione federale del 29 maggio 1874

³ RU 1965 475, 1979 1687, 1999 2374

⁴ RS 101

⁵ RS 416.0

⁶ FF 2011 6629

⁷ Articolo 11 capoverso 2 lettera c LPSU

⁸ Articolo 12 capoverso 3 lettera c LPSU

⁹ UST: Studieren unter Bologna/Etudier sous Bologne, Neuchâtel 2010 (disponibile soltanto in francese e tedesco)

¹⁰ UST: Kantonale Stipendien und Darlehen 2010/Bourses et prêts d'études cantonaux 2010, Neuchâtel 2011 (disponibile soltanto in tedesco e francese)

Delle circa 600 000 persone impegnate in una formazione postobbligatoria nel 2010, 48 000 hanno ricevuto una borsa di studio, il che equivale a un tasso di beneficiari dell'8,1 per cento¹¹.

Dal 1990 al 2010, il valore reale dei sussidi all'istruzione cantonali (tenuto conto dell'inflazione) è diminuito nonostante il numero crescente di persone in formazione e studenti. Diminuiti sono pure i sussidi della Confederazione alle spese dei Cantoni. Questa riduzione¹² è tuttavia da ricondurre alla nuova impostazione della perequazione finanziaria: oltre alla soppressione del supplemento in virtù della capacità finanziaria, dal 2008 la Confederazione limita la propria partecipazione alle spese cantonali per il livello terziario. Fino al 2007 sussidiava anche quelli del secondario.

Con un sussidio annuo di circa 25 milioni di franchi, la Confederazione copre in media il 14 per cento delle spese dei Cantoni per la formazione del livello terziario. Dato che è ripartito in funzione del numero di abitanti, il sussidio copre, a seconda del Cantone, tra il 5 e il 28 per cento delle spese.

I Cantoni definiscono in modo autonomo le condizioni per la concessione dei sussidi all'istruzione. Le differenze sono rilevanti: le spese per abitante variano dai 18 franchi del Cantone di Sciaffusa ai 91 franchi del Cantone del Giura. Nel Cantone dei Grigioni un abitante su 139 riceve una borsa di studio, in quello di Zurigo uno su 312.

1.4 Sussidi all'istruzione: borse e prestiti di studio

Ci sono due forme diverse di sussidio all'istruzione: le borse di studio e i prestiti di studio. Le *borse* sono sussidi unici o periodici che non devono essere rimborsati, mentre i *prestiti* devono essere rimborsati una volta termina la formazione. Di norma i prestiti sono esenti da interessi durante gli studi e devono essere rimborsati con gli interessi dopo la fine degli studi. Le condizioni di pagamento degli interessi e di rimborso variano considerevolmente da un Cantone all'altro.

L'81 per cento dei beneficiari di sussidi all'istruzione riceve soltanto una borsa, mentre l'11 per cento anche un prestito. Soltanto l'8 per cento dei beneficiari ottiene unicamente un prestito. I valori medi svizzeri dimostrano che il sistema è incentrato principalmente sulle borse di studio. Le differenze cantonali per quanto riguarda la diffusione dei prestiti di studio sono però considerevoli: mentre il Cantone dei Grigioni e quello di Zurigo registrano una quota inferiore all'1 per cento, nel Cantone di Glarona questa si attesta al 52 per cento¹³.

Conformemente al diritto federale vigente, i Cantoni possono decidere autonomamente se versare sussidi all'istruzione in forma di borse o di prestiti di studio. Il presente controprogetto indiretto all'iniziativa sulle borse di studio non intende modificare questa ripartizione delle competenze.

¹¹ UST: Kantonale Stipendien und Darlehen 2010/Bourses et prêts d'études cantonaux 2010, Neuchâtel 2011 (disponibile soltanto in tedesco e francese)

¹² La riduzione di 51 milioni di franchi dei sussidi federali riconducibili all'introduzione della NPC è stata compensata con i contributi versati ai Cantoni nel quadro della perequazione finanziaria.

¹³ UST: Kantonale Stipendien und Darlehen 2010/Bourses et prêts d'études cantonaux 2010, Neuchâtel 2011 (disponibile soltanto in tedesco e francese)

2. Concordato sulle borse di studio

L'armonizzazione del sistema delle borse di studio in Svizzera è da decenni uno dei temi principali della politica della formazione. L'armonizzazione deve, ad esempio, garantire che nessuno perda il diritto a una borsa di studio perché cambia il Cantone di domicilio. In linea generale un sistema armonizzato deve inoltre permettere di migliorare le pari opportunità degli abitanti dei diversi Cantoni.

Il 18 giugno 2009, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione CDPE ha approvato a grande maggioranza¹⁴ l'Accordo intercantonale per l'armonizzazione dei sussidi all'istruzione (Concordato sulle borse di studio). Questo Concordato, al quale ogni Cantone può aderire¹⁵, è posto in vigore dal Comitato della CDPE una volta che almeno dieci Cantoni avranno deciso di aderirvi. I Cantoni firmatari s'impegnano a recepire nella propria legislazione sulle borse di studio i principi e gli standard minimi fissati nel Concordato. Per i Cantoni che non vi aderiscono, le norme ivi contenute non sono vincolanti.

Tabella 2: ripartizione delle competenze e dei compiti in materia di sussidi all'istruzione secondo il Concordato sulle borse di studio

Livello di formazione	Competenza normativa	Esecuzione	Finanziamento
Scuole universitarie (terziario A)	Cantoni	Cantoni	Cantoni Confederazione (importo forfettario calcolato in base alla popolazione residente)
Formazione professionale superiore (terziario B)	Cantoni	Cantoni	Cantoni Confederazione (importo forfettario calcolato in base alla popolazione residente)
Formazione professionale di base, liceo, offerte passerella ecc. (secondario II)	Cantoni	Cantoni	Cantoni

L'obiettivo perseguito con il Concordato sulle borse di studio è quello di garantire un'armonizzazione formale e di promuovere un'armonizzazione materiale dei sussidi all'istruzione. Per questo motivo sono fissati gli standard minimi seguenti:

- **Cerchia dei beneficiari:** è precisato lo statuto di abitante che una persona deve soddisfare (cittadinanza svizzera e domicilio in Svizzera, permesso C ecc.). 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 una novità per alcuni Cantoni.
- **Limite di età:** non inferiore a 35 anni all'inizio della formazione; i Cantoni possono tuttavia stabilire un limite di età più alto (norma minima).
- **Durata del diritto ai sussidi all'istruzione:** fino a due semestri oltre la durata regolamentare (entro questo lasso di tempo è possibile cambiare la formazione senza dovere addurre motivi).

¹⁴ 21 voti contro 3 e 2 astensioni

¹⁵ Conformemente all'art. 48 della Costituzione federale

- Libertà di scelta: è garantita la libera scelta della formazione. Se la formazione scelta non fosse 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.
- Formazioni con strutture particolari: occorre tenere debitamente conto delle formazioni strutturate in modo particolare che non permettono di svolgere un'attività lucrativa in parallelo o di studiare a tempo parziale.

Risulta per contro più difficile trovare un compromesso per quanto concerne l'aspetto *materiale*. Nel Concordato sono definiti in modo vincolante soltanto gli importi massimi dei sussidi (16 000 per una borsa di studio completa per una persona in formazione al livello terziario). I Cantoni possono prevedere anche importi più elevati.

Fino al mese di ottobre del 2012, 9 Cantoni hanno aderito al Concordato (BS, FR, GR, NE, TG, VD, BE, TI, GE).

3. Iniziativa sulle borse di studio

Il 20 gennaio 2012, l'USU ha depositato l'iniziativa popolare federale sulle borse di studio in cui chiede che sia modificato l'articolo 66 della Costituzione federale¹⁶: per armonizzare la concessione delle borse di studio *nel settore della formazione terziaria* la competenza normativa e finanziaria deve essere trasferita dai Cantoni alla Confederazione. La Confederazione deve poter stabilire chi, a quali condizioni e in che misura ha diritto a un sussidio all'istruzione. Inoltre, le prestazioni devono essere estese in modo da garantire agli studenti un tenore di vita minimo.

Secondo i calcoli dei promotori, la garanzia di questo tenore di vita minimo genererà costi supplementari annui di almeno 500 milioni di franchi, un importo che permetterà di sostenere finanziariamente circa un quinto dei quasi 250 000 studenti. La Confederazione deve inoltre poter accordare sussidi ai Cantoni per le spese per borse e prestiti di studio anche per altri livelli di formazione.

Tabella 3: ripartizione delle competenze e dei compiti in materia di sussidi all'istruzione secondo l'iniziativa sulle borse di studio

Livello di formazione	Competenza normativa	Esecuzione	Finanziamento
Scuole universitarie (terziario A)	Confederazione	Cantoni	Confederazione/ Cantoni
Formazione professionale superiore (terziario B)	Confederazione	Cantoni	Cantoni/ Confederazione
Formazione professionale di base, liceo, offerte passerella ecc. (secondario II)	Cantoni La Confederazione può regolamentare	Cantoni	Cantoni La Confederazione può finanziare (per il tramite dei Cantoni)

3.1 Antefatti

L'USU aveva già lanciato in passato due iniziative popolari sulle borse di studio:

- Nel 1972 aveva depositato l'iniziativa popolare «Per il finanziamento della formazione degli adulti (Modello di Losanna)» in cui chiedeva un finanziamento indipendente dai genitori, parzialmente rimborsabile, dei costi per vivere e studiare mediante un fondo che la Confederazione avrebbe dovuto istituire. L'iniziativa è stata ritirata nel 1974.
- Nell'iniziativa «Formazione per tutti – Armonizzazione delle borse di studio», lanciata nel 1991, chiedeva invece che venisse garantito un tenore di vita adeguato mediante sussidi statali all'istruzione per le persone che non dispongono dei mezzi finanziari necessari. Non fu però raccolto il numero di firme necessarie entro il termine previsto.

¹⁶ RS 101

3.2 Tenore dell'iniziativa

L'iniziativa popolare federale sulle borse di studio ha il tenore seguente:

I. La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 66 Sussidi all'istruzione

¹ *La 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.*

² *I 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.*

³ *La Confederazione può subsidiare 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.*

⁴ *L'esecuzione delle prescrizioni in materia di sussidi all'istruzione compete ai Cantoni, per quanto la legge non la riserva 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. 8 (nuovo)

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

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.*

3.3 Riuscita e termini di trattazione

L'iniziativa sulle borse di studio è stata depositata il 20 gennaio 2012 con il numero prescritto di firme. Con decisione del 27 febbraio 2012, la Cancelleria federale ha accertato che l'iniziativa è riuscita avendo raccolto 117 069 firme valide¹⁷.

L'iniziativa è presentata sotto forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale ha deciso di presentare un controprogetto indiretto. Secondo l'articolo 97 capoverso 2 lettera a della legge del 13 dicembre 2002¹⁸ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale ha tempo fino al 20 luglio 2013 per sottoporre all'Assemblea federale un disegno di decreto federale e un messaggio. L'Assemblea federale deve prendere una decisione in merito all'iniziativa popolare entro il 20 luglio 2014; se una Camera si pronuncia per un controprogetto o un disegno di atto legislativo strettamente connesso

¹⁷ FF 2012 2117

¹⁸ RS 171.10

all'iniziativa, l'Assemblea federale può prorogare di un anno questo termine (art. 100 e 105 cpv. 1 LParl¹⁹).

3.4 Valutazione

La richiesta dell'iniziativa di trasferire dai Cantoni alla Confederazione la competenza normativa e finanziaria per le borse di studio per il livello di formazione terziario è doppiamente problematica. Se venisse accettata, l'iniziativa minerebbe gli sforzi intrapresi dai Cantoni con il Concordato sulle borse di studio e metterebbe in forse *sine die* il processo di armonizzazione in corso. L'iniziativa chiede inoltre 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 sussidi 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, poiché metterebbe in discussione il principio stesso della sussidiarietà.

3.5 Ripercussioni finanziarie

L'estensione delle prestazioni del sistema dei sussidi all'istruzione, come richiesto 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 dovrebbe essere negoziata con i Cantoni. 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 o in altri settori politici.

¹⁹ RS 171.10

4. Controprogetto indiretto: revisione totale della legge federale sui sussidi alle spese dei Cantoni per borse e prestiti di studio nella formazione terziaria (legge sui sussidi all'istruzione)

Secondo il Consiglio federale, un trasferimento di competenza come quello proposto nell'iniziativa popolare federale sulle borse di studio è inopportuno. Come già menzionato (cfr. n. 3.5), l'estensione delle prestazioni chiesta dai promotori dell'iniziativa, secondo cui i sussidi all'istruzione devono garantire un tenore di vita minimo, cagionerebbe costi supplementari ingenti che dovrebbero essere compensati nel settore dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione e in altri settori politici della Confederazione. Considerando la situazione nell'insieme, questa operazione comporterebbe un indebolimento del settore svizzero dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione. Se venisse accettata, l'iniziativa bloccherebbe *sine die* il processo di armonizzazione avviato dai Cantoni. Ne conseguirebbe di fatto una cristallizzazione della situazione attuale, definita insostenibile dai promotori dell'iniziativa.

Tabella 4: ripartizione delle competenze e dei compiti in materia di sussidi all'istruzione secondo l'iniziativa sulle borse di studio

Livello di formazione	Competenza normativa	Esecuzione	Finanziamento
Scuole universitarie (terziario A)	Cantoni/Confederazione	Cantoni	Cantoni Confederazione (in base alle prestazioni)
Formazione professionale superiore (terziario B)	Cantoni/Confederazione	Cantoni	Cantoni/ Confederazione (in base alle prestazioni)
Formazione professionale di base, liceo, offerte passerella ecc. (secondario II)	Cantoni	Cantoni	Cantoni

Il Consiglio federale ha perciò optato per un procedimento che permette di venire incontro alla richiesta di armonizzare le borse di studio in tutta la Svizzera avanzata dai promotori dell'iniziativa e di accelerarne i tempi di attuazione. A tal fine ha elaborato un controprogetto indiretto che prevede il recepimento mirato, nella legge federale sui sussidi all'istruzione, di disposizioni formali del Concordato sulle borse di studio. Il progetto prevede inoltre che i sussidi federali siano in futuro calcolati in base alle prestazioni effettivamente fornite dai Cantoni. L'importo dei fondi stanziati dalla Confederazione, invece, continuerà a essere determinato dai decreti federali sottoposti per approvazione al Parlamento nel quadro del messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione e dalla loro messa in atto nei preventivi federali annuali. L'esecuzione delle prescrizioni in materia di sussidi all'istruzione resterà, come sinora, di competenza dei Cantoni.

Il Consiglio federale ha esaminato anche la possibilità di un *controprogetto diretto* all'iniziativa popolare che avrebbe permesso di applicare anche al settore delle borse di studio la *dichiarazione di obbligatorietà generale* dei concordati cantonali. Dato che è sostanzialmente favorevole agli sforzi di armonizzazione intrapresi dai Cantoni, come ha avuto modo di ribadire più volte nei suoi pareri in risposta a diversi interventi parlamentari²⁰, il Collegio governativo ha rinunciato a questa opzione.

²⁰ Cfr. Mo. 06.3178 CSEC-N, Po. 06.3300 Pfister Theophil, Po. 06.3304 Leumann-Würsch Helen, Po. 06.3342 Randegger Johannes, Mo. 06.3716 Dupraz John, Iv. Ct. 07.3080 SO, Iv. Pa. 07.4500 Bruderer Pascale (tutti tolti dal ruolo)

Il Consiglio federale ha rinunciato parimenti a *respingere l'iniziativa senza controprogetto*, poiché è consapevole delle lacune del sistema delle borse di studio per il livello terziario in Svizzera e non mette in discussione la necessità di intervenire.

4.1 Punti essenziali del progetto

4.1.1 Principi

Il presente progetto di revisione è incentrato sulle seguenti riflessioni di principio:

- L'oggetto e il campo d'applicazione della legge non sono intaccati dalla revisione: la legge continua a regolamentare prima di tutto le condizioni per la concessione di sussidi federali.
- Le disposizioni formali di armonizzazione del Concordato sulle borse di studio che riguardano la formazione terziaria sono recepite nella legge federale quali condizioni aggiuntive per la concessione di sussidi federali.
- La ripartizione dei sussidi deve tenere conto delle spese sostenute dai Cantoni e rispecchiarle di conseguenza; questa modalità di calcolo costituisce un incentivo per i Cantoni a potenziare l'impegno finanziario a favore dei sussidi all'istruzione per il livello terziario.

Gli adeguamenti proposti permetteranno di migliorare nell'insieme le pari opportunità delle persone impegnate in una formazione terziaria.

4.1.2 Armonizzazione formale

La legge federale vigente offre la possibilità di promuovere l'armonizzazione inter-cantonale delle borse e dei prestiti di studio per il livello terziario. Inoltre, attraverso diverse condizioni di sussidio, esplica già il seguente effetto armonizzante:

- 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.

Con il recepimento di disposizioni formali complete del Concordato sulle borse di studio, 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 (p. es. studi a tempo parziale);
- una proroga del diritto ai sussidi è prevista nel caso in cui motivi sociali, familiari o di salute allunghino 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, 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.

4.1.3 Ripartizione dei sussidi federali

La ripartizione dei sussidi federali deve tenere conto delle spese sostenute dai Cantoni e rispecchiarle di conseguenza. Il progetto riprende l'idea già sviluppata in occasione dell'ultima revisione, ossia fissare l'ammontare dei sussidi federali sulla base delle spese cantonali medie computabili.

Questa modalità di calcolo costituisce un incentivo per i Cantoni a potenziare l'impegno finanziario a favore dei sussidi all'istruzione per il livello terziario. Inoltre permette di sostenere in modo mirato sia i Cantoni che per motivi strutturali devono assumersi spese comparativamente elevate per le borse di studio, sia i Cantoni che praticano una politica in materia di borse di studio improntata alle pari opportunità.

4.2 Commento ai singoli articoli

Ingresso

La legge federale vigente del 6 ottobre 2006²¹ sui sussidi alle spese dei Cantoni per borse e prestiti di studio nella formazione terziaria (legge sui sussidi all'istruzione) e il presente progetto di revisione totale si fondano sull'articolo 66 capoverso 1 della Costituzione federale²². In virtù di questa disposizione, la Confederazione può erogare contributi alle spese cantonali per sussidi all'istruzione. Questa competenza promozionale sussidiaria è volontaria e serve unicamente a sostenere strumenti cantonali già esistenti. I sussidi all'istruzione cantonali sono destinati alle singole persone e concessi soltanto se il richiedente non dispone di mezzi sufficienti per finanziarsi la formazione. In questo modo è rispettato il principio di sussidiarietà. Nel progetto di revisione non si dà invece seguito alla richiesta dell'iniziativa di garantire, mediante sussidi all'istruzione, la copertura del tenore di vita minimo. Conformemente al secondo periodo dell'articolo 66 capoverso 1 della Costituzione federale²³, la Confederazione può promuovere l'armonizzazione intercantonale dei sussidi e stabilire principi per la loro concessione²⁴. Il presente progetto rispetta questo principio.

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto e campo d'applicazione

Il presente articolo precisa che la legge disciplina esclusivamente i sussidi all'istruzione per il livello terziario, conformemente all'articolo 66 capoverso 1 della Costituzione federale²⁵. Si tratta segnatamente delle borse e dei prestiti di studio cantonali versati agli studenti delle università cantonali, dei politecnici federali e delle scuole universitarie professionali o di altre istituzioni della formazione superiore (formazione terziaria), quali le scuole professionali specializzate (lett. a).

Nella presente legge, per «studi» si intendono tutti i cicli di formazione che portano o preparano a un diploma di master o a un diploma del livello terziario riconosciuto dalla Confederazione e dai Cantoni, ma anche le seconde formazioni del livello terziario se finanziate dai Cantoni mediante borse o prestiti di studio.

²¹ RS 416.0

²² RS 101

²³ RS 101

²⁴ Cfr. in merito *St. Galler Kommentar* ad art. 66 Cost., marg. 9-12

²⁵ RS 101

La legge sui sussidi all'istruzione vigente contiene principi che valgono come standard minimi (lett. b) da tenere in considerazione nella concessione di borse e prestiti di studio. Questi principi sono stati considerati e in parte precisati nell'elaborazione sia di norme cantonali sia del Concordato sulle borse di studio²⁶.

La nuova *lettera c* completa l'oggetto della legge con la competenza cantonale in materia di domicilio giuridico ai fini delle borse di studio per i richiedenti nella formazione terziaria. Nella legge vigente la regolamentazione delle competenze è già fissata (sez. 4 art. 12), ma non è menzionata esplicitamente nell'articolo sull'oggetto. Per motivi di completezza, l'articolo viene aggiornato con questa esplicitazione.

La legge prevede inoltre una disposizione sulla promozione dell'armonizzazione intercantonale delle borse e dei prestiti di studio nella formazione terziaria (nuova lett. d, sinora lett. c).

Art. 2 Definizioni

Le definizioni di «borse di studio» e «prestiti di studio» non subiscono modifiche²⁷. Nell'articolo viene aggiunta la definizione di «sussidi all'istruzione» e il concetto sostituisce sistematicamente l'espressione «borse e prestiti di studio» là dove i due termini compaiono insieme.

Sezione 2: Sussidi federali

Art. 3 Principi

I principi di sussidio sono ripresi, invariati, dalla legge vigente. Conformemente al *capoverso 1*, l'Assemblea federale stabilisce annualmente la somma complessiva disponibile.

Il *capoverso 2* sancisce che i sussidi federali sono erogati soltanto se i Cantoni rispettano le condizioni per la concessione di sussidi all'istruzione giusta gli articoli 5–12.

Il *capoverso 3* stabilisce che i Cantoni ricevono i sussidi federali in forma forfettaria.

Art. 4 Ripartizione dei sussidi federali

Nel quadro della revisione totale viene proposta una modifica del titolo del presente articolo: invece di «calcolo dei sussidi federali» si parla di «ripartizione dei sussidi federali». Il nuovo titolo corrisponde alla fattispecie effettivamente disciplinata in questo articolo.

Il progetto propone un nuovo modello di ripartizione dei sussidi federali: la quota spettante ai singoli Cantoni dovrà essere calcolata sulla base delle loro spese computabili per i sussidi all'istruzione.

Giusta il *capoverso 2*, il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione necessarie per il calcolo.

Il principio di ripartizione proposto, basato sulle spese computabili, era già considerato un modello equo e adeguato nel 2005²⁸, al momento dei lavori preparatori per la legge attualmente in vigore. Questo modello di ripartizione tiene conto delle prestazioni effettivamente fornite dai Cantoni.

²⁶ Cfr. in merito il commento al Concordato sulle borse di studio del 18 giugno 2009 (www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/stip_komm_i.pdf)

²⁷ Cfr. in merito l'art. 12 cpv. 1 del Concordato sulle borse di studio

²⁸ Cfr. 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 (in particolare 5431).

Sezione 3: Condizioni per la concessione di sussidi federali

Art. 5 Beneficiari di sussidi all'istruzione

Il *capoverso 1* elenca in forma intelligibile e in conformità materiale al Concordato sulle borse di studio²⁹ i beneficiari di sussidi all'istruzione.

Nel nuovo *capoverso 2* è recepita la disposizione del Concordato sulle borse di studio concernente la fissazione di un *limite di età per le borse di studio*: se per la concessione di borse di studio i Cantoni fissano un limite di età, questo non può essere inferiore a 35 anni all'inizio della formazione³⁰. Il Concordato sulle borse di studio non stabilisce invece alcuna restrizione relativa a un limite di età per i prestiti di studio.

Art. 6 Idoneità del richiedente

Nella legge vigente, le condizioni poste ai richiedenti sono formulate in due *capoversi*. Di fatto identiche, queste condizioni sono ora concentrate e semplificate in un unico periodo e corrispondono, sul piano materiale, all'articolo 11 del Concordato sulle borse di studio.

Art. 7 Sussidiarietà della prestazione

Questo nuovo articolo che è introdotto con la revisione totale sancisce la sussidiarietà della prestazione e corrisponde all'articolo 3 del Concordato sulle borse di studio. I sussidi all'istruzione sono concessi quando la capacità finanziaria del richiedente, quella dei suoi genitori e di altre persone legalmente tenute a provvedere al suo sostentamento, così come le prestazioni provenienti da terzi, sono insufficienti. Per «altre persone legalmente tenute a provvedere al suo sostentamento» si intende per esempio il o la coniuge e per «prestazioni provenienti da terzi» si intendono per esempio le prestazioni complementari e quelle di privati.

Art. 8 Formazioni che danno diritto ai sussidi

Il presente articolo è modificato rispetto alla legge vigente e completato con le disposizioni degli articoli 8 (Curricoli di formazione sussidiabili) e 9 (Formazioni riconosciute) del Concordato sulle borse di studio. Anche il titolo dell'articolo è modificato: invece di «Centri di formazione riconosciuti» si parla ora di «Formazioni che danno diritto ai sussidi».

Nel quadro della NPC, l'impegno della Confederazione è stato limitato alla formazione terziaria, quindi alle formazioni professionali superiori (esami federali di professione ed esami professionali federali superiori, scuole specializzate superiori) e alle scuole universitarie (università cantonali, politecnici federali, scuole universitarie professionali e alte scuole pedagogiche).

Nei *capoversi 1 e 2* sono stabilite le formazioni del livello terziario che danno diritto ai sussidi.

Giusta il *capoverso 3*, il Consiglio federale precisa le formazioni che danno diritto ai sussidi e può designarne altre.

Si è rinunciato a operare una distinzione fra «formazioni riconosciute» e «formazioni che danno diritto ai sussidi», poiché qualsiasi formazione riconosciuta del livello terziario dà, per definizione, diritto ai sussidi.

²⁹ Cfr. art. 5 del Concordato sulle borse di studio

³⁰ Cfr. art. 12 cpv. 2 del Concordato sulle borse di studio

Art. 9 Fine del diritto ai sussidi

Il presente articolo corrisponde all'articolo 8 capoverso 2 del Concordato sulle borse di studio e, per chiarezza, viene recepito come disposizione separata.

Per le formazioni del livello terziario A, il diritto ai sussidi dura sino al conseguimento di un primo diploma di master e per le formazioni del livello terziario B, sino al superamento dell'esame federale di professione o dell'esame professionale federale superiore oppure sino al conseguimento del diploma di una scuola specializzata superiore.

Art. 10 Libera scelta dell'indirizzo di studio e del luogo di studio

La libertà di scelta resta immutata rispetto alla legge vigente e corrisponde all'articolo 14 capoverso 1 del Concordato sulle borse di studio.

Il nuovo *capoverso 2* recepisce *in toto* il capoverso 2 del succitato articolo del Concordato sulle borse di studio che contempla il caso delle formazioni all'estero, per le quali si presuppone che, di principio, il richiedente soddisfi le condizioni di ammissione previste per una formazione equivalente in Svizzera. Le competenti autorità cantonali decidono se l'equivalenza è data per quanto riguarda il diritto ai sussidi.

Il *capoverso 3* riprende a sua volta il capoverso 3 dell'articolo 14 del Concordato sulle borse di studio: se il richiedente non opta per la formazione economicamente più conveniente, i Cantoni non sono obbligati a tenere conto dei costi supplementari, ma unicamente delle spese personali che sarebbero ugualmente derivate dalla formazione meno onerosa (p. es. scuola pubblica invece che scuola privata). Analogamente, se il richiedente non opta per l'istituzione di formazione a lui geograficamente più vicina (p. es. scegliendo una scuola universitaria fuori Cantone), i Cantoni non sono obbligati a farsi carico dei costi supplementari di vitto e alloggio, ma unicamente delle spese che sarebbero ugualmente derivate dal frequentare l'istituzione più vicina.

Art. 11 Durata

I sussidi possono essere versati per tutta la durata regolamentare della formazione. Il recepimento materiale delle disposizioni dell'articolo 13 del Concordato sulle borse di studio nei *capoversi 1 e 2* permette di disciplinare nel presente articolo anche la questione del cambiamento della formazione. L'articolo 11 della vigente legge sui sussidi all'istruzione, con i suoi «motivi importanti» di difficile interpretazione, risulta quindi superfluo e può essere stralciato.

Con il recepimento dell'articolo 16 capoverso 2 del Concordato sulle borse di studio nel nuovo *capoverso 3* si stabilisce che se per ragioni sociali, familiari o di salute la formazione può essere seguita solo a tempo parziale, la durata del diritto ai sussidi deve essere prorogata di conseguenza.

Art. 12 Strutture di formazione particolari

La disposizione che sancisce la possibilità di tenere conto delle formazioni strutturate in modo particolare resta invariata e corrisponde all'articolo 16 capoverso 1 del Concordato sulle borse di studio.

Sezione 4: Cantone competente

Art. 13 Domicilio giuridico ai fini delle borse di studio

Il presente articolo è modificato formalmente soltanto in misura molto limitata. La definizione di «domicilio giuridico ai fini delle borse di studio» data nel *capoverso 2* ha

ampiamente dato buona prova di sé nella prassi dei Cantoni e corrisponde materialmente all'articolo 6 capoverso 1 del Concordato sulle borse di studio.

Il domicilio giuridico è determinato in primo luogo dal Cantone di domicilio dei genitori (o dell'ultima autorità tutoria competente) del richiedente. Nel caso in cui i genitori esercitanti l'autorità parentale congiunta fossero domiciliati in due Cantoni diversi, i dettagli sono precisati nelle disposizioni d'esecuzione. Per chiarire meglio diversi diritti di cittadinanza, il *capoverso 2 lettera b* è completato con un'aggiunta che corrisponde al tenore dell'articolo 6 capoverso 3 del Concordato sulle borse di studio.

Il *capoverso 3* corrisponde all'articolo 6 capoverso 4 del Concordato sulle borse di studio.

Sezione 5: Promozione dell'armonizzazione intercantonale e statistica

Art. 14 Promozione dell'armonizzazione intercantonale

La possibilità di sostenere anche finanziariamente l'armonizzazione intercantonale è mantenuta. Essa permette alla Confederazione, ad esempio, di 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.

Art. 15 Statistica

L'allestimento di una statistica delle borse di studio coerente e trasparente a livello nazionale presuppone la disponibilità ininterrotta dei dati essenziali. Esso costituisce un importante strumento di gestione strategica della politica in materia di educazione e deve perciò essere mantenuto nella sua forma attuale. I dati sono rilevati ed elaborati secondo i principi della legge federale del 19 giugno 1992³¹ sulla protezione dei dati (LPD).

Sezione 6: Disposizioni finali

Art. 16 Esecuzione

La presente disposizione conferisce al Consiglio federale la facoltà di emanare disposizioni d'esecuzione. Le competenze in materia di esecuzione gli sono conferite in virtù degli articoli 4 e 8.

Art. 17 Diritto previgente: abrogazione

In virtù della presente revisione totale e dell'entrata in vigore della nuova legge, la legge federale del 6 ottobre 2006 sui sussidi alle spese dei Cantoni per borse e prestiti di studio nella formazione terziaria è abrogata.

Art. 18 Referendum ed entrata in vigore

Il Consiglio federale determina l'entrata in vigore della nuova legge, la quale sottostà a referendum facoltativo giusta l'articolo 141 della Costituzione federale³².

³¹ RS 235.1

³² RS 101

5. Ripercussioni della revisione della legge

5.1 Per la Confederazione

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.

5.2 Per i Cantoni

La ripartizione dei sussidi federali sulla base delle prestazioni fornite dai Cantoni nel settore dei sussidi all'istruzione per il livello terziario comporta vantaggi e svantaggi per singoli Cantoni:

Tabella 5: *ripercussioni per i singoli Cantoni della ripartizione dei sussidi federali in base alle spese cantonali (stima basata sui sussidi federali 2012: 24,74 mio. di franchi):*

	Modello vigente (in base alla popolazione)	Nuovo modello (in base alle spese)	Differenza
ZH	4 316 400	2 121 361	-2 195 039
BE	3 080 000	1 926 053	-1 153 947
LU	1 187 000	1 109 722	- 77 278
UR	111 400	195 874	84 474
SZ	461 300	561 636	100 336
OW	112 000	188 081	76 081
NW	129 000	121 144	- 7 856
GL	121 400	75 022	- 46 378
ZG	355 600	181 617	- 173 983
FR	875 500	709 687	- 165 813
SO	802 500	905 431	102 931
BS	581 400	845 467	264 067
BL	862 600	1 323 397	460 797
SH	240 000	150 523	- 89 477
AR	166 700	142 809	- 23 891
AI	49 300	101 254	51 954
SG	1 505 500	653 288	- 852 212
GR	605 500	1 337 149	731 649
AG	1 922 000	1 291 658	- 630 342
TG	781 000	778 816	- 2 184
TI	1 049 000	1 903 631	854 631
VD	2 242 300	3 363 730	1 121 430
VS	983 000	2 226 543	1 243 543
NE	541 000	575 701	34 701
GE	1 439 000	1 377 289	- 61 711
JU	220 200	573 716	353 516
CH	24 740 600	24 740 600	0

5.3 Per l'economia

Grazie a un'accelerazione del processo di armonizzazione del sistema delle borse di studio per la formazione terziaria, le modalità di richiesta di sussidi all'istruzione saranno uniformate e semplificate a livello nazionale. Questo contribuirà a migliorare la valorizzazione del potenziale, in termini di talenti, presente in Svizzera.

5.4 Per la società

Un'armonizzazione sul piano federale dei sussidi all'istruzione per il livello terziario contribuisce a promuovere le pari opportunità conformemente all'articolo 2 capoverso 3 della Costituzione federale³³.

5.5 Aspetti giuridici

5.5.1 Costituzionalità

La legge sui sussidi all'istruzione sottoposta a revisione totale nel quadro del presente progetto si basa sull'articolo 66 capoverso 1 della Costituzione federale³⁴. Questa disposizione permette alla Confederazione di versare ai Cantoni sussidi alle loro spese in materia di sussidi all'istruzione concessi a studenti di scuole universitarie e di altre istituzioni della formazione superiore. La Confederazione può inoltre promuovere l'armonizzazione intercantonale dei sussidi all'istruzione e stabilire principi per la loro concessione.

5.5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Gli impegni internazionali della Svizzera non sono interessati dal presente progetto di revisione totale, il quale non ha alcuna incidenza nemmeno sul diritto europeo.

5.5.3 Delega di competenze legislative

Il presente progetto prevede la delega, al Consiglio federale, delle seguenti competenze legislative:

Art. 16: Il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione.

³³ RS 101

³⁴ RS 101