

**Messaggio
concernente il promovimento dell'istruzione
dei giovani Svizzeri all'estero**

dell'8 dicembre 1986

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi presentiamo, con proposta d'approvazione, un disegno di legge concernente il promovimento dell'istruzione dei giovani Svizzeri all'estero.

Vi proponiamo inoltre di togliere di ruolo il postulato seguente:

1982 P 82.375 Scuole svizzere all'estero (N 25.6.82, Schüle)

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

8 dicembre 1986

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Egli

Il cancelliere della Confederazione, Buser



Compendio

La reimpostazione della normativa concernente il promovimento dell'istruzione dei giovani svizzeri all'estero mira essenzialmente ai tre obiettivi seguenti: sviluppare le possibilità d'istruzione per i giovani svizzeri all'estero che non possono frequentare una scuola svizzera; accrescere la partecipazione dei Cantoni patrocinatori incaricati della consulenza pedagogica; semplificare notevolmente il sistema di sovvenzionamento. Il messaggio precisa che il sostegno federale andrà inoltre concesso, più che in passato, nella prospettiva di favorire la presenza della Svizzera all'estero sul piano economico e culturale.

La nuova legge sostituirà quella del 4 ottobre 1974 sull'aiuto alle scuole svizzere all'estero (RS 418.0).

1 Parte generale

11 Genesi del progetto

La decisione di sostituire con una nuova legge quella del 4 ottobre 1974 concernente l'aiuto alle scuole svizzere all'estero, è motivata dal fatto che le attuali disposizioni, entrate in vigore il 1° gennaio 1976, accusano alcune imperfezioni. Nel rapporto sull'attività nel 1978 (FF 1979 II 146) la Delegazione delle finanze delle vostre Camere già sottolineava che diverse condizioni di sussidiamento, sancite dalla legge, non erano più rispondenti alla situazione di talune scuole:

La legge federale sull'aiuto alle scuole svizzere dell'estero è entrata in vigore il 1° gennaio 1976. Per quanto concerne la nuova prassi in materia di sussidi, il Controllo federale delle finanze dichiara, in un rapporto presentato alla delegazione, che la nuova legge federale non può risolvere per le scuole svizzere segnatamente i seguenti problemi:

- effettivo degli alunni eccessivamente debole;
- esiguità della quota degli alunni di origine svizzera (meno del 30%);
- impossibilità di osservare la norma secondo cui occorrono sei alunni di origine svizzera per giustificare un posto d'insegnamento sussidiato;
- numero eccessivo di professori di origine straniera in rispondenza alla legislazione del Paese di sede.

Risulta pertanto confermata la giustificazione dei timori già espressi a quell'epoca dalla Delegazione delle finanze alla commissione preliminare.

Tale critica e le continue difficoltà poste dalla complessa applicazione della legge indussero il nostro Collegio ad istituire nel 1980 un gruppo di lavoro formato da rappresentanti di quattro dipartimenti allo scopo di studiare il sistema d'aiuto alle scuole e la concordanza di ogni istituto con la legge. Nel 1983 prendemmo atto della conclusione dei lavori ed incaricammo il Dipartimento federale dell'interno (DFI) di avviare una revisione.

Il DFI istituì quindi una commissione di esperti, presieduta dal direttore dell'Ufficio federale della cultura, formata di sette rappresentanti dell'amministrazione federale e di sette rappresentanti degli ambienti interessati, estranei a quest'ultima. La Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica istruzione (CDPI) delegò due membri mentre ogni organo citato qui appresso ne delegò soltanto uno: Segretariato degli Svizzeri all'estero della Nuova Società Elvetica, Comitato d'aiuto alle scuole svizzere all'estero, Associazione per la formazione dei giovani svizzeri all'estero, Conferenza delle associazioni svizzere dei docenti e Ufficio svizzero d'espansione commerciale. La commissione di esperti doveva definire la posizione futura della Confederazione sul problema dell'istruzione dei giovani svizzeri all'estero e redigere successivamente un disegno di legge preliminare. I lavori della commissione servirono di base per un disegno di legge e per un rapporto del DFI del 18 giugno 1985 presentati, con l'assenso del nostro Collegio, in procedura di consultazione nel luglio dello stesso anno.

12 **Aiuto federale attuale in favore dell'istruzione dei giovani svizzeri all'estero**

L'aiuto federale in favore dell'istruzione dei giovani svizzeri all'estero è a tutt'oggi destinato quasi esclusivamente alle scuole svizzere. Unica eccezione, il modesto sussidio annuo (166 000 fr.) versato nel 1986 dal Dipartimento federale degli affari esteri all'Associazione per la formazione dei giovani svizzeri all'estero, la quale deve la sua creazione al Segretariato degli Svizzeri all'estero della Nuova Società Elvetica, alla Fondazione Pro Juventute nonché alla Fondazione per i bambini svizzeri all'estero. L'Associazione, con sede a Zurigo, aiuta i giovani svizzeri all'estero a completare la formazione nel nostro Paese, accordando loro borse di studio o prestiti, oppure consigliandoli (orientamento professionale, assistenza durante gli studi).

La maggior parte dei fondi - 14,6 milioni di franchi nel 1986 - è così versata sotto forma di sussidi alle 17 scuole riconosciute, in conformità della legge federale del 4 ottobre 1974 (RS 418.0) e dell'ordinanza del 2 settembre 1981 (RS 418.01). La Confederazione copre, in media, la metà delle spese delle scuole mediante diversi aiuti: assunzione di una parte degli onorari dei docenti principali di nazionalità svizzera ed estera; concessione di un contributo fisso per ogni allievo svizzero; contribuzione alle spese di acquisto del materiale didattico; sussidi per le spese d'assicurazione del corpo docente. La legge prevede inoltre la possibilità di concedere tutta una serie di altri sussidi che d'altronde non sono più accordati da alcuni anni, non soltanto a causa della situazione delle finanze federali, ma anche per questioni di principio. Tali sussidi infatti avrebbero dovuto coprire equamente i costi di costruzione delle scuole e permettere ai docenti di sostenere le proprie spese di viaggio, di soggiorno di studio e di corsi. Dato che la quasi totalità dell'aiuto federale è legata alle spese effettive delle scuole, l'applicazione della legge risulta particolarmente complessa.

La vigente legge autorizza la Confederazione ad offrire la sua collaborazione anche alle scuole straniere; possibilità di cui ha fatto uso per diversi anni, dal 1978 al 1982, pagando parte dell'onorario di un docente svizzero assunto per la formazione di numerosi bambini svizzeri che frequentano le scuole tedesche di Hong Kong, Tokyo, Lagos e Teheran. Nel 1978 ha inoltre versato un sussidio straordinario alla scuola tedesca di Nairobi. Considerando però lo stato delle finanze federali si è dovuto, onde assicurare i sussidi alle scuole riconosciute in conformità della loro priorità legale, rinunciare o piuttosto interrompere tale cooperazione con gli istituti stranieri. Una ripresa dell'aiuto federale è tuttavia prevista nel 1987, nel caso di Hong Kong e Tokyo.

13 **Scuole svizzere all'estero**

131 **In generale**

La Confederazione sussidia attualmente 17 scuole la cui ripartizione geografica è la seguente: sette in Europa e nell'America latina, due in Asia e una in Africa. Questi istituti privati sono stati fondati dalle colonie svizzere ivi inse-

diare. Per fruire di un aiuto devono essere riconosciuti dal nostro Collegio sulla base dei criteri sanciti dalla legge del 4 ottobre 1974:

1. L'attività della scuola deve essere assicurata a lungo termine.
2. La colonia svizzera interessata deve contribuire al finanziamento della scuola.
3. La dirigenza della scuola, la maggioranza dei docenti principali, i membri del comitato dell'associazione scolastica (comitato scolastico) devono essere di nazionalità svizzera.
4. L'organizzazione e la struttura della scuola vanno definite in statuti sottoposti obbligatoriamente all'approvazione del DFI.
5. Il programma di studio deve permettere agli allievi di proseguire la loro formazione in un istituto svizzero e ciò implica, in particolare, un livello di insegnamento sufficiente in una delle lingue nazionali e nelle branche della geografia e storia svizzere, nonché adeguati corsi di civica.
6. Nella sua configurazione completa, la scuola deve contare almeno nove classi e disporre possibilmente di un asilo infantile.
7. Il numero di allievi svizzeri non deve essere inferiore, di norma, al 30% dell'effettivo totale.

Il nostro Collegio può revocare il riconoscimento ad una scuola che cessi di soddisfare queste condizioni.

Nel 1985 le scuole svizzere all'estero erano frequentate da 4742 fanciulli di cui 1721 (36,3%) svizzeri (di nazionalità svizzera o di madre svizzera). Il numero dei posti d'insegnamento sussidiati era di 240 di cui 194 attribuiti a svizzeri e 46 agli autoctoni (vedere tavola n. 1).

Ogni scuola allestisce il proprio programma di studi affinché gli allievi possano accedere all'ordinamento scolastico elvetico. Le scuole devono nondimeno adeguarsi alle esigenze del Paese di residenza sia perché soltanto una debole proporzione di allievi completerà la propria formazione in Svizzera sia perché richiesto dalla legislazione straniera. La scuola di Bogotà, ad esempio, è l'unica ad offrire da sempre un ciclo di studi nelle lingue tedesca e francese, e ciò spiega il ruolo preminente svolto dai Romandi al momento della sua creazione. Dal 1984 la scuola di Rio de Janeiro dispone di classi di lingua francese di grado inferiore ed è prevista un'estensione al grado superiore.

Rileviamo tra l'altro che, per quanto concerne le quote scolastiche fissate dagli istituti medesimi, sussistono molte differenze da una luogo all'altro. Infatti la tassa annua per l'insegnamento secondario ammontava, nel 1985, a 860 franchi a Lima (pulmino scolastico compreso) e a 4800 franchi a Bangkok. La maggior parte delle scuole applicano analoga tariffa sia agli allievi svizzeri che stranieri anche se talune di esse praticano una tariffa leggermente inferiore nei confronti degli allievi svizzeri. La legge federale precisa inoltre che la somma dovuta dai genitori svizzeri può essere ridotta o addirittura soppressa in caso di necessità.

Per l'anno scolastico 1984/85, la Confederazione ha versato alle scuole 13 055 486 franchi in totale, ossia 7586 franchi all'incirca per allievo svizzero (vedere tavola 1). Tali sussidi hanno coperto mediamente il 53,8% delle spese nette delle scuole.

Statistiche delle scuole svizzere all'estero
 (Anno scolastico 1984/1985)

Tavola 1

Scuola	Numero dei posti sussidiati (maestri e maestre principali, direzione compresa)			Numero d'allievi	Numero d'allievi svizzeri	Percentuale sussidiata	Sussidio 1984/1985 per allievo svizzero	Percentuale delle spese sussidiate ¹⁾
	svizzeri	stranieri	totale					
Accra	3	-	3	62	21	33,9	8 909	47,0
Bangkok	6	-	6	119	35	29,4	10 174	40,3
Barcellona	18	8	26	453	185	40,8	7 164	51,8
Bogotà	21	-	21	662	152	23,0	8 190	39,8
Catania	2	-	2	47	16	34,0	7 548	68,9
Curitiba	3	-	3	90	20	22,2	10 014	56,0
Lima	18	-	18	605	225	37,2	5 232	67,3
Luino	1	1	2	32	17	53,3	5 099	83,8
Madrid	19	3	22	318	143	45,0	7 823	55,0
Milano	18	1	19	269	113	42,0	9 786	63,1
Messico	14	13	27	468	179	38,2	6 667	56,9
Ponte San Pietro	2	-	2	30	19	63,3	6 323	52,9
Rio de Janeiro	11	1	12	297	69	23,2	10 207	39,4
Roma	20	-	20	296	133	44,9	8 351 ²⁾	66,5 ²⁾
Santiago	14	4	18	393	112	28,5	8 135	54,4
Sao Paolo	18	15	33	500	211	42,2	8 251	58,9
Singapore	6	-	6	101	71	70,3	4 955	47,8
	194	46	240	4742	1721	36,3	7 586	53,8

¹⁾ Spese nette delle scuole²⁾ Provvisorio

132 Riassunto storico

Le più vecchie scuole svizzere all'estero si trovano in Italia; molte furono create per ragioni puramente linguistiche e confessionali da emigrati di lingua tedesca. È il caso, segnatamente, dell'istituto milanese le cui origini risalgono al 1853, anno in cui venne fondata la «Scuola internazionale delle famiglie protestanti di Milano» e che divenne, a partire dal 1919, un'istituzione neutra sul piano politico e religioso. La scuola di Luino deve la sua fondazione non soltanto a uno stabilimento di tessitura svizzero, importante per quell'epoca, bensì e soprattutto all'inaugurazione della linea del Gottardo che vi portò numerosi funzionari ferroviari e doganali con le rispettive famiglie. Citiamo ancora la scuola di Ponte San Pietro nelle vicinanze di Bergamo (fondata nel 1890) e riconosciuta dalla Confederazione soltanto a partire dal 1965, opera di un'industria elvetica (il cotonificio Legler) nonché l'istituto scolastico di Catania, sorto nel 1904, gestito da una piccola colonia svizzera ivi residente da diverse generazioni. Roma conta una scuola dal 1945; infatti alcuni svizzeri tedeschi, i cui figli avevano frequentato fino a quel momento la scuola tedesca, decisero di assumere un'insegnante svizzera fondando così un istituto che acquistò via via notevole prestigio.

La Spagna dispone di due scuole svizzere. Quella di Barcellona fu fondata nel 1919 a causa, fra l'altro, delle precarie condizioni che regnavano allora negli istituti privati di quella città alla fine del primo conflitto mondiale. La scuola di Madrid venne fondata in seguito alla forte espansione della colonia elvetica ed alle crescenti difficoltà incontrate per l'ammissione dei bambini svizzeri nella scuola tedesca.

Le scuole svizzere dell'America latina (Santiago 1939, Lima 1941, Bogotá 1948, Rio de Janeiro 1962, Messico 1964, Sao Paulo 1966, Curitiba 1981), d'Asia (Bangkok 1962, Singapore 1967) e d'Africa (Accra 1964) devono la loro creazione all'esistenza di vaste colonie elvetiche formatesi attorno a grandi industrie del nostro Paese.

Una sola scuola è stata fondata dopo gli anni settanta e precisamente a Curitiba, a sud del Brasile, nel 1981; tre istituti invece, ricchi di una lunga tradizione, hanno dovuto chiudere i battenti a Firenze, Genova e Napoli. Nel 1981 il nostro Collegio ha infatti rinunciato a versare loro i sussidi poiché non adempivano più le condizioni legali richieste, in particolare a causa del calo del numero degli svizzeri ivi residenti o della loro crescente integrazione nel Paese di sede.

133 Ruolo delle scuole

La finalità a cui mirano direttamente e per tradizione le scuole è di offrire ai giovani svizzeri all'estero la possibilità di rafforzare i vincoli che li uniscono alla loro madrepatria e agevolare loro l'accesso alle scuole e alla formazione professionale in Svizzera. Esse svolgono inoltre un ruolo non indifferente per la presenza del nostro Paese all'estero. Gli scambi culturali - che sovente non si limitano unicamente all'insegnamento - sono arricchiti dalla presenza di fan-

ciulli del Paese di residenza. Le scuole svizzere sono di norma molto apprezzate rispetto a quelle del luogo poiché pongono l'accento sulla partecipazione attiva degli allievi e sull'apprendimento delle lingue straniere. Inoltre si vuole fare ampio uso delle loro infrastrutture per organizzare manifestazioni culturali. Talvolta accade che il Paese di residenza tragga spunto dalle nostre scuole per sviluppare il proprio ordinamento scolastico. Non si può tuttavia includere nell'attività delle scuole svizzere l'aiuto allo sviluppo, ai sensi della legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0), giacché questo aiuto consiste prioritariamente nell'appoggiare gli sforzi dei Paesi in sviluppo per promuovere, in particolare, lo sviluppo rurale, il miglioramento dell'artigianato e della piccola industria locale.

Le scuole, per contro, sono necessarie in quanto luoghi di incontro della colonia svizzera ed in quanto istituzioni idonee all'espansione della nostra economia attraverso il mondo; da un canto perché contribuiscono ad una maggiore mobilità della nostra manodopera e, dall'altro, perché agevolano la ricerca di quadri stranieri nei vari Paesi di residenza, soprattutto in quelli la cui legislazione tende a divenire nazionalista. L'industria svizzera d'esportazione e le nostre aziende all'estero incontrano, per motivi diversi, sempre maggiori difficoltà nel reclutare personale svizzero. Questo fenomeno è dovuto soprattutto alla tendenza dei nostri concittadini di preferire la qualità della vita nel proprio Paese a missioni all'estero, seppure ben retribuite; inoltre va aggiunto che all'estero le condizioni di vita e di lavoro, non sempre agevoli, ed il moltiplicarsi delle restrizioni d'entrata costituiscono ostacoli di notevole peso. Orbene, i giovani svizzeri all'estero, che hanno favorito l'espansione economica del nostro Paese nel mondo, devono poter continuare ad operare in tal senso, in quanto occorrerà pur sempre superare barriere sia linguistiche che di altra natura affinché la Svizzera possa conquistare i mercati che le si aprono. È il caso, manifestamente, dell'Estremo Oriente ove gli elvetici bilingui sono molto apprezzati. Concludiamo aggiungendo che le scuole permettono ai docenti di tutti i gradi scolastici di trarre grande profitto e arricchimento dal loro soggiorno all'estero.

134 Diritto del lavoro e questioni fiscali

Le scuole svizzere all'estero sono istituzioni private e godono, in materia di gestione, di un'autonomia che, da parte svizzera, è limitata soltanto dai criteri di sovvenzionamento contemplati dalla legge. L'assunzione di docenti svizzeri o autoctoni è parte integrante di questa autonomia.

Questo stato di cose ha sollevato non poche critiche, in particolare quelle del consigliere nazionale Schüle sviluppate nel postulato del 18 marzo 1982. Il deputato esprimeva scetticismo riguardo al rispetto delle leggi del Paese di residenza da parte dei comitati scolastici, segnatamente della legislazione fiscale e del lavoro, e recava due esempi illustrativi: il fatto che i docenti autoctoni ricevano onorari inferiori a quelli dei loro colleghi svizzeri e che una parte della remunerazione di questi ultimi venga in genere versata in Svizzera.

Le divergenze tra gli onorari degli autoctoni e degli svizzeri, riscontrabili in taluni casi, riflettono una prassi che non è prerogativa del solo settore privato. Esse evidenziano innanzitutto il contrasto tra il livello di vita svizzero e quello del Paese in questione. Non va altresì trascurato lo statuto sociale del docente che si differenzia nei vari Paesi e neppure il periodo di soggiorno dei membri del corpo docente elvetico, sovente limitato a tre anni.

Di norma le scuole si conformano agli usi locali nel fissare gli onorari del personale autoctono e decidono se adeguarlo al personale elvetico e in quale misura. Fino ad ora la Confederazione non ha emanato nessuna direttiva in merito, considerata la netta influenza delle condizioni locali e ritenendo necessario lasciare ai comitati scolastici il potere di valutazione. Un mutamento nella prassi avrebbe d'altronde conseguenze finanziarie con inevitabile aumento dei sussidi federali.

Riguardo al fisco, rileviamo che in Italia i docenti svizzeri delle scuole sussidiate dalla Confederazione beneficiano di esenzione grazie al protocollo aggiuntivo alla Convenzione sulla doppia imposizione firmato il 9 marzo 1976. In tutti gli altri casi essi sono imponibili nel Paese di residenza in quanto dipendenti dell'associazione scolastica. Per avere la certezza che tale obbligo sia effettivamente adempiuto proponiamo di completare la presente revisione con il seguente provvedimento: se il corpo docente svizzero viene esentato dal pagamento delle imposte nel Paese di residenza o se manca la prova che i loro onorari (80% almeno degli onorari lordi) sottostanno all'imposta, le scuole si vedranno diminuire del 20% gli aiuti finanziari destinati ai docenti elvetici. Altri provvedimenti, suscettivi di migliorare la situazione sotto il profilo fiscale - quali il versamento del sussidio nel Paese di residenza anziché in Svizzera - potrebbero difficilmente concretizzarsi e solleverebbero difficoltà ove si trattasse di fissare i premi delle assicurazioni sociali svizzere.

14 Necessità di istruzione esistenti indipendentemente dalle scuole

Le necessità in materia d'aiuto all'istruzione dei giovani svizzeri all'estero si possono distinguere in cinque categorie, tenuto conto delle condizioni locali:

- a) le necessità di tutti gli svizzeri all'estero;
- b) i bisogni degli svizzeri che non hanno una scuola svizzera a disposizione;
- c) i bisogni degli svizzeri i cui figli possono frequentare l'istituto di uno Stato terzo (scuola tedesca o francese) nel Paese di residenza;
- d) i bisogni degli svizzeri i cui figli possono frequentare le scuole del Paese di residenza senza subire troppi inconvenienti (Europa, Nordamerica);
- e) i bisogni degli svizzeri residenti in un Paese con ordinamento scolastico precario e privi della possibilità di mandare i propri figli presso un istituto di uno Stato terzo (scuola tedesca o francese).

Se ci basiamo sull'esperienza acquisita nel corso degli anni e su un sondaggio realizzato nel 1984, dal Servizio degli svizzeri all'estero, presso le rappresentanze svizzere, queste cinque categorie di bisogni sfociano nelle seguenti richieste:

- a) offrire ai giovani svizzeri la possibilità di seguire una formazione professionale nel nostro Paese; l'Associazione per la formazione dei giovani svizzeri all'estero opera già in tal senso con successo;
- b) assicurare l'insegnamento delle nostre lingue nazionali e delle realtà elvetiche, segnatamente tramite videocassette o corsi di vacanze;
- c) permettere a detti giovani l'accesso agli istituti degli Stati terzi nel Paese di residenza, cooperando con tali istituti e partecipando eventualmente al pagamento delle rette;
- d) nulla;
- e) assicurare l'assunzione di un docente o corsi per corrispondenza.

La cooperazione con le scuole create da Stati terzi nel Paese di residenza, menzionata nella lettera c), è sicuramente la richiesta di maggiore importanza onde verrà soddisfatta in diverse forme; sarà, in particolare, posto l'accento sugli aiuti finanziari per la fornitura di materiale didattico svizzero, ma la forma di sostegno più efficace rimarrà pur sempre il sovvenzionamento degli onorari dei docenti svizzeri distaccati presso tali scuole. Non vanno però trascurate alcune condizioni. Bisognerà innanzitutto che si tratti di branche letterarie legate in certo qual modo al nostro Paese (insegnamento di una o più lingue nazionali, storia, geografia, ecc.) e che ne tragga beneficio il maggior numero possibile di allievi svizzeri. In più di dodici metropoli nel mondo le scuole di Stati terzi sono frequentate anche da bambini svizzeri per i quali sarebbe opportuno considerare un siffatto servizio, se si tiene conto che il loro numero costituisce l'effettivo di parecchie classi. È indispensabile però che la colonia svizzera interessata assuma l'iniziativa nonché la responsabilità di datore di lavoro nei confronti dei docenti elvetiche. Ove si prospettasse una partecipazione finanziaria di un certo rilievo da parte della colonia, si può essere certi che la percentuale delle persone interessate potrebbe giungere alla metà dei potenziali richiedenti. Rileviamo in merito che l'indagine svolta nel 1984 dal Servizio degli svizzeri all'estero ha dimostrato che, nell'insieme, le scuole tedesche, francesi, americane e inglesi contano un numero di allievi svizzeri (1800) quasi uguale a quello delle scuole svizzere all'estero.

Dal canto loro gli istituti elvetiche contano molti allievi del Paese di residenza (2300) e di Stati terzi (700).

Potrà parimenti essere preso in considerazione un aiuto della Confederazione, sempreché vengano rispettati taluni criteri, nel caso delle richieste di cui ai punti b) ed e). La sua importanza deve tuttavia rimanere limitata soprattutto per quanto concerne il punto e) giacché, dai sondaggi effettuati dall'Associazione svizzera dei docenti (tramite appelli sulla «Rivista svizzera» e sul «Tages-Anzeiger» nell'edizione per l'estero) si è potuto constatare che l'idea dell'Associazione di creare un corso per corrispondenza, per tutta la durata della scuola dell'obbligo, non ha suscitato molto entusiasmo.

Intendiamo rinunciare espressamente alla concessione di sussidi ai genitori non soltanto perché ciò non corrisponderebbe necessariamente alla finalità contemplata dalla legge ma anche per motivi d'ordine erariale. Il numero dei beneficiari potenziali sarebbe infatti troppo elevato se si pensa che all'estero vivono 50 000 bambini circa. Ove la Confederazione partecipasse al finanziamento dell'istruzione di ogni bambino, versando annualmente 1000 franchi, occorrerebbero 50 milioni all'anno, vale a dire oltre il triplo dell'attuale credito in bilancio. Per garantire l'efficacia dell'aiuto federale bisogna che, in ogni caso, la finalità della legge sia rispettata, la necessità sia comprovata, gli interessati medesimi prendano personalmente delle iniziative e contribuiscano alle spese.

15 Missione dei Cantoni

Il sostegno finanziario in favore dell'istruzione dei giovani svizzeri all'estero, concesso conformemente all'articolo 45^{bis} della Costituzione federale è, per definizione, di competenza della Confederazione alla quale spetta lo stanziamento dei fondi necessari nonché la vigilanza sulle scuole affinché vengano adempiute le condizioni di sovvenzionamento.

I Cantoni possono però, grazie alla loro autonomia in materia d'istruzione, svolgere un ruolo complementare in rapporto al sostegno finanziario della Confederazione adempiendo una missione importante. È in questa ottica che il DFI si è rivolto già nel 1969 alla CDPI affinché ogni scuola svizzera all'estero sia patrocinata da un Cantone; ne è conseguita l'organizzazione seguente:

Cantoni patrocinanti

Argovia
 Basilea Città
 Basilea Campagna
 Berna
 Glarona
 Grigioni
 Lucerna
 Sciaffusa
 Soletta
 San Gallo
 Turgovia
 Vallese
 Zugo
 Zurigo

Scuole svizzere

Curitiba
 Sao Paolo
 Santiago
 Barcellona, Bogotà¹⁾
 Ponte San Pietro
 Luino, Milano
 Bangkok
 Madrid
 Rio de Janeiro
 Roma
 Lima
 Bogotà¹⁾
 Singapore
 Accra, Catania, Messico

Nel 1977 il DFI ha elaborato, d'intesa con i Cantoni interessati, le raccomandazioni seguenti sul contenuto del patronato. Il Cantone patrocinante:

1. designa un funzionario incaricato delle questioni connesse con la scuola svizzera;

¹⁾ Patronato comune di Berna e del Vallese.

2. informa regolarmente la scuola sulle questioni pedagogiche, tecniche ed amministrative e mantiene, tramite suoi rappresentanti, contatti personali;
3. consiglia la scuola ed organizza, per quanto possibile, delle ispezioni;
4. prepara il docente nominato in una scuola all'estero alla sua futura attività;
5. invia alla scuola, a condizioni vantaggiose, il materiale didattico;
6. sostiene, sotto il profilo organizzativo e tecnico, il perfezionamento dei docenti all'estero;
7. collabora all'organizzazione dei campeggi scolastici in Svizzera e ai programmi di scambio d'allievi;
8. appoggia le scuole svizzere al momento dell'assunzione dei docenti accordando segnatamente i congedi necessari a coloro che desiderano insegnare in una scuola svizzera all'estero;
9. aiuta i docenti che hanno insegnato in una scuola svizzera all'estero a reinserirsi nella cassa pensione cantonale.

Nel quadro della revisione della presente legge sono state effettuate due indagini sul contenuto del patronato: la prima dalla CDPI presso i Cantoni medesimi e la seconda, presso le scuole svizzere all'estero, dal DFI coadiuvato dal pertinente organo della Nuova Società Elvetica e dalla Fondazione per i bambini svizzeri all'estero. Dalle due indagini è scaturito che le relazioni tra i Cantoni patrocinatori e le scuole sono di norma buone anche se, a seconda dei casi, più o meno strette. La maggior parte delle scuole auspicano un ampliamento dei servizi offerti dai Cantoni patrocinatori in particolare nell'ambito dei congedi concessi ai docenti e del mantenimento di questi ultimi nelle casse pensioni cantonali. Dal canto suo la Confederazione auspica una maggiore vigilanza dei Cantoni sulla qualità dell'insegnamento nelle scuole svizzere e la concordanza di detto insegnamento con il programma scolastico svizzero. Riscontriamo qui la netta ripartizione dell'attività tra Confederazione e Cantoni a favore della quale abbiamo optato nel presente disegno: mentre la Confederazione si occupa dell'aiuto diretto mediante contributi alle spese d'esercizio, i Cantoni forniscono un aiuto complementare indiretto, sotto forma di patronato, che si traduce essenzialmente in consulenza e assistenza.

Rileviamo, per concludere, che i Cantoni non sono affatto restii ad offrire anche altri servizi, quali la consegna di materiale didattico ai bambini svizzeri che non possono frequentare una scuola elvetica.

16 Risultati della consultazione

La procedura di consultazione ha dimostrato che gli ambienti interessati (la CDIP, i partiti politici, gli organismi svizzeri all'estero, le scuole svizzere all'estero e le associazioni di insegnanti) sono favorevoli ad una revisione della legge del 4 ottobre 1974. Una maggioranza, inoltre, auspica un aiuto globale di

notevole rilievo da parte della Confederazione. L'Alleanza degli Indipendenti va ancora oltre. A suo parere è necessario concedere alle attuali scuole non solo ampia sicurezza bensì avviare anche nuove attività in favore dei giovani svizzeri all'estero che non possono frequentare le scuole elvetiche. L'Azione nazionale suggerisce invece che il nostro Governo, anziché esplorare altre vie di aiuto, dovrebbe concentrarsi su un finanziamento delle scuole esistenti che ne preservi viemmeglio il carattere elvetico. Il presente disegno tiene parzialmente conto di ambedue i pareri.

Le posizioni degli altri consultati si situano tra questi due poli. La maggioranza è favorevole al disegno di legge proposto, anche se non stabilirebbe le stesse priorità. Esteso è il convincimento che le scuole svizzere all'estero devono essere mantenute e finanziate: citiamo tra questi sostenitori - eccettuate le scuole medesime direttamente interessate - la CDPI, la Commissione degli Svizzeri all'estero della Nuova Società Elvetica e la Conferenza delle associazioni svizzere degli insegnanti. L'Unione delle Camere di commercio svizzere all'estero, le due comunità svizzere a Hong Kong e Tokyo nonché la Camera di commercio svizzera in Giappone hanno per contro sostenuto l'opportunità di un aiuto all'istruzione all'infuori del quadro delle scuole svizzere. Infine sono state formulate numerose proposte riguardo al contenuto della legge.

Pochi pareri e peraltro contraddittori ci sono pervenuti in merito alla questione se l'aiuto al finanziamento dei giovani all'estero doveva essere affidato al dipartimento dell'interno oppure trasferito a quello degli esteri in quanto attività concernente i cittadini svizzeri all'estero. Le associazioni degli insegnanti ed i Cantoni patrocinanti preferiscono lasciare tale compito al DFI, come per il passato, a causa della collaborazione istituzionalizzata esistente tra la CDPI e tale dipartimento, il che è ampiamente giustificato anche dal ruolo culturale svolto dalle scuole svizzere. Noi stessi siamo convinti della razionalità dell'assetto attuale; non sussiste inoltre alcun valido motivo per attuare detto trasferimento al dipartimento degli esteri per nulla specializzato nelle questioni di sovvenzionamento.

17 Interventi parlamentari

La revisione della legge ha dato luogo a due interventi parlamentari. Il primo del consigliere nazionale Schüle il quale, nel postulato 82.375 del 18 marzo 1982, chiede al nostro Collegio di esaminare gli obiettivi e la situazione delle scuole svizzere all'estero sollecitandolo di prevedere due soluzioni, ossia: dotare dette scuole di uno statuto d'istituzione privata oppure fornire loro i mezzi necessari ed uno statuto tali da renderle strumento della nostra politica estera e della nostra politica di sviluppo. Il presente messaggio ed il disegno di legge tengono parzialmente conto di tale intervento onde proponiamo di togliere di ruolo il postulato. La mozione Mühlemann 86.514 del 19 giugno 1986 persegue analogo obiettivo: l'autore vuole che la politica nell'ambito delle scuole svizzere all'estero contribuisca all'espansione della nostra economia, adeguandosi alle sue necessità e che inoltre le scuole, spalleggiate da Pro Helvetia, promuovano la presenza culturale del nostro Paese. Siamo disposti ad accettare questo intervento in forma di postulato; il vostro Consiglio nazionale non ha però ancora esaminato la questione.

2 Parte speciale: Commento al disegno di legge

Titolo

La legge vigente «sull'aiuto alle scuole svizzere all'estero» diviene «legge federale concernente il promovimento dell'istruzione dei giovani Svizzeri all'estero». Questa modifica riflette la volontà di promuovere maggiormente l'insegnamento in un ambito diverso da quello delle scuole svizzere.

Articolo 1

Lo scopo della legge, definito nell'articolo 1, si richiama all'articolo 45^{bis} Cost. concernente gli svizzeri all'estero, da cui già discende la vigente legge. Inoltre vi si evidenzia l'importanza della legge per l'istruzione dei giovani svizzeri all'estero poiché si tratta di agevolare innanzitutto il loro accesso alle scuole e alla formazione professionale in Svizzera e contemporaneamente favorire la presenza elvetica all'estero, in particolare tramite le scuole esistenti. Pertanto, parallelamente all'insegnamento, le scuole svizzere frequentate da numerosi allievi stranieri adempiono anche una funzione culturale organizzando regolarmente manifestazioni. In avvenire questo ruolo verrà accentuato.

Articolo 2

Il primo capoverso stabilisce espressamente il carattere privatistico delle scuole svizzere all'estero. La Confederazione interviene sussidiariamente nei casi in cui gli interessati hanno preso essi stessi iniziative e apportato un sostegno finanziario adeguato ai loro mezzi. Il doppio riconoscimento costituisce un'innovazione di rilievo. Col riconoscere, separatamente, l'insegnamento secondario di secondo grado, il legislatore incita le scuole a costituire classi di detto grado, particolarmente costose, solo quando risultino adempite le condizioni richieste. L'ordinanza preciserà le nozioni di classi secondarie di primo e di secondo grado, attualmente ammesse nell'ambito dell'insegnamento. Detti termini sono utilizzati nella maniera seguente: le classi secondarie di primo grado corrispondono al periodo della scuola dell'obbligo immediatamente successivo alla scuola primaria, mentre l'insegnamento secondario di secondo grado al periodo successivo alla scuola dell'obbligo e prepara ad un apprendistato o a studi superiori. Riconoscendo ad una scuola il diritto al sussidio la Confederazione non ne riconosce necessariamente l'attestato di maturità; ciò esige infatti una procedura particolare, in conformità dell'ordinanza federale sul riconoscimento degli attestati di maturità.

Articolo 3

Malgrado le modifiche arretrate, l'articolo 3 ricalca nell'insieme il contenuto della vigente legge. Il capoverso 1 contiene nella lettera e una nuova disposizione secondo la quale tutte le scuole che desiderino essere riconosciute, e quindi sussidiate, devono avere un Cantone patrocinante. Se, contro ogni aspettativa, dovessero sorgere difficoltà in merito, la Confederazione presterà il suo aiuto.

Il capoverso 2, specie nell'interesse delle scuole di media entità e soprattutto

dei grandi istituti, rende molto più duttile la vigente prescrizione tassativa del 30% almeno di allievi di nazionalità svizzera. Il carattere elvetico della scuola dipende ormai da una combinazione della percentuale di allievi svizzeri con il numero assoluto di questi ultimi. Va asserito che la regola del 30%, a cui tutte le scuole sottostanno attualmente, obbliga talune di esse a rifiutare allievi stranieri, la cui ammissione favorirebbe invece un migliore impiego delle attrezzature scolastiche e garantirebbe la redditività dell'istituto.

Riguardo alla futura ordinanza va precisato quanto segue: sono svizzeri, ai sensi della presente legge, i cittadini svizzeri come anche i figli stranieri delle svizzere o la cui madre era cittadina svizzera prima del matrimonio. Siffatta interpretazione è conforme alla vigente normativa, mantenuta tale e quale nonostante la revisione sul diritto di cittadinanza dei figli di un genitore svizzero, entrata in vigore il 1° luglio 1985. Dato che alcuni Paesi non consentano la doppia cittadinanza non è detto che tutti coloro che possono acquistare la cittadinanza elvetica entro il 30 giugno 1988 o facciano effettivamente uso di tale possibilità. I due terzi soltanto degli allievi «svizzeri» che frequentano le scuole svizzere all'estero sono attualmente cittadini svizzeri.

Inoltre la legge prevede, nel capoverso 3, un numero minimo di allievi svizzeri per le scuole che, per la prima volta, chiedono un sussidio, dovendo adempiere condizioni più severe degli altri istituti. Il vantaggio di questa normativa differenziata risiede nel fatto che una scuola sarà riconosciuta se il suo avvenire è assicurato specialmente dal punto di vista dell'effettivo degli allievi svizzeri. Quanto al minimo di 15 allievi svizzeri che devono contare le scuole esistenti, tre istituti (Luino, Catania e Ponte San Pietro) superano di poco questa cifra. È arduo stabilire l'evoluzione della situazione entro qualche anno. Altre formule più elastiche si potrebbero esaminare, all'occorrenza, sulla base dell'articolo 10 (sussidiare i posti di docente invece delle scuole).

Il capoverso 4 stabilisce che le modifiche degli statuti devono essere parimenti approvate dal dipartimento.

Per quanto concerne il capoverso 6, è previsto che la futura ordinanza comprenderà una disposizione secondo la quale il docente deve possedere il grado di formazione adeguato al grado di insegnamento impartito. Le scuole, inoltre, devono impartire un sufficiente insegnamento di una lingua nazionale, geografia, storia e civica svizzera.

Il capoverso 7 disciplina le questioni delle assicurazioni sociali dei docenti svizzeri negli istituti svizzeri all'estero. Siccome la maggior parte di essi rientrano in patria dopo alcuni anni, occorre evitare l'interruzione nel versamento dei contributi.

Riguardo all'AVS, i docenti a titolo principale delle scuole svizzere in Italia e Spagna sono obbligatoriamente assoggettati all'AVS/AI nonché alle assicurazioni svizzere loro vincolate, sia sulla base di una convenzione internazionale sia in virtù della legislazione elvetica. Le scuole svizzere dovranno così assumere parte dei premi ai sensi della legge in quanto datori di lavoro. Qualora i docenti svizzeri a titolo principale si trovassero in un paese ove l'affiliazione alle assicurazioni svizzere AVS/AI fosse facoltativa, le scuole in questione devono pagare la metà dei contributi.

Per quanto concerne l'assicurazione malattia, infortuni e la previdenza professionale, le scuole svizzere vigilano affinché il corpo docente svizzero sia coperto secondo modalità comparabili a quelle in uso in Svizzera. La previdenza professionale deve essere conforme alle esigenze della pertinente legge federale; gli interessati dovranno scegliere tra due formule: rimanere nella cassa pensione del proprio Cantone - soluzione ottimale - oppure affiliarsi alla Cassa federale d'assicurazione (CFA) in quanto membri o depositanti. Il guadagno assicurato dalla CFA continuerà ad essere fissato in maniera forfettaria dal DFI con l'assenso del Dipartimento federale delle finanze in funzione del grado di insegnamento. I contributi del datore di lavoro, compresi gli oneri supplementari e gli interessi sulla riserva matematica, verranno però assunti dalle scuole le quali si fanno così carico di tutte le responsabilità finanziarie derivanti dalle decisioni prese in quanto datori di lavoro (come, ad es., l'assunzione o il congedo dei membri del corpo docente). Questa innovazione, tanto auspicabile per ragioni di principio, deriva del resto direttamente dalla decisione di concedere sussidi forfettari alle scuole svizzere. Col diritto attuale, la Confederazione concede un aiuto per le quote pagate dal datore di lavoro alla CFA o alle casse pensioni cantonali e all'AVS.

Articolo 4

Per la prima volta il sovvenzionamento all'insegnamento secondario di secondo grado sottostà a determinate condizioni a causa dei costi elevati che ne derivano, e dal fatto che viene impartito ad un numero di allievi nettamente inferiore. Altre innovazioni: viene precisato lo scopo didattico e richiesto l'insegnamento di una seconda lingua nazionale; con ciò si tende a promuovere maggiormente la lingua francese essendo le scuole preminentemente di lingua tedesca. Il minimo di 15 allievi svizzeri porrà dei problemi alle scuole di Bogotà e Rio de Janeiro giacché la prima contava sette allievi nel 1985 (9 nel 1984) e la seconda 11 (17 nel 1984), come mostra la tavola 2.

Articolo 5

In questo articolo gli aiuti finanziari sono definiti in maniera chiara e semplice; essi vengono mantenuti, nell'insieme, al loro attuale livello. In questa ottica e sulla base del disegno di legge sugli aiuti finanziari e le indennità, il nuovo diritto prevede di versare importi forfettari e concedere i sussidi indipendentemente dalle spese di ogni scuola. Infatti le spese sono prese in considerazione soltanto se corrispondono ai criteri di sovvenzionamento a loro volta fondati su due fattori determinanti consoni con l'obiettivo della futura legge: la proporzione di allievi svizzeri ed il numero di docenti principali svizzeri il cui posto dà diritto ad un sussidio. Il sovvenzionamento forfettario stimola ad una gestione razionale e permette alle scuole di investire i fondi concessi. Occorrerà peraltro rinunciare alle disposizioni della vigente ordinanza secondo cui la colonia svizzera copre mediante doni il 5% delle spese scolastiche annuali. Dato che i sussidi non saranno più vincolati alle spese gestionali di ogni scuola, il Parlamento fisserà l'importo del credito tenendo conto delle necessità degli svizzeri all'estero in materia d'istruzione e dello stato delle finanze federali.

Va sottolineato altresì che la Confederazione, in conformità del nuovo regime, contribuirà esclusivamente alle spese d'esercizio. Vale a dire non sosterrà più come in passato, i progetti d'investimento e le spese di costruzione poiché l'esperienza ha dimostrato che per tali realizzazioni le scuole svizzere possono fare affidamento su diversi doni. La Confederazione rinuncia anche al ruolo di datore di lavoro, finora indirettamente assunto in quanto contribuiva agli onorari. Altra innovazione: gli aiuti finanziari prenderanno in considerazione la situazione fiscale delle scuole svizzere. Le modalità di sovvenzionamento sono definite nell'appendice.

Articolo 6

Questo articolo riflette la volontà espressa dei Cantoni di partecipare maggiormente all'attività degli istituti. Vigilando sull'osservanza del programma didattico essi adempiono un ruolo preminente poiché il sussidio sarà concesso soltanto se i corsi rispondono alle esigenze e agli scopi dell'insegnamento impartito in Svizzera. Si noterà la funzione essenziale del Cantone patrono nella sua qualità di consulente e assistente, dato che la Confederazione è nell'impossibilità di farlo da un canto perché l'istruzione non rientra fra le sue competenze e dall'altro per carenza di personale. Si prevede inoltre che il dipartimento, d'intesa con i Cantoni, emanerà direttive riguardo al patronato.

Articolo 7

Le scuole devono consegnare il preventivo, e le altre pezze giustificative necessarie al computo dell'aiuto finanziario, al più tardi tre mesi dopo l'inizio dell'anno scolastico. Il Dipartimento stabilisce l'aiuto finanziario sulla base di questi documenti e del rapporto concernente l'anno scolastico trascorso e versa l'aiuto in due rate annuali.

Articolo 9

La formula potestativa che figura in questo articolo conferisce alla Confederazione la libertà di decidere se revocare o meno il riconoscimento di una scuola. Per l'esattezza il nostro Collegio non è tenuto ad operare tale revoca se le condizioni richieste risultano inadempite solo per breve durata. Il Governo agirà diversamente ove mutamenti profondi, e non difficoltà passeggera, impediscono ad una scuola di conformarsi alla legge. La revoca verrà insomma effettuata laddove la scuola cessa permanentemente di rispondere alle esigenze legali. Analogo principio sarà applicato all'insegnamento secondario di secondo grado.

Per la prima volta la legge conferisce ai Cantoni patroni il diritto di essere ascoltati e di presentare proposte; inoltre, vigilando sul rispetto del programma di studi, possono verificare l'adempimento di una delle principali condizioni di sovvenzionamento.

Articolo 10

Rispetto alla vigente legge, l'articolo precisa ed estende le possibilità di finanziamento dell'istruzione impartita ai giovani svizzeri all'estero in un ambito diverso da quello delle scuole svizzere e ciò favorisce una certa elasticità ed un

giudizioso impiego dei fondi. Nell'esame delle richieste la Confederazione applicherà segnatamente i seguenti criteri: i bisogni effettivi, le prestazioni fornite dal richiedente, l'auspicabilità d'aiutare un numero quanto più elevato di giovani svizzeri.

Il primo capoverso riguarda gli enti svizzeri che si dedicano all'istruzione dei giovani svizzeri all'estero; compito assunto, per esempio, dall'Associazione per la formazione dei giovani svizzeri all'estero, con sede a Zurigo, che permette loro di completare una formazione in Patria, sia accordando borse o prestiti, sia consigliandoli. Detta associazione fruisce già di sussidi annui in virtù dell'articolo costituzionale concernente gli svizzeri all'estero. La presente revisione conferirà una base legale a tale sovvenzionamento.

Il capoverso 3 dispone che le associazioni svizzere all'estero che assumono docenti svizzeri debbono farsi carico della responsabilità del datore di lavoro nei confronti degli istituti all'estero anche nel campo delle assicurazioni sociali.

Articolo 11

La commissione conterà almeno 11 membri rappresentanti le seguenti istituzioni: i dipartimenti interessati in seno all'amministrazione federale, la CDIP, le scuole svizzere all'estero (ciascuna con un proprio delegato del comitato scolastico e un rappresentante del corpo docente), la Conferenza delle associazioni svizzere d'insegnanti, il Segretariato degli Svizzeri all'estero della Nuova Società Elvetica, l'Associazione per la formazione dei giovani svizzeri all'estero come anche - ed è un'innovazione - il Comitato d'aiuto alle scuole svizzere all'estero, la Fondazione Pro Helvetia e le organizzazioni rappresentative dell'industria svizzera d'esportazione.

La commissione esplicherà i seguenti compiti per conto della Confederazione:

- consigliare il DFI sulle questioni di principio relative all'applicazione della legge, in particolare all'elaborazione delle decisioni rese in virtù della legge;
- esprimere pareri sulle domande di riconoscimento delle scuole e d'insegnamento secondario di secondo grado;
- esprimere pareri sulle proposte intese a revocare il riconoscimento sia per l'insieme dell'insegnamento, sia per l'insegnamento secondario di secondo grado;
- esprimere pareri sulle richieste di finanziamento dell'istruzione impartita in un quadro diverso da quello delle scuole svizzere.

Articolo 12

Disposizioni imperative del Paese di residenza possono segnatamente prescrivere l'assunzione di un certo numero di docenti autoctoni oppure le branche d'insegnamento.

3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

31 Conseguenze finanziarie

Il piano finanziario tiene conto in un certo senso dell'aumento dell'aiuto federale proposto. Il credito preventivato non ha subito riduzioni nonostante il calo dell'effettivo delle scuole svizzere, verificatosi dal 1982 al 1984, quando si passò da 19 a 17 istituti (chiusura delle scuole di Genova, Firenze e Napoli, fondazione della scuola di Curitiba). La situazione è migliorata ulteriormente nel 1986, allorché è stata abbandonata la riduzione lineare del 10% sui sussidi, recuperando così il ritardo nella concessione di acconti agli istituti svizzeri all'estero e fornendo un margine necessario (500 000 fr. circa l'anno) per la concessione di un aiuto all'istruzione impartita in un quadro diverso da quello delle scuole svizzere.

32 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La revisione della legge limiterà notevolmente i lavori amministrativi, in particolare a causa del passaggio ad un sovvenzionamento forfettario delle scuole elvetiche. Inoltre la procedura relativa alla chiusura delle scuole in Italia è quasi ultimata. Ne consegue una riduzione dei lavori sicché, per tale attività, sarà necessario soltanto un mezzo posto.

4 Linee direttive della politica di governo

Il presente disegno di legge figura nelle linee direttive della politica di governo (FF 1984 I 121), più esattamente nell'allegato 2.

5 Costituzionalità

Il presente disegno di legge trova inequivocabile fondamento nell'articolo 45^{bis} Cost. concernente gli Svizzeri all'estero. Rinviamo anche all'articolo 8 Cost. che definisce le competenze della Confederazione in materia di politica estera.

Commento circa il regime di sovvenzionamento proposto

1. Dati di partenza

- Regime semplice, numero limitato di criteri di sovvenzionamento.
- Tranne rare eccezioni, le riduzioni, rispetto all'attuale sistema, non superano il 10%.

2. Criteri

- Numero di allievi svizzeri; grado scolastico.
- Numero di docenti svizzeri a titolo principale il cui posto è sovvenzionato; grado scolastico e differenze sensibili relative alle spese di viaggio e agli anni di servizio.
- Computo degli aiuti finanziari in base al carovita nei Paesi di residenza e all'imposizione più o meno marcata del contribuente.

3. Aiuti finanziari (esempio)

- In funzione del numero di allievi svizzeri:

A + P (asilo infantile e scuola primaria):	3000 fr.	}	con indicizzazione completa
S (insegnamento di 1° grado):	4000 fr.		
M (insegnamento secondario di 2° grado):	6000 fr.		

- In funzione del numero di docenti svizzeri conformemente alla seguente tavola:

Grado scolastico	EUROPA		OLTREMARE	
	fino a 5 anni di servizio	oltre 5 anni di servizio	fino a 5 anni di servizio	oltre 5 anni di servizio
Secondario 2° grado, direzione della scuola ...	50 000	60 000	55 000	65 000
Secondario 1° grado ..	45 000	50 000	55 000	55 000
Scuola primaria	40 000	45 000	50 000	55 000
Asilo infantile	35 000	40 000	40 000	45 000

- 1 docente per 8 allievi svizzeri; la metà dell'aiuto finanziario è indicizzato. Cifra arrotondata a partire da quattro allievi.
- A partire da 50 allievi svizzeri, la direzione della scuola dispone di un posto supplementare.
- Aiuto finanziario per docenti stranieri (sostitutivi di svizzeri): globalmente 30 000 franchi totalmente indicizzati, indipendentemente dal grado scolastico.

- Carovita e imposizione più o meno marcata del contribuente:
 - Applicazione della compensazione del potere d'acquisto per i collaboratori all'estero, previsto dall'Ufficio federale del personale.
 - Alle scuole, il cui corpo docente svizzero è esentato dalle imposte nel Paese di residenza, o che si trovassero nell'impossibilità di provare che gli onorari (almeno l'80% degli onorari lordi) sottostanno all'imposta in detto Paese, verranno defalcati del 20% gli aiuti finanziari destinati ai docenti elvetici.

4. Commento della tavola

Per semplificare, gli aiuti finanziari in favore dei docenti svizzeri sono calcolati sulla base di 5 anni di servizio. Inoltre tutte le scuole hanno subito una riduzione del 20% in ragione della loro favorevole situazione fiscale. Le scuole in Italia non sono pertanto le sole ad essere interessate dal provvedimento poiché il loro corpo docente svizzero va esente d'imposta grazie al protocollo aggiuntivo alla Convenzione di doppia imposizione con detto Paese. Conseguentemente, se le scuole possono far valere i documenti necessari, i sussidi, registrati nella tavola 2, per il corpo docente svizzero risulterà maggiore.

Sussidi federali per il nuovo regime di sovvenzionamento

Tavola 2

(Base di calcolo: anno scolastico 1984/1985)

Scuola	Numero d'allievi svizzeri			Sussidio per allievo svizzero				Indice	Totale indicizzato	Sussidi per il corpo docenti	Sussidio (nuovo)	Sussidio 1984/1985	Differenza in %
	J+P	S	M	J+P	S	M	Totale						
Accra	17	4	-	51 000	16 000	-	67 000	128	85 760	141 360	227 120	187 088	21,4
Bangkok	28	7	-	84 000	28 000	-	112 000	104	116 480	171 360	287 840	356 105	-19,2
Barcellona	65	72	48	195 000	288 000	288 000	771 000	65	501 150	687 600	1 188 750	1 325 418	-10,3
Bogotà	118	27	7	354 000	108 000	42 000	504 000	86	433 440	810 960	1 244 400	1 244 908	-
Catania	14	2	-	42 000	8 000	-	50 000	84	42 000	69 920	111 920	120 762	-7,3
Curitiba	10	10	-	30 000	40 000	-	70 000	91	63 700	118 420	182 120	200 288	-9,1
Lima	148	54	23	444 000	216 000	138 000	798 000	83	662 340	907 680 ¹⁾	1 570 020	1 177 250	33,4
Luino	17	-	-	51 000	-	-	51 000	84	42 840	58 320	101 160	86 678	-16,7
Madrid	85	32	26	255 000	128 000	156 000	539 000	65	350 350	633 600	983 950	1 118 696	-12,0
Milano	63	22	28	189 000	88 000	168 000	445 000	84	373 800	577 760	951 560	1 105 849	-14,0
Messico	122	39	18	366 000	156 000	108 000	630 000	94	592 200	861 920	1 454 120	1 193 414	21,8
Ponte San Pietro	11	8	-	33 000	32 000	-	65 000	84	54 600	69 920	124 520	120 130	3,7
Rio de Janeiro	45	13	11	135 000	52 000	66 000	253 000	91	230 230	435 480	665 710	704 303	-5,5
Roma	84	21	28	252 000	84 000	168 000	504 000	84	423 360	699 200	1 122 560	1 110 673 ²⁾	1,1
Santiago	67	18	27	201 000	72 000	162 000	435 000	76	330 600	580 800	911 400	911 149	-
Sao Paolo	98	66	47	294 000	264 000	282 000	840 000	91	764 400	1 051 160	1 815 560	1 740 978	4,3
Singapore	50	21	-	150 000	84 000	-	234 000	93	217 620	247 040 ¹⁾	464 600	351 797	32,1
Totale	1042	416	263	3 126 000	1 664 000	1 578 000	6 368 000		5 284 870	8 122 500	13 407 370	13 055 486	12,5

¹⁾ Utilizzazione parziale delle possibilità di sovvenzionamento (come finora)²⁾ Provvisorio

**Legge federale
concernente il promovimento dell'istruzione
dei giovani Svizzeri all'estero
(LISE)**

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto l'articolo 45^{bis} della Costituzione federale;
visto il messaggio del Consiglio federale dell'8 dicembre 1986¹⁾,
decreta:

Capitolo primo: Scopo

Art. 1

La presente legge mira a rafforzare il legame dei giovani Svizzeri all'estero con la Patria, a facilitar loro l'accesso alla formazione scolastica e professionale in Svizzera e, contestualmente, ad incrementare la presenza svizzera all'estero.

Capitolo secondo: Scuole svizzere all'estero

Art. 2 Aiuto finanziario federale

¹ La Confederazione sussidia le scuole svizzere all'estero (dappresso «scuole») sostenute a titolo privato da associazioni di Svizzeri all'estero.

² La Confederazione sussidia solo le scuole riconosciute sussidiabili dal Consiglio federale.

³ Il sussidiamento della formazione secondaria di secondo grado presuppone un riconoscimento supplementare.

⁴ Il Consiglio federale stabilisce la procedura.

Art. 3 Condizioni del riconoscimento base

¹ Il Consiglio federale, consultato il Cantone patrono, riconosce sussidiabile una scuola se:

- a. è politicamente e confessionalmente neutra e non ha scopo lucrativo;
- b. è atta a soddisfare a lungo termine, nella sua regione, i bisogni d'istruzione dei giovani Svizzeri all'estero;
- c. è regolarmente sostenuta finanziariamente dagli Svizzeri all'estero interessati;

¹⁾ FF 1987 I 93

- d. dispone di classi primarie e secondarie di primo grado e possibilmente di un asilo infantile;
- e. ha un Cantone patrono;
- f. ha, dal Paese di residenza, ricevuto la facoltà d'insegnare; e
- g. esenta, se occorre, i giovani Svizzeri all'estero, totalmente o parzialmente dal pagamento della retta.

² La proporzione di allievi svizzeri dev'essere almeno del 30% ma, se ve ne sono già più di 50, scende al 25% e, se ve ne sono più di 100, al 20%.

³ La scuola deve contare almeno 15 allievi svizzeri, ma, per essere inizialmente riconosciuta dal Consiglio federale, almeno 25.

⁴ L'organizzazione e la struttura della scuola sono definite dallo statuto, sottoposto all'approvazione del Dipartimento federale dell'interno (dappresso «Dipartimento»).

⁵ I membri del Comitato scolastico e la maggioranza del corpo docente principale, direzione compresa, devono essere di cittadinanza svizzera. Il Dipartimento può consentire eccezioni per il Comitato scolastico.

⁶ Il programma e la qualità dell'insegnamento devono permettere agli allievi di continuare la formazione, senza grandi difficoltà, in Svizzera o nel Paese di residenza.

⁷ La scuola provvede a che i docenti principali, di cittadinanza svizzera, abbiano assicurazioni sociali bastevoli. Col consenso del Dipartimento, gli interessati possono venir ammessi nella Cassa federale d'assicurazione.

Art. 4 Condizioni del riconoscimento supplementare

Il Consiglio federale riconosce sussidiabile la formazione secondaria di secondo grado, impartita da una scuola che soddisfa le condizioni dell'articolo 3, se tale formazione:

- a. comprende almeno 15 allievi svizzeri;
- b. ha in programma l'insegnamento di almeno due lingue nazionali svizzere;
- c. sfocia su una maturità cantonale o federale, su un diploma di commercio federalmente riconosciuto o sui corsi svizzeri preparatori all'università; e
- d. procura un certificato di scuola media riconosciuto nel Paese di residenza.

Art. 5 Natura e calcolo dell'aiuto finanziario

¹ Nei limiti dei crediti stanziati, il Dipartimento versa annualmente alle scuole sussidi forfettari d'esercizio. Gli ammontari sono commisurati al numero d'allievi svizzeri e di docenti principali svizzeri, nonché alla situazione della scuola.

² Il Dipartimento può versare aiuti finanziari per i docenti stranieri qualora una norma del Paese di residenza ne prescriva l'assunzione.

³ Il Dipartimento può versare temporaneamente degli aiuti straordinari alle scuole la cui esistenza, senza loro colpa, è minacciata da circostanze particolari.

Art. 6 Cantoni patrocinanti

¹ Le scuole, per definire il sistema scolastico e il programma d'insegnamento, devono consultare un Cantone (dappresso «Cantone patrono»).

² Il patronato obbliga segnatamente a:

- a. consigliare ed assistere la scuola;
- b. fornire materiale didattico a prezzo vantaggioso;
- c. scambiare informazioni;
- d. promuovere scambi d'allievi;
- e. aiutare le scuole a scegliere i docenti e a curarne il perfezionamento;
- f. aiutare i docenti e riprendere la professione in Svizzera.

Art. 7 Obbligo d'informare

Le scuole devono presentare al Dipartimento il preventivo, il consuntivo ed un rapporto sull'ultimo anno scolastico.

Art. 8 Vigilanza

Il rispetto della presente legge deve essere assicurato dalla competente rappresentanza svizzera, quale organo di sorveglianza, e dal Dipartimento, quale organo di alta vigilanza. In campo pedagogico, la sorveglianza è esplicitata dal Cantone patrono.

Art. 9 Revoca del riconoscimento

Dopo consultazione o su proposta del Cantone patrono, il Consiglio federale può revocare il riconoscimento base o quello supplementare, qualora le condizioni poste dalla presente legge non risultino più soddisfatte.

Capitolo terzo: Istruzione al di fuori delle scuole**Art. 10**

¹ Nei limiti dei crediti stanziati, la Confederazione può sostenere le associazioni di Svizzeri all'estero e gli enti svizzeri, politicamente e confessionalmente neutri, che, senza scopo lucrativo, si dedicano all'istruzione dei giovani Svizzeri all'estero.

² Il sostegno può segnatamente consistere, negli aiuti finanziari seguenti:

- a. partecipazione alla remunerazione dei docenti svizzeri che, nelle scuole di Stati terzi, insegnano civica ed elvetismo oppure lingue nazionali svizzere;
- b. partecipazione alla remunerazione dei docenti svizzeri che insegnano, nelle classi primarie e secondarie di primo grado, seguendo programmi svizzeri;
- c. partecipazione ai costi per corsi nei quali s'insegnano, tra l'altro, civica ed elvetismo, oppure lingue nazionali svizzere;
- d. partecipazione ai costi inerenti agli scambi di allievi ed ai soggiorni di studio in Svizzera;

e. partecipazione ai costi inerenti a pubblicazioni, materiali didattici, corsi per corrispondenza.

³ L'articolo 3 capoverso 7 si applica per analogia ai docenti svizzeri beneficianti, quanto al loro onorario, d'un aiuto finanziario in virtù delle lettere a e b qui innanzi.

⁴ Il Consiglio federale stabilisce la procedura.

Capitolo quarto: Disposizioni comuni

Art. 11 Commissione

¹ Il Dipartimento istituisce una commissione comprendente rappresentanti delle principali autorità e degli enti interessati più importanti.

² La Commissione è l'organo consultivo del Dipartimento per l'applicazione della presente legge.

Art. 12 Riserva del diritto estero

Il Dipartimento può autorizzare deroghe alla presente legge qualora lo esigano prescrizioni imperative del Paese di residenza.

Art. 13 Rimedi giuridici

La procedura ricorsuale è retta dalla legge sulla procedura amministrativa¹⁾ e da quella sull'organizzazione giudiziaria²⁾.

Capitolo quinto: Disposizioni finali

Art. 14 Esecuzione

Il Consiglio federale è incaricato d'eseguire la presente legge; emanerà all'uopo le necessarie disposizioni.

Art. 15 Abrogazione

La legge federale del 4 ottobre 1974³⁾ concernente l'aiuto alle scuole svizzere all'estero è abrogata.

Art. 16 Disposizioni transitorie

¹ Le scuole riconosciute giusta il diritto previgente devono adeguarsi alla presente legge entro tre anni. A quelle che disattendessero il termine il Consiglio federale può revocare il riconoscimento.

¹⁾ RS 172.021

²⁾ RS 173.110

³⁾ RU 1975 2385

² Il passaggio dal vecchio al nuovo regime d'aiuto finanziario avverrà progressivamente sull'arco dei tre anni. Durante tal triennio, il nuovo ammontare dell'aiuto verrà ogni volta comparato con l'ultimo sussidio versato giusta il diritto previgente, e la differenza fra gli ammontari verrà compensata, il primo anno in ragione di un terzo, il secondo anno in ragione dei due terzi.

Art. 17 Referendum ed entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale stabilisce la data dell'entrata in vigore.