

80.055

Messaggio concernente le borse di studio a studenti stranieri in Svizzera

del 25 giugno 1980

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Ci preghiamo di sottoporvi un disegno di decreto federale concernente l'attribuzione di borse a studenti stranieri in Svizzera, proponendovene l'adozione.

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

25 giugno 1980

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Chevallaz

Il cancelliere della Confederazione, Huber



Compendio

La Confederazione accorda, dal 1961, a studenti dotati, originari dei Paesi in sviluppo, ma anche di quelli industrializzati, borse di studio annuali o pluriennali, onde consentire loro d'acquisire una formazione o un perfezionamento nelle nostre alte scuole. Tali borse sono state sempre assegnate in virtù di decreti federali d'una durata limitata a cinque anni. La validità del decreto ora vigente, adottato il 3 dicembre 1975, scadrà il 20 marzo 1981. Un nuovo decreto risulta quindi necessario, sempreché intendiamo prorogare il regime delle borse di studio, che, sino ad ora, ha dato ottimi risultati.

Il Dipartimento dell'interno, su proposta della Commissione federale delle borse di studio, accorda annualmente un centinaio di borse nuove. Queste vengono ripartite paritariamente tra i cittadini dei Paesi in sviluppo e quelli dei Paesi industrializzati, e possono essere assegnate sia a studenti appena immatricolati sia a studenti già diplomati che preparano, per esempio, un dottorato. Le borse assegnate agli studenti dei Paesi industrializzati sono limitate a uno o due anni, mentre i cittadini dei Paesi in sviluppo possono, a seconda dei casi, compiere addirittura tutti gli studi in Svizzera. Ne risulta che il numero totale dei borsisti è sensibilmente più elevato di quello dei nuovi arrivati: per l'anno universitario 1979/80 i borsisti furono ben 250.

Il programma delle borse avendo dato ottimi risultati, vi proponiamo di prorogarlo immutato, almeno nelle sue grandi linee: gli studenti, infatti, ne sono soddisfatti e i loro Paesi d'origine ne traggono grande beneficio. Il programma, inoltre, si configura come un elemento importante dei nostri scambi culturali e contribuisce ad assicurare la presenza della Svizzera all'estero. Vi sottoponiamo pertanto un disegno di decreto il quale, come impostazione materiale, ripete quello del 1975, pur divergendone sul piano formale, tenuto conto del principio di legalità. Notiamo però che, nel 1975, avevate modificato il nostro disegno, scindendo il credito globale in un credito quadro e un credito aggiuntivo; orbene l'esperienza acquisita nel corso degli ultimi anni ha dimostrato l'inutilità di tale distinzione, ragion per cui abbiamo ripreso, nel disegno di decreto che oggi vi presentiamo, il sistema del credito globale, qual era nel disegno del 1975.

Considerato il piano finanziario, ci limitiamo, per il momento, a prorogare il programma solo sino al 31 dicembre 1983. Questa breve proroga ci consentirà di preparare e di sottoporvi un disegno d'atto legislativo, di durata illimitata, sotto forma di legge, e un ordinamento finanziario basato sul nuovo piano finanziario.

Alfine di proseguire la nostra azione vi chiediamo, per il periodo da marzo 1981 a dicembre 1983, un credito quadro di 9,2 milioni di franchi.

- I** **Parte generale**
- 11** **Situazione iniziale**
- 111** **Genesi e sviluppo del programma**

L'adozione di un programma di borse in favore di studenti stranieri è il risultato di un'istanza presentata, nel corso dell'estate 1958, dalla Conferenza dei rettori delle università svizzere, previa intesa con i capi dei dicasteri della pubblica istruzione dei Cantoni universitari. Il programma mirava a completare l'aiuto allo sviluppo, fornito dal nostro Paese, nonché ad intensificare le nostre relazioni scientifico-culturali con l'estero. Con decreto del 21 marzo 1961, avete autorizzato una prima assegnazione di borse di studio, della durata di uno o più anni, a stranieri iscritti nelle alte scuole svizzere. Il decreto, valido per cinque anni, è stato prorogato nel 1965, nel 1971 e nel 1975. Per l'ultimo periodo avete attribuito un credito quadro di 18,5 milioni di franchi, con l'aggiunta di 1,5 milioni per circostanze straordinarie (p. es., un afflusso subitaneo di rifugiati).

Dal 1961, abbiamo accolto circa 2 800 studenti, di quasi tutti i Paesi del mondo, per un soggiorno di studio di uno o più anni. Gli obiettivi del programma, i risultati ottenuti e i metodi applicati dalla Commissione federale delle borse sono stati esaurientemente esposti nei nostri messaggi del 18 novembre 1960, del 26 febbraio 1965, del 29 aprile 1970 e del 21 maggio 1975 (FF 1960 1693; 1965 I 462; 1970 I 545; 1975 II 85). Poiché il programma dovrà proseguire praticamente senza essenziali mutamenti, ci limiteremo, qui di seguito, ad esporre alcune considerazioni succinte dedicate soprattutto al periodo in corso.

112 **Finalità**

L'assegnazione di borse a studenti stranieri mirava, sin dall'inizio, a due obiettivi: rispetto ai Paesi del Terzo Mondo, bisognosi non soltanto di beni d'ordine materiale ma anche di quadri universitari, essa si configurava precipuamente come una misura di cooperazione; rispetto ai Paesi industrializzati, invece, essa si configurava come uno degli strumenti della nostra politica culturale e scientifica. Oltre agli universitari, anche gli artisti possono fruire di borse di studio. Le borse vengono assegnate dai governi, il più sovente secondo il principio della reciprocità, cosicché i nostri studenti ne traggono maggiori possibilità di completare la loro formazione all'estero. Per studiare nei Paesi dell'est, infine, le borse federali sono, il più delle volte, strumento addirittura indispensabile.

Elemento importante, dunque, della nostra politica estera, il programma delle borse ha anche contribuito, sin dall'inizio, a migliorare la comprensione tra i Paesi interessati, grazie alle conoscenze approfondite acquisite dai borsisti nel Paese ospite.

113 Sistema attuale d'attribuzione delle borse

113.1 Numero, natura e ammontare

Annualmente vengono accordate un centinaio di nuove borse; esse sono ripartite in maniera eguale tra i cittadini dei Paesi in sviluppo e quelli dei Paesi industrializzati. La loro durata è variabile: i cittadini dei Paesi in sviluppo possono addirittura, a seconda dei casi, compiere tutti i loro studi in Svizzera o seguire un curriculum di specializzazione di diversi anni. Gli studenti dei Paesi industrializzati fruiscono invece di borse la cui durata è limitata a un anno, se lo Stato d'origine è europeo, e a due anni, se è extra-europeo. I cittadini spagnoli, portoghesi, greci e turchi ricevono nondimeno borse biennali. Ovviamente la durata pluriennale delle borse fa sì che il numero dei borsisti sia leggermente più elevato di quello delle nuove borse assegnate annualmente: nel corso dell'anno universitario 1979/80 si sono registrati 250 borsisti. La durata preferenziale delle borse per i beneficiari del Terzo Mondo fa sì, d'altro canto, che i borsisti dei Paesi in sviluppo siano circa il doppio di quelli dei Paesi industrializzati.

Le borse sono assegnate sia agli studenti neoimmatricolati, sia ai diplomati. A questi due principali gruppi s'aggiungono altre quattro categorie:

- Borse nel quadro dei programmi del Consiglio d'Europa: dal 1973, il Consiglio d'Europa coordina uno scambio multilaterale di borse, cui partecipano 10 Paesi con 77 borse. Noi offriamo 6 borse di studio, comprese nel contingente annuo di 100 nuove borse. In tal modo gli studenti svizzeri possono concorrere ad una delle 71 borse offerte dagli altri Paesi.
- Borse di studio artistico: entro il limite del contingente riservato ai Paesi industrializzati, annualmente e sin dal 1976, sono assegnate circa 7 borse di studio a giovani artisti qualificati (pittori, scultori, musicisti, ecc.) nell'intento di sviluppare i contatti culturali. Le possibilità offerte, di rimanendo, agli artisti svizzeri di perfezionarsi all'estero, risultano migliorate, segnatamente per quei Paesi cui non potrebbero altrimenti accedere. Tali borse sono comprese nel contingente annuo di cento nuove borse.
- Borse per giovani professori: i giovani professori universitari possono approfondire le loro conoscenze nelle nostre alte scuole, cui, del resto, danno l'apporto delle loro ricerche. La commissione può disporre all'uopo di 3 borse sul contingente annuo.
- Borse di breve durata: quattro borse di questo tipo sono accordate annualmente a universitari diplomati, originari dei Paesi in sviluppo, onde permettere loro di acquisire una formazione completa, necessaria per le loro future attività professionali. Trattasi segnatamente di medici che frequentano, per alcuni mesi, l'Istituto tropicale svizzero, a Basilea.

Gli ammontari mensili delle borse, stabiliti dal Dipartimento dell'interno, poi adeguati periodicamente al rincaro, sono attualmente i seguenti:

- studenti dei corsi propedeutici e del corso di lingue	800 franchi
- studenti senza diploma universitario	900 franchi
- studenti diplomati	1 100 franchi
- giovani professori	2 500 franchi

Gli studenti diplomati con esperienza scientifica pluriennale e che svolgono lavori di ricerca per specializzarsi, come anche i medici che praticano in una clinica universitaria, ricevono, secondo i casi, una borsa di studio leggermente più elevata rispetto agli universitari appena laureati. Nel 1979/80, quattro ricercatori hanno ottenuto una borsa mensile di 1400 franchi. A decorrere dal loro secondo anno di soggiorno, i borsisti sposati possono ottenere dal Dipartimento dell'interno un sussidio mensile di 550 franchi, oltre a 150 franchi per figlio, se la loro famiglia soggiorna in Svizzera. Il viaggio è di norma a carico dei borsisti; assumiamo tuttavia le spese del viaggio di ritorno dei borsisti non europei. I borsisti ricevono, a contare dall'arrivo, per affrontare le prime difficoltà, un sussidio unico (il «viatico») di 200 franchi (100 fr. per gli studenti europei). Secondo i casi, ai borsisti è assegnata una somma suppletiva di 500 franchi annui, al massimo, per il materiale, se sono in grado di dimostrarne l'assoluta necessità. Quelli originari dei Paesi in sviluppo ricevono, al loro arrivo, un sussidio speciale di 600 franchi per l'acquisto degli indumenti richiesti dalle nostre condizioni climatiche. I professori e gli assistenti sociali delle università controllano la fondatezza della domanda di tali sussidi. Infine, i borsisti sono assicurati contro le malattie e gli infortuni.

Le nostre prestazioni finanziarie permettono ai borsisti stranieri di vivere modestamente. I massimi delle borse offerte dai Cantoni agli Svizzeri non differiscono da queste nostre prestazioni di base, qualora si tenga conto che i Cantoni chiedono ai beneficiari o ai loro familiari di collaborare a ridurre le spese di studio e di mantenimento, mentre i borsisti stranieri non possono farlo, rientrando, per esempio, a casa a fine settimana o durante le vacanze. Esigere una contribuzione personale o familiare sarebbe, del resto, inconciliabile con la finalità del nostro programma di borse. Poiché quest'ultime sono offerte da governo a governo, la Confederazione assume la responsabilità delle condizioni di vita, in Svizzera, dei borsisti stranieri. Mentre i Cantoni assegnano le loro borse quasi esclusivamente secondo criteri sociali, altri fattori svolgono dunque, nel nostro programma, un ruolo estremamente importante (vedere cap. 113.3).

113.2 Commissione federale delle borse

L'esecuzione del programma delle borse incombe alla Commissione federale delle borse, comprendente attualmente:

- tre rappresentanti della Confederazione (Dipartimento degli affari esteri, Dipartimento dell'interno, Dipartimento delle finanze);
- un delegato della Conferenza svizzera dei capi dei dicasteri cantonali della pubblica istruzione;
- un delegato di ciascuna delle dieci alte scuole svizzere;
- un delegato dell'Unione nazionale degli studenti.

La commissione è presieduta, dal 1971, dal professor E. Giddey, dell'Università di Losanna. La collaborazione con i servizi d'assistenza delle alte scuole e la sorveglianza del corso propedeutico e del corso di lingue di Friburgo sono assicurate da due sottocommissioni.

La Commissione delle borse stabilisce annualmente, per il Dipartimento dell'interno e previa intesa con il Dipartimento degli affari esteri, l'elenco dei Paesi beneficiari.

Inoltre, la commissione è segnatamente incaricata:

- di esaminare tutte le richieste e di sottoporre al Dipartimento dell'interno le proposte concernenti l'attribuzione delle borse;
- di sistemare i borsisti in collaborazione con le alte scuole;
- di esercitare la sorveglianza sui corsi propedeutici e i corsi di lingua dati a Friburgo;
- di sottoporre al Dipartimento dell'interno le proposte concernenti l'ammontare delle borse e dei sussidi;
- di emanare direttive destinate ad agevolare l'assistenza dei borsisti e la loro integrazione nelle università svizzere;
- di controllare il lavoro dei borsisti (per il tramite dei delegati delle scuole nella commissione stessa) e di sottoporre al Dipartimento dell'interno proposte relative al prolungamento o alla soppressione delle borse;
- di preparare il rimpatrio dei borsisti, in collaborazione con il Dipartimento degli affari esteri e le ambasciate.

La commissione dispone a Zurigo di una propria segreteria, che elabora e svolge i compiti suelencati e si occupa di tutti gli altri lavori amministrativi, compresi i versamenti, assumendo tra l'altro l'importante funzione d'informare gli studenti stranieri e svizzeri desiderosi di ottenere una borsa di studio. La contabilità è riveduta dal Controllo federale delle finanze.

113.3 Assegnazione delle borse

Le rappresentanze diplomatiche svizzere comunicano le nostre offerte di borse ai governi interessati, i quali danno, a queste nostre offerte, la pubblicità appropriata. Le nostre rappresentanze esaminano le conoscenze linguistiche dei candidati e presentano alla Commissione federale delle borse una prima valutazione generale, segnatamente per quanto concerne la motivazione, come anche la situazione personale e finanziaria dei candidati. Nei Paesi in cui v'è grande afflusso di candidati, le nostre rappresentanze procedono a una prima selezione, in taluni casi con la collaborazione delle autorità locali. Gli incarti sono successivamente trasmessi alla Commissione federale, che li sottopone a un'esame approfondito circa:

- le qualificazioni scientifiche dei candidati;
- i posti disponibili nelle alte scuole svizzere;
- le possibilità di specializzazione nelle discipline scelte dai candidati;
- le conoscenze linguistiche richieste (attitudini a seguire i corsi in francese o in tedesco);
- per i candidati dei Paesi in sviluppo: le prospettive professionali in Patria e l'utilità della formazione scelta (i borsisti sono sovente selezionati in considerazione dei progetti stabiliti dalla Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario);
- per i candidati dei Paesi industrializzati: la reciprocità (offerta di borse ad opera del Paese interessato).

La ripartizione dei borsisti nelle alte scuole è praticata in maniera tale da non intralciare l'ammissione degli svizzeri.

Le borse di formazione artistica sono attribuite dall'Ufficio degli affari culturali del Dipartimento dell'interno. I beneficiari sono scelti principalmente in funzione del loro livello di studi e della maturità artistica dimostrata dai loro lavori di prova, come anche delle possibilità di offrir loro condizioni di lavoro appropriate. L'Ufficio competente consulta la Commissione federale delle belle arti e, secondo i casi, altri ambienti specializzati.

Per ragioni, sovente d'ordine politico o amministrativo, non tutti i Paesi in sviluppo possono presentare un numero sufficiente di candidati, soddisfacenti le esigenze della Commissione delle borse. Per ovviare a tale situazione, quest'ultima esamina, annualmente, anche un certo numero di candidature serie di cui viene a conoscenza per altre vie. Essa può altresì proporre l'assegnazione di una borsa a cittadini stranieri raccomandati dai delegati delle Scuole, anche se studiano in Svizzera da oltre 4 semestri, qualora le borse offerte non siano interamente utilizzate. Tale procedimento ha permesso di favorire, negli ultimi anni, alcuni studenti qualificati, cittadini di Stati che, per ragioni politiche o etniche, non avrebbero presentato la loro candidatura.

113.4 Preparazione e accettazione dei borsisti

Dal 1961, anno in cui venne avviato il programma delle borse, s'è rivelato necessario istituire dei corsi preparatori, della durata di un anno, in ragione della formazione insufficiente dei borsisti originari dei Paesi in sviluppo. Conformemente a una decisione della Commissione, i corsi, comprendenti una sezione francese e una tedesca, si tengono a Friburgo, e la loro organizzazione è affidata a un direttore assunto a tempo pieno; una sottocommissione è responsabile del buon andamento dei corsi.

La Conferenza dei rettori delle università svizzere avendo deciso, nel 1965, di organizzare ogni anno due esami d'ammissione per gli studenti stranieri, i cui certificati di maturità non sono ritenuti equivalenti ai certificati svizzeri, i corsi propedeutici di Friburgo accolgono, dal 1968, anche tali candidati: trattasi principalmente di borsisti d'organizzazioni private o confessionali, di rifugiati e di Svizzeri dell'estero.

I corsi propedeutici accolgono attualmente (semestre invernale 1979/80) 105 partecipanti, di cui 60 iscritti nella sezione francese e 45 in quella tedesca. L'insegnamento è dato da cinque professori occupati a tempo pieno (compreso il direttore) e da alcuni insegnanti ausiliari. I non borsisti pagano una retta scolastica di 1 400-1 900 franchi all'anno. A tutt'oggi, il finanziamento dei corsi, dell'ammontare di circa 700 000 franchi annui (destinati principalmente alla remunerazione degli insegnanti) è assicurato dal credito per l'attribuzione delle borse.

Nel 1968 e nel 1974, numerosi studenti cecoslovacchi e cileni, fuggiti dai

rispettivi Paesi per motivi politici, sono stati ammessi ai corsi propedeutici, le alte scuole subordinando la loro immatricolazione alla condizione che avessero seguito tali corsi con successo. La Commissione esamina ora in quale misura questi corsi potrebbero permettere agli studenti vietnamiti e cambogiani, rifugiati in Svizzera dal 1979, di riprendere i loro studi.

Durante le vacanze estive la Commissione organizza a Friburgo dei corsi di francese e di tedesco per i borsisti federali; di fatto, i borsisti privi delle necessarie conoscenze linguistiche, sono tenuti a seguire tali corsi, impartiti mediante un laboratorio di lingue. L'esperienza ha del resto dimostrato che il miglioramento delle conoscenze linguistiche contribuisce ad evitare gli insuccessi e a ridurre la durata degli studi.

In seguito a un suggerimento della Commissione federale delle borse, le università hanno creato, negli anni 60, alcuni uffici di accoglimento e di servizio sociale (aperti d'altronde ad ogni studente straniero), le cui spese sono a carico dei Cantoni universitari. Questi uffici si occupano dei borsisti federali per tutta la durata del loro soggiorno, li aiutano non soltanto a trovare un alloggio e ad organizzare la loro esistenza, bensì a partecipare alla vita culturale e sportiva, a meglio conoscere il nostro Paese, la sua economia e le sue particolarità. Per l'organizzazione del tempo libero, gli uffici percepiscono annualmente 700 franchi per ogni borsista.

113.5 Risultati ed insegnamenti dal 1975 al 1980

- a. Dal 1975 al 1980, sono state assegnate 657 borse a studenti o artisti originari di 92 Paesi. I Paesi industrializzati ne hanno ottenute 317, di cui 161 per i Paesi dell'Europa occidentale (comprese Cipro e Turchia), 61 per quelli dell'Europa orientale e 95 per quelli d'oltremare. I Paesi in sviluppo hanno fruito di 340 borse (197 per l'Africa, 68 per l'Asia e 75 per l'America latina). Il dettaglio è dato dalla tabella I.
- b. Il numero annuo dei borsisti e la loro ripartizione tra le alte scuole sono indicati nella tabella II. Come già per il passato, circa i due terzi dei borsisti studiano nella Svizzera romanda; ciò è dovuto principalmente alla prevalenza degli studenti francofoni dei Paesi in sviluppo.
- c. Lo scambio dei borsisti con i Paesi industrializzati avviene, di norma, secondo il principio della reciprocità, quantunque non sia stabilito contrattualmente. La tabella III offre un quadro d'insieme degli scambi dal 1975.
- d. Le discipline scelte (tabella IV) riflettono la doppia finalità del programma delle borse e i criteri di selezione differenziati applicati dalla Commissione (vedere i cap. 112 e 113). Per i cittadini dei Paesi in sviluppo predominano le scienze naturali e tecniche. La proporzione d'economisti è in spiccato aumento soprattutto tra gli studenti d'Africa Centrale. La modesta proporzione di studenti in medicina è dovuta al numero di posti relativamente basso di cui dispongono le nostre facoltà. Il numero degli studenti in lettere, originari dei Paesi industrializzati, è regredito di un decimo rispetto al periodo precedente. Gli economisti,

gli architetti e gli ingegneri, di questi Paesi, sono attualmente più numerosi.

- e. Allo scadere della loro borsa, gli studenti devono rispondere a un questionario stabilito dalla Commissione. Lo spoglio dei rapporti finali di 223 borsisti del periodo 1976-1978 permette di rilevare che la grande maggioranza di essi sono soddisfatti del loro soggiorno in Svizzera. Nell'insieme, la proporzione di studenti soddisfatti è superiore tra i cittadini dei Paesi industrializzati, mentre quelli dei Paesi in sviluppo hanno incontrato non lievi difficoltà.

Rapporti finali negativi sono estremamente rari e quasi sempre dovuti a insuccessi scolastici. Da numerosi rapporti risulta che gli allievi dei corsi di lingue di Friburgo si sono più facilmente integrati, anche se, alla fine del corso, le loro conoscenze linguistiche non erano perfette. Il lavoro dei servizi d'assistenza è assai apprezzato da quasi tutti i borsisti.

I rapporti finali consentono alla Commissione di migliorare costantemente le condizioni di realizzazione del programma. Il questionario è stato modificato nel 1978 allo scopo di esplicitare meglio l'opinione degli studenti circa il programma.

- f. Se le constatazioni fatte dalla Commissione sono generalmente soddisfacenti, si registrano anche delle delusioni, del resto normali, trattandosi di vicende umane. Dal 1975 al 1980 soltanto 18 borsisti si sono visti ritirare la loro borsa dal Dipartimento dell'interno, dopo un approfondito esame ad opera della Commissione, vertente sugli insuccessi scolastici. Trattavasi di studenti del primo ciclo, ad eccezione di uno. Questi 18 borsisti rappresentano soltanto il 6,5 per cento degli studenti non diplomati, ossia il 2,7 per cento di tutti i borsisti del periodo considerato.

- g. I rapporti finali non sono tuttavia gli unici elementi determinanti per la valutazione della nostra azione, né l'interruzione degli studi costituisce, da sola, uno scacco del nostro programma. I veri e propri risultati appaiono soltanto alcuni anni dopo il rimpatrio dei borsisti, quando, grazie alla formazione acquisita in Svizzera, potranno occupare posti chiave e divenire interlocutori di rilievo per le nostre relazioni bilaterali. Per tale ragione la Commissione, e segnatamente i delegati delle Università, si sforzano di mantenere il contatto con gli ex-borsisti.

La Commissione ha svolto, nel 1978, di concerto con le nostre missioni diplomatiche, un'ampia inchiesta sulla situazione professionale degli ex-borsisti originari dei Paesi in sviluppo. I risultati ottenuti, che reggono ampiamente il paragone con quelli degli altri Paesi, sono stati analizzati dalla Commissione stessa, la quale ne ha poi tenuto conto nell'offerta di nuove borse, col dare la priorità, per esempio, ai Paesi in cui gli ex-borsisti hanno trovato una sistemazione corrispondente alla loro formazione. Inoltre, la Commissione riserva i quattro quinti circa delle borse agli studenti già diplomati in Patria, essendosi potuto constatare che questi borsisti, non appena terminata la loro specializzazione in Svizzera, rientrano praticamente tutti nel loro Paese. I

provvedimenti completivi destinati ad agevolare il rimpatrio dei borsisti, originari dei Paesi in sviluppo, si sono rivelati efficaci. Rinviamo in merito al messaggio del 21 maggio 1975.

114 **Proposte della Commissione federale delle borse concernenti l'estensione e la modificazione del programma**

Siccome il Dipartimento dell'interno desiderava sapere se fosse possibile ed auspicabile estendere la nostra azione, la Commissione delle borse di studio procedette, il 7 dicembre 1979, ad un esame approfondito della situazione. Essa giunse alla conclusione che l'attuale organizzazione del programma è soddisfacente e che la collaborazione tra i servizi federali, cantonali e universitari procede in ottima armonia. La Commissione ritiene che la Confederazione deve proseguire la sua azione in favore degli studenti stranieri; le borse rispondono ad una necessità e suscitano un interesse estremamente vivo negli ambienti studenteschi di tutti i Paesi. Si dovrebbe, secondo la Commissione, aumentare sensibilmente il numero delle borse. Infatti, da un lato, la domanda supera di gran lunga la nostra offerta, almeno in taluni Paesi e per talune categorie di borse; dall'altro, i Paesi in sviluppo devono colmare gravi lacune nell'ambito della formazione. La situazione finanziaria della Confederazione però non permette grandi cambiamenti. La Commissione s'è pertanto limitata a formulare alcune proposte minori, onde migliorare il programma e la sua organizzazione:

- a. Per il periodo dal 1976 al 1981 sette delle 100 nuove borse di studio, assegnate annualmente, sono state offerte agli artisti; la scelta dei borsisti spetta esclusivamente al Dipartimento dell'interno. S'è avverato, nel corso dell'ultimo quadriennio, che l'imputazione di tali borse d'arte sul contingente annuo globale presenta degli inconvenienti, tra cui quello maggiore consiste nel dover sempre operare una scelta tra studenti universitari e allievi di belle arti, altrettanto qualificati, laddove in realtà non esistono criteri oggettivi di scelta. La Commissione propone quindi di creare per gli artisti un contingente specifico di 10 borse annue, al massimo, e di diminuire del pari il contingente globale delle borse, riservandolo però intero agli universitari. Ciò permetterebbe altresì di limitare la nostra offerta di borse artistiche a Paesi scelti con la massima cura come anche alle discipline nelle quali disponiamo di buone possibilità di formazione.
- b. Le possibilità di formazione nei Paesi in sviluppo si sono migliorate, a contare dall'inizio della nostra azione, nel 1961. Sussistono nondimeno alcune grosse lacune, segnatamente per quanto concerne gli ingegneri, gli economisti, i medici, gli insegnanti, ecc. La Commissione è del parere che i Paesi in sviluppo potrebbero assicurare da soli tutta la formazione universitaria di base degli accademici di cui abbisognano; purtroppo ciò non è sempre attuato. Alcuni Paesi, poi, tra i più depressi, non sono affatto in grado di offrire un'istruzione superiore ai loro cittadini. Occorrerà dunque continuare l'assegnazione delle borse per la formazione universitaria di base. Contrariamente agli anni

precedenti però, esse non costituiranno più la maggioranza delle borse accordate ai Paesi in sviluppo. Su questo piano, la pratica s'è adeguata ai cambiamenti avvenuti e il numero delle borse accordate per gli studi di perfezionamento e per quelli specialistici si è quindi accresciuto. L'offerta di borse di breve durata, destinate a studi orientati verso un preciso obiettivo del Paese d'origine, riduce drasticamente il numero degli studenti dei Paesi in sviluppo non intenzionati a rimpatriare.

- c. I corsi propedeutici e quelli di lingue sono elementi essenziali del programma, saranno dunque mantenuti. Non è però previsto un loro sviluppo. Per contro, gli stipendi rappresentano l'80 per cento delle spese; occorrerà quindi aumentare i mezzi finanziari disponibili per poter seguire l'evoluzione dei salari nel corso del prossimo quinquennio. Tale sforzo è giustificato, dacché i corsi in questione sono indispensabili per assicurare l'assistenza, l'integrazione e la preparazione degli studenti dei Paesi in sviluppo e di quelli rifugiati. Inoltre, servono anche ad introdurre agli studi universitari gli studenti svizzeri con attestato di maturità estera o d'una scuola svizzera all'estero.
- d. Gli attuali ammontari versati ai borsisti appaiono sufficienti; dovranno nondimeno venir adeguati periodicamente al costo della vita. Si dovrà evitare che i borsisti, invitati dal nostro governo a trascorrere un soggiorno nel nostro Paese, dispongano proprio solo dello stretto necessario per vivere. Non va dimenticato che gli studenti del Terzo Mondo non ricevono, di norma, alcun aiuto dalla propria famiglia.

12 Valutazione critica della situazione iniziale

121 Proseguimento del programma delle borse

La natura e l'importanza del nostro programma non sono mutate dal 1975, fornendo così indirettamente la prova che è opportuno proseguire lo sforzo intrapreso ormai da 20 anni. Gli scambi scientifici e culturali con le Nazioni industrializzate d'Europa e d'oltremare hanno assunto sempre maggiore importanza in questi ultimi anni. In alcuni Stati, le borse governative sono praticamente l'unico mezzo, per gli Svizzeri, d'accedere alle università. Gli scambi di studenti e di ricercatori sono proficui non soltanto agli studenti stessi bensì anche ai professori.

Considerato il gran numero dei Paesi in sviluppo e l'impellente necessità, per tutto il Terzo Mondo, di migliorare la formazione dei quadri, le cinquanta nuove borse offerte all'uopo annualmente rappresentano veramente un minimo, tanto più che appare ormai ben chiara l'utilità, per il nostro Paese (come per ogni Paese industrializzato), dell'aiuto accordato agli studenti del Terzo Mondo; le relazioni con esso rivestono invero crescente importanza, e tutta questa azione s'iscrive in un quadro di notevoli vantaggi reciproci. Un'inchiesta ha dimostrato che gli ex-borsisti occupano, in Patria, posti elevati, onde possono potentemente contribuire a rinsaldare i vincoli col nostro Paese.

Il nostro programma di borse forma parte integrante della nostra politica estera, nell'ambito culturale, scientifico e assistenziale. All'estero risulterebbe incomprensibile che, per motivi puramente finanziari — non sussistendone altri — la Svizzera diminuisca o sopprima un aiuto il quale, con un onere amministrativo poco rilevante, apporta notevoli vantaggi.

122 Modificazioni proposte

Fondandoci sulle proposte della Commissione federale delle borse vi proponiamo di modificare come segue le modalità attuative del programma:

122.1

Nel contingente annuo di nuove borse, per gli universitari, deve essere enucleato un subcontingente di 10 borse, al massimo, riservato agli artisti.

122.2

Discutendo in Parlamento il decreto del 3 dicembre 1975, avevate suddiviso il credito globale in un credito quadro e in una riserva destinata ad affrontare circostanze straordinarie. Tale provvedimento ha invero permesso poi di accogliere (come già nel 1968, nel 1973 e nel 1974) gruppi importanti di studenti rifugiati. Dall'esperienza di questi ultimi anni è nondimeno emerso che tale sistema anomalo di finanziamento, mediante un credito quadro e una riserva speciale, non è punto razionale e, per di più, rivela la tendenza, difficile da contenere, ad estendersi, oltre a quello delle borse, a molti altri campi.

122.3

Intendiamo incaricare la Commissione anche dell'esame delle candidature svizzere alle borse estere, compito, questo, attualmente affidato a gruppi di lavoro dell'amministrazione. Grazie a tale innovazione, verrebbero affidate ad un organo unico tutte le attività concernenti gli scambi, rafforzando così la nostra posizione nei confronti dei nostri interlocutori.

122.4

Riteniamo fermamente che occorrerà adeguare periodicamente l'ammontare delle borse al costo della vita. Su questo punto la Commissione ha dato prova di moderazione nel corso degli ultimi anni. Essa, mostrandosi sensibile alle ragioni politiche e psicologiche, ha provveduto ad applicare, per il calcolo delle borse, sempre gli stessi criteri, indipendentemente dal fatto che esse fossero in favore di stranieri o di Svizzeri.

La Commissione si basa, all'uopo, sul modello che la commissione mista per la politica delle borse ha stabilito, nel 1974, per conto della Conferenza dei capi dei dicasteri cantonali della pubblica istruzione, ai fini del computo del costo della vita, ma prende ovviamente in considerazione anche il rincaro successivamente intervenuto.

122.5

I crediti annui disponibili nel prossimo triennio essendo fissati in maniera cogente nel piano finanziario, la durata del nuovo decreto deve essere limitata a detto periodo. A decorrere dal 1984, il programma delle borse proseguirà, ma su una base legale ampliata, di durata illimitata e secondo nuove modalità finanziarie.

13 Postulato del Consiglio nazionale dell'11 giugno 1979

Con una mozione del 14 dicembre 1978, l'on. Hofmann, consigliere nazionale, ci ha chiesto di completare l'aiuto bilaterale e multilaterale tradizionale, sviluppando il sistema delle borse a favore del Terzo Mondo. Il Consiglio nazionale accettò la mozione l'11 giugno 1979 trasformandola però in postulato. Il presente disegno realizza parzialmente le finalità dell'intervento.

2 Parte speciale

Le modificazioni proposte nel capitolo 122 sarebbero, di per sé, compiutamente realizzabili nel quadro del vigente decreto. Tuttavia, come verrà esposto nel capitolo quarto, dovremo, per la prima volta, scegliere la forma giuridica del decreto federale d'obbligatorietà generale, forma, questa, che postula una regolamentazione più dettagliata.

L'*articolo 1* crea la base legale per l'attribuzione delle borse e precisa il contesto generale in cui le medesime sono assegnate.

L'*articolo 2* enumera le categorie di borse e fissa le somme massime delle medesime. Il nostro Collegio può completarle con indennità per i libri, l'abbigliamento, il viaggio di ritorno, ecc.

L'*articolo 3* indica i criteri applicati per l'esame e la scelta dei candidati, ripartiti in due categorie, universitari e artisti.

L'*articolo 4* regola il finanziamento del programma.

L'*articolo 5* dichiara il Dipartimento federale dell'interno competente per l'assegnazione delle borse di studio; il Dipartimento le attribuisce agli universitari su proposta della Commissione federale delle borse per studenti stranieri.

L'*articolo 6* decreta la composizione della Commissione delle borse e designa l'autorità di nomina.

L'articolo 7 reca le disposizioni finali.

Per le ragioni enunciate, chiediamo solo una durata di validità fino al 1983; frattanto elaboreremo, entro il 1984, una legge federale volta ad integrare definitivamente il programma delle borse nella nostra politica culturale e scientifica estera. Il finanziamento verrà allora assicurato da decreti finanziari pluriennali. Una riorganizzazione amministrativa, comportante segnatamente la fusione della segreteria e dell'amministrazione dei corsi propedeutici, permetterà alcune economie.

3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

31 Conseguenze finanziarie

Nel 1975, avete assegnato 18,5 milioni di franchi al programma ordinario e 1,5 milioni alla riserva straordinaria. L'ammontare mensile delle borse era in media, a quell'epoca, di 825 franchi; in seguito venne adeguato per ben due volte al costo della vita ed ora la media tocca i 1000 franchi.

Il credito quadro assegnato per le attività ordinarie non è stato superato dacché, dal 1976 al 1978, i costi sono rimasti inferiori ai crediti annui: mentre erano state preventivate 240 borse di 12 mesi, la durata media degli studi risultò di 11 mesi soltanto, per effetto di alcune interruzioni premature. Nel computo dei nuovi crediti annui abbiamo tenuto conto di tale circostanza.

Gli stipendi degli insegnanti costituiscono oltre l'80 per cento delle spese (corsi linguistici e propedeutici) e subiscono in pieno gli effetti del rincaro. Giusta la normativa prospettata, il contingente annuo dovrebbe ascendere a circa 110 nuove borse, in caso di esecuzione normale del programma, cosicché il numero totale delle borse in corso ascenderebbe a 250.

Il programma delle borse proseguirà, a contare dal 1981, conformemente al piano finanziario 1981-1983, al quale ci atterremo. Ci limitiamo a prorogare il programma sino al 1983 onde non pregiudicare il futuro piano finanziario e non intralciare gli sforzi per equilibrare le finanze della Confederazione.

Un credito annuo di 3,3 milioni di franchi sarà disponibile dal 1981 al 1983. Le somme necessarie per le varie categorie di spese sono annualmente le seguenti:

	Fr.
200 borse (di 11 mesi) di 1000 franchi in media	2 200 000
Spese per i corsi di lingue	90 000
Spese per i corsi propedeutici	560 000
Spese per i borsisti (materiale scolastico, assistenza, cassa malati, rientro in Patria, ecc.)	320 000
Amministrazione	130 000
Totale per anno	3 300 000

Per il periodo dal 21 marzo al 31 dicembre 1981, prevediamo una spesa di 2 586 000 franchi, alla quale s'aggiungeranno 3,3 milioni di franchi per il 1982 e ancora per il 1983, cosicché, il proseguimento del programma sino a fine 1983 costerà in tutto 9,2 milioni di franchi.

Per tale periodo dobbiamo non soltanto rinunciare ad aumentare a 110 — come sarebbe auspicabile — il contingente annuo delle nuove borse, bensì dovremo ridurlo di un quinto. La nostra offerta annua sarà quindi di 80 nuove borse di studio soltanto. Il numero totale dei borsisti non supererà così i 200 all'anno compresi i rinnovi. Se il costo della vita continuerà a salire saremo nell'impossibilità di adeguare gli ammontari delle borse. La rinuncia a compensare il rincaro colpirà soprattutto i corsi di lingue e quelli propedeutici, in quanto l'80 per cento delle loro spese è dovuto alla remunerazione degli insegnanti.

32 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il presente disegno non avrà ripercussione alcuna sull'effettivo del personale.

33 Linee direttive della politica di governo

Il presente disegno già figura nel rapporto sulle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1979-1983.

4 Costituzionalità

Il programma delle borse è uno degli elementi della nostra politica estera ed è quindi di competenza della Confederazione, la quale è incaricata di salvaguardare le relazioni internazionali. Tale competenza deriva dal contesto generale e dal sistema costituzionale, segnatamente dagli articoli 8, 85 numeri 5 e 6 e 102 numeri 8 e 9. L'assegnazione delle borse ai cittadini dei Paesi in sviluppo s'iscrive nel quadro della cooperazione col Terzo Mondo; le borse offerte agli studenti dei Paesi industrializzati vanno invece soprattutto considerate dall'aspetto degli scambi culturali. Il nuovo decreto federale dispone quindi di una sua salda base costituzionale.

Secondo la dottrina moderna e la giurisprudenza più recente del Tribunale federale (STF 103 Ia 380 cons. C 5 e 6, 402 cons. 3a; 104 Ia 232 cons. 2c, 309 cons. 3a, 445 cons. 4c), l'amministrazione dispensatrice di prestazioni», non altrimenti dall'amministrazione imperativa», può agire solo richiamandosi a una legge. Tale norma vale dunque per l'insieme dell'amministrazione. Da questo principio di «legalità» consegue che le prestazioni proposte nel presente messaggio non possono più venir assegnate in virtù di un mero decreto federale semplice, bensì dovranno fondarsi su una legge, nella circostanza, stante la durata limitata, su un decreto federale di obbligatorietà generale sottoposto a referendum.

Allegato

Paesi d'origine e numero dei borsisti (1975-1980)

Tavola 1

Paesi	Totale	Paesi	Totale
<i>Europa:</i>		El Salvador	6
Belgio	11	Equatore	10
Danimarca	7	Guatemala	4
Repubblica democratica tedesca	1	Colombia	13
Repubblica federale di Germania	3	Messico	4
Grecia	11	Nicaragua	4
Finlandia	10	Panama	1
Francia	2	Perù	7
Irlanda	9	Trinità e Tobago; altri Paesi caraibici	8
Israele	5	Uruguay	2
Islanda	4	<i>Africa:</i>	
Italia	2	Egitto	2
Jugoslavia	1	Algeria	8
Lussemburgo	7	Angola	1
Malta	1	Benin	5
Paesi Bassi	10	Burundi	20
Norvegia	8	Costa d'Avorio	3
Austria	13	Ghana	3
Polonia	18	Camerun	17
Portogallo	10	Kenya	9
Svezia	9	Congo	4
Spagna	12	Liberia	2
Cecoslovacchia	7	Madagascar	27
Turchia	24	Mali	6
Unione Sovietica	28	Marocco	7
Ungheria	6	Niger	4
Cipro	3	Nigeria	2
<i>America del Nord:</i>		Alto Volta	7
Canada	29	Zimbabwe	1
Stati Uniti	11	Rwanda	29
<i>America centrale e America del Sud:</i>		Senegal	2
Bolivia	4	Seychelles	1
Brasile	5	Sudan	4
Cile	6	Tanzania	1
Costa Rica	1	Togo	4
		Ciad	4
		Tunisia	9
		Uganda	1

Paesi	Totale	Paesi	Totale
Zaire	9	Nepal	3
Repubblica centrafricana	5	Pakistan	2
Africa del Sud	7	Sri Lanka	1
<i>Asia:</i>		Corea (Sud)	12
Afghanistan	2	Siria	3
Birmania	1	Cina (Taiwan)	3
India	3	Thailandia	1
Indonesia	10	Viet Nam	12
Giordania	4	Cina	14
Iran	2	Giappone	17
Kampuchea	3		
Libano	5	<i>Australia:</i>	
Malaisia	1	Nuova Zelanda	8

Tavola II

Ripartizione dei borsisti tra gli istituti d'istruzione (1975-1980)

Alte scuole	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80
PF Zurigo	44	46	44	34	36
Basilea	13	13	13	11	12
Berna	9	6	10	10	10
Friburgo	13	16	18	25	24
Ginevra	48	52	57	53	64
Losanna	19	16	14	16	20
PF Losanna	35	40	41	43	44
Neuchâtel	26	19	19	17	15
Zurigo	20	22	19	21	16
San Gallo	5	5	4	5	5
Diversi (corsi propedeutici e borse artistiche)	7	7	7	11	6
Totale	239	242	246	246	252

Scambio di borse con i Paesi industrializzati (1979-1980)

Tavola III

Paesi	Borse offerte	
	dalla Svizzera	alla Svizzera
<i>Europa occidentale</i>		
Belgio	10	10
Danimarca	10	9
Finlandia	10	6
Grecia	10	—
Irlanda	10	10
Islanda	5	1
Lussemburgo	5	—
Paesi Bassi	10	10
Norvegia	11	10
Austria	10	10
Portogallo	9	—
Svezia	10	10
Spagna	8	2
Turchia	17	7
Cipro	2	—
Borse offerte nel quadro del programma del Consiglio d'Europa	26	355 ¹⁾
<i>Europa orientale</i>		
Bulgaria	1	—
Repubblica democratica tedesca	1	—
Jugoslavia	1	—
Polonia	15	15
Romania	4	1
Cecoslovacchia	7	6
Ungheria	5	1
Unione Sovietica	25	15
<i>Stati non europei</i>		
Australia	7	5
Cina	12	12
Israele	6	3
Giappone	15	12
Canada	30	28
Nuova Zelanda	6	2 ²⁾
Africa del Sud	7	10
Stati Uniti	12	12

¹⁾ Paesi prestatori: Repubblica federale di Germania, Francia, Gran Bretagna, Svezia, Grecia, Italia, Norvegia, Turchia, Austria.

²⁾ Nessuna offerta ufficiale, tuttavia gli Svizzeri possono iscriversi. Taluni Paesi non applicano la reciprocità oppure l'applicano soltanto parzialmente poiché non hanno università oppure perché la Svizzera vi rinuncia considerate le disparità nord-sud.

Discipline scelte dai borsisti dal 1975 al 1980

Discipline	Origine e numero			
	Paesi industrializzati		Paesi in sviluppo	
	in cifre assolute	in %	in cifre assolute	in %
1. Scienze politiche e umane	118	37,2	48	14,1
di cui segnatamente:				
Scienze politiche e relazioni internazionali	16		18	
Psicologia	20		5	
Lingua e letteratura tedesca	11		5	
Lingue e letterature romanze	23		2	
Altre discipline	48		18	
2. Scienze economiche e sociali	30	9,5	63	18,5
3. Diritto	21	6,6	17	5
4. Scienze mediche	19	6	30	8,8
di cui:				
medicina	13		21	
medicina veterinaria	—		3	
medicina odontoiatrica	4		1	
farmacia	2		5	
5. Scienze matematiche e naturali	52	16,4	88	29,5
di cui segnatamente:				
matematica	7		17	
chimica	12		32	
fisica	10		11	
geologia	3		11	
biologia	12		6	
zoologia	1		7	
altre discipline	7		4	

Discipline	Origine e numero			
	Paesi industrializzati		Paesi in sviluppo	
	in cifre assolute	in %	in cifre assolute	in %
6. Architettura e scienze ingegneristiche	61	19,2	94	27,7
di cui segnatamente:				
architettura	6		12	
agronomia	1		18	
genio civile	8		18	
meccanica	12		15	
elettrotecnica	17		17	
genio forestale e ru- rale/topografia	11		14	
altre discipline	6		—	
7. Borse artistiche (a de- correre dal 1976)	16	5,1	—	—
8. Totale	317	100	340	100

Decreto federale sulle borse di studio a studenti stranieri in Svizzera

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

vista la competenza generale della Confederazione per le relazioni con l'estero;
visto il messaggio del Consiglio federale del 25 giugno 1980 ¹⁾,

decreta:

Art. 1 Norma

¹ La Confederazione può assegnare borse d'uno o più anni a studenti stranieri nelle alte scuole svizzere e ad artisti stranieri onde consentir loro d'acquisire o perfezionare una formazione.

² Le borse sono assegnate

- a. Agli studenti dei Paesi in sviluppo, nel quadro della cooperazione allo sviluppo;
- b. Agli studenti dei Paesi industrializzati, nel quadro degli scambi culturali e scientifici.

Art. 2 Categorie e ammontari; indennità

¹ Le borse sono destinate:

- a. nell'ambito universitario,
 1. agli studenti dei corsi preparatori (propedeutici e linguistici)
 2. agli studenti senza diplomi
 3. agli studenti già diplomati
 4. ai giovani professori, e
- b. ai giovani artisti.

² Gli ammontari base delle borse non possono superare, al mese,

- a. 800 fr. per gli studenti dei corsi preparatori,
- b. 900 fr. per gli studenti senza diplomi,
- c. 1100 fr. per gli studenti già diplomati,
- d. 2500 fr. per i giovani professori,
- e. 1100 fr. per gli artisti.

In caso di sensibile rincaro, il Consiglio federale potrà adeguare gli ammontari al costo della vita.

³ Il Consiglio federale può completare le borse mediante indennità.

¹⁾ FF 1980 II 1193

Art. 3 Criteri

I criteri per la scelta dei borsisti sono i seguenti:

a. Per le borse universitarie:

1. le qualifiche scientifiche del candidato
2. i posti disponibili nelle alte scuole svizzere
3. le possibilità di specializzazione nella disciplina scelta
4. la situazione materiale del candidato
5. le sue conoscenze linguistiche
6. per i candidati dei Paesi in sviluppo: le prospettive professionali al rimpatrio e l'utilità della formazione scelta per il Paese
7. per i candidati dei Paesi industrializzati: la reciprocità.

b. Per le borse artistiche:

1. la formazione del candidato
2. il grado di maturità artistica da lui raggiunto
3. l'esistenza di adeguate possibilità di perfezionamento.

Art. 4 Finanziamento

¹ Per l'assegnazione delle borse vien stanziato un credito di 9,2 milioni di franchi, valido per tutta la durata d'applicazione del presente decreto.

² Il Consiglio federale ripartirà la somma in rate annue tra le diverse categorie di borse.

Art. 5 Decisione d'assegnazione

La decisione d'assegnazione spetta al Dipartimento federale dell'interno su proposta, per le borse universitarie, della Commissione federale delle borse.

Art. 6 Commissione federale delle borse

¹ La Commissione federale delle borse consta di rappresentanti della Confederazione, della Conferenza dei capi dei dicasteri cantonali della pubblica istruzione, delle alte scuole svizzere e dell'Unione nazionale degli studenti.

² La Commissione e il suo presidente sono nominati dal Consiglio federale su proposta del Dipartimento dell'interno. La Conferenza dei capi dei dicasteri cantonali della pubblica istruzione, le alte scuole svizzere e l'Unione nazionale degli studenti propongono i loro rappresentanti.

Art. 7 Disposizione finale

¹ Il presente decreto è d'obbligatorietà generale e sottostà al referendum facoltativo.

² Esso entra in vigore il 21 marzo 1981 con validità sino al 31 dicembre 1983.