

Rapporto esplicativo

sull'avamprogetto di revisione della legge federale del
9 ottobre 1987 concernente il promovimento dell'istruzione dei
giovani Svizzeri all'estero

dell'1^o giugno 2012

INDICE

1. Lista delle abbreviazioni	3
2. Introduzione	4
2.1 Nomina e composizione del gruppo di lavoro	4
2.2 Preparazione della revisione di legge	5
3. Parte generale	6
3.1 Situazione iniziale	6
3.2 Scuole svizzere all'estero	7
3.3 Sostegno al di fuori delle scuole svizzere all'estero	8
3.4 Sostegno delle scuole svizzere tramite i Cantoni patrocinatori	9
3.5 Vigilanza e assistenza	10
4. Risultati delle consultazioni del gruppo di lavoro	11
5. Spiegazioni sull'avamprogetto della «legge federale sulla presenza della formazione svizzera all'estero»	12

Allegati:

1. Cartina del mondo con le sedi delle scuole svizzere all'estero
2. Cartina del mondo con le sedi di promozione della formazione al di fuori delle scuole svizzere all'estero
3. Tabella «Sussidi federali per le scuole svizzere all'estero negli anni scolastici 2010/11, 2009/10, 2008/09, 2007/08 e 2006/07»
4. Tabella «Sussidi erogati al di fuori delle scuole svizzere all'estero (anno scolastico 2008/09 e 2009)»
5. Elenco dei Cantoni patrocinatori
6. Legge federale sulla presenza della formazione svizzera all'estero (avamprogetto)

1. Lista delle abbreviazioni

AAK	Commissione per il promovimento dell'istruzione dei giovani Svizzeri all'estero
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AJAS	Associazione per il promovimento dell'istruzione di giovani Svizzere e Svizzeri all'estero
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
CPFSA	Commissione per la presenza della formazione svizzera all'estero
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento federale dell'interno
Educatiosuisse	Fino al 31.12.2011 Comitato pro scuole svizzere all'estero
LAVS	Legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (RS 831.10)
LFPPr	Legge sulla formazione professionale: legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (RS 412.10)
LISE	Legge sull'istruzione degli Svizzeri all'estero: legge federale del 9 ottobre 1987 concernente il promovimento dell'istruzione dei giovani Svizzeri all'estero (RS 418.0)
LSu	Legge sui sussidi: legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (RS 616.1)
OFPr	Ordinanza del 19 novembre 2003 sulla formazione professionale (RS 412.101)
OILC	Ordinanza del 5 dicembre 2008 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione
OISE	Ordinanza sull'istruzione degli Svizzeri all'estero: ordinanza del 29 giugno 1988 concernente il promovimento dell'istruzione dei giovani Svizzeri all'estero (RS 418.01)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
S.A.	Società anonima
UFC	Ufficio federale della cultura
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFFT	Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia

2. Introduzione

2.1 Nomina e composizione del gruppo di lavoro

Con decisione del 17 settembre 2010, il Consiglio federale ha incaricato il DFI di affidare a un gruppo di lavoro la preparazione della revisione della legge federale del 7 ottobre 1987¹ concernente il promovimento dell'istruzione dei giovani Svizzeri all'estero (LISE). Il gruppo di lavoro, in cui erano rappresentati i Dipartimenti federali e le principali istituzioni e organizzazioni interessate, era così composto:

Rappresentanze delle istituzioni e organizzazioni interessate:

- Commissione per il promovimento dell'istruzione dei giovani Svizzeri all'estero (AAK): Dorothee Widmer, presidente AAK e presidente dell'Associazione dei Cantoni patrocinatori, Liestal
- Economiesuisse: Philipp C. Bauer, responsabile di progetto nell'ambito di politica economica e formazione, Economiesuisse, Zurigo
- Educationsuisse: Irène Spicher, responsabile Educationsuisse, Berna
- Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE): Hans Ambühl, segretario generale CDPE, Berna

Rappresentanze dei Dipartimenti interessati:

- Dipartimento federale dell'interno (DFI, presidenza e responsabilità): Yves Fischer, direttore supplente dell'Ufficio federale della cultura (UFC), e David Vitali, caposezione Cultura e società dell'UFC
- Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE): Jean-François Lichtenstern, delegato alle relazioni con gli svizzeri all'estero, Direzione consolare, e Seraina Flury Schmid, responsabile Stato maggiore Presenza Svizzera
- Dipartimento federale delle finanze (DFF): Cornelia Hofstetter, supplente del caposezione, Servizio finanziario IV, Amministrazione federale delle finanze (AFF)
- Dipartimento federale dell'economia (DFE): Verena Weber, caposezione Cooperazione globale e bilaterale, Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT)

Segreteria: Paul Fink, supplente del caposezione Cultura e società dell'UFC

¹ RS 418.0

2.2 Preparazione della revisione di legge

Il mandato del gruppo di lavoro era il seguente: aggiornare e ottimizzare l'attuale modello di promozione rispettando il credito a preventivo di 20 milioni di franchi. Sulla base del rapporto del Consiglio federale del 19 agosto 2009² «Le scuole svizzere all'estero. Bilancio e prospettive» era necessario tenere conto dei seguenti punti:

- Le scuole svizzere all'estero dovranno essere considerate maggiormente come elemento della presenza della Svizzera all'estero. Oltre al loro ruolo originario nella formazione dei giovani svizzeri all'estero, dovrà risaltarne meglio la posizione nella politica estera, anche economica, e nella politica culturale. Rispetto ad oggi, la promozione della presenza della formazione svizzera all'estero dovrà assumere la stessa importanza della promozione dei giovani svizzeri all'estero. I criteri di sostegno dovranno tenere maggiormente conto di questo nuovo obiettivo.
- Le possibilità di promozione devono essere ampliate per conseguire risultati migliori utilizzando le risorse disponibili e per aderire meglio alle circostanze specifiche.
- Attualmente sono già in corso progetti di cooperazione con altri Paesi, per esempio con scuole francesi e tedesche all'estero. Occorre esaminare se in futuro dovranno essere rese possibili anche cooperazioni con fornitori privati di servizi di formazione attivi a livello internazionale, purché essi siano disposti a offrire, grazie al sostegno della Confederazione, servizi supplementari nell'interesse della Svizzera.
- Con il suo sistema di formazione professionale duale, la Svizzera vanta un'offerta formativa che può suscitare grande interesse anche all'estero, sia tra i giovani dei Paesi ospitanti sia tra le aziende svizzere che hanno sede in quei Paesi. Nell'ambito della revisione della legge occorre pertanto considerare anche il sistema di formazione professionale duale.
- Come indicato nella mozione Segmüller 09.3550, per le istituzioni di formazione una pianificazione pluriennale è più facilmente realizzabile, se è nota l'entità dei sussidi che la Confederazione intende stanziare. Per venire incontro a questa esigenza delle scuole, occorre esaminare lo strumento del limite di spesa. Un tale limite di spesa potrebbe, per esempio, essere presentato con il messaggio sulla cultura 2016-2019.

Il gruppo di lavoro ha tenuto tre riunioni plenarie e, in seguito alla sua ultima riunione del 22 marzo 2011, ha approvato un rapporto e il relativo avamprogetto di una nuova legge nel giugno / luglio 2011, nell'ambito di una consultazione scritta. Il rapporto del gruppo di lavoro insieme al relativo avamprogetto costituiscono la base del progetto per la procedura di consultazione del Consiglio federale. Nel progetto è stata poi in-

² <http://www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04250/04257/index.html?lang=it>

tegrata anche la questione emersa più tardi in merito alla cessione agli enti degli immobili scolastici di proprietà della Confederazione.

3. Parte generale

3.1 Situazione iniziale

La revisione della legge, oggetto del presente rapporto, ha le sue origini nella mozione della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati del 5 maggio 2009 (09.3465), che incaricava il Consiglio federale di presentare al Parlamento un rapporto, retrospettivo e prospettivo, sulle scuole svizzere all'estero.

Adempiendo l'incarico del Parlamento, il 19 agosto 2009 il Consiglio federale ha approvato il rapporto dal titolo «Scuole svizzere all'estero. Bilancio e prospettive». Il rapporto include una presentazione dell'attuale modello di promozione, ne illustra i presupposti legali e le conseguenze pedagogiche, organizzative e politiche oltre a illustrare diverse possibilità d'intervento. Nel rapporto vengono valutate tre alternative al modello di promozione esistente, tra le quali il Consiglio federale ha sostenuto la variante II:

- variante I: sospensione di qualsiasi forma di sostegno da parte della Confederazione;
- variante II: riduzione della metà dell'impegno della Confederazione (solo 10 anziché 20 milioni di franchi all'anno come finora);
- variante III: aggiornamento e ottimizzazione dell'attuale modello di promozione (20 milioni di franchi all'anno anche in futuro); la presenza della formazione svizzera all'estero dovrà essere rafforzata e migliorata utilizzando i fondi attualmente a disposizione.

Il rapporto del 19 agosto 2009 tratta anche la mozione Segmüller 09.3550, che chiedeva di fissare i sussidi destinati alle scuole svizzere all'estero per un'intera legislatura allo scopo di dotare le scuole di una maggiore certezza pianificatoria e finanziaria. Il rapporto considera appropriato un tale disciplinamento.

Il rapporto è stato accolto favorevolmente dalle Camere federali: con l'adozione della mozione 09.3974, il 9 marzo 2010 hanno incaricato all'unanimità il Consiglio federale di preparare una revisione della LISE ai sensi della variante III del rapporto del 19 agosto 2009, privilegiata dal Consiglio federale. Negli obiettivi per l'anno 2012, il Consiglio federale ha previsto la revisione della legge e confermato l'orientamento scelto (obiettivo 25, pag. 51)³.

³ <http://intranet.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=it>

3.2 Scuole svizzere all'estero

Oggi la Confederazione sostiene a livello mondiale 18 scuole svizzere all'estero con un credito annuo di 20 milioni di franchi. Le scuole svizzere sono istituzioni di formazione private sostenute da associazioni scolastiche svizzere con una presidenza onoraria (comitato scolastico).

Il sostegno della Confederazione è concepito come aiuto all'autoaiuto. Di conseguenza, l'iniziativa per la fondazione di una nuova scuola svizzera parte in ogni caso da un gruppo di svizzeri all'estero interessati. Le attuali basi giuridiche offrono tuttavia a un tale gruppo la certezza che la scuola da essi costituita beneficerà del sostegno della Confederazione, a condizione che soddisfi i requisiti previsti dalla legge. I contributi all'esercizio della Confederazione sono la contropartita agli obblighi legali e alle spese sostenute dalle scuole per preservare il carattere svizzero. I sussidi della Confederazione coprono in media il 25-30 per cento delle spese complessive delle scuole. Le rette scolastiche costituiscono la fonte principale delle entrate delle scuole. L'Allegato 3 informa sui sussidi alle scuole svizzere all'estero negli anni 2010/11, 2009/10, 2008/09, 2007/08 e 2006/07.

Con la progressiva diminuzione dei sussidi dal 50 per cento al momento dell'entrata in vigore della LISE nel 1988 all'attuale 25-30 per cento, le scuole sono state messe di fronte alla necessità di incentivare la propria competitività e sono state esortate dall'UFC e da *Educationsuisse* a farlo. Questo le ha portate a sfruttare meglio le loro infrastrutture e ad aumentare le dimensioni medie delle classi. Un'importanza particolare è attribuita alle classi doppie ai livelli scolastici inferiori, situazione che permette di contare al liceo, proposto solo come classe unica, un numero cospicuo di studenti. Come conseguenza di questo sviluppo, il numero totale di allieve e allievi è salito da 4620 nel 1985 a 6710 nel 2010, mentre il numero di bambini e giovani iscritti di nazionalità svizzera è oscillato in questo periodo tra 1600 e 1800.

Nei limiti dei crediti approvati, il DFI versa alle scuole aiuti finanziari forfettari annui ai costi d'esercizio. Il sussidio forfettario della Confederazione si compone di due elementi: un importo per ciascun allievo svizzero, commisurato al livello scolastico, e un importo per ogni docente principale svizzero sussidiabile, tenendo conto che per le scuole ubicate oltreoceano vengono applicate aliquote leggermente più elevate. Il numero di posti per docenti principali sussidiabili dipende dal numero di allievi svizzeri. Per beneficiare di un aiuto finanziario, occorre comprovare, per ogni posto di docente, un effettivo minimo di sei allievi svizzeri (art. 11 dell'ordinanza del 29 giugno 1988⁴ sull'istruzione degli Svizzeri all'estero, OISE).

Alcune scuole hanno fondato cosiddette «filiali di scuole», ossia succursali ubicate ai margini del bacino di utenza di una scuola svizzera. Le filiali di scuole, parte integrante di una scuola svizzera, portano in genere solo fino al livello secondario I, ma consentono di solito ai loro allievi di frequentare il livello secondario II nella sede principale della scuola.

⁴ RS 418.01

Come illustra la cartina del mondo nell'Allegato 1, la distribuzione geografica delle scuole svizzere all'estero è la seguente: sette scuole in Europa (Bergamo, Catania, Milano con filiale a Como, Roma, Barcellona e Madrid), otto scuole in America latina (Città del Messico con filiali a Cuernavaca e Querétaro, Bogotá, Lima, Santiago, San Paolo con la filiale di Curitiba), una scuola in Africa (Accra) e due scuole in Asia (Bangkok, Singapore). Le scuole svizzere di Accra, Bergamo, Catania e Singapore consentono di concludere solo il livello secondario I; le altre scuole comprendono tutti i livelli scolastici, dalla scuola dell'infanzia fino al termine del livello secondario II. Chi esce da queste scuole ha la possibilità di proseguire la formazione presso istituzioni di formazione sia in Svizzera sia nel Paese ospitante.

Le scuole svizzere sono luoghi d'incontro in cui bambini provenienti dalla Svizzera e dal Paese ospitante seguono congiuntamente le lezioni impartite da docenti svizzeri e autoctoni. Nell'anno scolastico 2010/11 e 2011 il numero complessivo di iscritti ammontava a 6710, di cui 1742 erano di cittadinanza svizzera (26 %). Le scuole svizzere sono molto apprezzate nei rispettivi Paesi ospitanti; la loro valenza è dovuta a più fattori. Svolgono un ruolo importante per l'inserimento nel sistema formativo svizzero, per la presenza della Svizzera all'estero, per la cura delle relazioni con il Paese ospitante, per la piazza formativa svizzera e per l'economia estera svizzera. In tutti questi campi esiste una stretta collaborazione tra le scuole svizzere e le rispettive rappresentanze diplomatiche competenti.

Le scuole devono essere organizzate in forma di associazioni di pubblica utilità. In quanto tali, sono agevolate fiscalmente e non possono distribuire i propri profitti, ma sono tenute principalmente a reinvestirli a favore della loro scuola. Tutte le scuole aderiscono a *Educatiousuisse*, con sede a Berna, che rappresenta collettivamente i loro interessi e a questo scopo opera in stretta collaborazione con differenti attori e organizzazioni della politica e dell'economia. Per queste molteplici prestazioni *Educatiousuisse* riceve dal DFAE contributi all'esercizio annui, conformemente all'ordinanza del 26 febbraio 2003⁵ concernente il sostegno finanziario alle istituzioni degli Svizzeri all'estero.

3.3 Sostegno al di fuori delle scuole svizzere all'estero

In virtù dell'articolo 10 LISE, la Confederazione può sostenere l'istruzione dei giovani svizzeri all'estero anche al di fuori delle scuole svizzere riconosciute all'estero. Questo aiuto può assumere diverse forme, la principale delle quali consiste nell'erogazione di sussidi ai docenti svizzeri in scuole tedesche, francesi e internazionali frequentate da un numero minimo di allieve e allievi svizzeri (15). Questo presuppone una partecipazione finanziaria adeguata da parte dei richiedenti e vale anche per i contributi a corsi, soprattutto delle lingue nazionali svizzere o di geografia e di storia svizzera nonché per contributi al materiale didattico. Queste forme di sostegno presuppongono un numero minimo rispettivamente di otto e di sei allievi svizzeri.

⁵ RS 195.11

La collaborazione con le scuole estere dei Paesi limitrofi e con le scuole internazionali consente di ridurre i costi e rappresenta una valida ed economica alternativa alla fondazione di una propria scuola svizzera. Inoltre contribuisce a garantire a lungo termine l'accesso degli allievi svizzeri a queste istituzioni di formazione. Le cooperazioni servono a sottolineare la presenza della Svizzera nel Paese ospitante e avvengono all'insegna del buon vicinato con i Paesi limitrofi.

Gli Allegati 2 e 4 informano sullo stato attuale dell'aiuto ai sensi dell'articolo 10 LISE. Attualmente la Confederazione partecipa al finanziamento di 13 docenti svizzeri in nove scuole tedesche, mentre la Repubblica federale di Germania ha destinato quattro docenti di liceo alla scuola svizzera di Bangkok e due insegnanti alla scuola svizzera di Accra, finanziandone interamente l'assunzione.

La Confederazione s'impegna inoltre per i giovani svizzeri all'estero che svolgono un apprendistato o studi in Svizzera, e questo grazie ai sussidi annui versati dalla Confederazione in virtù dell'articolo 10 LISE all'Associazione per la formazione dei giovani Svizzeri all'estero (AJAS)⁶. La segreteria dell'AJAS, con sede a Berna, consiglia, assiste e sostiene ogni anno alcune centinaia di giovani e giovani adulti svizzeri all'estero durante la loro formazione in Svizzera. Su mandato della Confederazione gestisce 120 borse di studio. Inoltre, l'AJAS risponde ogni anno a 600-900 richieste, soprattutto di giovani svizzeri all'estero, che intendono continuare i propri studi in Svizzera. Ogni anno, oltre un migliaio di giovani adulti svizzeri fa ricorso alle prestazioni dell'AJAS.

Sommati ai 450-500 giovani e giovani adulti svizzeri che beneficiano di un sussidio, sempre in virtù dell'articolo 10 LISE, sono quindi oltre 1500 gli svizzeri all'estero che beneficiano complessivamente del sostegno previsto dall'articolo 10 LISE. Nel 2010, i sussidi destinati complessivamente alla promozione della formazione sono ammontati all'incirca a 1,3 milioni di franchi (Allegato 4), vale a dire al 6 per cento circa del credito a preventivo di 20 milioni di franchi.

3.4 Sostegno delle scuole svizzere tramite i Cantoni patrocinatori

L'articolo 8 LISE affida la vigilanza in questioni pedagogiche al Cantone patrocinate, che è tenuto a valutare se una scuola svizzera soddisfa i requisiti pedagogici richiesti per l'assegnazione dei sussidi. In conformità all'articolo 6 LISE, i Cantoni patrocinatori sostengono le loro scuole nelle questioni pedagogiche e specialistiche. Questo ambito comprende un'ampia sfera di attività: verifica del sistema scolastico e del programma didattico, valutazione dell'insegnamento, consulenza, fornitura di materiale didattico a condizioni preferenziali, promozione dello scambio di allievi, valutazione del personale nell'assunzione di docenti svizzeri, promozione del perfezionamento professionale sul posto o in Svizzera nonché aiuto al reinserimento dei docenti che fanno ritorno in Svizzera.

⁶ AJAS è l'acronimo di «Ausbildungswerk für junge Auslandschweizer». Nonostante l'AJAS abbia cambiato nome – oggi «Associazione per il promovimento dell'istruzione di giovani Svizzere e Svizzeri all'estero» - la denominazione AJAS è tuttora valida.

I Cantoni che assumono un patrocinio si impegnano dunque, al di là della loro funzione di vigilanza, a garantire in primo luogo alla propria scuola prestazioni concrete, ossia il sostegno e la consulenza specialistici nonché a effettuare visite di valutazione e ispezioni sul posto. Il patrocinio non comporta invece alcun impegno a erogare sussidi. Nell'Allegato 5 sono elencati i Cantoni patrocinatori con le scuole svizzere da essi gestite.

Il 1° gennaio 1989 i Cantoni patrocinatori hanno costituito un'associazione rappresentata da un membro nella Commissione per il promovimento dell'istruzione dei giovani Svizzeri all'estero (AAK). Contemporaneamente, i Cantoni patrocinatori si sono dotati di direttive aventi carattere di raccomandazioni allo scopo di adempiere i loro compiti in modo esaustivo ed efficace⁷. Le prestazioni raccomandate ai Cantoni in queste direttive vanno al di là dei compiti previsti dalla legge. Sono menzionate per esempio le licenze concesse al corpo docenti per l'attività svolta presso una scuola svizzera o la possibilità di rimanere affiliati alla cassa pensioni cantonale. Singoli Cantoni fanno un passo avanti riconoscendo la loro scuola svizzera come azienda associata e parificandola alle scuole cantonali.

L'associazione dei Cantoni patrocinatori permette confronti periodici fra le prestazioni dei suoi membri. Le differenze tra i Cantoni patrocinatori che si impegnano per le scuole patrocinate restano comunque considerevoli, segnatamente per quanto riguarda gli aiuti finanziari non obbligatori agli investimenti. I Cantoni patrocinatori erogano in misura crescente le loro prestazioni ordinarie (soprattutto la fornitura di materiale didattico gratuito o a tariffe preferenziali) a carico del preventivo ordinario. A tale scopo hanno stanziato crediti che oscillano tra 20 000 e 35 000 franchi all'anno. Inoltre, quasi ogni anno, diversi Cantoni patrocinatori erogano a carico del Fondo della lotteria considerevoli sussidi volontari alle scuole da essi gestite.

A lungo termine, gli aiuti agli investimenti erogati dai Cantoni patrocinatori ammontano complessivamente ad almeno 600–700 000 franchi all'anno. Stando alle stime dell'UFC, nel 2007 e 2008 i sussidi volontari sono ammontati in media a 1,2 milioni di franchi all'anno. Nel 2009 gli aiuti finanziari dei Cantoni patrocinatori sono ammontati a 914 000 franchi.

3.5 Vigilanza e assistenza

In conformità al diritto vigente, il promovimento della formazione dei giovani svizzeri all'estero è di competenza del DFI (UFC). Ai sensi dell'articolo 8 LISE, il rispetto della legge deve essere garantito dalla competente rappresentanza diplomatica o consolare svizzera, quale organo di vigilanza, e dal DFI, quale organo di alta vigilanza. Come menzionato al numero 3.4, in campo pedagogico la vigilanza è assunta dal Cantone patrocinate.

La rappresentanza svizzera competente si tiene al corrente sulla situazione della scuola svizzera sul posto e assiste, come osservatrice senza diritto di voto, almeno alle principali sedute del comitato e dell'associazione della scuola; esprime, per iscritto e autonomamente, il proprio parere sulla documentazione presentata per ottenere

⁷ <http://www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04250/04257/04259/index.html?lang=it>

un aiuto finanziario e informa l'UFC sugli avvenimenti di importanza particolare (art. 17 OISE). Anche nel caso di domande di sostegno in conformità all'articolo 10 LISE (per progetti di formazione al di fuori delle scuole svizzere all'estero), la rappresentanza svizzera competente prende posizione all'attenzione dell'UFC (art. 14 cpv. 2 OISE).

Per questioni fondamentali legate all'applicazione della legge, il DFI e l'UFC possono fare affidamento alla consulenza dell'AAK (art. 11 LISE). In questa commissione sono rappresentate le principali autorità e organizzazioni interessate, in particolare il DFAE, le scuole svizzere all'estero, la CDPE, l'associazione dei Cantoni patrocinatori, Pro Helvetia, Economiesuisse, le associazioni degli svizzeri all'estero, Education-suisse e l'Associazione mantello dei docenti svizzeri DCH.

Education-suisse tiene ogni anno una conferenza di tre giorni per le direzioni delle scuole, i membri delle presidenze delle scuole svizzere e i responsabili degli altri progetti formativi all'estero. Questa conferenza si è trasformata in un'istituzione permanente, riservata allo scambio di idee e di esperienze, alla cura delle relazioni e al perfezionamento professionale nell'ottica della «migliore pratica».

4. Risultati delle consultazioni del gruppo di lavoro

Come indicato al punto 2.2, il gruppo di lavoro si è riunito in tre sedute plenarie, il 14 dicembre 2010, il 1° febbraio 2011 e il 22 marzo 2011.

Nei lavori di preparazione si è tenuto conto anche delle prese di posizione dell'AAK e dei risultati di una seduta con le rappresentanze dei Cantoni patrocinatori. L'AAK ha organizzato una seduta l'11 febbraio 2011 e l'Associazione dei Cantoni patrocinatori il 16 febbraio 2011. Entrambe le commissioni hanno accolto favorevolmente l'orientamento della revisione della legge e avanzato proposte concrete su singole questioni connesse, di cui si è tenuto conto negli ulteriori lavori.

Nelle sue consultazioni, il gruppo di lavoro incaricato di preparare la revisione della legge ha potuto avvalersi del rapporto del Consiglio federale del 19 agosto 2009 e avviare i propri lavori con l'esame di un primo provvisorio avamprogetto di legge dell'UFC. Gli aspetti più controversi sono stati i seguenti:

- attribuzione delle competenze differenziata per livelli;
- densità di regolamentazione;
- contenuto, dimensioni e finanziabilità di nuovi ambiti di promozione.

I criteri fissati dal Consiglio federale per la revisione della legge (cfr. n. 2.2) sono stati attuati nel modo seguente:

- Maggiore ponderazione della presenza della formazione svizzera: l'avamprogetto di una nuova legge sottolinea l'importanza delle scuole svizzere per la presenza della Svizzera all'estero, espressa anche nella nuova proposta di denominazione «Legge federale sulla presenza della formazione svizzera all'estero». A livello contenutistico, la maggiore considerazione della presenza

della formazione svizzera si manifesta essenzialmente come segue: 1. rinuncia a oneri concernenti un numero minimo di allievi svizzeri nelle scuole svizzere all'estero, 2. considerazione del numero complessivo di allievi per il calcolo dei sussidi per le scuole svizzere nonché 3. obbligo per le scuole e gli altri enti di trasmissione della formazione svizzera di curare le relazioni con gli ex-allievi in collaborazione con la rappresentanza svizzera competente.

- Maggiore flessibilità: l'allentamento degli oneri legali per le scuole svizzere riconosciute si traduce in una flessibilità aziendale e in un autofinanziamento maggiori. Ciò permette alla Confederazione di conseguire un risparmio a vantaggio di altre forme di promozione.
- Estensione delle possibilità di promozione: per potenziare e sviluppare ulteriormente la presenza della formazione svizzera all'estero dovrà essere possibile erogare aiuti finanziari per la fondazione e la creazione di nuove scuole in luoghi significativi per la politica estera svizzera.
- Ampliamento delle cooperazioni: dovranno essere sostenute offerte formative specifiche per la Svizzera con particolare irradiazione nel Paese ospitante, eventualmente anche mediante imprese di formazione a scopo di lucro.
- Formazione professionale di base: dovrà essere possibile promuovere la formazione professionale di base sia nelle scuole svizzere all'estero sia presso altri enti privati, in collaborazione con associazioni professionali svizzere e imprese svizzere nel Paese ospitante.
- Certezza pianificatoria: è previsto lo strumento di un limite di spesa quadriennale, la cui procedura dovrà essere disciplinata nell'ordinanza.

Il gruppo di lavoro non ha precisato quale Dipartimento sarà competente in futuro per il dossier sulla presenza della formazione svizzera all'estero. Con decisione del Consiglio federale del 17 settembre 2010, il DFI è stato incaricato della preparazione della revisione di legge. La questione della futura competenza andrà chiarita dopo la procedura di consultazione alla luce della ridefinizione della politica della Confederazione in materia di svizzeri all'estero.

Come già riportato, il rapporto del gruppo di lavoro è servito da base per il presente avamprogetto di consultazione.

5. Spiegazioni sull'avamprogetto della «legge federale sulla presenza della formazione svizzera all'estero»

Titolo

La legge vigente del 9 ottobre 1987 s'intitola «legge federale concernente il promovimento dell'istruzione dei giovani Svizzeri all'estero». Il nuovo titolo proposto «legge federale sulla presenza della formazione svizzera all'estero» tiene conto e sottolinea il nuovo orientamento perseguito dalla politica federale, che emerge in particolare nell'articolo sullo scopo modificato (art. 2 dell'avamprogetto).

Art. 2 Scopo

Come si evince dall'articolo sullo scopo, con la nuova legge devono essere sostenute in egual misura la presenza della formazione svizzera all'estero e la formazione dei giovani svizzeri all'estero. Questo vale segnatamente per le scuole svizzere all'estero, in quanto sono uno strumento della politica estera svizzera (includere la politica estera dell'economia e la politica estera della scienza⁸). Allo stesso modo, la presenza formativa include anche la presenza culturale. Rispetto alla LISE, il nuovo articolo sullo scopo equivale a una vera e propria svolta paradigmatica, con ripercussioni sui requisiti per il riconoscimento delle scuole svizzere all'estero nonché sui criteri per il loro sostegno.

Art. 3 Requisiti per il riconoscimento delle scuole

Capoverso 1: la competenza di riconoscere una scuola svizzera e, di conseguenza, la sua sussidiabilità, ovvero il diritto a beneficiare di aiuti finanziari in conformità all'articolo 9 dell'avamprogetto, è sempre stata attribuita al Consiglio federale e così sarà anche in futuro. A differenza della LISE, l'articolo 3 disciplina però solo i requisiti fondamentali della sussidiabilità, non l'entità dei sussidi (cfr. art. 4-6). Mentre la LISE prevedeva la disposizione «Il Consiglio federale [...] riconosce...», il capoverso 1 presenta ora il seguente tenore: «Il Consiglio federale può riconoscere...». In questo modo viene tenuto conto del capoverso 3, secondo cui il Consiglio federale, al momento di riconoscere nuove scuole, considera le priorità della politica estera svizzera.

Il riconoscimento dei requisiti fondamentali rappresenta una decisione a lungo termine, mentre il volume dell'offerta formativa sussidiabile può subire cambiamenti a breve termine. Stando a questa differenziazione, la soluzione adeguata ai diversi livelli consiste nel dichiarare competente il Consiglio federale per la prima questione, un organo subordinato per la seconda, cioè per gli articoli 4-6. È senz'altro possibile, per esempio, che una scuola svizzera decida di ampliare l'offerta formativa proposta con un'ulteriore offerta formativa nella formazione professionale di base ai sensi dell'articolo 5, o eventualmente addirittura nell'ambito di un progetto pilota. Prevedere un ulteriore riconoscimento da parte del Consiglio federale sarebbe eccessivo; questo compito deve essere affidato all'Ufficio federale competente.

Capoverso 1 lettera c: con il carattere di pubblica utilità si intende garantire che l'utile realizzato non vada a favore di interessi particolari, bensì della stessa istituzione di formazione, in particolare sotto forma di investimenti.

Capoverso 1 lettera d: i genitori di allievi svizzeri hanno diritto all'esenzione totale o parziale della retta, se dimostrano di essere in una situazione finanziaria che giustifica una tale concessione da parte della scuola.

⁸ Rapporto del Consiglio federale del 30 giugno 2010: «Rapporto sulla strategia internazionale della Svizzera nel settore dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione», pag. 14 e seg. e pag. 17; cfr. www.sbf.admin.ch/bfi-international.pdf

Capoverso 1 lettera f: una precisazione del concetto di «numero minimo adeguato di allievi» è prevista nell'ordinanza. Le dimensioni delle scuole e delle classi dovrebbero essere sufficienti dal punto di vista pedagogico ed economico.

A differenza della LISE, non sono previste disposizioni che prescrivono un numero minimo o una percentuale minima di allievi svizzeri. Prescriverlo ha portato ripetutamente a ritrovarsi con scuole di dimensioni non ottimali. Infatti, per rispettare gli oneri legali, sovente le scuole svizzere accolgono meno allievi del Paese ospitante e di Paesi terzi di quanti vorrebbero e sarebbero in grado di accogliere. Rinunciando alla clausola concernente la percentuale di allievi svizzeri aumenta il margine di manovra gestionale delle scuole svizzere. Questo permette loro, a medio e lungo termine, di avvalersi di sussidi federali minori, il che va a beneficio di altre forme di promozione. Le esigenze dei bambini e dei giovani svizzeri sono comunque considerate in tutta una serie di disposizioni dell'avamprogetto (soprattutto art. 3 cpv. 1 lett. d, g, i, j, l, m, n e o nonché art. 4–6.). Inoltre, il numero di allievi svizzeri rappresenta un importante criterio nel calcolo del sussidio della Confederazione.

Capoverso 1 lettera g: la scuola deve tenere conto della diversità culturale e dare il giusto peso alle particolarità svizzere durante le lezioni. Per precisare questo requisito, nell'ordinanza è prevista una disposizione secondo cui il programma didattico deve garantire un insegnamento sufficiente in una delle lingue nazionali svizzere, come anche in geografia, storia ed educazione civica della Svizzera.

Capoverso 1 lettera h: questa disposizione deve essere intesa in modo evolutivo. Il riconoscimento di una nuova scuola dovrebbe essere possibile anche se sono in funzione solo la scuola dell'infanzia e il livello elementare, mentre il livello secondario I, pur rientrando nel progetto, non esiste ancora.

Capoverso 1 lettera i: poiché molte scuole propongono numerose materie facoltative, solo le lezioni alla scuola dell'infanzia, particolarmente importante per l'apprendimento della lingua, e le materie rilevanti ai fini della promozione devono essere impartite in prevalenza da docenti svizzeri. Se non lo ha ancora fatto, la scuola fissa le materie rilevanti ai fini della promozione d'intesa con il Cantone patrocinate. Nell'ordinanza dovrà figurare la disposizione di cui all'articolo 1 capoverso 2 OISE, in base alla quale per docenti svizzeri s'intendono anche i titolari di un certificato (patente, diploma) svizzero d'insegnamento, anche se non possiedono la cittadinanza svizzera.

Inoltre, l'Ufficio federale competente può, con il consenso del Cantone patrocinate, riconoscere eccezionalmente come docenti svizzeri anche i docenti che non soddisfano tale requisito. Senza questa clausola derogatoria in passato non sarebbe stato possibile assumere talvolta docenti qualificati (dalla Germania) del livello secondario II per le materie scientifiche.

Capoverso 1 lettera j: ai sensi della garanzia della qualità, l'ordinanza prevede una disposizione in base alla quale, di norma, a tutti i livelli devono insegnare docenti con un'abilitazione all'insegnamento corrispondente.

Capoverso 1 lettera k: la formulazione «ha concluso un rapporto di patrocinio con almeno un Cantone svizzero» tiene conto del fatto che esiste l'istituzione del copatrocinio, per cui una scuola svizzera può avere più di un Cantone patrocinate (scuola svizzera di Bogotà: Berna e Vallese; scuola svizzera di Madrid: Sciaffusa e

Zurigo; scuola svizzera di San Paolo/Curitiba: Basilea Città e Argovia). Il testo di legge per «Cantone patrocinate» intende anche questa possibilità.

Capoverso 1 lettere n e o: finora erano ammesse come enti di scuole svizzere solo le associazioni di svizzeri all'estero (art. 2 LISE). Considerato che, anche nell'ambito delle scuole svizzere all'estero il sistema di milizia e la forma associativa difficilmente rimarranno a lungo termine le uniche strutture organizzative, l'avamprogetto lascia volutamente aperta la questione della forma organizzativa delle scuole svizzere.

Finora la gestione strategica delle scuole era riservata alle persone di cittadinanza svizzera. Su richiesta della scuola, il DFI poteva autorizzare eccezioni (art. 3 cpv. 5 LISE), possibilità di cui molte scuole si sono avvalse. La maggior parte di esse sono infatti interessate ad accogliere nel comitato genitori dotati di conoscenze specifiche, disposti ad impegnarsi e con buoni contatti nel Paese ospitante, indipendentemente dalla loro cittadinanza. Il requisito secondo cui la gestione strategica debba essere in prevalenza in mani svizzere è quindi sufficiente e rientra nell'interesse delle scuole.

Per direzione della scuola s'intende la gestione scolastica operativa a livello superiore. La gestione amministrativa le è subordinata.

Capoverso 3: numerose scuole svizzere si trovano in regioni che registrano una rapida crescita economica (Brasile, Cile, Messico e Thailandia). In molte regioni emergenti, tuttavia, le scuole svizzere non sono ancora rappresentate. Considerata la situazione, sarebbe auspicabile creare istituzioni formative in Paesi come la Cina, l'India, la Corea del Sud, il Vietnam o la Russia.

Art. 4 Requisiti per il riconoscimento della formazione generale del livello secondario II

In conformità all'articolo 3 capoverso 1 lettera h, il livello secondario II non costituisce un requisito fondamentale per una scuola svizzera. Secondo la logica della presente legge, il riconoscimento della sussidiabilità del livello secondario II spetta all'Ufficio federale competente.

Per ottenere il riconoscimento è necessario presentare una richiesta fondata corredata di un conto degli investimenti. La decisione di riconoscimento dell'Ufficio federale competente avviene d'intesa con il Cantone patrocinate e previa consultazione della CPFSA (cfr. spiegazioni sull'art. 20).

Art. 5 Requisiti per il riconoscimento di offerte della formazione professionale di base

Tenere conto della formazione professionale, parificandola a quella generale, costituisce un elemento centrale della variante III del rapporto del Consiglio federale del 19 agosto 2009⁹. Anche il rapporto del Consiglio federale del 30 giugno 2010 «Strategia internazionale della Svizzera nel settore dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione» avvalorava il concetto secondo cui la Svizzera dovrebbe sostenere

⁹ Rapporto del 19 agosto 2009, pag. 29 e seg.

modelli per l'esportazione, in particolare anche nella formazione professionale. La sua posizione in merito: «Le scuole svizzere all'estero potrebbero costituire in questo senso anche un importante punto di riferimento e non dovrebbero venire meno nell'applicazione di queste considerazioni. In questo modo è possibile sfruttare l'immagine qualitativa della Svizzera all'estero per il posizionamento internazionale in ambito formativo»¹⁰. Anche il rapporto del Consiglio federale del 10 dicembre 2010 sulla politica estera 2010 contiene considerazioni analoghe¹¹.

La presente disposizione concretizza questa esigenza per le scuole svizzere all'estero, l'articolo 13 capoverso 2 lettera c dell'avamprogetto anche per altre istituzioni svizzere o istituzioni con partecipazione svizzera. In entrambi i casi si tratta di trasmettere la formazione professionale ad impostazione aziendale ai sensi dell'articolo 6 lettera a dell'ordinanza del 19 novembre 2003¹² sulla formazione professionale (OFPr); è invece esclusa la promozione della formazione di base che si svolge prevalentemente in un'istituzione scolastica, segnatamente in una scuola d'arti e mestieri (art. 6 lett. b OFPr). Gli esami per l'attestato federale di capacità (AFC) e per il certificato di formazione pratica (CFP) possono essere sostenuti sia in Svizzera sia nel Paese ospitante, a seconda delle possibilità della scuola o del Cantone patrocinate.

La decisione di riconoscimento dell'Ufficio federale competente avviene d'intesa con il Cantone patrocinate e l'UFFT e previa consultazione della CPFSA (cfr. spiegazioni sull'art. 20).

Art. 6 Requisiti per il riconoscimento di filiali di scuole

Per «filiale di scuola» s'intende una scuola annessa, ovvero una succursale della scuola svizzera. La LISE non contiene disposizioni in merito a filiali di scuole. Nella nuova legge è quindi necessario creare le basi legali che prevedano esplicitamente la possibilità di fondare e sostenere filiali di scuole.

Già nel 1991, l'UFC aveva sottoposto all'AAK la richiesta della scuola svizzera di Città del Messico di aprire una filiale a Cuernavaca. In seguito a questa richiesta, l'AAK ha stabilito i requisiti che devono essere soddisfatti per il rilascio di una tale autorizzazione. In base alle raccomandazioni dell'AAK, nel 1996 l'UFC ha emanato delle direttive per l'approvazione della sussidiabilità di filiali di scuole. Queste direttive definiscono i requisiti che una filiale di scuola deve soddisfare per essere considerata un elemento integrante della scuola svizzera. I requisiti dovranno essere disciplinati a livello di ordinanza.

La decisione di riconoscimento dell'Ufficio federale competente avviene d'intesa con il Cantone patrocinate e previa consultazione della CPFSA (cfr. spiegazioni sull'art. 20).

Le seguenti scuole svizzere dispongono di filiali: Città del Messico con Cuernavaca e Querétaro, San Paolo con Curitiba - dal 2008 come scuola svizzera comune San Paolo/Curitiba (Associação Escola Suíço-Brasileira) - e Milano con Como (dall'au-

¹⁰ Rapporto del Consiglio federale del 30 giugno 2010 (cfr. nota a piè di pagina n. 8).

¹¹ FF 2011 927

¹² RS 412.101

tunno 2011). La costituzione di filiali di scuole si fonda principalmente su due ragioni che sovente si completano a vicenda: le esigenze formative degli svizzeri all'estero che vivono ai margini del bacino di utenza di una scuola svizzera e le considerazioni economiche in merito al livello secondario II. Le filiali di scuole portano in genere solo al livello secondario I e, per questa ragione, sono «imprese fornitrici» per il liceo nella sede principale della scuola svizzera. Inoltre contribuiscono a creare classi sufficientemente grandi a livello liceale, il che rappresenta un vantaggio pedagogico ed economico e rafforza la presenza della Svizzera nel Paese ospitante.

Art. 7 Assicurazione sociale dei docenti svizzeri

Il presente articolo disciplina le questioni dell'assicurazione sociale dei docenti che insegnano nelle scuole svizzere all'estero. Poiché la maggioranza fa ritorno in patria dopo alcuni anni di attività all'estero, occorre evitare eventuali lacune assicurative presso le assicurazioni sociali svizzere. Le scuole svizzere che li hanno assunti devono versare la quota a carico del datore di lavoro ai contributi assicurativi dei docenti. Nei Paesi in cui i docenti possono aderire facoltativamente all'AVS/AI svizzera, le scuole sono tenute a rimborsare loro la metà dei contributi versati a tale assicurazione.

I docenti svizzeri che insegnano nelle scuole svizzere in Europa continuano a essere assicurati all'AVS/AI obbligatoria in virtù dell'Accordo di libera circolazione stipulato con l'Unione europea. Anche i docenti svizzeri in Cile possono continuare a essere assicurati all'AVS obbligatoria in virtù della Convenzione di sicurezza sociale con il Cile. I docenti svizzeri che insegnano nelle altre scuole svizzere oltreoceano hanno la possibilità di scegliere se assicurarsi all'AVS/AI o meno. Inoltre, su richiesta, in conformità all'articolo 1a capoverso 3 lettera a della legge federale del 20 dicembre 1946¹³ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS), questi docenti possono continuare a beneficiare dell'assicurazione obbligatoria, in quanto *Educatiousuisse* si assume l'obbligo di rendiconto e di contribuzione nei confronti della Cassa federale di compensazione. In entrambi i casi è necessario che i docenti siano stati assicurati obbligatoriamente o facoltativamente all'AVS per almeno cinque anni consecutivi subito prima di iniziare l'attività lavorativa all'estero. I docenti svizzeri che non soddisfano le condizioni della LAVS vanno assicurati nel Paese in cui svolgono la propria attività lavorativa. Se tale Paese non offre una sufficiente copertura assicurativa sociale, le lacune devono essere colmate stipulando assicurazioni private. Eventualmente è necessario prevedere una simile procedura anche nell'ambito della previdenza professionale.

La previdenza professionale deve soddisfare i requisiti della relativa legge federale. Le scuole devono adempiere il proprio ruolo di datrici di lavoro, assicurando i docenti svizzeri presso la cassa pensioni cantonale cui sono affiliate, ammesso che le disposizioni legali lo consentano, oppure presso la cassa pensioni della Confederazione Pubblica. A seconda della cassa pensioni derivano oneri alquanto differenti per i datori di lavoro. Per questa ragione la decisione, quando è possibile scegliere, spetta alla scuola.

¹³ RS 831.10

Come finora, il guadagno assicurato presso Pubblica viene stabilito in modo forfettario dall'Ufficio federale competente a seconda del livello scolastico. Come negli ultimi decenni, l'adeguamento del guadagno assicurato avviene in linea di principio nella stessa misura e nello stesso momento in cui avviene per il personale federale.

Per quanto riguarda l'assicurazione contro le malattie e gli infortuni, è compito delle scuole provvedere a una copertura assicurativa paragonabile a quella svizzera.

Art. 8 Obbligo di notifica

È ovvio che le scuole sono tenute a comunicare all'Ufficio federale competente gli avvenimenti importanti che hanno ripercussioni immediate o a breve termine sul loro esercizio. Tuttavia, devono essere notificati anche gli sviluppi che hanno effetti solo a medio o a lungo termine sui requisiti del riconoscimento. Questo vale in particolare per la situazione finanziaria delle scuole. Le difficoltà di natura finanziaria possono infatti minacciare l'esistenza stessa di una scuola e nuocere alla reputazione della Svizzera; rivestono quindi un'importanza fondamentale per mantenere il riconoscimento delle scuole.

Per questa ragione l'UFC segue da tempo con attenzione gli sviluppi finanziari delle scuole svizzere, intervenendo tempestivamente quando sorgono dei problemi. Le scuole svizzere dispongono oramai da dieci anni di una presentazione dei conti elettronica unificata e sono sottoposte a un reporting e controlling costante. Il resoconto digitalizzato da presentare all'UFC comprende la contabilità d'esercizio, il bilancio, il flusso monetario, il preventivo e la pianificazione finanziaria. Inoltre, le scuole hanno ricevuto un manuale volto a garantire una tenuta dei conti uniforme e un miglior benchmarking. Come strumento di analisi, dispongono di un programma per l'analisi dei dati (coefficienti) sotto forma di tabelle e grafici. Dal 2008 l'UFC esige inoltre dalle scuole una pianificazione finanziaria quadriennale dettagliata, che si basa su un formato semplice di business plan e contiene il conto economico, il bilancio, il piano finanziario e informazioni supplementari. Il resoconto dell'UFC si attiene alle nuove direttive di Swiss GAAP RPC (Raccomandazioni relative alla presentazione dei conti), che sono diventate uno standard per il rendiconto finanziario in Svizzera.

Art. 9 Natura e calcolo degli aiuti finanziari

Capoverso 1: le scuole riconosciute dal Consiglio federale ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 dell'avamprogetto hanno diritto agli aiuti finanziari della Confederazione. Considerato che le scuole sono esercizi duraturi e che la loro organizzazione, il corpo docente e l'offerta formativa dipendono in larga misura dai vincoli posti dalla legge federale, per quanto riguarda la concessione di sussidi federali devono poter contare sulla certezza giuridica. Inoltre le scuole non possono chiudere oppure cambiare a breve termine il corpo docente e l'offerta formativa senza danneggiare la loro immagine.

Capoverso 2: a differenza della LISE, come criterio per la commisurazione dei sussidi non viene utilizzato solo il numero di allievi svizzeri (ora anche il numero di ap-

prendisti svizzeri) e di docenti svizzeri sussidiabili, ma anche il numero di bambini e giovani non svizzeri. In questo modo si tiene conto della prestazione delle scuole svizzere per la presenza della formazione svizzera nel Paese ospitante anche sul piano finanziario. Tuttavia, i contributi per gli allievi e apprendisti svizzeri saranno più elevati rispetto a quelli per gli allievi e apprendisti senza cittadinanza svizzera.

Poiché negli ultimi decenni è aumentato il numero dei docenti che, sovente anche nell'interesse delle scuole svizzere, insegnano a tempo parziale, per il calcolo dell'aiuto finanziario ai docenti sussidiabili occorrerà fissare nell'ordinanza gli equivalenti dei posti a tempo pieno corrispondenti ai singoli livelli scolastici.

Capoverso 3: Come nelle attuali basi giuridiche, il numero di docenti sussidiabili dovrà essere fissato nell'ordinanza. Attualmente per beneficiare di un aiuto finanziario occorre comprovare, per ogni posto di docente, un effettivo minimo di sei allievi svizzeri (articolo 11 OISE). Nella nuova legge come criterio aggiuntivo è previsto il numero complessivo di allievi.

Capoverso 4: la legislazione del Paese ospitante, ma anche fondate ragioni pedagogiche possono eccezionalmente portare, previa autorizzazione del Cantone patrocinate, all'assunzione di un docente non svizzero, ad esempio per l'insegnamento dell'inglese da parte di un docente madrelingua.

Capoverso 5: il Consiglio federale preciserà nell'ordinanza i criteri elencati nei capoversi 2-4, che costituiscono la base di calcolo per gli aiuti finanziari. Le relative disposizioni sono applicabili a lungo termine. Le aliquote di sussidio per i singoli criteri devono invece essere modificabili a breve termine a seconda dell'ammontare del credito a preventivo. Di conseguenza, il Consiglio federale incaricherà il Dipartimento competente di fissare le aliquote di sussidio in un'ordinanza dipartimentale.

Art. 10 Aiuti straordinari per scuole a rischio

Anche la legge vigente contiene una disposizione che ammette aiuti straordinari alle scuole a rischio (art. 5 LISE). Per scongiurare un grounding, che comprometterebbe durevolmente l'immagine delle scuole svizzere e della Svizzera, la legge deve contemplare la possibilità di erogare aiuti straordinari. Questi aiuti devono essere concessi allo scopo di aiutare una scuola a rimettersi in piedi e continuare a esistere oppure a chiudere regolarmente.

Art. 11 Cessione di immobili

Nell'ambito della verifica dei compiti, con decisione del 4 novembre 2009, il Consiglio federale ha incaricato l'UFCL di analizzare la possibilità di razionalizzare il portafoglio degli immobili civili della Confederazione. Vi rientrano anche i due immobili delle scuole svizzere di Catania e Roma, che sono di proprietà della Confederazione. Cedendo i due edifici, la Confederazione intende risparmiare i costi di investimento e manutenzione, ovvero trasferirli agli usufruttuari. Non è escluso che in futuro si possa ricreare una situazione analoga, per esempio in seguito a una donazione di immobili

alla Confederazione. Di conseguenza, questa necessità concreta ha portato a prevedere una norma generale e astratta.

La scuola svizzera di Catania è stata fondata nel 1904 e dispone di un proprio edificio dal 1929. Il relativo immobile è stato acquistato nel 1928 grazie ai fondi della colonia svizzera allo scopo di dotare la scuola svizzera e il club svizzero di propri locali adatti. Sulla base dei decreti del Consiglio federale del 17 aprile e 1° maggio 1942, le azioni della S.A. Casa Elvetica sono state trasferite alla Confederazione per proteggere la scuola dall'influsso italiano. Su richiesta della scuola e senza una contropartita finanziaria, nel 1955 la Confederazione è diventata proprietaria dell'intero immobile a seguito dell'acquisizione del patrimonio della S.A. Casa Elvetica, che è stata sciolta. L'immobile è attualmente in buono stato. All'inizio del 2000 sono stati effettuati notevoli lavori di risanamento. I lavori di manutenzione sono a carico della Confederazione e negli ultimi dieci anni sono costati complessivamente 868 000 franchi, ovvero circa 90 000 franchi all'anno.

Valore dell'immobile di Catania conformemente al conto degli investimenti al 31.12.2010

Immobile	Valore d'acquisto (CHF)	Ammortamenti cumulati (CHF)	Valore contabile (CHF)
Catania, Via R. Imbriani 34	1 896 690	1 192 205	704 485

La scuola svizzera di Roma è stata fondata nel 1946. Sulla base di un decreto del Consiglio federale del 31 ottobre 1947, su iniziativa della colonia svizzera, la Confederazione ha acquistato nello stesso anno l'immobile di Cimino, situato in posizione centrale. Questo è costituito da due edifici, sfruttati dalla scuola svizzera e dalla colonia svizzera. L'immobile è costato 55 milioni di lire, a cui vanno aggiunti 10 milioni di lire per i necessari lavori di ristrutturazione e manutenzione. I 65 milioni di lire sono andati a carico della colonia svizzera per 20 milioni e della Confederazione per 45 milioni; di questi, 25 milioni provenivano da fondi liquidi del DFAE in Italia e 20 milioni dalla conversione di crediti della Confederazione nei confronti dell'Italia per l'assistenza di sfollati e profughi italiani in Svizzera. L'immobile è gestito dall'UFCL. Nel 2002 la scuola dell'infanzia è stata sottoposta a un risanamento globale costato 2,2 milioni di franchi. La scuola prevede ulteriori misure di risanamento della portata complessiva di circa 10 milioni di franchi. La manutenzione costa alla Confederazione circa 150 000 franchi all'anno.

**Valore dell'immobile di Roma conformemente al conto degli investimenti al
31.12.2010**

Immobilabile	Valore d'acquisto (CHF)	Ammortamenti cum- mulati (CHF)	Valore contabile (CHF)
Roma, Via Malpighi 14, Scuola Svizzera	5 966 061	1 704 589	4 261 472
Roma, Via Malpighi 14, Asilo	2 075 356	592 959	1 482 397
Totale	8 041 417	2 297 548	5 743 869

L'attuale valore di mercato dell'immobile è stimato a circa 12 milioni di euro. La scuola svizzera di Roma non paga affitto. Il valore di mercato del canone d'affitto è stimato a circa 480 000 euro all'anno.

È prevista la cessione dell'immobile alla scuola svizzera di Roma oppure, come proposto dal comitato scolastico della scuola svizzera, a una fondazione non ancora esistente. A questo scopo in Svizzera è prevista la costituzione di una fondazione nel cui consiglio di fondazione siano rappresentati la scuola svizzera di Roma, la comunità degli svizzeri all'estero di Roma, il Cantone patrocinate San Gallo ed eventualmente, se richiesto, la Confederazione Svizzera (DFAE, rappresentato dall'Ambasciata svizzera di Roma). La cessione dell'immobile è prevista per un importo simbolico di 1 milione di franchi, ripartito su 4 anni e legato a un ammortamento straordinario di 4,7 milioni di franchi per la Confederazione. Considerato che la Confederazione, a suo tempo, ha acquisito la scuola svizzera di Catania gratuitamente, viene proposta la cessione gratuita dell'immobile alla scuola svizzera di Catania, insieme a un ammortamento straordinario di 0,7 milioni di franchi per la Confederazione.

Cedendo i diritti di proprietà degli immobili scolastici di Roma e Catania, la Confederazione potrà conseguire notevoli risparmi, sia per quanto riguarda la manutenzione delle due scuole sia nell'ambito del risanamento necessario della scuola svizzera di Roma.

Gli immobili delle scuole svizzere di Catania e Roma sono parte del portafoglio immobiliare dell'UFCL ai sensi dell'articolo 8 capoverso 1 lettera a dell'ordinanza del 5 dicembre 2008¹⁴ sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC). In qualità di organo della costruzione e degli immobili competente, l'UFCL è quindi autorizzato a vendere immobili ai sensi dell'articolo 12 capoverso 1 lettera a OILC. La vendita a Cantoni, Comuni o privati deve avvenire a prezzi di mercato (art. 13 cpv. 3 OILC).

Conformemente all'articolo 3 capoverso 1 della legge sui sussidi del 5 ottobre 1990¹⁵ (LSu), gli aiuti finanziari sono vantaggi pecuniari concessi per assicurare o promuovere l'adempimento di un compito scelto dal beneficiario. Sono considerati vantaggi pecuniari in particolare le prestazioni in natura gratuite o a condizioni di favore. La donazione di un immobile (gratuità) o la sua cessione a un prezzo simbolico (riduzio-

¹⁴ RS 172.010.21

¹⁵ RS 616.1

ne dei costi) è quindi considerata un contributo federale (sussidio). La concessione di sussidi necessita di una base legale formale. In questi casi la LSu può essere considerata solo una legge quadro, ma non può essere alla base della concessione di un contributo specifico. È quindi necessario creare un'adeguata base legale nell'ambito di una normativa speciale, che tenga conto del diritto dei sussidi. Il presente articolo risponde a questa necessità.

La cessione degli immobili è legata alla condizione che vengano utilizzati come scuole svizzere. Eventuali redditi provenienti da una successiva alienazione devono essere destinati a scuole svizzere all'estero riconosciute. I dettagli vanno regolamentati a seconda della situazione nell'ambito dei relativi contratti di cessione. È per esempio ipotizzabile utilizzare i ricavi dell'alienazione per l'acquisto di una sede sostitutiva oppure, se questo non è possibile, destinarli direttamente a un'altra scuola svizzera all'estero riconosciuta - su disposizione dell'Ufficio federale competente - o al Fondo Antonio Cadonau¹⁶.

I ricavi dagli interessi del Fondo Antonio Cadonau e le risorse finanziarie che superano il suo capitale iniziale di 300 000 franchi possono servire per erogare alle scuole svizzere contributi per scopi non previsti nelle pertinenti basi legali. Considerato che dal 1980 la Confederazione non può più erogare alle scuole svizzere all'estero sussidi per la costruzione a carico del credito a preventivo ordinario, il Fondo Antonio Cadonau rappresenta da allora l'unica possibilità per la Confederazione di versare alle scuole riconosciute un modesto contributo per i loro progetti di investimento.

Antonio Cadonau (1850 – 1929) era uno svizzero all'estero che aveva acquisito una notevole fortuna, in particolare mediante la sua attività di commerciante a Singapore. Il fondo speciale creato dal suo lascito a favore delle scuole svizzere all'estero è gestito dall'UFC.

Art. 12 Revoca del riconoscimento, riconoscimento temporaneo, riconoscimento vincolato a oneri

La formula potestativa dell'articolo 12 conferisce al Consiglio federale la flessibilità necessaria per valutare se a una scuola debba essere revocato il riconoscimento. Concretamente questo significa che il Consiglio federale non procederà a una tale revoca se per esempio la scuola non soddisfa alcuni dei requisiti necessari nel corso di due o tre anni. La situazione è invece diversa se tali lacune non sono dovute a circostanze passeggere, ma si basano su cambiamenti durevoli. Se quindi i requisiti richiesti dalla legge non sono soddisfatti durevolmente, il Consiglio federale revoca il riconoscimento.

Tuttavia, se la scuola ha giustificate prospettive di poter nuovamente soddisfare i requisiti legali in un secondo tempo, il Consiglio federale ha la possibilità di concedere dopo la revoca un riconoscimento temporaneo o vincolato a oneri. Prima di revocare il riconoscimento non va consultato solo il Cantone patrocinate, ma anche la CPFSA.

¹⁶ Cfr. Regolamento del 23 agosto 1947 del Fondo Antonio Cadonau, RS 418.3.

Art. 13 Forme

Per quanto riguarda le altre forme di trasmissione della formazione svizzera, si tratta solo in misura limitata di riforme sostanziali, in quanto già l'articolo 10 LISE offriva la possibilità di sostenere la formazione al di fuori delle scuole svizzere all'estero (cfr. sopra n. 3.3 e Allegati 2 e 4). I requisiti per ottenere il sostegno della Confederazione riportati al capoverso 3 permettono di impiegare le risorse in maniera mirata. Se le domande presentate o prevedibili superano i mezzi disponibili, il Dipartimento competente può istituire un ordine di priorità per la valutazione delle domande (art. 13 cpv. 2 LSu¹⁷). Nel caso di forme di promozione a lungo termine, gli aiuti finanziari possono essere concessi anche mediante contratti di prestazioni ai sensi dell'articolo 16 capoverso 2 LSu.

Capoverso 1: conformemente all'articolo 10 LISE, finora la Confederazione poteva sostenere solo «le associazioni di Svizzeri all'estero e gli enti svizzeri». L'avamprogetto fa un passo avanti e parla di «enti svizzeri o enti con partecipazione svizzera». La formulazione della LISE era ed è tuttora eccessivamente restrittiva, in quanto già oggi possono essere erogati sussidi a scuole gestite in comune con Stati terzi in virtù dell'articolo 10 capoverso 2 lettera a LISE.

Capoverso 2 lettera a: a differenza delle scuole svizzere all'estero riconosciute, il cui programma didattico consente il collegamento al sistema formativo sia in Svizzera sia nel Paese ospitante, sono considerate scuole internazionali (con partecipazione svizzera ai sensi dell'art. 13 cpv. 1) le istituzioni di formazione con un marcato carattere internazionale, di norma con l'inglese o la lingua del Paese ospitante come lingua di insegnamento e un'offerta didattica per il tedesco e il francese. Il loro programma didattico si orienta in primo luogo alle necessità del Paese ospitante e di un'utenza attiva a livello internazionale.

Capoverso 2 lettera c: non solo le scuole svizzere all'estero, ma anche altri enti devono poter offrire un formazione professionale svizzera ad impostazione aziendale (cfr. spiegazioni sull'art. 5 dell'avamprogetto).

Capoverso 2 lettera d: questa forma di trasmissione della formazione svizzera è già contenuta nella LISE e si è dimostrata alquanto efficace nella pratica¹⁸.

Capoverso 2 lettera e: questa disposizione riprende la promozione finora svolta dall'AJAS (cfr. n. 3.3 e Allegato 4). Il ruolo di sostegno dell'AJAS non è esplicitamente addotto nella LISE, ma era menzionato nel messaggio sulla LISE (FF 1987 I 93), nelle spiegazioni sull'articolo 10 LISE.

Capoverso 2 lettera f: questa forma di promozione della formazione è già contenuta nella LISE e si è dimostrata alquanto efficace nella pratica.

Capoverso 2 lettera g: si tratta di una nuova disposizione. Come previsto nel rapporto del Consiglio federale¹⁹, devono essere favorite anche le cooperazioni con impre-

¹⁷ RS 616.1

¹⁸ Rapporto del 19 agosto 2009, pag. 12 e Allegato 2.

¹⁹ Rapporto del 19 agosto 2009, pag. 30.

se private di formazione, purché, grazie al sostegno federale, offrano ulteriori prestazioni nell'interesse della Svizzera. Tale cooperazione è significativa anche perché consentirebbe di rafforzare, nel modo più immediato ed efficace, la presenza della Svizzera segnatamente nelle regioni in fase di crescita economica.

Capoverso 2 lettera h: questa forma di sostegno è già contemplata nella LISE (art. 10 cpv. 2 lett. f) e permette di tenere conto anche delle esigenze di gruppi di svizzeri all'estero di minori dimensioni, rappresentando all'occorrenza un'alternativa economica all'erogazione di contributi per un docente svizzero presso una scuola svizzera in un Paese terzo.

Capoverso 2 lettera i: la presente disposizione attribuisce alla Confederazione la possibilità di fondare una scuola tramite aiuti agli investimenti. In mancanza degli aiuti iniziali che la Confederazione ha garantito fino al 1980, difficilmente verranno aperte nuove scuole svizzere. I requisiti per gli aiuti agli investimenti andranno fissati a livello di ordinanza. Questo aiuto dovrà essere concesso soltanto dopo che i rispettivi enti avranno presentato perizie e studi di fattibilità e garantito di poter finanziare autonomamente la metà della fondazione e della creazione della scuola. Inoltre gli aiuti agli investimenti erogati dalla Confederazione saranno dotati di un tetto massimo per garantire che nell'ambito dei crediti autorizzati i fondi vengano distribuiti tenendo conto delle singole esigenze.

Capoverso 3 lettere b e c: il sostegno della Confederazione ai sensi del capoverso 2 presuppone un numero adeguato di allievi o apprendisti e un numero adeguato di allievi o apprendisti svizzeri. Già oggi il numero minimo di allievi svizzeri necessari dipende dalla forma di promozione. Per un contributo alla retribuzione di docenti svizzeri ai sensi del capoverso 2 lettere a e d sono attualmente necessari 15 allievi svizzeri, per contributi a corsi ai sensi del capoverso 2 lettera f il numero minimo è di otto, mentre per il sostegno all'acquisto di materiale didattico ai sensi del capoverso 2 lettera h si presuppongono sei allievi svizzeri. Considerato che in futuro occorrerà tenere conto anche del numero complessivo di allievi, i relativi requisiti andranno rivisti.

Capoversi 4 e 5: un Cantone patrocinate è in molti casi di grande aiuto, ma costituisce un requisito indispensabile nelle offerte della formazione professionale di base, in quanto l'applicazione della legge sulla formazione professionale è di competenza dei Cantoni.

Art. 15 Assicurazione sociale dei docenti

Gli enti svizzeri o gli enti con partecipazione svizzera che impiegano docenti svizzeri o ne permettono il finanziamento devono, analogamente alle scuole svizzere all'estero, assumere il ruolo di datori di lavoro anche nell'ambito delle assicurazioni sociali oppure assicurarsi che questo venga fatto presso le imprese di formazione in cui operano i docenti svizzeri.

Art. 16 Cooperazione e cura delle relazioni

Capoversi 1 e 2: le scuole attive all'estero e le altre forme di trasmissione della formazione svizzera si trovano di fronte a numerose questioni comuni a carattere pedagogico, organizzativo, gestionale e politico. Lo scambio regolare su questioni del genere e la presentazione coordinata delle richieste al Dipartimento competente e ad altre autorità in Svizzera è nell'interesse di tutte le parti coinvolte. Come esposto al numero 3.5, questa funzione è svolta da *Educatiousuisse*.

Capoverso 3: la rappresentanza svizzera competente sul posto è, sotto diversi punti di vista, un importante partner della scuola. Sovente la rappresentanza e la scuola collaborano a livello culturale e, grazie a iniziative comuni, promuovono il contatto sia con la comunità di svizzeri all'estero sia con il Paese ospitante. La rappresentanza assume un'importante funzione di consulenza e di conciliazione in vista della fondazione di una scuola, al momento del suo riconoscimento o in caso di una revoca di tale riconoscimento, ma anche durante l'esercizio in generale, in particolare in caso di situazioni critiche. I giovani che hanno concluso gli studi costituiscono per le rappresentanze un importante anello di congiunzione nella cura delle relazioni e nella tutela degli interessi, in quanto sovente assumeranno posizioni dirigenziali nel Paese ospitante.

Capoverso 4: le scuole e le altre forme di trasmissione della formazione costituiscono i centri nevralgici di una fitta rete di relazioni nel Paese ospitante. Alla fine del periodo scolastico o della formazione, i giovani che hanno concluso gli studi nelle istituzioni svizzere di formazione possiedono un solido bagaglio di conoscenze sulla Svizzera, ma anche un legame emotivo con questo Paese, che possono essere valorizzati in maniera generale ma anche nella loro futura attività professionale in ambito economico, politico, amministrativo, culturale ecc. Questa rete di relazioni è tanto più fitta ed efficace se viene costantemente curata.

Art. 17 Finanziamento

Come tematizzato dalla mozione Segmüller 09.3550, per le istituzioni di formazione è difficile operare una pianificazione pluriennale, se gli aiuti finanziari della Confederazione oscillano notevolmente da un anno all'altro. Per tenere conto di questo aspetto, viene previsto lo strumento di un limite di spesa quadriennale.

Una possibilità già contemplata dal Consiglio federale consiste nella possibilità di assoggettare il finanziamento della presenza della formazione svizzera all'articolo 27 della legge sulla promozione della cultura²⁰.

Art. 18 Cantoni patrocinanti

L'articolo 18 corrisponde essenzialmente all'articolo 6 capoverso 2 LISE. È stata modificata o piuttosto precisata la disposizione ambigua riportata della lettera f, secondo

²⁰ Rapporto del 19 agosto 2009, pag. 30 e seg. (cfr. nota a piè di pagina n. 2); Messaggio del 23 febbraio 2011 concernente la promozione della cultura negli anni 2012–2015 (FF 2011 2701, in particolare pag. 2768).

cui il Cantone «aiuta i docenti a riprendere la professione in Svizzera». La nuova formulazione è la seguente: «consulenza di docenti rientrati in Svizzera nell'ambito del reinserimento professionale».

Il nuovo capoverso 3 prevede - in modo non vincolante - che i docenti svizzeri possano conservare l'affiliazione presso la cassa pensioni cantonale.

Art. 20 Commissione per la presenza della formazione svizzera all'estero (CPFSA)

La CPFSA è l'organizzazione che succede all'odierna Commissione per il promozione dell'istruzione dei giovani svizzeri all'estero (AAK). È a disposizione del Dipartimento e dell'Ufficio federale competenti per fornire consulenza su questioni di importanza fondamentale. Si tratta segnatamente di decisioni significative, suscettibili di pregiudicare l'ulteriore applicazione, oppure importanti in termini di portata e conseguenze a lungo termine. Questa disposizione generale deve essere precisata nell'ordinanza (analogamente all'art. 18 cpv. 4 OISE); in particolare, sono previsti pareri sui seguenti punti:

- l'emanazione o la revisione dell'ordinanza dipartimentale in cui vengono fissate le aliquote per calcolare i sussidi federali concessi alle scuole svizzere riconosciute;
- le richieste di riconoscimento di una nuova scuola svizzera;
- le richieste di riconoscimento del livello secondario II provenienti da istituzioni che offrono la formazione professionale di base o da filiali di scuole svizzere riconosciute;
- le richieste volte a revocare il riconoscimento a una scuola o a pronunciare un riconoscimento temporaneo o vincolato a oneri;
- le richieste di sussidi ai sensi dell'articolo 13, se hanno carattere pregiudiziale.

Il coinvolgimento della CPFSA ha effetti positivi sull'applicazione della legge:

- l'input specialistico della CPFSA contribuisce a trovare soluzioni equilibrate e maggioritarie;
- gli interessi degli ambienti coinvolti sono rappresentati, ad esempio nel ridefinire le aliquote di sussidio per il sostegno alle scuole svizzere all'estero (art. 9 cpv. 5 dell'avamprogetto);
- il suo coinvolgimento conferisce maggiore legittimità alle decisioni del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale;
- sin dall'inizio viene istituita una procedura coordinata degli ambienti interessati alla presenza della formazione svizzera all'estero (sinergia).

Art. 21 Confederazione e Cantoni patrocinatori

Capoverso 2: l'importante ruolo svolto dalle rappresentanze svizzere competenti è già stato illustrato nelle spiegazioni all'articolo 16. Come nelle attuali basi giuridiche,

nell'ordinanza dovrà essere fissato inoltre che la rappresentanza svizzera competente partecipa almeno alle sedute importanti del comitato scolastico e dell'associazione scolastica di scuole svizzere riconosciute come osservatrice senza diritto di voto. Questo consente alla rappresentanza svizzera di intervenire come autorità di mediazione e conciliazione in caso di tensioni all'interno della scuola. La rappresentanza esamina all'attenzione del Dipartimento competente la documentazione per i sussidi presentata dalle scuole ai sensi dell'articolo 9 capoverso 5 ed esprime un parere sulle richieste di aiuti finanziari ai sensi dell'articolo 13.

Art. 24 Modifica del diritto previgente

Contro la decisione del Consiglio federale sul riconoscimento di una scuola non è ammesso il ricorso presso il Tribunale amministrativo federale. Questa deroga è materialmente giustificata, poiché nel riconoscimento di fondazioni di scuole, in conformità all'articolo 3 capoverso 3, il Consiglio federale deve tenere conto di criteri non solamente giuridici, bensì esplicitamente e in larga misura anche politici, nel presente caso di politica estera.

Art. 25 Disposizioni transitorie

Capoverso 2: l'articolo 17 prevede lo strumento di un limite di spesa quadriennale. Come già menzionato, il finanziamento della presenza della formazione svizzera all'estero potrebbe fondarsi sull'articolo 27 della legge sulla promozione della cultura²¹. Poiché il prossimo periodo di finanziamento della legge sulla promozione della cultura comprende gli anni 2016–2019, la promozione della presenza della formazione svizzera continuerà ad avvenire sulla base di una propria rubrica di credito fino a fine 2015.

²¹ Cfr. nota a piè di pagina n. 20.