

# FOGLIO FEDERALE

Anno XLV

Berna, 13 dicembre 1962

Volume I

---

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: anno fr. 12.—, *con allegata la Raccolta delle leggi federali.* — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. S. A., a Bellinzona (Telefono 5 18 71) — Conto corrente postale XI 690.

---

8610

## MESSAGGIO

del

### Consiglio federale all'Assemblea federale per l'inserimento nella Costituzione di un articolo 27<sup>quater</sup> sulle borse di studio e altri aiuti finanziari per l'istruzione

(Del 29 novembre 1962)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci pregiamo di indirizzarvi il presente messaggio a sostegno di un disegno di decreto federale concernente l'inserimento nella Costituzione federale di un articolo 27<sup>quater</sup> sulle borse di studio e altri aiuti finanziari per l'istruzione.

#### A. Il problema del rinnovo dei quadri

##### 1. Situazione generale

La scienza e la tecnica hanno avuto in questi ultimi decenni uno sviluppo tanto intenso, da porre come problema d'assoluta urgenza, nella maggioranza delle professioni, quello della preparazione dei nuovi quadri. Aggiungasi che il metodo tecnico si va vieppiù estendendo ai differenti settori della vita, cosicchè occorre ormai formare i giovani in specializzazioni sempre più differenziate, ciò che configura il problema dell'istruzione in un modo nuovo e gli conferisce un'importanza primordiale. La traduzione pratica delle scoperte teoriche, fatte nei settori dell'energia nucleare, dell'elettronica, dell'automazione, della creazione dei nuovi materiali industriali e dell'introduzione di nuovi modi di fabbricazione, ha dato l'avvio a una evoluzione la quale porta a una divisione sempre più

spinta del lavoro. Tale processo di differenziazione richiede un numero crescente di ricercatori e di specialisti. Questa è la ragione per la quale tutti i Paesi evoluti hanno aumentato le spese in favore della ricerca scientifica e, questi ultimi anni, in una proporzione assolutamente straordinaria.

Alla Svizzera si pone, in modo urgente, il particolarissimo compito di seguire il ritmo di questa evoluzione nei limiti delle sue possibilità: dobbiamo curare molto la qualità dei nostri prodotti se vogliamo poter sostenere la concorrenza internazionale e mantenere il nostro livello di vita, nonostante la scarsità di materie prime indigene e la difficoltà delle condizioni di produzione, sovente assai più dure di quelle che si danno negli altri Paesi. Orbene, il mantenimento di una produzione d'alta qualità rimane strettamente legato all'applicazione pratica delle scoperte scientifiche. Ne consegue che dobbiamo far tutto il possibile per rimanere in quel gruppo di Paesi d'avanguardia che sa tradurre nella produzione industriale corrente i risultati delle ricerche più aggiornate. Nè meno importante è la partecipazione attiva agli studi condotti nel settore delle scienze morali; anche qui noi abbiamo una buona reputazione da difendere.

Ma potremo assumerci questo immane compito soltanto se disporremo di un numero sufficiente di ricercatori e di scienziati, altamente qualificati, nonchè di un buon gruppo di giovani atti a sostituire i quadri medi e inferiori. Dobbiamo dunque vegliare a impiegare al massimo ogni possibilità e a non lasciare inutilizzato nessun ingegno. Aggiungasi che il problema dell'incremento della formazione dei giovani non può nemmeno essere considerato soltanto dall'angusto punto di vista dell'economia e che esso si pone come urgente anche quando sia considerato da altri punti di vista più ampi. Dal semplice punto di vista umano, appare già ingiusto abbandonare a se stessi, senza saperli nè formare nè adoperare, i giovani di talento; dal punto di vista della giustizia sociale, appare necessario dare a ogni giovane dotato, indipendentemente dalla sua situazione finanziaria, la possibilità di procacciarsi un'istruzione e di avviarsi ad una carriera sociale conforme alle sue qualità. Anche quando sia considerata da questi profili più vasti, la questione della formazione dei giovani si presenta dunque al nostro Paese come un problema molto serio.

## 2. *Insufficienza della preparazione dei giovani*

È cosa nota che da noi mancano, in quasi tutte le professioni, i giovani atti ad assicurare il «cambio della guardia». L'industria, il commercio, l'agricoltura, il settore dei servizi, l'amministrazione, l'insegnamento, incontrano difficoltà vieppiù ingenti nell'assunzione del personale. Negli ultimi anni, questa circostanza è stata additata con preoccupazione in numerosi scritti, i quali, dopo aver segnalato il male, hanno curato di sottolineare l'urgenza di adeguati provvedimenti. La Commissione istituita dal Delegato alle occasioni di lavoro, per lo studio del rinnovo dei quadri scientifici o tecnici, ha pubblicato, all'inizio del 1959, il rapporto più

approfondito sul problema che ci preoccupa. È ben vero che l'inchiesta della Commissione, essendo istituzionalmente circoscritta al campo d'attività proprio del Delegato, non poteva concernere se non gli ingegneri, i tecnici, i naturalisti, i matematici e i fisici: comunque il quadro che ne è risultato è quello di una situazione estremamente tesa per tutte queste professioni, talmente tesa che solo l'assunzione massiccia di ingegneri stranieri (valutata ad esempio per l'industria meccanica al 25 per cento) ha permesso di ovviare — e solo parzialmente! — alle deficienze lamentate. La Commissione è giunta alla conclusione che, per soddisfare i bisogni, occorrerebbe che ogni anno uscissero dalla Scuola politecnica federale, dalla Scuola politecnica dell'Università di Losanna e dalle Facoltà scientifiche delle Università, almeno 900 diplomati in tutto. Orbene siamo lungi assai da questa cifra. Particolarmente grave risulta la mancanza di ingegneri meccanici e ingegneri elettrotecnici: per queste specialità i bisogni attuali richiederebbero un aumento del numero di studenti di almeno 1100 unità in tutto nelle due Scuole politecniche, mentre nel corso dell'anno universitario 1959/60 il numero degli studenti delle sezioni di meccanica ed elettronica della Scuola politecnica federale è aumentato soltanto di 110 unità, cifra assolutamente insufficiente, ancorchè, per vero, in continuo aumento. La Commissione pertanto insiste, nel capitolo sull'incremento della formazione dei giovani tecnici, sulla necessità d'ingrandire le scuole, ormai colme, e, anzi, d'istituirne di nuove.

Al fine di completare le inchieste condotte dal Delegato alle occasioni di lavoro e di determinare con certezza lo stato attuale nel settore delle scienze morali, mediche e didattiche, il Dipartimento federale dell'interno istituiva, nell'agosto del 1961, una Commissione speciale, formata, principalmente, di rappresentanti delle discipline suaccennate. Questa Commissione dovrebbe concludere i lavori solo nel corso dell'inverno, ma si può anticipare, già ora, che i suoi lavori hanno accertato l'esistenza di una lacuna inquietante nel settore dell'insegnamento medio: molti posti di maestro restano ostinatamente vacanti e sempre più occorre far capo a docenti ausiliari. La situazione è critica anche in certi rami delle professioni mediche, sopra tutto in campagna, che accusano una grave carenza di specialisti di medicina generale, nonché di dentisti. Pure insufficiente è il numero delle persone che si sono dedicate alla missione della cura delle anime. Le questioni attinenti al rinnovo dei corpi professorali delle Università e dei gruppi di ricercatori sono trattate dalla Commissione peritale per lo studio dei sussidi alle Università, istituita nel febbraio del 1962 dal Dipartimento federale dell'interno e incaricata dell'esame di tutte le questioni concernenti gli aiuti alle scuole superiori cantonali, da parte della Confederazione.

Non rientra negli scopi del presente messaggio quello di puntualizzare, in modo sufficientemente analitico, le questioni connesse con l'insufficienza della preparazione dei giovani. Occorre limitarci all'esposto

dato sin qui: esso dimostra a sufficienza che la situazione attuale è grave, sopra tutto in talune professioni universitarie particolarmente importanti per il nostro Paese, considerato nella prospettiva del rango cui gli compete. Per quanto si riferisce ai quadri medi e subalterni, facciamo riferimento al nostro recente messaggio del 28 settembre 1962 (FF 1962, 1533) concernente la legge sulla formazione professionale, il quale si estende a descrivere anche le circostanze che stanno alla radice di questo incremento straordinario dei bisogni.

Stimiamo però che sia utile documentare le considerazioni fatte sopra sull'insufficienza di giovani universitari, mediante alcune indicazioni numeriche concernenti l'evoluzione dell'effettivo degli studenti. Il numero totale degli studenti immatricolati nelle Università svizzere è passato da 16.501 a 23.384, segnando un incremento del 42 per cento tra il semestre invernale 1950/51 e quello 1961/62. Nello stesso lasso di tempo, la Repubblica federale di Germania, per esempio, vedeva il numero degli studenti dei suoi Istituti scientifici accrescersi da 108.000 a 232.000, con una percentuale d'incremento del 115. Sempre per un periodo di tempo pressoché uguale a quello indicato sopra, l'aumento risultava del 108 per cento in Svezia e del 60 per cento in Austria, evidenziando anche là un'evoluzione migliore della nostra. Il numero degli studenti di nazionalità svizzera è passato, da noi, da 12.324 a 15.781, per il periodo 1950/51 - 1960/61, segnando un aumento del 28%, contro un aumento della popolazione del 18%. Per 100.000 abitanti, il nostro Paese contava, nel 1950, 261 studenti svizzeri; nel 1961 questa cifra non era salita che a 284. Il numero degli studenti svizzeri, in rapporto alla popolazione totale, ha segnato dunque un incremento del 9 per cento soltanto: orbene, anche assumendo che l'effettivo degli studenti poteva, a rigore, rispondere ancora alle necessità del 1950, bisogna pure ammettere che l'incremento successivo è stato insufficiente, ancorché sia risultato più forte di quello della popolazione. Ciò è particolarmente vero se si considera che oggigiorno l'evoluzione culturale ed economica, con la conseguente crescente domanda di laureati, è ben più rapida dell'incremento demografico! Il quadro appare ancora meno favorevole quando si conduca uno studio comparato tra il numero degli studenti e quello dei giovani della stessa classe d'età (20-24 anni). Su 100.000 individui di questa classe d'età, si trovavano 3523 studenti nel 1950 e se trovano 3656 nel 1961. La proporzione è aumentata dunque soltanto del 4 per cento, meno ancora della metà di quel 9 per cento che s'era avuto in riferimento alla popolazione totale. Anche il numero delle studentesse deve essere considerato particolarmente esiguo: nel 1961 la proporzione delle studentesse (e occorre notare che almeno la metà erano straniere) era del 17,4 per cento del numero totale degli studenti, mentre la media europea tocca il 27 per cento in cifra tonda. Infine, le rilevazioni statistiche sugli studenti delle scuole superiori svizzere, condotte dall'Ufficio federale di statistica negli anni 1959 e 1960, mostrano che queste cifre si diversificano ancora in modo notevole da Cantone a Cantone.

### 3. *Misure federali per ovviare all'insufficienza della formazione dei nuovi quadri*

Numerosi sono i provvedimenti che sembrano idonei a colmare le lacune lamentate nella formazione dei nuovi quadri, e vieppiù accentuate in tutte le professioni universitarie. Essi sono stati elencati in modo perspicuo nel rapporto finale, citato innanzi, della Commissione per lo studio del rinnovo dei quadri scientifici e tecnici, rapporto che contiene una serie di raccomandazioni rivolte sia all'economia privata sia, e soprattutto, alle autorità cantonali e federali. Quel rapporto attribuisce una grande importanza, nella soluzione dell'assillante problema, al miglioramento del regime delle borse di studio e dei prestiti consentiti con l'aiuto della Confederazione.

Prima però di trattare particolarmente questi argomenti, vogliamo ricordare brevemente le misure prese dalla Confederazione per agevolare il rinnovo dei quadri.

Per quanto concerne la formazione degli universitari, segnaliamo in particolare l'aiuto accordato al Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica. Mediante un messaggio del 29 maggio 1962 (FF 1962, 878), vi abbiamo proposto di aumentare da 17 a 23 milioni di franchi il sussidio annuo a detto Fondo. Gli accresciuti mezzi permetteranno al Fondo nazionale di aiutare più efficacemente che non in passato la formazione di giovani universitari. Nei dieci anni della sua attività (agosto 1952- fine 1962), il Fondo ha distribuito a dei giovani specialisti 889 borse di studio, per un ammontare globale di 4.427.525 franchi. A questi sussidi vanno aggiunte 14 sovvenzioni qualificate come «personali», intese a procacciare a degli specialisti svizzeri un impiego durevole e ordinato specialmente in funzione delle loro attitudini, in una delle nostre Università o in un altro Istituto scientifico. Il Fondo nazionale ritiene di massima importanza che i beneficiari delle sue sovvenzioni personali facciano parte del corpo docente di una università o del personale di un Istituto scientifico e che partecipino all'insegnamento, così da poter contribuire a formare dei giovani particolarmente idonei, guidandone il lavoro scientifico e comunicando loro le proprie scoperte teoriche in corsi e in seminari.

La Costituzione — ove si tralasci il caso eccezionale del Politecnico federale — conferisce alla Confederazione solo una facoltà molto ristretta per l'attribuzione di borse di studio. Per il Politecnico, il bilancio di previsione registrava nel 1960, per la prima volta, un credito di 100 000 franchi per la concessione di borse; nel 1962 lo stanziamento s'elevava a 130 000 franchi e noi proponiamo ora di portarlo, per il 1963, a 200 000. Grazie a questo credito ed ai contributi di diversi fondi e fondazioni, il Politecnico ha potuto dare, nell'annata 1960/61, ben 583 borse a studenti regolari e laureandi, per un ammontare totale di 450 000 franchi. Non sono inclusi in detta somma i sussidi straordinari per escursioni, soggiorni di

ricerca od impratichimento, viaggi di studio e partecipazione a congressi scientifici. Il conferimento d'una borsa è completato, in generale, dal condono delle tasse d'iscrizione. Questa seconda misura è stata applicata, da sola, a 600 studenti. Inoltre, sempre per l'anno accademico 1960/61, il Politecnico ha consentito 48 mutui, per un importo totale di circa 130 000 franchi.

La Confederazione destina inoltre notevoli mezzi allo sviluppo del Politecnico, all'aumento della sua capienza ed all'ammmodernamento dell'attrezzatura scientifica. Per l'ingrandimento della scuola sono stati stanziati, già soltanto coi due decreti federali del 3 giugno 1959 (FF 1959, 552) e 10 marzo 1961 (FF 1961, 401) dei crediti assommanti a 81 milioni in cifra tonda. Ed urgono già ulteriori progetti d'ingrandimento, intesi a portare la capienza della scuola, che è attualmente di soli 4500 studenti, sino a 6000 o 7000 studenti. Tutto ciò mostra esaurientemente quanto la Confederazione si sforzi, mediante il suo Politecnico, non solo di favorire la ricerca scientifica ma anche di incrementare e facilitare la preparazione dei nuovi quadri tecnici.

Quanto alla formazione dei giovani nelle professioni industriali, artigianali e commerciali, compresi i diversi rami tecnici, e cioè quanto alla preparazione dei nuovi quadri medi e subalterni, dobbiamo, innanzi tutto, constatare che le spese sopportate dalla Confederazione nel 1961, in virtù della legge sulla formazione professionale, hanno toccato la cifra di 26 milioni di franchi circa. La nuova legge (vedasi il messaggio del 28 settembre 1962 [FF 1962, 1533]) è intesa a potenziare le misure d'incoraggiamento della formazione professionale proprio per assicurare un miglior avvicinarsi dei quadri. La nuova legge attuerà, segnatamente, un notevole allargamento dell'ambito della sussidiabilità, nonché un aumento sensibile dei sussidi intesi a rendere più funzionale l'orientamento professionale e ad accelerare le nuove costruzioni o gli ampliamenti delle scuole professionali o tecniche. Giova notare, in questo contesto, che già la vigente legge sulla formazione professionale ha costituito un efficace fondamento per il conferimento di borse di studio agli apprendisti partecipanti a corsi di perfezionamento e agli allievi degli istituti d'insegnamento tecnico superiore, grazie al quale si son potuti versare dei contributi rappresentanti fino al 50% di quelli forniti da terzi (Cantoni, Comuni, fondazioni). Nel 1961 i sussidi federali a favore delle borse di studio hanno toccato i 474 000 franchi in cifra tonda. La Confederazione partecipa inoltre ad altre spese richieste dalla formazione professionale, come ad esempio a quelle di viaggio, vitto ed alloggio degli apprendisti che seguono l'insegnamento obbligatorio in un luogo differente da quello di domicilio o di tirocinio. Questa partecipazione finanziaria della Confederazione, compresa peraltro nella somma indicata qui sopra, si è elevata, nel 1961, a circa 95 000 franchi. I sussidi a favore delle borse di studio registreranno, nel 1962, valori ben superiori a quelli indicati per il 1961.

Ricordiamo in fine che il Dipartimento federale dell'interno ha formato due commissioni: la «Commissione per lo studio dell'istruzione dei giovani nei settori delle scienze morali, delle professioni mediche e dell'insegnamento medio» e la «Commissione peritale per lo studio degli aiuti alle Università». Ancorchè il lavoro di queste due commissioni non entri direttamente nell'ambito del rinnovo dei quadri, esso contribuirà però notevolmente alla formazione di quella precisa ed esaustiva documentazione, che è necessaria affinché le autorità e le cerchie private interessate possano progettare le misure più aderenti alla situazione di fatto.

## B. Incremento della formazione di nuovi quadri mediante borse di studio ed altri sussidi

### 1. In generale

Come l'abbiamo detto, la Confederazione ha una facoltà assai limitata in materia di borse di studio ed altri sussidi per l'istruzione. Orbene proprio questi sono i mezzi reputati generalmente idonei per incrementare la preparazione dei nuovi quadri. Delle ricerche condotte nel Paese intero, come anche in alcuni dei Cantoni sedi d'Università, hanno mostrato che la percentuale degli studenti provenienti dai ceti operai, era estremamente bassa. La rilevazione statistica generale, effettuata nelle Università nel corso del semestre invernale 1959/1960 ed intesa a determinare l'ambiente sociale originario dei nostri studenti, ha dimostrato che il 35 per cento degli universitari sono figli di professionisti indipendenti, il 54 per cento di impiegati e solo il 6 per cento d'operai. Queste percentuali non corrispondono affatto alla ripartizione professionale dell'intera popolazione, la quale dà, per contro (anno di riferimento il 1950): 19 per cento, per i professionisti indipendenti; 30 per cento, per gli impiegati e 51 per cento, per gli operai. Appare dunque incontrovertibile che il ceto operaio è rappresentato in modo insufficiente nell'ambiente studentesco. Parimente insufficiente è la rappresentanza dei ceti agricoli — soprattutto di montagna — ed artigianali. È certo che, in moltissimi casi, la causa di questa insufficienza va ricercata nelle difficoltà finanziarie, le quali trattengono i genitori dall'assumere le spese d'un'istruzione secondaria o superiore. Né v'è in questa considerazione alcunchè di strano, sol che si pensi alle spese elevate occasionate oggigiorno dal mantenimento d'un giovane agli studi. Giusta il repertorio 1961 delle borse svizzere, le spese per una formazione universitaria di 4-6 anni, fuori dal luogo di domicilio dei genitori, raggiungono un minimo di 18 400 a 28 200 franchi. La rilevazione statistica del 1959/60 indica che per il 73 per cento degli studenti provenienti dai ceti dei professionisti indipendenti, sono i genitori ad assumere interamente o principalmente le spese di studio e che tale è il caso per il 68 per cento dei figli d'impiegati, per il 48 per cento dei figli di contadini ed il 28 per cento dei figli d'operai. Si può sperare pertanto che la situazione migliorerà

assai quando si potranno conferire, in misura ben maggiore dell'attuale, delle borse di studio ed altri aiuti finanziari per l'istruzione, in particolare dei mutui. È evidente infatti che i ceti economicamente meno favoriti, che ora partecipano in una proporzione assolutamente inadeguata alla formazione della popolazione universitaria, detengono delle riserve intellettuali che, per il bene del Paese, occorre, ora come non mai, impiegare adeguatamente. La situazione attuale è del resto insoddisfacente anche quando venga considerata dalla visuale dell'ordine sociale. Non è tuttavia possibile determinare, se non con poca approssimazione, la quantità reale dei buoni cervelli lasciati inoperosi: di fatto alcune ricerche minuziose, condotte, per esempio, nella Repubblica federale di Germania, sembrano mostrare che sussiste una relazione diretta tra le attitudini intellettuali dei giovani e il livello sociale dei genitori. Questo risultato, ove corrispondesse al vero, indurrebbe a moderare assai la speranza che l'estensione delle borse di studio, facilitando l'accesso alla Università delle classi più modeste, si traduca in un effettivo aumento della popolazione universitaria pienamente idonea. Anche altre ragioni, che non quelle economiche, ostacolano però l'entrata all'Università dei giovani provenienti dai ceti modesti: ogni ascesa rapida dal livello sociale della propria famiglia obbliga infatti a sforzi di volontà e ad un dispendio di energia che non tutti possono fornire; aggiungasi che ben sovente mancano le informazioni necessarie circa alle professioni cui si tende ed alle loro esigenze. Da tutto ciò consegue (segnatamente in periodi d'ipercongiuntura) che si preferisce una posizione sicura, rapidamente conquistabile e atta a fondare un sufficiente programma d'avvenire, piuttosto che l'incerta via degli studi, rappresentante inoltre, in ogni caso, almeno una lunga perdita di guadagno.

Queste ultime osservazioni non significano comunque affatto che venga rinunciare ad incrementare la pratica dell'attribuzione di borse di studio. Rimaniamo persuasi che un numero accresciuto di borse costituirà spesso il mezzo unico, sempre eccellente, di chiamare i giovani dotati, attualmente «in riserva», alla vita degli studi, così che abbiano poi ad inserirsi come elementi fattivi qualificati nella nostra economia. È stata questa del resto anche l'esperienza dei Paesi esteri, i quali pure hanno dovuto constatare che l'estensione del regime delle borse è un fattore decisivo per assicurare un buon avvicendamento dei quadri.

## 2. *La situazione in Svizzera*

Vi sono già, da noi, numerose possibilità per ottenere delle borse di studio. Il pertinente repertorio, pubblicato nel 1961 a Zurigo, dopo inchieste approfondite, per cura dell'Associazione svizzera d'orientamento professionale e di protezione degli apprendisti, elenca circa 1400 enti che conferiscono borse, tra i quali 1026 sono fondazioni (soprattutto private)

limitantesi, in generale, ad impiegare gli interessi, 211, istituzioni finanziate da collette periodiche e 156, puri e semplici stanziamenti di crediti ufficiali (federali, cantonali, comunali) o privati, determinati, in genere, volta per volta e secondo i bisogni. La Confederazione controlla 41 fondazioni i cui mezzi finanziari servono esclusivamente o principalmente a conferire borse di studio.

Gli enti che danno borse di studio sono così numerosi che sfuggono a uno sguardo comprensivo, onde accade sovente che si lamenti una mancanza di aiuti finanziari per lo studio prima d'aver esaurito tutte le possibilità di soluzione. Questa situazione è stata già migliorata dalla pubblicazione del repertorio delle borse e ancor più lo sarà dallo sviluppo dell'orientamento professionale — che la nuova legge potenzierà moltissimo. Ma anche quando una migliore conoscenza degli enti suddetti avrà portato ad un impiego completo dei mezzi ch'essi mettono a disposizione, la lacuna lamentata negli aiuti finanziari all'istruzione non potrà essere colmata: troppi enti che conferiscono borse di studio posseggono risorse modestissime, cosicchè, anche usando in pieno le somme disponibili, queste rimarranno pur sempre insufficienti e l'aumento dovuto alla migliore conoscenza delle fonti d'aiuto non potrà rappresentare un apporto sostanziale. Alla modestia dei mezzi messi a disposizione si aggiunge poi il fatto che le borse sono talora legate a cerchie di beneficiari drasticamente ristrette od a curricoli di studio puntualmente determinati, ciò che limita ancora il loro raggio d'efficacia. A più riprese è stata consigliata la fusione degli enti stessi, ma sovente ostano a ciò già le disposizioni del Codice civile; inoltre occorre considerare che un raggruppamento degli enti, con la loro conseguente spersonalizzazione, potrebbe avere come effetto secondario quello di scoraggiare le persone desiderose di creare una fondazione per il conferimento di borse.

In ogni caso gli enti che operano nel settore delle borse di studio si rivelano utilissimi. Questi ultimi anni, essi sono cresciuti assai di numero grazie all'istituzione di diverse fondazioni private, il che ha aumentato considerevolmente le possibilità d'aiuto agli studenti. Ma sono soprattutto i Cantoni che han dato prova di crescente attività in questo settore. Occorre notare anche che il concetto stesso di «borsa di studio» è andato mutando: mentre prima prevaleva la nota di «soccorso» ora va prevalendo quella «d'investimento», cosicchè il conferimento di borse diviene vieppiù un compito dei poteri pubblici. Conformemente a questa evoluzione concettuale, numerosi Cantoni han recentemente riveduto, o si propongono di rivedere, la loro legislazione sulle borse di studio. Gli importi delle borse vanno aumentando in misura notevole e l'ambito dei beneficiari vien sempre più esteso. È però rimasto fermo ovunque il principio, giusto e sempre ammesso, che solo possano ottenere una borsa pubblica i candidati le cui qualità appaiano adeguate, la cui vita sia irreprensibile ed i cui genitori risultino incapaci di assumere l'onere finanziario degli studi.

Una constatazione gradevole è quella della tendenza a far sempre maggior fiducia al candidato, che non vien più assoggettato ad un controllo minuto ma solo invitato a fornire semplicemente indicazioni veritiere. Un altro buon esito dell'evoluzione recente è che non ci si limita più a considerare esclusivamente il reddito e la sostanza dei genitori ma s'allarga la considerazione alle condizioni generali della famiglia.

È tuttavia manifesto che, in molte regioni, la pratica del conferimento delle borse non è stata incrementata in modo tale da consentire l'accesso agli studi di un maggior numero di quei giovani capaci che, come abbiamo detto sopra, sono per così dire di «riserva». Taluni Cantoni si trovano nell'impossibilità di stabilire un ordinamento adeguato, ed, in genere, trattasi proprio di quei Cantoni che dispongono delle maggiori riserve di giovani idonei, i quali continuano così a rimanere inutilizzati. Risulta pertanto comprensibile che l'opinione pubblica, con crescente insistenza, domandi alla Confederazione di contribuire, sul piano nazionale, a migliorare l'accessibilità agli studi.

Il rapporto finale della «Commissione per lo studio della formazione di nuovi quadri scientifici e tecnici» raccomanda già alla Confederazione di disegnare dei provvedimenti a finalità precisa, i quali, nel pieno rispetto della sovranità scolastica cantonale, valgano a secondare efficacemente i Cantoni finanziariamente deboli, eminentemente rurali o montani, nei loro sforzi per aprire gli studi ad un numero sempre maggiore di giovani.

Questa questione della collaborazione federale nella soluzione nazionale del problema delle borse di studio, è stata oggetto di ripetuti interventi parlamentari. Già nel 1952 il Consiglio nazionale accettava un postulato (Grütter, N. 6094) invitante il Consiglio federale a studiare le possibili misure intese ad aprire gli studi universitari ai giovani dotati, provenienti da ceti economicamente deboli. In un passato più recente gli interventi in questo senso si son venuti moltiplicando. Elenchiamo i postulati adottati dal Consiglio nazionale:

- N. 7613, dell'11 giugno 1958 (Reimann) per l'attribuzione di borse;
- N. 7498, dell'11 giugno 1958 (Scherrer) per sussidi alla formazione professionale;
- N. 7503, dell'11 giugno 1958 (Schütz) per l'incremento della formazione tecnica;
- N. 7530, del 4 marzo 1959 (Georges Borel) per la gratuità degli studi superiori;
- N. 7857, del 28 giugno 1960 (Frei) per il potenziamento della formazione di giovani specialisti nei rami scientifici e tecnici;
- N. 8109, del 9 marzo 1961 (Commissione federale delle borse agli

studenti stranieri) per un miglior avvicendamento dei quadri scientifici e tecnici;

- N. 8195, del 21 dicembre 1961 (Alfred Borel, originariamente mozione) per l'attribuzione di borse agli studenti;
- N. 8292, del 21 dicembre 1961 (Graber, originariamente mozione) per il diritto all'istruzione.

Notiamo, quanto ai due ultimi interventi, che il contenuto del postulato n. 8195 collima con le direttive della riorganizzazione degli aiuti agli studi enunciate dalla *Gesellschaft Schweizer Akademiker* nell'agosto del 1961 e commentate appunto nel capo 3, c qui sotto; mentre che il postulato n. 8292 è inteso a far sancire costituzionalmente un diritto generale all'istruzione, appoggiato, come a suo fulero, a un regime generalizzato di borse di studio.

Il profondo interesse mostrato dall'opinione pubblica ad un ammodernamento del regime delle borse di studio si riflette particolarmente in molte richieste, ben documentate, indirizzate, dalle cerchie direttamente interessate, alle diverse autorità o al Dipartimento dell'interno. Esse recano proposte precise sul modo d'ordinare un regime delle borse con l'aiuto federale. Diamo, qui di seguito, in riassunto, il contenuto di dette richieste.

### 3. *Proposte concernenti possibili provvedimenti federali*

a. Il 15 dicembre 1960 la *Gesellschaft Schweizer Akademiker (GESA)* presentava un progetto, allestito con la collaborazione dello *Schweizerischer Verband der Akademikerinnen*, concernente l'istituzione d'una cassa svizzera di mutui agli studenti, da finanziarsi dalla Confederazione (dapresso «progetto GESA»). La Cassa sarebbe dovuta essere a disposizione d'ogni studente, indipendentemente dalla situazione economica dello stesso, e avrebbe dovuto consentire mutui, non garantiti e a lungo termine, per la copertura delle spese di studio (tasse incluse) e di mantenimento, ed entro determinati limiti, sarebbe dovuta essere accessibile anche agli studenti stranieri. Il progetto prevedeva inoltre che il diritto ai prestiti sarebbe nato con la prima immatricolazione e per una durata massima di otto anni, oppure dieci anni in caso di spese suppletive di tesi di laurea o di attrezzatura professionale. Unica condizione del mutuo sarebbe stato lo stabilimento, da parte della commissione di vigilanza, d'una soglia generale minima di studio effettivo.

Di massima, la somma mutuata non avrebbe dovuto superare i 4000 franchi annui né i 15 000 globali. Il rimborso sarebbe dovuto essere conchiuso entro vent'anni dalla cessazione del diritto al mutuo; il mutuo stesso sarebbe stato gratuito per il primo quinquennio, poscia sarebbe divenuto oneroso, con gli interessi dell'1 e poi del 2½ per cento.

Quanto al finanziamento della Cassa, il progetto GESA includeva diverse varianti, da ognuna delle quali, comunque, risultava che il disa-

vanzo annuo, da coprirsi dalla Confederazione, sarebbe andato aumentando d'anno in anno, avrebbe toccato il massimo verso il quattordicesimo esercizio e sarebbe diminuito poi, gradualmente, coll'affluire dei rimborsi. La variante preferita dai promotori del progetto GESA prevedeva 2,1 milioni, circa, per il primo anno, 10 milioni come punta massima (quattordicesimo esercizio), e 1,1 milione al termine della fase decrescente.

Dal punto di vista istituzionale, il progetto prevedeva la forma della fondazione, con i seguenti organi: un Consiglio di fondazione (come autorità suprema), una Commissione di vigilanza (come autorità esecutiva) e delle Commissioni locali (incaricate di consentire i prestiti giusta le direttive del Consiglio di fondazione. Nel concetto dei promotori la Cassa avrebbe dovuto configurarsi come un'organizzazione mantello, coordinante e in certo modo includente tutti i provvedimenti sparsi e incompleti presi sinora. Il vantaggio principale sarebbe stato quello di dare ad ognuno la certezza di poter ottenere un prestito, certezza che sarebbe ovviamente di grandissimo momento per il giovane, allorchè, alla fine del primo ciclo di studi, urge prendere la decisione cruciale di por termine alla formazione teorica oppure di proseguire verso gli studi superiori. I genitori, istituita la cassa, si sarebbero senz'altro, in mancanza di adeguati mezzi finanziari, rivolti ad essa e conseguentemente nessuno avrebbe più potuto pretendere, essendo ormai assicurato il finanziamento degli studi — se anche con l'obbligo di rimborsare — che la carenza finanziaria bastasse ad escludere dal curriculum universitario giovani ad esso idonei.

I promotori del progetto GESA riconoscono bensì che l'attribuzione di una borsa — finanziamento a fondo perso — è preferibile alla concessione di un mutuo, in quanto non pesa sul giovane che si avvia nella professione; tuttavia, considerate le vaste lacune del sistema delle borse, essi reputano utile di ovviarvi mediante il sistema dei mutui, il quale permetterebbe almeno una soluzione completa, ancorchè non ideale. Questa soluzione, asseriscono i promotori della Cassa, richiede un ordinamento federale, sola via che possa condurre rapidamente e sicuramente alla meta.

b. Un memoriale, indirizzato al Consiglio federale dall'Unione nazionale degli studenti svizzeri (UNES) a fine marzo 1961 e concernente le misure atte ad incrementare l'accesso alle università e alla formazione professionale, reca una proposta duplice: istituzione di una cassa di mutui (analoga al progetto GESA) e organizzazione di un solido sussidiamento federale ai Cantoni per le borse di studio da questi attribuite. Per l'attuazione di questo suo duplice disegno, l'UNES domanda la revisione dell'articolo 27 Cost.

Già gli anni precedenti, l'Unione aveva fatto dei passi per l'instaurazione di un ordinamento valido per l'insieme del Paese. Nel 1949/50 essa aveva allestito un progetto concernente l'istituzione di un fondo svizzero

di borse e mutui di studio, da configurare come fondazione privata a favore d'universitari (in misura ristretta anche di liceali) e inteso ad affiancarsi, per completarli, agli altri enti privati e pubblici che conferiscono borse. Era prevista una dotazione annua di 1 200 000 franchi, di cui il 68% fornito dai Cantoni, il 17% dalla Confederazione e il 15% dagli studenti. La partecipazione cantonale sarebbe dovuta essere regolata mediante un concordato. L'attribuzione delle borse e l'apertura dei mutui erano attribuite dal progetto alla competenza delle Università stesse, ancorchè sotto la vigilanza d'una Commissione centrale delle borse. Ma il progetto cadde, anche per una certa opposizione nata alla conferenza dei capi dei Dipartimenti cantonali d'educazione, ai quali dispiacque il suo carattere eccessivamente accentratore.

Nel 1957, si fece un gran parlare della celebre «AVS a ritroso» discussa in seno all'UNES. Trattavasi del progetto di pagare a tutti gli studenti, per tutta la durata degli studi, un'identica indennità mensile di mantenimento; il finanziamento sarebbe stato assicurato dal fatto che ogni laureato, entrato che fosse nella vita attiva, avrebbe dovuto retrocedere alla Cassa di soccorso una determinata percentuale del proprio reddito. Benchè a prima vista molto allettante, l'«AVS a ritroso» non tardò a suscitare opposizioni: dapprima si obiettò che v'erano ragioni d'ordine finanziario bastevoli ad impossibilitarla, poi s'aggiunse ch'essa, eliminando completamente la responsabilità individuale e familiare, troppo divergeva dal nostro costume. Come che sia, l'UNES fu indotta ad abbandonare il progetto.

Il disegno presentato ora intende fondare un vero diritto a una borsa, per chiunque possieda le capacità intellettuali richieste ma si trovi in una determinata situazione di carenza economica. Alle formalità di domanda è sostituita un'inchiesta d'ufficio sulla capacità finanziaria della famiglia nel momento in cui urge la decisione circa all'avvenire del giovane, e cioè quando questo è sui dodici anni. L'autorità competente, ove l'inchiesta abbia dimostrato la necessità del conferimento d'una borsa, convoca ufficialmente il capofamiglia e l'allievo, spiega loro il funzionamento del sistema delle borse e calcola il montante della borsa necessaria per seguire la carriera scelta. Detto montante è calcolato mediante una tavola che tien conto del reddito e degli oneri della famiglia e che non comporta — per lasciare al sistema la massima elasticità — nessuna indicazione di massimi o di minimi. Con questo metodo la possibilità d'ottenere una borsa è segnalata automaticamente ai genitori ed ai giovani, cosicchè il pubblico arriverebbe gradualmente a considerare le attribuzioni di borse come fatti completamente normali. Delle apposite commissioni cantonali dovrebbero studiare l'attuazione di questo sistema e, in particolare, presentare delle precise proposte circa la tavola da usare per calcolare gli ammontari delle borse. Il Cantone dovrebbe poi vigilare affinché la tavola definitiva, stabilita dalla Commissione cantonale delle

borse, sia puntualmente applicata e dovrebbe inoltre procurare di guadagnare l'adesione dei Comuni.

La Confederazione garantirebbe il proprio aiuto finanziario ai Cantoni che avessero adeguatamente tradotto nella legislazione le direttive indicate qui sopra; essa stabilirebbe le soglie di spesa oltre le quali il Cantone verrebbe a trovarsi al beneficio del sussidio federale, nonchè l'aumento del sussidio stesso qualora il Cantone instaurasse un regime migliore, e pertanto finanziariamente più oneroso, di quello normale.

Le implicazioni finanziarie del disegno susposto non han formato ancora oggetto di calcoli analitici.

Il fulcro del disegno appare costituito dall'inchiesta d'ufficio circa alla capacità finanziaria della famiglia. I promotori scorgono in essa il mezzo più funzionale per assicurare il diritto ad una borsa; inoltre questo elemento centrale rende superflua la domanda individuale che, come i promotori del disegno fan notare, presenta sempre qualche lato spiacevole. Notiamo infine che non è previsto di scalare i sussidi federali in funzione della capacità finanziaria dei Cantoni.

c. Nel mese d'agosto del 1961, la *Gesellschaft Schweizer Akademiker* e lo *Schweizerischer Verband der Akademikerinnen* hanno presentato delle direttive per la riorganizzazione dell'aiuto destinato ad agevolare l'avvicinarsi degli studenti nelle Università e nelle scuole tecniche. Queste direttive erano intese come complemento del progetto del dicembre 1960 (cfr. sopra, lett. a) ed erano state tracciate col concorso della Società degli studenti svizzeri, dell'Associazione degli studenti radicali svizzeri e di altre organizzazioni studentesche, le quali s'erano dissociate dal progetto dell'UNES (cfr. supra, lett. b) giudicato troppo statuale. Le direttive in parola possono essere così riassunte:

- Dovrebbe spettare principalmente alla Confederazione di prendere, parallelamente agli ordinamenti cantonali e comunali, le misure atte a incrementare l'accesso dei giovani agli studi. L'ideale sarebbe che la Confederazione, pur nel pieno rispetto della sovranità cantonale, rimborsasse, per perequazione, ai Cantoni le somme da questi impiegate nell'attribuzione di borse. Questo rimborso differenziato varrebbe ad aumentare il numero e l'entità delle borse, segnatamente nei Cantoni, i quali, a ragione della loro capacità finanziaria ridotta, non riescono a provvedere adeguatamente a favorire il rinnovo della popolazione universitaria o delle scuole tecniche. Il rimborso dovrebbe essere basato sul rendiconto annuale delle spese per borse di studio e la sua graduazione dovrebbe farsi giusta uno speciale paradigma. Sarebbero considerate come spese sussidiabili quelle sostenute per coprire le spese di studio e di mantenimento in una scuola superiore, riconosciuta come tale in patria o all'estero, o in una scuola tecnica superiore. Naturalmente le borse verrebbero date solo agli

Svizzeri idonei agli studi ma impossibilitati d'assumerne l'onere finanziario. Le borse non dovrebbero essere vincolate ad alcun obbligo circa il luogo o la natura degli studi, nè essere condizionate da possibilità di rimborso od altri elementi estranei agli studi stessi.

- Per i giovani dotati la cui situazione esula dal quadro tracciato sopra, rientrandovi solo quanto all'impossibilità del finanziamento, occorre istituire una cassa per mutui di studio. Una tale cassa, creata dalla Confederazione, potrebbe essere posta in grado di funzionare entro breve tempo, ciò che costituirebbe un vantaggio notevole per gli studenti provenienti da quei Cantoni nei quali gli aiuti per la formazione dei giovani sono ancora in fase embrionale.
- Altre misure, precipuamente gli sgravi fiscali, potrebbero concorrere efficacemente ad incrementare la frequenza agli studi superiori.
- La Confederazione dovrebbe inoltre pensare ad istituire, o a sostenere, una fondazione intesa ad agevolare gli studi dei giovani particolarmente dotati.

d. Infine la fondazione «Pro Juventute» ha suggerito, in una sua memoria del settembre 1961, d'istituire, mediante decreto federale, un fondo di compensazione delle borse, alimentato unicamente da contributi federali ed inteso a completare le prestazioni degli enti attualmente già attivi nel settore della formazione. I proventi del fondo dovrebbero servire all'attribuzione complessiva di borse o di prestiti di studio: in altre parole servirebbero da mezzo sussidiario per colmare le lacune tutt'ora lamentate sul piano privato, comunale e cantonale. I proventi dovrebbero essere usati per incrementare la formazione in tutti i gradi dell'insegnamento — secondario, ginnasiale, liceale, professionale, tecnico, normale, seminariistico, universitario. Pro Juventute pensa che, per amministrare il fondo, occorrerebbe formare una Commissione composta di rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni, delle Scuole superiori, del Fondo nazionale per la ricerca scientifica, dell'Associazione svizzera per l'orientamento professionale e la protezione degli apprendisti e di Pro Juventute stessa. La Commissione sancirebbe le norme per determinare le prestazioni. Gli esami delle domande e l'attribuzione dei mezzi finanziari verrebbero affidati a due uffici: al Fondo nazionale, per gli studenti e a Pro Juventute per l'avviamento alle professioni.

#### 4. *Esame dei progetti*

L'accavallarsi degli interventi parlamentari e la presentazione di proposte concrete spingevano a dare al problema della collaborazione federale nel settore degli aiuti agli studi una soluzione quanto possibile rapida: occorreva però che questa soluzione risultasse assolutamente ineccepibile dal punto di vista giuridico. All'uopo il Dipartimento federale dell'interno in-

cominciò con l'esaminare attentamente la questione della competenza costituzionale della Confederazione in materia di borse di studio. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia, ed il Sig. Max Imboden, professore di diritto pubblico all'Università di Basilea (cui era stato chiesto un preavviso peritale) giunsero alla conclusione che le disposizioni costituzionali vigenti non conferiscono alla Confederazione la competenza generale di interferire nel settore delle borse e dei prestiti. Il professor Imboden precisò tuttavia che la Confederazione ha, in materia, diverse competenze importanti ma strettamente delimitate: nessuno, aggiunse il perito, potrebbe contestare alla Confederazione la facoltà di dare borse o prestiti agli studenti della Scuola politecnica federale. Anche per gli aiuti alla formazione professionale nell'ambito della pertinente legge federale, la costituzione offre una base giuridica precisa (art. 34 *ter*, cpv. 1, lett. *g*). Il professor Imboden è pure dell'opinione che detto articolo costituzionale autorizza la Confederazione ad accordare un aiuto personale a cultori di determinate discipline, le quali potrebbero essere — citiamo sempre l'opinione del perito — anche delle specializzazioni tecniche, purchè rientrino nel novero di quelle generalmente non esercitate in modo indipendente, come ad esempio l'architettura. Anche gli studenti che hanno scelto come disciplina principale la fisica o la chimica dovrebbero poter beneficiare di questa competenza della Confederazione.

Dopo che la Conferenza dei capi dei Dipartimenti cantonali della pubblica istruzione si fu espressa, in una riunione di lavoro, a favore d'una cassa svizzera di mutui di studio, giusta il progetto GESA, il Dipartimento dell'interno, confortato dal preavviso Imboden, indirizzò, il 9 giugno 1961 ai Governi cantonali ed alle organizzazioni economiche centrali, una circolare in cui chiedeva la loro opinione su detto progetto.

La circolare toccava però anche problemi di principio non connessi col progetto GESA: i destinatari della circolare erano infatti pregati di dare il loro parere anche sulla mozione Borel, concernente un aiuto federale ai Cantoni per incrementare il sistema delle borse, nonchè sul problema d'un nuovo articolo costituzionale autorizzante espressamente la Confederazione a legiferare in materia. Il professor Imboden aveva asserito che la costituzione impediva l'istituzione d'una cassa svizzera di mutui di studio ove mancasse la collaborazione cantonale; la circolare invitava pertanto i Cantoni a definire la loro posizione di fronte all'eventualità d'una partecipazione finanziaria all'attuazione del progetto GESA. Era chiesto infine ai Governi cantonali ed alle Organizzazioni centrali di esprimersi circa al problema d'una disposizione costituzionale sancente in modo generale il diritto all'istruzione.

Le risposte, finite di pervenire nell'ottobre del 1961, mostrarono una spiccata concordanza quanto alla valutazione generica della situazione attuale; esse però divergevano assai sulle questioni particolari.

Sia i Cantoni, sia le Organizzazioni sottolineavano che l'incremento della formazione di giovani scienziati e tecnici costituiva uno dei compiti irrinunciabili del Paese e che urgeva approntare validi mezzi per consentire a tutti i giovani dotati, di qualsiasi ceto, di procacciarsi un'istruzione adeguata.

La maggioranza dei preavvisi considerava razionale di affiancare all'opera cantonale, nel settore delle borse di studio, l'intervento finanziario federale e di completare il sistema mediante l'istituzione di una cassa svizzera di mutui di studio. Però solo con una maggioranza ristrettissima i Cantoni mostravano d'accettare il principio della partecipazione finanziaria all'istituzione della cassa. Per contro, l'idea di sancire un diritto generale all'istruzione, nel senso della mozione Graber, suscitò un'opposizione compatta, temendosi d'indebolire, con un intervento troppo massiccio della Confederazione, il principio della sovranità cantonale in campo scolastico.

Le divergenze d'opinione indussero il Dipartimento dell'interno ad invitare ad una seduta comune la Commissione delle borse della conferenza dei capi cantonali della pubblica istruzione, le Organizzazioni economiche centrali, le diverse Associazioni che avevano presentato dei progetti ed i servizi federali competenti, per discutere il modo in cui avviare una soluzione. La riunione si tenne il 23 novembre 1961 e rese evidente che, prima d'ogni altra cosa, occorreva che la Confederazione facesse pieno uso delle facoltà di cui già dispone nel settore degli aiuti all'istruzione.

Essa diede inoltre unanime approvazione al progetto GESA d'una cassa di mutui agli studenti. In generale i pareri s'erano trovati concordi anche sull'opportunità di sussidi federali — da graduare secondo le capacità finanziarie dei Cantoni — intesi ad affiancare gli sforzi cantonali: abbinamento questo che avrebbe portato ad un miglioramento sostanziale del regime delle borse e segnatamente proprio in quelle regioni che sembrano possedere ingenti riserve inutilizzate di giovani intelligenze.

Ma immediatamente si pose il problema costituzionale. Alcuni partecipanti illustrarono l'opinione che un diritto costituzionale non scritto consentisse alla Confederazione di legiferare in materia di borse, analogamente a quanto già accade nei settori paralleli delle arti e delle scienze. Quest'opinione tuttavia era inficiata dal fatto che si fondava su un parallelismo solo apparente: l'azione federale nei settori delle arti e delle scienze non può infatti ledere nessuna competenza dei Cantoni, nè può interferire con alcun disciplinamento cantonale; per contro nel settore delle borse di studio la collisione con la competenza e con gli ordinamenti cantonali è fatale e la Confederazione deve pertanto tenerne conto. Solo una soluzione pensata in chiave di collaborazione appare possibile.

La conferenza veniva così a dimostrare, essenzialmente, che, per conseguire un vero progresso in questo campo, occorreva, innanzi tutto san-

cire una norma costituzionale, dalla quale si potesse poi dedurre, in modo chiaro, la competenza della Confederazione di accordare dei sussidi per l'incremento dell'avviamento dei giovani agli studi. Un aiuto limitato solo ad alcune discipline, quale era stato stimato possibile dal prof. Imboden anche senza un nuovo disposto costituzionale, non appariva infatti sufficiente. Del resto un disposto costituzionale istituente una chiara competenza federale apparirebbe già necessario anche solo se si volessero prendere i provvedimenti urgenti proposti da «Pro Juventute» (stanziamento di un credito sostanzioso per l'attribuzione di borse) oppure istituire senza indugi una cassa federale per mutui di studio.

Per queste ragioni, rispondendo, il 21 dicembre 1961, alle mozioni Alfred Borel e Graber, il Consiglio federale si è dichiarato pronto ad elaborare un articolo costituzionale conferente alla Confederazione la facoltà d'incoraggiare gli studi mediante l'attribuzione di borse o altri aiuti finanziari, pur rispettando, in massimo grado, la sovranità cantonale. Il Dipartimento federale dell'interno fu incaricato dei lavori preliminari.

## C. Il disegno d'articolo costituzionale

### 1. Testo progettato

a. Il disegno di massima preparato dal Dipartimento dell'interno era del seguente tenore:

#### Art. 27 quater

La Confederazione può sussidiare le spese cagionate ai Cantoni dall'assegnazione di borse di studio o di altri aiuti finanziari per l'istruzione.

Inoltre, essa può, a complemento delle istituzioni cantonali, prendere o appoggiare provvedimenti intesi al promovimento dell'istruzione per mezzo di borse di studio o altri aiuti finanziari.

Le disposizioni esecutive sono emanate in forma di legge federale o di decreto federale di obbligatorietà generale. I Cantoni sono preventivamente consultati.

Con la nostra autorizzazione, il Dipartimento dell'interno sottoponeva questo testo, il 26 aprile 1962, al preavviso delle autorità e degli enti seguenti:

- Governi cantonali,
- Partiti politici,
- Associazioni economiche centrali,
- Unione nazionale degli studenti svizzeri,
- Raggruppamento delle associazioni studentesche per il coordinamento degli studi nel settore delle borse,
- *Gesellschaft Schweizer Akademiker*,
- *Schweizerischer Verband der Akademikerinnen*,
- Società svizzera degli istruttori,

- *Pro Juventute*,
- Associazione svizzera per l'orientamento professionale e la protezione degli apprendisti,
- Segreteria degli Svizzeri all'estero, di Nuova società elvetica.
- *Schweizerische Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte*.

In tutto 52 Cantoni ed enti sono stati invitati a dare la loro opinione.

Nella circolare che corredeva il disegno e ne illustrava il testo, il Dipartimento dell'interno svolgeva segnatamente i seguenti argomenti:

« Nella redazione dell'articolo costituzionale, abbiamo ricercato una formulazione semplice ma estesa, atta a coprire tutti i provvedimenti che potesse prendere la Confederazione. Il disegno, in particolare, indica, nel capoverso 1, la possibilità principale di una partecipazione finanziaria della Confederazione alle spese cagionate ai Cantoni dall'assegnazione di borse di studio o di altri aiuti finanziari per l'istruzione. Ma la Confederazione deve non solo collaborare ai provvedimenti cantionali bensì anche essere dichiarata competente, come sancisce il capoverso 2, a prendere essa stessa o a sostenere provvedimenti destinati, per mezzo di borse di studio o di altri aiuti finanziari, al promovimento dell'istruzione. Qui, si considera soprattutto: l'istituzione di una cassa federale di prestiti, totalmente o parzialmente a carico della Confederazione, per aiuti finanziari all'istruzione, provvedimenti speciali in favore di persone particolarmente capaci, l'assegnazione di aiuti finanziari diretti della Confederazione per gli Svizzeri all'estero e la concessione di sussidi a istituzioni di pubblica utilità (precipuaemente fondazioni) che prevedono il promovimento dell'istruzione per mezzo di borse di studio o altrimenti. Reputiamo, in ogni caso, assolutamente necessaria una norma di competenza che, per quanto possibile, non ostacoli, almeno dal profilo costituzionale, la libertà d'agire della Confederazione. Spetterà essenzialmente alla legislazione esecutiva di trovare le soluzioni sopportabili sia finanziariamente sia politicamente. Il proposto articolo costituzionale non va, tuttavia, troppo lontano. Esso, in particolare, garantisce il principio federalistico. La responsabilità del disciplinamento dei sussidi per l'istruzione rimane ai Cantoni. La Confederazione può, soltanto, sussidiare le istituzioni create dai Cantoni. I provvedimenti propri della Confederazione sono limitati al completamento delle istituzioni cantionali per mezzo di misure che i Cantoni stessi non possono prendere.

Il presente disegno corrisponde, nell'essenza, a un primo testo che sottoponemmo per parere ai signori Prof. Dott. Hans Huber (Muri presso Berna) e Prof. Dott. Max Imboden (Basilea). Circa il posto del nuovo articolo nella Costituzione federale, ambedue i periti non vedono alcuna altra possibilità che quella da noi proposta, cioè il suo inserimento come articolo 27 quater. Anche circa la formulazione, essi si esprimono positivamente. Il Prof. Imboden reputa il testo «funzionale chiaro e semplice» e ritiene che consentirà l'attuazione di tutti i provvedimenti praticamente validi. Anche il Prof. Huber non solleva alcuna opposizione di principio. Grazie a una sua proposta, risulta ora chiaramente, nel capoverso 3, che l'esecuzione dell'articolo costituzionale deve avvenire nella forma di legge federale o di decreto federale di obbligatorietà generale. Poichè per mezzo dei sussidi federali agli ordinamenti cantionali sulle borse di studio può essere toccata, sia pure molto lievemente, la sovranità dei Cantoni in materia di scuola, ci sembra giusto, per motivi politici, di prendere in considerazione per l'esecuzione solo atti per i quali possa essere chiesta la votazione popolare.

Per contro, riteniamo che si debba rinunciare a definire già nell'articolo costituzionale i gradi o i modi d'istruzione per i quali la Confederazione può assegnare sussidi. Secondo proposte di diverse cerchie, si prevede di limitare gli aiuti

federali all'agevolazione degli studi universitari e di lasciare, come sinora, completamente ai Cantoni gli aiuti per la frequenza delle scuole medie, eccettuata l'assegnazione di sussidi alle borse di studio nel settore della formazione professionale che è già possibile oggi in virtù dell'articolo 34ter della Costituzione federale. Reputiamo, tuttavia, che spetti alla legislazione d'esecuzione di determinare tali limitazioni. L'articolo costituzionale stesso deve essere formulato come un esteso articolo di competenza, affinché futuri sviluppi, ancora imprevedibili, non siano in alcun modo pregiudicati.»

Tutte le autorità e le organizzazioni consultate han reso il loro preavviso durante la scorsa estate. Il testo del nuovo articolo fu accolto molto favorevolmente e le obiezioni che s'erano avute all'occasione dell'inchiesta condotta dal Dipartimento nel 1961 non furono quasi più risollevate. Sui 52 preavvisi, 32 almeno suonano come completa approvazione, e son quelli di 16 Cantoni, 6 partiti politici, 5 associazioni centrali economiche e 5 organizzazioni direttamente interessate. Per contro 17 preavvisi, pur approvando di massima il disegno, proponevano taluni emendamenti, segnatamente quanto al capoverso 2.

Soltanto l'Unione svizzera del commercio e dell'industria, l'Unione centrale delle associazioni padronali svizzere e l'Unione svizzera delle arti e mestieri si sono opposte al principio stesso dell'articolo costituzionale. Tutti e tre gli enti succitati contestano la necessità di suscitare un nuovo intervento federale, e rilevano che la nuova competenza costituzionale rappresenterebbe un ennesimo depotenziamento della sovranità cantonale; essi consigliano la massima cautela nel delegare altri nuovi compiti alla Confederazione e raccomandano che comunque, ove si adottasse il principio di un nuovo articolo costituzionale, ci si limiti a dare alla Confederazione la semplice facoltà di sussidiare i Cantoni, quale è prevista nel primo capoverso, evitando assolutamente d'allargare l'ambito di competenza fino ai limiti segnati dal secondo capoverso.

Il Cantone di Neuchâtel — solo fra tutti gli interrogati — propone la soppressione pura e semplice del primo capoverso, nel timore che la Confederazione abbia a condizionare i sussidi in modo che potrebbe risultare lesivo della sovranità cantonale. Il Cantone di Ginevra e l'Unione liberale-democratica svizzera propongono d'includere nel primo capoverso almeno una riserva formale a favore della sovranità cantonale. Altre proposte di modifica di detto capoverso vanno invece in senso opposto: così, all'espressione possibilista «la Confederazione può sussidiare ...» è preferita l'espressione categorica «la Confederazione sussidia ...»; oppure si chiede di precisare che il sussidiamento sia scalato in funzione della capacità finanziaria dei Cantoni od anche, ove sembrasse opportuno, addirittura ristretto a quei Cantoni cui mancano i mezzi d'avviare un sistema sufficiente di borse di studio. Per eludere entro limiti più netti i poteri federali, i Cantoni di Lucerna, Uri e Friburgo e il partito conservatore-cristianosociale svizzero, suggeriscono di sostituire, nel testo tedesco, i termini di «*Stipendien*» e «*Ausbildungsbeihilfen*», troppo indefiniti, con «*Studienstipendien*» e

«*Studienforderungsmassnahmen*», d'accezione molto più precisa. Numerosi sono i preavvisi che considerano con molto favore il primo capoverso e che pertanto lo raccomandano espressamente, argomentando che proprio il sussidiamento delle istituzioni cantonali appare il mezzo più funzionale per sviluppare adeguatamente la pratica delle borse di studio.

È sul secondo capoverso che s'accumulano le obiezioni. La gran maggioranza dei preavvisi riconosce tuttavia che il disposto rispetta la sovranità cantonale o che, comunque, grazie al correttivo recato dal capoverso 3, non può dar luogo a vere limitazioni di detta sovranità. Diverse risposte avvertono che la norma di competenza proposta dal capoverso è troppo lata e che converrebbe precisarla assai. Talora (cfr. i preavvisi di Lucerna, Uri e Friburgo e del partito conservatore-cristianosociale svizzero) vien fortemente consigliato di conferire alla Confederazione solo la facoltà d'istituire una cassa di mutui, giusta il progetto GESA. Il Cantone di Neuchâtel desidererebbe vedere le misure federali complete espressamente limitate al campo degli studi superiori, ma altre risposte, invece, lueggiano la necessità che la Confederazione abbia a prendere disposizioni particolari per aiutare i giovani molto dotati e gli Svizzeri all'estero, come anche per spalleggiare efficacemente enti che attribuiscono borse di studio. L'Associazione svizzera per l'orientamento professionale e la protezione degli apprendisti esorta la Confederazione alla massima parsimonia nell'apportare misure complementari, così da non vanificare l'iniziativa dei Cantoni. La *Gesellschaft Schweizer Akademiker* caldeggia questo secondo capoverso ma propone che esso sia completato dall'obbligo di consultare i Cantoni e le Scuole superiori nello stabilire le misure complementari e che sia riscritto in modo da rendere ben chiaro che la Confederazione potrebbe prendere le sue misure complete anche quando il Cantone non avesse fatto assolutamente nulla. Essa consiglia infine di prevedere un nuovo capoverso inteso a precisare che i sussidi e i provvedimenti federali non devono nè limitare la libertà d'insegnamento e di studio, nè spingere i giovani verso determinate discipline.

Il terzo capoverso, quanto all'essenziale, ha incontrato unanimi consensi; ricorre però frequente l'auspicio che le organizzazioni economiche centrali e quelle specializzate nella formazione dei giovani siano consultate prima dell'emanazione delle disposizioni esecutive.

L'inserimento del nuovo articolo come 27 *quater* non ha dato luogo a nessuna osservazione.

b. Nel complesso i preavvisi pienamente favorevoli sono in grandissima maggioranza. Le modificazioni proposte dan luogo alle seguenti osservazioni:

*Primo capoverso:* Non v'è alcuna ragione di temere che la Confederazione abbia, applicando il disposto, a ledere la sovranità cantonale, in quanto la norma non l'autorizza affatto ad interferire nell'ordinamento

stesso che rimane nell'ambito esclusivo della competenza cantonale. È pertanto veramente superfluo di esplicitare una riserva a favore della sovranità del Cantone. La soppressione del capoverso impedirebbe alla Confederazione di accordare ai Cantoni un aiuto finanziario per il sistema delle borse: orbene quasi tutti gl'interrogati hanno ammesso che detto aiuto appare come una condizione irrinunciabile affinché quel sistema possa farsi realmente adeguato ai bisogni.

La sostituzione dell'espressione possibilista «può sussidiare» con una espressione recisamente imperativa, presenta degli inconvenienti, in quanto il nuovo testo obbligherebbe la Confederazione ad accordare in ogni caso ai Cantoni dei sussidi per le loro spese di borse ed altri analoghi provvedimenti, anche qualora i sussidi risultassero palesemente superflui.

L'obbligo generale di graduare i sussidi secondo la capacità finanziaria dei Cantoni è già sancito nell'articolo 42 *ter* della Costituzione e non va ovviamente ripetuto per ogni disposizione particolare. Con piena tranquillità possiamo assicurare che anche nella legislazione applicativa del nuovo articolo sulle borse di studio, cureremo di differenziare i sussidi federali in funzione della capacità finanziaria dei Cantoni.

Nemmeno possiamo approvare la correzione dei termini «*Stipendien*» e «*Ausbildungsbeihilfen*» in «*Stipendien*» e «*Studienförderungsmassnahmen*». Conviene infatti lasciare alla legislazione applicativa qualche latitudine così da consentirle di precisare con il necessario rigore, quali gradi di formazione beneficranno dei sussidi federali.

*Secondo capoverso:* I preavvisi che invitano a limitare il diritto della Confederazione di prendere misure complete non sono pienamente concordi. In genere essi non contestano la necessità di dare alla Confederazione la competenza di creare una cassa svizzera di mutui, analoga a quella del progetto GESA, ma se v'è consenso su questo punto, le opinioni divergono assai quando passano a considerare l'opportunità di altre misure. Come che sia, un'elencazione di misure singole già nel testo costituzionale non entra in linea di conto, oltre all'aporia formale essa ca- gionerebbe infatti un eccessivo irrigidimento delle facoltà date alla Confederazione e potrebbe impedire l'adozione magari proprio di quelle misure che domani si riveleranno funzionalissime ma che oggi sono imprevedibili. Anche per questo punto giova lasciare alla legislazione applicativa la cura di regolare i particolari secondo le necessità del momento.

Ci sembra superfluo di prevedere un disposto inteso a prevenire una ipotetica ingerenza della Confederazione nel settore della libertà d'insegnamento e di studio. Questa libertà non è stata mai, in Svizzera, revocata minimamente in dubbio, essa è così profondamente radicata che non abbisogna d'una protezione costituzionale specifica. E potrebbe del resto essere garantita solo da un articolo costituzionale particolare, una sem-

plice disposizione secondaria inclusa nel nostro articolo 27 *quater* non potendo ovviamente bastare.

Preferiamo anche lasciare «istituzioni cantonali» al plurale; metterle al singolare non avrebbe l'effetto contenutistico desiderato e costituirebbe, dal punto di vista della forma linguistica, una brutta ambiguità.

*Terzo capoverso:* Non crediamo che una disposizione costituzionale debba prescrivere l'obbligo di consultare le organizzazioni economiche centrali e quelle scolastiche per l'elaborazione delle norme esecutive. Siccome l'intervento della Confederazione nel campo delle borse interessa, in primo luogo, i Cantoni, titolari della sovranità scolastica, appare sufficiente garantire a questi ultimi il diritto d'essere consultati. Con ciò non intendiamo affatto svalutare a priori i preavvisi di quelle organizzazioni ed anzi ci dichiariamo sin d'ora disposti ad allargare la consultazione, quando appaia utile, oltre la cerchia dei Cantoni, ma stimiamo che non si debba configurare quest'intenzione come un vero obbligo costituzionale. Sarebbe inoltre una norma priva di effettiva giustificazione che finirebbe per complicare l'ulteriore elaborazione delle leggi.

Il testo che noi proponiamo come nuovo articolo 27 *quater* resta dunque quello del nostro disegno di massima, recato poco più sopra. Esso è il seguente:

#### Art. 27 *quater*

La Confederazione può sussidiare le spese cagionate ai Cantoni dall'assegnazione di borse di studio o di altri aiuti finanziari per l'istruzione.

Inoltre, essa può, a complemento delle istituzioni cantonali, prendere o appoggiare provvedimenti intesi al promovimento dell'istruzione per mezzo di borse di studio o altri aiuti finanziari.

Le disposizioni esecutive sono emanate in forma di legge federale o di decreto federale di obbligatorietà generale. I Cantoni sono preventivamente consultati.

### 2. *La portata dell'articolo costituzionale*

Il nuovo articolo appresterà l'adeguato fondamento costituzionale per una vasta legislazione intesa a potenziare di molto i provvedimenti d'incremento alla formazione dei giovani. All'uopo, solo due settori (formazione professionale e formazione agricola) sono compiutamente strutturati: infatti l'articolo costituzionale 34 *ter*, capoverso 1, lett. *g*, dà alla Confederazione la facoltà di legiferare sulla formazione professionale nell'industria, le arti e mestieri, il commercio, l'agricoltura e l'economia domestica, il che implica evidentemente il potere di favorire, mediante borse di studio od altri aiuti, l'istruzione dei giovani in questi campi, ciò che è stato fatto mediante la legge sulla formazione professionale e, in misura minore, mediante quella sull'agricoltura. Ne consegue che l'ordinamento fondato sul nuovo articolo 27 *quater*, potrà tralasciare questi settori già adeguatamente coperti dalle due leggi citate; per contro il nuovo articolo 27 *quater* è indispensabile ove s'intenda completare il sistema delle

borse e degli altri aiuti di studio, in tutti gli ulteriori settori. L'efficacia non è dubbia; con un miglior sistema di borse e d'aiuti finanziari il numero dei giovani che si avvieranno agli studi liceali ed universitari sarà ben maggiore dell'attuale. Occorrerà badare non solo al numero ma anche alla capacità degli studenti. Non si può dire, già ora, come la Confederazione intenderà usare la sua nuova competenza; occorrerà consultare, al più presto possibile, i Cantoni, le organizzazioni economiche centrali e quelle del mondo scolastico e solo dopo queste consultazioni le linee dell'azione futura si preciseranno nei loro particolari: indicarle già ora sarebbe proprio prematuro.

Limitandoci alle vedute che abbiamo in materia oggi, possiamo asserire che i provvedimenti federali s'incentreranno probabilmente sull'attribuzione di sussidi ai Cantoni per le loro spese in borse di studio ed altri aiuti all'istruzione. Già attualmente buon numero di Cantoni hanno regolato secondo concetti moderni la pratica delle borse di studio. Ma altri Cantoni si trovano in una situazione finanziaria tale che non consente loro di adibire somme sufficienti all'incremento degli studi. Ne risultano, per i potenziali beneficiari di borse, disuguaglianze stridenti da Cantone a Cantone. Un'inchiesta del Dipartimento federale dell'interno sulle spese dei diversi Cantoni nel 1961, ha dimostrato che gli stanziamenti per le borse e gli altri aiuti vanno da un minimo di 24 ct. a un massimo di fr. 6,10 per abitante. La media svizzera si situa a fr. 1,90. Orbene i sussidi federali dovrebbero concorrere a moderare queste differenze. I particolari dovranno, va da sé, essere adeguatamente discussi con i Cantoni e tenendo presente che l'apporto federale non deve configurarsi come una misura di sgravio dei bilanci cantonali, ma bensì come una misura completa e stimolante. Per questo la capacità finanziaria dei Cantoni assumerà una funzione determinante.

Noi reputeremmo assai buono un sistema il quale prevedesse la determinazione d'un ammontare normale per le borse, secondo i diversi costi di studi e tenuto conto della capacità finanziaria del Cantone, e l'attribuzione di un sussidio federale, pure calcolato in funzione della capacità finanziaria, per la somma che supera quell'ammontare: così, per esempio, se supponiamo che l'ammontare normale d'una borsa universitaria è fissato dalla Confederazione, per un determinato Cantone, a 1000 fr. e l'aliquota del sussidio federale al 60%, quel Cantone avrebbe modo di raddoppiare la borsa pagando un supplemento di soli 400 fr. Questo metodo lascerebbe interamente ai Cantoni la cura d'esaminare le domande, cosicché la loro competenza nel settore delle borse di studio rimarrebbe intatta. Il sussidio federale verrebbe calcolato ogni anno in base ad un semplice rendiconto.

Si pensava all'inizio di conferire i sussidi federali solo per le borse di studi in favore degli universitari, ma numerosi preavvisi sottolinearono l'opportunità dei sussidi federali anche per le borse a favore dei

liceali. Stante le ragioni addotte, converrà esaminare la questione molto accuratamente: ad una soluzione positiva inviterebbe il fatto che la Confederazione sostiene già la formazione degli apprendisti, i quali cadono nelle stesse classi d'età, e che gli studi liceali altro non sono se non l'avviamento verso quelli universitari. Tuttavia molte cerchie restano dell'opinione che la Confederazione dovrebbe limitarsi a sussidiare gli sforzi fatti in pro degli universitari.

Quanto ai sussidi federali per gli altri provvedimenti d'incoraggiamento agli studi, è proprio prematuro avviare ora la discussione; occorre attendere che i bisogni concreti, puntualizzandosi vieppiù, vengano a dettare, in certo qual modo, le direttive di soluzione.

Tra le misure adottabili in virtù del secondo capoverso, il primo posto spetterà all'istituzione d'una cassa svizzera di mutui di studio: abbiamo visto sopra che essa è stata fortemente raccomandata da diversi enti. Contrasta stranamente con questo favore la poca importanza che nella pratica — come ha rilevato l'inchiesta del Dipartimento nel 1961 — assume il mutuo di studio: mentre nell'insieme delle spese cantonali d'incremento agli studi (12 milioni nel 1961) le borse incidevano per 10,34 milioni, e cioè per l'86,25%, i mutui incidevano appena per 1,65 milione, e cioè per il 13,75%. Considerando i beneficiari s'ottiene il quadro seguente: su un totale di 21.100, i borsisti rappresentano il 93,4% ed i mutuatari solo il 6,6%. Se poi consideriamo queste cifre al lume dell'incremento agli studi (12 milioni nel 1961) le borse incidevano per 10,34 la necessità d'istituire una cassa svizzera dei mutui di studio, implicante un assai vasto apparato amministrativo, finisce per apparire molto dubbia. Comunque il problema va studiato più attentamente. Va notato, di passata, che buona parte del favore suscitato dall'istituzione della cassa dei mutui, era dovuta al fatto che sembrava una misura immediatamente adottabile della Confederazione, anche prima d'ogni revisione costituzionale. Abbiamo visto, più sopra, che tale premessa era in realtà erronea.

Altra misura federale sarebbe l'aiuto finanziario ai giovani Svizzeri dell'estero, inteso a consentir loro di frequentare le scuole in Patria. Su questa direttiva lavora già l'Associazione per l'istruzione degli Svizzeri all'estero, fondata proprio quest'anno dalla Segreteria degli Svizzeri all'estero di Nuova Società Elvetica, da «Pro Juventute» e dal «Soccorso agli Svizzeri». L'Associazione sostituisce la vecchia «Conferenza per il soccorso ai rimpatriati» ed ha lo scopo d'informare i giovani Svizzeri all'estero circa le possibilità di studio in Patria, nonché, in caso di necessità, di accordare borse ai giovani particolarmente capaci. Essa ha attribuito, sinora, 26 borse per differenti cicli di studi e riceve un sussidio federale (90 000 franchi per il 1962) attinto da un credito del Dipartimento politico. È facile inferire che l'Associazione potrebbe agevolmente, grazie ad un sussidio federale aumentato, tramutarsi in un vero Ufficio centrale d'aiuto all'istruzione per gli Svizzeri all'estero, rendendo così superfluo un inter-

vento federale diretto — le misure prese a tutt'oggi dai Cantoni risultano troppo inadeguate.

Resta la questione degli aiuti ai superdotati, di cui è fatto cenno nelle direttive per la riorganizzazione dei provvedimenti intesi ad assicurare un adeguato rinnovo della popolazione scolastica nelle discipline universitarie e tecniche (cfr. sopra, cap. B, n. 3, lett. c). Nella Repubblica federale di Germania è la *Studienstiftung des Deutschen Volkes* che provvede, e con ottimo successo, a questo compito, attribuendo delle borse di studio a giovani le cui capacità intellettuali si situano nettamente al di sopra della media.

Agli enti d'interesse nazionale, che hanno per scopo l'attribuzione di borse di studio, potranno naturalmente essere dati dei sussidi federali, qualora le circostanze dovessero mostrare che un aiuto particolare della Confederazione risulta veramente giustificato.

Tutti i possibili provvedimenti, elencati sopra a titolo d'esempio, sembrano degni d'interesse.

Quanto al terzo capoverso del nuovo articolo proposto, notiamo che la prima frase sabilisce l'obbligo di emanare le disposizioni esecutive unicamente in forma di atti legislativi sui quali può essere chiesta la votazione popolare (art. 89, cpv. 2, e 89 bis, cpv. 2, Cost.). Spetta alla legge del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i consigli (art. 5 e 6) di indicare, per ogni singolo caso, se occorra la forma della legge o quella del decreto di obbligatorietà generale; l'articolo 7 di detta legge resta riservato.

### 3. Osservazioni finali

Il miglioramento del regime delle borse, per quanto importante ai fini dell'incremento della formazione di nuovi quadri, non risolve evidentemente il problema nella sua totalità: resta pur sempre che, in primo luogo, le riserve di giovani dotati sono limitate dalla natura stessa — la percentuale d'idonei al curriculum universitario è relativamente bassa —, che, in secondo luogo, buona parte di quei giovani è sviata dagli studi a cagione delle agevoli ed abbondanti possibilità di guadagno (cfr. cap. B, n. 1) le quali, in questi nostri periodi d'ipercongiuntura, s'offrono allettanti anche al giovane privo di formazione universitaria e che, in terzo luogo, altri fattori particolari impediscono pur sempre la piena attuazione degli studi superiori, quali la mancanza della perseveranza necessaria, la necessità di assumere l'esercizio dell'azienda paterna, ecc.

Tuttavia vi sono alcuni mezzi che consentono di ridurre gli effetti dell'uno o dell'altro degli ostacoli summenzionati; il principale di tali mezzi è l'incoraggiamento delle « vocazioni tardive » e cioè un sistema di agevolazioni inteso a rendere possibile, a persone già inserite nella vita attiva, la ripresa degli studi sino al conseguimento dei gradi universitari. Il Dipartimento federale dell'interno in collaborazione con la Conferenza

dei direttori cantonali della pubblica educazione, esamina attualmente questo problema, che era stato sollevato in Consiglio nazionale, il 27 settembre 1961, dal postulato Haller. Già da più parti erano state fatte delle proposte di modifica del regolamento di maturità, segnatamente dal postulato Vaterlaus (Consiglio degli Stati, 27 aprile 1959), nell'intento di assicurare meglio il rinnovo delle popolazioni universitarie. Pure queste proposte sono allo studio della suddetta Conferenza.

Ma premessa assoluta di tutti gli sforzi per agevolare l'accesso agli studi è l'aumento della capienza della nostra attrezzatura scolastica. Per quanto concerne le scuole superiori abbiamo già menzionato l'urgenza d'ingrandire il Politecnico federale, nonché i lavori della commissione peritale per lo studio d'un adeguato aiuto alle Università, i quali si concluderanno prossimamente con un rapporto sulla situazione ed i bisogni delle Università, corredato di proposte per un eventuale sussidio federale. Per quanto concerne le scuole di grado inferiore, occorre curare l'ingrandimento di quelle che preparano all'esame di maturità, così che la capienza sia portata al livello delle nuove possibilità d'accesso a queste scuole, che sono, non si deve dimenticarlo, il principale approccio alla carriera universitaria. Con l'aumento della capienza di questo gruppo di istituti scolastici occorrerà curare anche il decentramento delle singole scuole, così da ridurre al massimo le necessità di trasferimento dei giovani e le spese d'alloggio, vitto e viaggio che ne risultano.

Parallelamente a questi sforzi verrà sviluppato l'orientamento professionale.

Ai Cantoni, sovrani in materia d'istruzione e d'educazione, sarà riservata una funzione centrale in questo complesso d'attività intese ad incrementare la formazione dei nuovi quadri: la sovranità cantonale, così importante per il mantenimento della nostra pluralità culturale e spirituale, non deve essere punto debilitata; l'aiuto della Confederazione si configurerà pertanto come mera azione sussidiaria, ancorchè non rifintabile quando risponda ad una patente necessità.

Fondandoci su queste considerazioni, ci onoriamo di raccomandarvi l'accettazione del disegno di decreto qui allegato.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'assicurazione della nostra alta considerazione.

Berna, 29 novembre 1962.

In nome del Consiglio federale svizzero,  
 Il Presidente della Confederazione: **P. Chaudet.**  
 Il Cancelliere della Confederazione: **Ch. Oser.**

**MESSAGGIO del Consiglio federale all'Assemblea federale per l'inserimento nella  
Costituzione di un articolo 27 quater sulle borse di studio e altri aiuti finanziari per  
l'istruzione (Del 29 novembre 1962)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1962
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8610
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.12.1962
Date	
Data	
Seite	1761-1787
Page	
Pagina	
Ref. No	10 154 465

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.