



21.068

Messaggio sulla revisione totale della legge federale concernente il sussidio alla Scuola cantonale di lingua francese in Berna

del 24 novembre 2021

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di revisione totale della legge federale concernente il sussidio alla Scuola cantonale di lingua francese in Berna.

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

24 novembre 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Dal 1960 la Confederazione sostiene la Scuola cantonale di lingua francese di Berna (ECLF) per consentire ai figli dei suoi impiegati e degli impiegati francofoni che lavorano nelle organizzazioni che rientrano nella sua sfera d'interesse di essere scolarizzati in francese a Berna secondo il sistema svizzero (Plan d'études romand). La legge in vigore, datata 1981, deve essere aggiornata. Il disegno semplifica la previsione dei costi e la pianificazione del preventivo da parte della Confederazione. Con la revisione totale della legge la Confederazione conferma il proprio sostegno finanziario all'ECLF nonché il suo status di datore di lavoro attrattivo e plurilingue, sottolineando l'importanza di un'equa rappresentanza delle comunità linguistiche nell'Amministrazione federale e nella Città di Berna.

Contesto

Trattandosi di una scuola dell'obbligo finanziata congiuntamente dalla Confederazione e dal Cantone di Berna, la Scuola cantonale di lingua francese di Berna (ECLF) rappresenta un'eccezione all'interno del sistema scolastico svizzero. L'insegnamento, infatti, viene impartito in lingua francese in una regione germanofona seguendo il Plan d'études romand (PER) fino al livello secondario I.

Dal 1960 la Confederazione finanzia l'ECLF tramite un sussidio versato al Cantone di Berna, responsabile della scuola. L'intento è quello di permettere agli impiegati dell'Amministrazione federale e delle organizzazioni che rientrano nella sfera d'interesse della Confederazione di scolarizzare i loro figli in francese a Berna secondo il sistema svizzero.

La legge federale concernente il sussidio all'ECFL, che risale al 1981, non è più conforme né alle disposizioni federali né alla prassi attuale in materia di sussidi e comporta dei rischi finanziari per la Confederazione. Deve pertanto essere sottoposta a una revisione totale. Inoltre, si fonda su un articolo costituzionale che è stato abrogato. Il disegno intende colmare queste lacune.

Con le modifiche apportate il nostro Collegio intende mettere in risalto lo status di datore di lavoro plurilingue della Confederazione e garantire un'adeguata rappresentanza degli impiegati non germanofoni nelle organizzazioni che rientrano nella sfera d'interesse della Confederazione. Inoltre, coglie l'occasione per sottolineare quanto sia importante garantire alle comunità linguistiche un'equa rappresentanza nell'Amministrazione federale e a Berna in quanto Città federale. In questo modo la Confederazione contribuisce alla comprensione reciproca tra le comunità linguistiche.

Contenuto del disegno di revisione

Il disegno di revisione totale della legge in vigore disciplina lo scopo, le modalità di calcolo e la procedura per la concessione degli aiuti finanziari al Cantone di Berna a favore dell'ECLF. Non apporta cambiamenti sostanziali né nella ripartizione dei compiti né per quanto riguarda l'importo dei contributi. In compenso, consente alla Confederazione di pianificare con maggiore sicurezza i fondi del preventivo e di confermare il proprio impegno a favore dell'ECLF.

Messaggio

1 Contesto

I rapporti tra la Scuola cantonale di lingua francese di Berna (ECLF) e la Confederazione sono iniziati molto tempo fa. I messaggi del 3 luglio 1959¹, del 14 maggio 1969² e del 12 novembre 1980³ ripercorrono la nascita della scuola, il suo sviluppo e l'origine del sostegno finanziario federale. Il presente messaggio racconta per sommi capi la storia dell'ECLF, descrive le novità delle norme federali in materia di sussidi e mette l'accento sull'importanza di favorire una presenza equilibrata delle comunità linguistiche nell'Amministrazione federale e nella città di Berna.

La scuola privata fondata dalla «Société des amis de l'école de langue française» iniziò l'attività didattica nel 1944 con diverse finalità, tra cui quella di consentire agli impiegati della Confederazione di scolarizzare i loro figli in francese a Berna. La scuola dipendeva in larga parte dalle donazioni di alcuni Comuni e aziende della Svizzera romanda e dovette far fronte fin dall'inizio ad alcune difficoltà economiche. Alla fine degli anni Cinquanta si pensò di chiedere un finanziamento pubblico. La città, la Confederazione e il Cantone presero in considerazione diverse ipotesi, tra cui il versamento di un'indennità linguistica agli impiegati francofoni della Confederazione a Berna, la trasformazione della scuola da privata a pubblica e il finanziamento diretto della scuola. Poiché la città e il Cantone di Berna rifiutarono la creazione di una scuola pubblica, si decise di istituire una fondazione privata finanziata dalla Confederazione, dal Cantone e dalla città. Questa soluzione offriva a tutti i soggetti coinvolti la possibilità di creare le condizioni quadro ideali per incentivare gli impiegati francofoni a stabilirsi a Berna. Avendo perciò garantito la presenza di una buona offerta scolastica per i figli degli impiegati francofoni residenti a Berna, la Confederazione colse l'occasione per finanziare direttamente la fondazione privata. È per questo che dal 1960 la Confederazione versa un sussidio annuo per i costi d'esercizio della Scuola cantonale di lingua francese di Berna. In passato il sussidio federale era calcolato in funzione di un importo annuo per ogni alunno figlio di impiegati francofoni della Confederazione o delle organizzazioni che rientrano nella sfera d'interesse della Confederazione.

Nel 1979 il Gran Consiglio del Cantone di Berna approvò il cambio di nome dell'istituto in Scuola cantonale di lingua francese di Berna (ECLF). Da allora in poi la scuola sarebbe stata soggetta alla legislazione cantonale bernese sotto il profilo del personale docente, del piano di studi, dell'ammissione e della promozione. L'ECLF rappresenta un'eccezione all'interno del sistema scolastico svizzero e bernese in particolare. È infatti l'unica scuola dell'obbligo gestita direttamente dal Cantone. Poiché tutte le altre scuole dell'obbligo sono comunali, secondo il principio di territorialità, la lingua ufficiale del Comune è anche la lingua d'insegnamento e si applica il piano di studio

1 FF 1959 II 25

2 FF 1969 I 1070

3 FF 1981 I 1

della regione linguistica corrispondente. Siccome nella città di Berna la lingua d'insegnamento è il tedesco, le lezioni si svolgono secondo il *Lehrplan 21* (piano di studio dei Cantoni germanofoni). Nell'ECLF, invece, la didattica è in francese e segue il *Plan d'études romand* (PER) fino al livello secondario I.

Nel corso degli anni l'espansione dell'Amministrazione federale ha fatto aumentare la domanda di personale francofono. Se nel biennio 1957/1958 i figli degli impiegati federali erano il 55 per cento degli alunni iscritti alla scuola, nel 1981 erano diventati il 58,6 per cento. Nel 2019 è stata registrata una percentuale del 46 per cento.

Tabella 1

Evoluzione in percentuale del numero di alunni dell'ECLF i cui genitori lavorano alla Confederazione o in un'organizzazione che rientra nella sfera d'interesse della Confederazione.

	1957/58	1981/82	2019/20
Confederazione		50,4	17
Organizzazioni che rientrano nella sfera d'interesse della Confederazione		8,2	29
Totale	55	58,6	46

Con l'aumento del numero di alunni è emersa anche la necessità di dotare la scuola di un'infrastruttura adeguata. In virtù della legge federale del 19 giugno 1981⁴ concernente il sussidio alla Scuola cantonale di lingua francese in Berna, nel 1981 la Confederazione si impegnò a versare alla scuola un sussidio annuo pari al 25 per cento dei costi d'esercizio. Inoltre, accettò di versare, in via eccezionale, un sussidio unico pari al 40 per cento dei costi di costruzione e allestimento di un nuovo edificio scolastico. Le stesse disposizioni furono riprese nella convenzione del 2 giugno 1982⁵ tra il Cantone di Berna, la Confederazione Svizzera, la Società della Scuola di lingua francese di Berna e la fondazione omonima.

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Sebbene le questioni scolastiche siano di competenza dei Cantoni, che devono anche farsi carico dei costi, il sostegno finanziario alla scuola è giustificato sia da motivi storici sia alla luce dell'elevata percentuale di alunni i cui genitori lavorano alla Confederazione o in un'organizzazione che rientra nella sfera d'interesse della Confederazione. Di conseguenza, il mantenimento del sussidio è nell'interesse della Confederazione e della sua politica in materia di personale. Si tratta di un aiuto finanziario ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 della legge del 5 ottobre 1990⁶ sui sussidi (LSu).

⁴ RU 1982 1461

⁵ FF 1981 I 1

⁶ RS 616.1

La legge vigente deve essere aggiornata in quanto non più conforme alle prescrizioni in materia di sussidi, che prevedono di vincolare le prestazioni al volume dei crediti approvati dal Parlamento e di stabilire delle aliquote massime (art. 7 lett. h LSu). Inoltre, la legge comporta dei rischi finanziari per la Confederazione e si fonda su un articolo della vecchia Costituzione federale del 29 maggio 1874. Il presente disegno intende colmare queste lacune.

Inoltre, con la revisione totale della legge la Confederazione intende sottolineare ancora più chiaramente il suo impegno e la sua volontà di sostenere i principi alla base di un'equa rappresentanza delle comunità linguistiche nell'Amministrazione federale e nella città di Berna, contribuendo così alla comprensione reciproca tra le comunità linguistiche. Questi principi figurano tra gli obiettivi della nuova legge.

1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta

Il finanziamento dell'ECLF è la colonna portante del disegno di revisione. Era infatti necessario trovare una nuova modalità di calcolo del sussidio che permettesse alla scuola di proseguire normalmente la propria attività riuscendo a coprire i costi e, al tempo stesso, fare in modo che il finanziamento non comportasse rischi finanziari per la Confederazione.

Dal 1960 al 1979 il sussidio è stato calcolato in funzione dei costi medi per alunno e del numero di figli di impiegati francofoni della Confederazione iscritti alla scuola. Il sussidio federale, abrogato nel 1969, copriva fino al 50 per cento dei costi e arrivava fino a un massimo di 600 franchi ad alunno. Quando nel 1979 il Cantone di Berna assunse il ruolo di ente responsabile della scuola, la Confederazione copriva circa il 23 per cento dei costi d'esercizio dell'ECLF. Con l'adozione della legge federale del 19 giugno 1981 concernente il sussidio alla Scuola cantonale di lingua francese in Berna i sussidi federali furono portati al 25 per cento dei costi d'esercizio e fu stabilito un sussidio unico pari al 40 per cento dei costi di costruzione e allestimento di un nuovo edificio scolastico. Dal 1982 la Confederazione contribuisce ai costi d'esercizio della scuola nella misura del 25 per cento.

Il disegno di legge stabilisce il contributo sotto forma di importo massimo così come le modalità di calcolo. In particolare, i contributi della Confederazione coprono al massimo il 25 per cento dei costi d'esercizio annuali computabili dell'ECLF. *Ceteris paribus*, l'importo del contributo federale dovrebbe continuare ad aumentare toccando quota 1,3 milioni di franchi all'anno, rimanendo entro i limiti degli importi versati negli ultimi anni (cfr. tabella 2). Inoltre, vengono definiti in maniera esaustiva i costi d'esercizio, che escludono eventuali costi di costruzione (cfr. commento all'art. 4).

Tabella 2

Evoluzione del contributo federale, 2012–2020.

Anno	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Importo versato	1 051 000	1 081 800	1 082 800	1 086 900	1 082 000	1 093 200	1 071 400	1 293 900	1 329 584

Fonte: Consuntivo

La nuova modalità di calcolo assicura un’ottima pianificazione finanziaria. Da un lato, infatti, si è scelto di calcolare il contributo in funzione della media dei costi d’esercizio computabili dell’ECLF degli ultimi quattro esercizi invece che in base ai costi effettivi dell’anno in questione, evitando così forti oscillazioni da un anno all’altro e permettendo una migliore gestione di eventuali sensibili incrementi dei costi a carico della scuola. Dall’altro, il contributo annuo è dato dal rapporto tra il numero degli alunni i cui genitori lavorano nell’Amministrazione federale o in un’organizzazione che rientra nella sfera d’interesse della Confederazione e il totale degli alunni dell’ECLF. La proposta alternativa, basata sulla media del numero di iscritti, è stata scartata in quanto tale numero si mantiene relativamente stabile nel tempo. Inoltre, la nuova legge specifica che ogni anno entro il 28 febbraio il Cantone deve inviare alla Confederazione il piano finanziario della scuola per l’anno in corso e per i tre anni successivi; questa misura permette di stimare in maniera più precisa i costi dell’ECLF e agevola la pianificazione finanziaria della Confederazione.

Poiché il Cantone si è opposto all’utilizzo del termine «aiuto finanziario», si è trovato un compromesso scegliendo il termine «contributo». Per la Confederazione la nozione di «contributo», che compare nel titolo e nel testo della nuova legge, ha lo stesso significato di «aiuto finanziario» ai sensi dell’articolo 3 capoverso 1 LSu.

Un secondo punto importante affrontato nella revisione è il miglioramento della governance. La Confederazione desidera infatti intensificare la collaborazione con il Cantone di Berna, motivo per il quale l’articolo 4 capoverso 3 della nuova legge stabilisce che la Confederazione (rappresentata dalla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l’innovazione [SEFRI]) e il Cantone si consultano regolarmente sulle attività presenti e future della scuola nonché sulla sua situazione finanziaria. Queste informazioni consentiranno alla Confederazione di definire meglio l’importo del contributo. Nel disegno di legge viene quindi mantenuta, e addirittura esplicitata, una forma di collaborazione a più livelli incentrata sui temi principali della scuola.

Grazie al nuovo meccanismo di calcolo del sussidio federale è possibile migliorare la governance e pianificare in maniera adeguata il preventivo della Confederazione nell’ambito dei processi ordinari di preventivazione.

Il terzo punto importante riguarda la promozione del plurilinguismo e della diversità tra gli impiegati federali. Dal punto di vista della politica in materia di personale è nell’interesse della Confederazione disporre di dipendenti che rappresentino tutte le aree culturali della Svizzera. Questo aspetto, assente nella legge in vigore, è stato inserito nell’articolo 1 capoverso 2 lettera b del disegno di revisione. L’articolo 1, che descrive lo scopo della legge, afferma chiaramente che i contributi sono finalizzati, tra l’altro, ad aumentare l’attrattiva della Confederazione in quanto datore di lavoro

plurilingue. Nell'ambito della consultazione diversi Cantoni e organizzazioni hanno chiesto di formulare il concetto di plurilinguismo in maniera più ampia (cfr. in proposito il n. 2.2).

Per garantire una formulazione che tenesse conto di una visione più estesa di plurilinguismo e di diversità, la nuova legge prevede l'aggiunta di una lettera dal seguente tenore: i contributi perseguono lo scopo di favorire un'equa rappresentanza delle comunità linguistiche nell'Amministrazione federale e nella Città federale e di contribuire alla comprensione tra le comunità linguistiche.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

Il disegno non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020⁷ sul programma di legislatura 2019–2023, né nel decreto federale del 21 settembre 2020⁸ sul programma di legislatura 2019–2023. Il presente disegno riguarda essenzialmente il proseguimento di un compito ed esprime la volontà di instaurare una politica del personale all'insegna del plurilinguismo.

Il disegno è incluso nel piano finanziario⁹.

1.4 Stralcio di interventi parlamentari

La revisione totale della legge non riguarda alcun intervento parlamentare.

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

La revisione totale della legge è stata oggetto di una procedura di consultazione svolta dal 20 gennaio 2021 al 23 aprile 2021. L'avvio della procedura di consultazione è stato annunciato nel Foglio federale il 28 gennaio 2021¹⁰. Sono pervenuti 36 pareri (24 Cantoni, 2 partiti, 1 associazione mantello nazionale dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, 3 associazioni mantello nazionali dell'economia e 6 organizzazioni non interpellate direttamente).

⁷ FF 2020 1565

⁸ FF 2020 1695

⁹ Preventivo 2021 con PICF 2022–2024, vol. 2B.

¹⁰ FF 2021 110

2.1 Sintesi dei risultati della procedura di consultazione

I pareri espressi dai Cantoni e dalle organizzazioni nell'ambito della consultazione sono raggruppati per categorie all'interno del «Rapporto sui risultati della consultazione»¹¹. Il presente numero contiene una sintesi di questi pareri e presenta le quattro critiche principali mosse al progetto nonché le varie implicazioni.

Nel complesso, numerosi partecipanti valutano positivamente la normativa proposta e molti di essi sono favorevoli all'adeguamento al diritto in materia di sussidi, poiché la nuova legge garantisce una maggiore sicurezza per quanto riguarda il processo di preventivazione. Inoltre, un gran numero di partecipanti approva il fatto che la Confederazione finanzia una scuola francofona a Berna per i suoi impiegati e per gli impiegati delle organizzazioni che rientrano nella sua sfera d'interesse e ritengono che ciò aumenti la sua attrattiva in quanto datore di lavoro. Altri, invece, pensano che una scuola non finanziata dal Comune e non conforme al principio di territorialità delle lingue sia incompatibile con il sistema ma comprendono e accettano la sua funzione storica.

Il Cantone di Berna, principale interessato, ha avuto modo di pronunciarsi in maniera formale e informale durante il processo legislativo. All'inizio vi sono state delle divergenze per quanto riguarda la responsabilità condivisa dell'ECLF tra Confederazione e Cantone nonché sugli articoli 2 e 4 relativi all'importo e al calcolo del contributo federale. Tuttavia, durante la consultazione, il Cantone si è focalizzato maggiormente su altri aspetti, quali i principi di governance (cfr. 2.1.1), la questione del plurilinguismo (cfr. 2.1.2) e la terminologia impiegata. In particolare, desiderava che fosse utilizzato il termine «indennità» al posto di «aiuto finanziario» poiché ritiene che rispecchi meglio il concetto della responsabilità condivisa (cfr. anche rapporto sui risultati della consultazione).

I partecipanti hanno formulato critiche in merito a diversi punti, quattro dei quali sono presentati qui di seguito.

2.1.1 Collaborazione tra la Confederazione e il Cantone di Berna per l'ECLF

Diversi Cantoni latini e alcune organizzazioni sottolineano che storicamente l'ECLF è sempre stata gestita insieme dalla Confederazione e dal Cantone di Berna. Per le loro considerazioni si basano sul messaggio del 12 novembre 1980¹² concernente il sussidio alla Scuola cantonale di lingua francese in Berna che, ripercorrendo la storia dell'ECLF, indica la partecipazione di diversi soggetti alla fondazione della scuola¹³.

¹¹ I pareri sono consultabili sul sito della SEFRI: www.sbf.admin.ch > Formazione > Spazio formativo svizzero > Cooperazione tra Confederazione e Cantoni in materia di formazione > Basi comuni > Consultazione.

¹² FF 1981 I 1

¹³ FF 1981 I 1, in particolare pag. 3: «Nonostante l'insuccesso di diverse iniziative intese a conseguire un sostegno finanziario dalla città e dal Cantone di Berna, come anche dalla Confederazione, la scuola, fondata da una società di diritto privato, la «Société des amis de l'école de langue française» riusciva ad aprire una prima classe con 25 alunni nell'aprile del 1944.».

Fanno inoltre notare che la Confederazione è rappresentata nella commissione scolastica dell'ECLF con due membri permanenti.

Gli stessi Cantoni e organizzazioni interpretano la revisione della legge come un tentativo della Confederazione di sottrarsi alla co-responsabilità della scuola. Chiedono quindi alla Confederazione di riaffermare il proprio impegno nel testo di legge, senza tuttavia specificare in che modo. Secondo loro, in caso contrario lo Stato invierebbe un segnale negativo e lo status di Berna come Città federale ne uscirebbe indebolito. Infine, chiedono alla Confederazione di mantenere la sua presenza nella commissione scolastica dell'ECLF.

2.1.2 Plurilinguismo

Diversi Cantoni sottolineano il ruolo esemplare della scuola nella promozione degli scambi e della comprensione tra le comunità linguistiche. Secondo alcuni il progetto tiene conto in maniera adeguata della necessità di sostenere la diversità e il plurilinguismo, mentre altri ritengono che la Confederazione debba affermare questo principio in maniera più esplicita. Alcuni pareri poi mettono l'accento sul valore simbolico della politica plurilingue. Vengono citati più volte l'articolo 70 della Costituzione federale (Cost.)¹⁴, la legge del 5 ottobre 2007¹⁵ sulle lingue (LLing) e il Messaggio del 26 febbraio 2020¹⁶ sulla cultura 2021–2024 ma non viene chiesto di inserire un riferimento nel testo normativo. Soltanto il Cantone di Berna chiede esplicitamente che la legge si fondi sulla politica linguistica (art. 70 Cost.).

2.1.3 Disparità di trattamento

Un esiguo numero di partecipanti solleva la questione della disparità di trattamento. Innanzitutto, vi sarebbe una disparità tra gli impiegati francofoni della Confederazione e delle organizzazioni che rientrano nella sua sfera d'interesse e quelli che lavorano nelle aziende bernesi, i cui figli non possono accedere all'ECLF. Una seconda forma di discriminazione colpisce gli impiegati della Confederazione che risiedono in un'altra città in cui ha sede un ufficio o un servizio federale (p. es. San Gallo, Bellinzona, Neuchâtel o Losanna) e che non possono iscrivere i loro figli in una scuola finanziata dalla Confederazione. Inoltre, poiché solo Berna dispone di un'offerta didattica come quella dell'ECLF, gli altri Cantoni dove sono ubicati altri servizi federali sarebbero in posizione di svantaggio. Infine, un partecipante sostiene che vi sia disparità di trattamento tra le minoranze linguistiche, dal momento che gli italofoeni non hanno una scuola italofoena a Berna.

Alla luce di queste riflessioni, un numero ristretto di partecipanti propone di respingere il progetto e di abrogare la legge in vigore, mentre altri ritengono che sarebbe

¹⁴ RS 101

¹⁵ RS 441.1

¹⁶ FF 2020 2813

necessario aprire nuove scuole in altre città e offrire una scolarizzazione in altre lingue nazionali.

2.1.4 Una legge anacronistica

Alcuni partecipanti ritengono che il progetto debba essere respinto e che la legge in vigore vada abrogata in quanto anacronistica. Secondo loro, infatti, oggi la mobilità permette ai figli degli impiegati della Confederazione di utilizzare i mezzi di trasporto pubblici per recarsi in una città francofona vicina a Berna in cui è possibile frequentare la scuola dell'obbligo in francese secondo il *Plan d'études romand* (PER). Altri pensano che la competenza in materia di istruzione obbligatoria debba rimanere cantonale e che l'ECLF non debba essere finanziata dalla Confederazione. Infine, due partecipanti affermano che le sovvenzioni federali versate al Cantone di Berna tramite la perequazione finanziaria rappresentano un finanziamento sufficiente.

2.2 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

La procedura di consultazione ha evidenziato alcuni punti non del tutto esplicitati nella revisione totale e ha permesso di chiarire le esigenze e le aspettative dei partecipanti.

I pareri pervenuti vanno dalle proposte di respingere il progetto e abrogare la legge attuale alle richieste di inserire modifiche lievi o sostanziali fino all'accettazione totale del testo. Ad ogni modo, si riscontra una chiara tendenza verso l'approvazione. Le modifiche apportate in seguito alla consultazione dovrebbero incontrare il favore della maggioranza dei partecipanti che hanno espresso un parere negativo, compreso il Cantone di Berna.

I quattro punti che hanno dato adito a diverse critiche, illustrati nel numero 2.1, sono stati esaminati e se opportuno integrati nella nuova versione del progetto.

2.2.1 Collaborazione tra Confederazione e Cantone per l'ECLF

Con la revisione della legge vigente la Confederazione sottolinea la sua volontà di continuare a versare contributi a favore dell'ECLF, volontà già affermata dal Consiglio federale nel febbraio del 2019 (cfr. n. 6.2).

Per esplicitare la continuità della collaborazione tra Confederazione e Cantone di Berna, l'articolo 4 è stato completato con il capoverso 3: «La Confederazione, rappresentata dalla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione, e il Cantone di Berna si consultano regolarmente per raccogliere tutti gli elementi necessari al fine di definire l'importo del contributo federale». Lo scopo principale di queste consultazioni è avere una visione chiara delle esigenze finanziarie della scuola e delle disponibilità economiche del Cantone e della Confederazione. I colloqui agevole-

ranno inoltre la comunicazione, la capacità di prevedere i costi e la gestione di eventuali conflitti, oltre a dimostrare l'interesse e la disponibilità della Confederazione a collaborare con il Cantone facendo la propria parte.

2.2.2 Plurilinguismo

La Confederazione è tenuta a promuovere la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche ai sensi dell'articolo 70 Cost. Negli ultimi anni questo principio è stato confermato e precisato a più riprese nella sua politica in materia di personale, nella LLing e nel Messaggio sulla cultura 2021–2024. La Confederazione infatti vuole distinguersi in quanto datore di lavoro moderno e inclusivo, aperto alla diversità e al plurilinguismo. Questa visione si riflette nel primo articolo del progetto, colmando così la lacuna che caratterizza la legge in vigore.

In compenso, la nuova legge non contiene alcun riferimento all'articolo 70 Cost. perché la Confederazione ritiene che il sostegno finanziario all'ECLF non sia una misura pertinente con la LLing bensì con la politica federale in materia di personale. Non è stata infatti la Confederazione a istituire la scuola, bensì la *Société des amis de l'Ecole de langue française*, organismo privato che si è presto ritrovato in difficoltà economiche. La Confederazione ritenne che questa offerta formativa, vantaggiosa per i suoi impiegati e per quelli delle organizzazioni che rientrano nella sua sfera d'interesse, fosse degna di ricevere un sostegno finanziario. Pertanto, nel 1959 decise di sovvenzionare la scuola. Il ruolo della Confederazione è giustificato da un'offerta didattica già esistente che, nel secolo scorso, le ha permesso di modernizzare la propria politica in materia di personale incentivando il plurilinguismo nella Città federale.

La nuova versione del progetto tiene conto delle richieste formulate dai Cantoni francofoni, ma anche dal Cantone di Berna, di sottolineare l'impegno della Confederazione a favore del plurilinguismo. Nell'articolo 1 capoverso 2 è stata perciò aggiunta una nuova lettera c in base alla quale i contributi perseguono lo scopo di sostenere l'ECLF al fine di favorire un'equa rappresentanza delle comunità linguistiche nell'Amministrazione federale e nella Città federale e di contribuire alla comprensione tra le comunità linguistiche.

2.2.3 Disparità di trattamento

L'ECLF rappresenta un'eccezione all'interno del sistema scolastico svizzero e bernese in quanto è l'unica scuola dell'obbligo gestita dal Cantone e non dal Comune. Anche il finanziamento da parte della Confederazione rappresenta un'eccezione ed è giustificato da motivi storici.

L'obiettivo perseguito dalla Confederazione fin dall'inizio è stato quello di incentivare gli impiegati francofoni a stabilirsi a Berna, facendo della città il simbolo di una Svizzera plurilingue e inclusiva. Anche il fatto che quasi tutte le ambasciate straniere si trovino a Berna gioca un ruolo importante.

Il sostegno all'ECLF non può essere interpretato come una misura a favore delle minoranze linguistiche presenti a Berna o in altre città in cui ha sede un ufficio o un servizio dell'Amministrazione federale. La specificità del sostegno finanziario all'ECLF risiede nella specificità dell'offerta messa in piedi dalla *Société des amis de l'Ecole de langue française* negli anni Quaranta per gli impiegati francofoni.

2.2.4 Una legge anacronistica

L'ECLF è un'istituzione importante per la Confederazione e la sua politica del personale, sia sul piano della diversità sia su quello del plurilinguismo. Negli ultimi 60 anni infatti ha permesso a centinaia di figli di impiegati dell'Amministrazione federale e delle organizzazioni che rientrano nella sfera d'interesse della Confederazione di frequentare la scuola dell'obbligo a Berna nella loro lingua madre. La maggioranza dei partecipanti alla consultazione riconosce il principio alla base di questa tradizione.

L'argomentazione secondo la quale i figli degli impiegati federali che vivono a Berna potrebbero recarsi in una città francofona per frequentare la scuola in francese, così come la pretesa che siano scolarizzati in tedesco a Berna, contrastano con la politica della Confederazione in materia di personale e ne intaccano l'attrattiva in quanto datore di lavoro.

3 Punti essenziali del disegno

3.1 Normativa proposta

Il disegno presenta diverse novità rispetto alla legge in vigore, in particolare per quanto riguarda tre articoli.

Articolo 1

Il disegno è formulato in maniera più precisa e designa i destinatari dei contributi. Inoltre, sancisce l'obiettivo relativo alla politica del personale nell'Amministrazione federale e fa riferimento al plurilinguismo, evidenziando così l'importanza attribuita dalla Confederazione all'equa rappresentanza delle comunità linguistiche nella Città federale.

Articoli 4 e 5

Per la prima volta le modalità per calcolare l'importo del contributo federale e i documenti che il Cantone di Berna deve inviare alla Confederazione sono definiti in maniera dettagliata mentre la collaborazione con il Cantone di Berna viene esplicitamente sancita all'interno della legge.

3.2 Compatibilità tra i compiti e le finanze

Con la nuova base legale il contributo federale versato ogni anno al Cantone di Berna per garantire il funzionamento della scuola dovrebbe mantenersi nello stesso ordine

di grandezza, ovvero circa il 25 per cento dei costi d'esercizio computabili. In termini assoluti questa percentuale corrisponde a circa 1,3 milioni di franchi.

In compenso, il disegno apporta alla Confederazione tre vantaggi rilevanti. In primo luogo, l'obbligo per l'ECFL di fornire il piano finanziario per l'anno in corso e per i tre anni successivi nonché i consuntivi degli ultimi quattro anni, documenti su cui si baserà il calcolo del contributo, riduce il rischio che vi siano dei picchi in determinati anni e permette di prevedere con maggiore precisione i costi futuri. In presenza di aumenti significativi, la Confederazione e il Cantone si consulteranno su come procedere. In secondo luogo, i contributi dipendono dal rapporto tra il numero di alunni (cfr. art. 1 cpv. 2 lett. a) e il numero totale dei bambini iscritti alla scuola. Secondo diversi scenari, a medio termine questo rapporto dovrebbe mantenersi costante. Infine, a prescindere dal risultato del calcolo, la Confederazione non può versare un importo superiore ai crediti approvati dal Parlamento.

3.3 Attuazione

Le nuove disposizioni non dovranno essere specificate mediante un'ordinanza.

Per evitare vuoti legislativi, l'attuazione si svolgerà senza fasi transitorie. Le modalità per il versamento dei contributi sono definite nel disegno, mentre i pagamenti saranno effettuati mediante apposite decisioni, come già previsto attualmente.

Consultate in merito alle modalità di calcolo e versamento del contributo, le autorità bernesi si sono dichiarate d'accordo. La nuova prassi, secondo la quale la Confederazione calcolerà l'aiuto finanziario in base alla media dei costi degli ultimi quattro esercizi, sarà applicata a partire dall'entrata in vigore della legge.

4 Commento ai singoli articoli

Ingresso

La legge vigente è stata emanata in base all'articolo 115 della vecchia Costituzione del 29 maggio 1874, secondo il quale tutto quello che si riferisce alle sedi delle autorità federali è disciplinato dalla legislazione federale. Questa disposizione non trova più riscontro nella Costituzione vigente. Tuttavia, alla Confederazione spetta la competenza implicita di organizzare l'Amministrazione federale e di disciplinare i rapporti di lavoro del personale federale. Il sostegno della Confederazione alla Scuola cantonale di lingua francese di Berna è una misura che riguarda sia la politica del personale sia il diritto del personale in quanto permette agli impiegati della Confederazione che non sono di lingua madre tedesca di scolarizzare a Berna i propri figli in francese. Nell'ingresso questa competenza federale viene messa in relazione con la competenza generale di cui all'articolo 173 capoverso 2 Cost. Inoltre, tramite l'articolo 54 capoverso 1 Cost. si rimanda alla competenza della Confederazione in materia di politica estera, che comprende anche gli strumenti della diplomazia. In base a tale disposizione, la Confederazione può estendere il gruppo target che beneficia di questa particolare offerta formativa anche ai figli degli impiegati dei servizi diplomatici e delle organizzazioni che rientrano nella sua sfera d'interesse.

Art. 1 Oggetto e scopo

La presente legge disciplina lo scopo, le modalità di calcolo e la procedura per la concessione dei contributi al Cantone di Berna a favore della Scuola cantonale di lingua francese di Berna (cpv. 1). I contributi rappresentano un aiuto finanziario ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 LSu (cfr. n. 1.2).

Secondo l'articolo 49c capoverso 3 della legge cantonale bernese del 19 marzo 1992 sulla scuola dell'obbligo (LEO) la scuola permette ai figli degli impiegati del Cantone e dell'Amministrazione federale, nonché delle organizzazioni che rientrano nella sfera d'interesse della Confederazione, di frequentare la scuola dell'obbligo a Berna interamente in francese seguendo il PER. Ad eccezione dei figli degli impiegati del Cantone, queste categorie di persone sono incluse nel disegno di revisione. Come nella legge in vigore, i contributi permettono agli impiegati dell'Amministrazione federale e delle organizzazioni che rientrano nella sfera d'interesse della Confederazione di scolarizzare i loro figli in francese a Berna. Ai sensi della presente legge per «organizzazioni che rientrano nella sfera d'interesse della Confederazione» si intendono le istituzioni vicine alla Confederazione come la Scuola universitaria federale per la formazione professionale (SUFFP), il Corpo diplomatico e consolare e le organizzazioni intercantionali e internazionali con sede a Berna come l'Unione postale universale o le segreterie generali di conferenze governative intercantionali (CDPE, CDEP, CDOS, ecc.). In questo modo la Confederazione aumenta la propria attrattiva e quella delle organizzazioni che rientrano nella sua sfera d'interesse come datori di lavoro plurilingui (cpv. 2).

Dopo la consultazione la Confederazione ha aggiunto all'articolo 1 una lettera c per sottolineare l'importanza del plurilinguismo nell'Amministrazione federale e nella Città federale. La Confederazione ritiene importante che le comunità linguistiche siano rappresentate in maniera equa e contribuisce a migliorare la loro comprensione reciproca.

Art. 2 Principio

Con la legge in vigore la Confederazione è tenuta a versare alla scuola un sussidio annuo pari al 25 per cento dei costi d'esercizio. Un'eventuale insufficienza di crediti può limitare il suo margine di manovra. Il disegno di legge stabilisce che d'ora in poi la Confederazione può concedere aiuti finanziari nei limiti dei crediti approvati dal Parlamento (art. 3 cpv. 1 LSu). Lo stanziamento dei fondi necessari si basa esclusivamente sulla legge federale sui contributi all'ECLF. I contributi sono versati a titolo di partecipazione ai costi d'esercizio computabili della scuola, specificati nell'articolo 4.

Art. 3 Condizioni

Il contributo federale dipende dall'interesse della Confederazione all'adempimento del compito, ovvero garantire lo svolgimento della didattica in francese secondo il PER fino al livello secondario I a Berna. La Confederazione vincola la concessione dei contributi alla condizione che per i figli degli impiegati dell'Amministrazione federale e delle organizzazioni che rientrano nella sfera d'interesse della Confederazione di cui all'articolo 1 capoverso 2 lettera a abbiano la precedenza qualora le domande di iscrizione superino il numero di posti disponibili nell'ECLF, fermo restando

che la priorità spetta in ogni caso ai figli degli impiegati dell'Amministrazione federale.

Art. 4 Importo e calcolo

I contributi coprono al massimo il 25 per cento dei costi d'esercizio computabili annuali dell'ECLF, definiti in maniera esaustiva. Sono compresi i costi per il personale (stipendi lordi e contributi LAVS/LAI/LIPG, LPP, LADI e LAINF effettivamente versati dal datore di lavoro) e i costi per il materiale. Sono invece esclusi i costi d'investimento (lavori di ristrutturazione e manutenzione), non coperti dalla Confederazione. Nel 1981, anno di entrata in vigore della legge, la Confederazione aveva stanziato un sussidio unico pari al 40 per cento dei costi di costruzione di un nuovo edificio scolastico. La nuova legge non prevede una partecipazione federale all'eventuale costruzione di un nuovo edificio scolastico o ad altri investimenti immobiliari (cpv. 1).

Poiché finora il sussidio è stato calcolato esclusivamente in base al consuntivo della scuola, prima della chiusura dell'esercizio non si conosceva l'importo dovuto. Questo meccanismo impediva una pianificazione adeguata nell'ambito dei processi ordinari di preventivazione della Confederazione. D'ora in poi il calcolo (cpv. 2) si baserà su due fattori: da una parte la media dei costi effettivi degli ultimi quattro esercizi (cpv. 2 lett. a) e, dall'altra, il numero degli alunni di cui all'articolo 1 capoverso 2 lettera a rispetto al totale degli alunni della scuola (cpv. 2 lett. b). Nel 2019 la percentuale di alunni di cui al capoverso 2 lettera b si aggirava intorno al 46 per cento. Secondo i diversi scenari ipotizzati, nel medio periodo questa percentuale dovrebbe rimanere stabile. In altri termini, *ceteris paribus*, il sussidio federale dovrebbe mantenersi nello stesso ordine di grandezza. Ad ogni modo, a prescindere dal risultato del calcolo, la Confederazione non può versare un importo superiore ai crediti approvati dal Parlamento (art. 2).

Infine, la Confederazione e il Cantone si consulteranno regolarmente per raccogliere tutti gli elementi necessari al fine di definire l'importo del contributo federale (cpv. 3, cfr. anche n. 2.2.1).

Art. 5 Domanda

I contributi vengono versati dalla SEFRI con cadenza annuale. Il Cantone di Berna deve presentare la domanda alla SEFRI – che opera per conto della Confederazione – entro il 28 febbraio (cpv. 1).

Inoltre, deve allegare alla domanda il piano finanziario della scuola per l'anno in corso e per i tre anni successivi nonché i consuntivi degli ultimi quattro anni (cpv. 2). Questi ultimi sono necessari per il calcolo degli aiuti finanziari (cfr. art. 4 cpv. 2 lett. b) e per garantire una pianificazione adeguata del preventivo della Confederazione.

Art. 6 Diritto di ottenere informazioni e di consultare i documenti

La Confederazione ha il diritto di chiedere informazioni al Cantone di Berna e alla direzione dell'ECLF e di consultare i documenti qualora ciò sia necessario per stabilire l'importo dei contributi.

Art. 7 Abrogazione di un altro atto normativo

Quando entrerà in vigore, la presente legge sostituirà quella vigente. Con l'entrata in vigore decade materialmente anche la convenzione del 2 giugno 1982 tra il Cantone di Berna, la Confederazione Svizzera, la Società della Scuola di lingua francese di Berna e la fondazione omonima sulla partecipazione finanziaria ai costi della scuola. Tutti gli aspetti pertinenti per gli aiuti finanziari sono integrati nel presente disegno di legge. Le altre disposizioni come quelle sull'ammissione (art. 4 della convenzione) e quelle sulla commissione scolastica sono disciplinate nel diritto cantonale (rispettivamente art. 49e LEO e art. 21 dell'ordinanza del 10 gennaio 2013 del Cantone di Berna sulla scuola dell'obbligo [OEO] nonché art. 49g LEO e art. 24 OEO).

Art. 8 Disposizione transitoria

Per garantire la certezza giuridica nel passaggio al nuovo diritto le domande di contributi saranno valutate in ogni caso in base al nuovo diritto subito dopo l'entrata in vigore della legge.

Art. 9 Referendum ed entrata in vigore

Il disegno di legge sottostà a referendum facoltativo. Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

5 Ripercussioni

Rispetto alla legge in vigore la nuova regolamentazione consente di specificare i requisiti per il versamento dell'aiuto finanziario. Tuttavia, poiché il contributo federale annuo dovrebbe mantenersi nello stesso ordine di grandezza di oggi, globalmente la revisione della legge non avrà ripercussioni significative.

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

La revisione totale non comporta ulteriori ripercussioni finanziarie o a livello di personale per la Confederazione. D'ora in poi il contributo non sarà più fissato al 25 per cento ma potrà coprire al massimo il 25 per cento dei costi d'esercizio della scuola. Secondo i documenti pianificatori disponibili, nei prossimi anni non sono previsti ampliamenti della scuola né aumenti dei costi. Pertanto, il Consiglio federale desume che i costi d'esercizio rimarranno stabili, così come l'importo del contributo. Un'eventuale crescita, seppur lenta, potrebbe verificarsi in seguito all'aumento del costo della vita.

L'attuazione del disegno dovrebbe avere ripercussioni positive sul piano finanziario. La revisione totale introduce infatti una base legale conforme ai requisiti attualmente richiesti per emanare un atto normativo in materia di sussidi. In primo luogo, definendo i costi d'esercizio e stabilendo l'obbligo per la scuola di presentare i consuntivi

degli ultimi quattro anni è possibile controllare meglio i fondi a disposizione. In secondo luogo, introducendo un'aliquota massima e una clausola di disponibilità creditizia si riducono i rischi finanziari.

Il disegno non ha ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione. Poiché già da diversi anni i servizi della SEFRI si occupano di controllare i conti e le fatture dell'ECLF e di redigere la decisione di finanziamento, si tratta semplicemente del proseguimento di un compito.

5.2 Ripercussioni per il Cantone e la città di Berna

La revisione totale della legge non dovrebbe comportare ulteriori ripercussioni finanziarie o a livello di personale per i Cantoni, in particolare per il Cantone di Berna, in quanto la ripartizione dei costi rimane invariata (75 % ca. Cantone e 25 % Confederazione), a meno che il numero di alunni di cui all'articolo 1 capoverso 2 lettera a non cali ulteriormente. Tuttavia, gli scenari e i documenti pianificatori disponibili escludono un'evoluzione in tal senso nel medio periodo. Se il contributo erogato dalla Confederazione fosse inferiore al 25 per cento dei costi d'esercizio, la differenza andrebbe interamente a carico del Cantone.

Poiché l'ECLF è una scuola dell'obbligo gestita a livello cantonale non vi sono ripercussioni sui Comuni. Nel 2003 la città di Berna ha ritirato il proprio cofinanziamento.

Per il resto la revisione della legge non avrà altre ripercussioni di tipo organizzativo o amministrativo per il Cantone di Berna, che dovrà continuare a presentare una domanda per il versamento dei contributi.

5.3 Ripercussioni economiche, ambientali, sociali e sanitarie

La revisione totale della legge non ha ripercussioni in questi ambiti.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

La legge attuale è stata emanata in base all'articolo 115 della vecchia Costituzione del 29 maggio 1874, che non trova più riscontro nella Costituzione vigente. Secondo tale articolo tutto ciò che si riferisce alle sedi delle autorità federali è disciplinato dalla legislazione federale. Tuttavia, alla Confederazione spetta la competenza implicita di organizzare l'Amministrazione federale e disciplinare i rapporti di lavoro del personale federale. Il sostegno della Confederazione alla Scuola cantonale di lingua francese di Berna è una misura che riguarda sia la politica del personale sia il diritto del personale in quanto permette agli impiegati della Confederazione che non sono di lingua madre tedesca di scolarizzare a Berna i propri figli in francese. Nell'ingresso della proposta di legge questa competenza federale viene messa in relazione con la

competenza generale di cui all'articolo 173 capoverso 2 Cost. (cfr. n. 4, ingresso). L'articolo conferisce all'Assemblea federale la competenza di trattare le questioni rientranti nella competenza della Confederazione e non attribuite ad altre autorità.

Inoltre, tramite l'articolo 54 capoverso 1 Cost. si rimanda alla competenza della Confederazione in materia di politica estera. In base a tale disposizione la Confederazione può estendere il gruppo target che beneficia di questa particolare offerta formativa anche ai figli degli impiegati dei servizi diplomatici e delle organizzazioni che rientrano nella sua sfera d'interesse.

6.2 Conformità alla legge sui sussidi

Secondo l'articolo 7 lettera h LSu deve essere per quanto possibile tenuto conto degli imperativi della politica finanziaria, in particolare subordinando la prestazione alle disponibilità creditizie e stabilendo aliquote massime. Poiché la legge in vigore non è conforme alle prescrizioni in materia di sussidi, è necessaria una revisione (cfr. commento all'art. 4).

Nell'ambito del riesame dei sussidi il 27 febbraio 2019 il Consiglio federale ha deciso di non abolire il contributo federale destinato alla scuola. Sebbene le questioni scolastiche siano di competenza dei Cantoni, che devono anche farsi carico dei costi, il mantenimento di questo sostegno è giustificato sia per motivi storici sia alla luce dell'elevata percentuale di figli di impiegati della Confederazione e delle organizzazioni che rientrano nella sua sfera d'interesse tra gli alunni della scuola (46 % nel 2019, cfr. n. 1). Di conseguenza, il mantenimento del sussidio è nell'interesse della Confederazione.

Nel disegno di legge figura il termine generico «contributo». Nello specifico, data la natura degli importi versati dalla Confederazione al Cantone, si tratta di un aiuto finanziario ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 LSu.

6.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente disegno non influisce sugli impegni internazionali della Svizzera.

In virtù dell'articolo 54 Cost. gli affari esteri competono alla Confederazione. Pertanto, i figli dei diplomatici che svolgono la loro funzione in Svizzera possono essere scolarizzati presso l'ECLF seguendo il PER.

6.4 Forma dell'atto

Si tratta della revisione totale di una legge federale già esistente. Secondo l'articolo 164 Cost. tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Il presente atto normativo adempie questo requisito. Ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost. le leggi federali sono sottoposte

a referendum facoltativo. Il presente disegno di legge prevede esplicitamente il referendum facoltativo (art. 9).

6.5 Subordinazione al freno alle spese

Il disegno non prevede né sussidi né crediti d'impegno o dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi.

Il disegno non sottostà pertanto al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

6.6 Rispetto del principio di sussidiarietà

Ai sensi dell'articolo 62 Cost. il settore scolastico compete ai Cantoni. Tuttavia, in virtù degli articoli 173 capoverso 2 e 54 capoverso 1 Cost. la Confederazione è autorizzata a finanziare l'ECLF (cfr. n. 6.1).

6.7 Protezione dei dati

Il disegno non contempla il trattamento di dati sensibili. La Confederazione ha il diritto di chiedere informazioni al Cantone di Berna e alla direzione dell'ECLF e di consultare i documenti qualora sia necessario per stabilire l'importo dei contributi.

