

**EMBARGO: 14 maggio 2004, ore 11.00**

97.419

*Progetto della CSEC-N del 22 aprile 2004*

**Iniziativa parlamentare**

**Articolo quadro sull'istruzione nella Costituzione federale**

**Rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura  
del Consiglio nazionale**

del [data della decisione della Commissione]

---

Onorevoli Presidente e consiglieri,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di un nuovo disciplinamento formativo (articoli costituzionali sulla formazione). Contemporaneamente, il Consiglio federale ha l'opportunità di esprimere un parere.

Inoltre chiediamo lo stralcio dei seguenti interventi parlamentari:

[Geschäfte]

La Commissione propone di approvare il progetto allegato.

[data della decisione della Commissione]      A nome della Commissione

Il presidente: Theophil Pfister

---

## Compendio

*Con il presente rapporto la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale presenta alle Camere federali un progetto di nuovi articoli costituzionali sulla formazione. Il testo si basa su un'iniziativa parlamentare del 1997 del consigliere nazionale Hans Zbinden ed è stato elaborato in collaborazione con la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione.*

*La proposta riformula gli articoli costituzionali che riguardano direttamente la formazione, cioè gli articoli da 62 a 67. Definisce obiettivi per tutto il settore della formazione svizzero, ne determina i compiti pubblici e li distribuisce tra i Cantoni e la Confederazione. La Commissione propone di sostituire gli odierni articoli da 62 a 67 nella Costituzione federale con quelli presentati, aggiungendovene tre (l'articolo 62a sulla scuola, l'articolo 63a sulle università e l'articolo 63b sul perfezionamento).*

*Lo scopo dell'iniziativa parlamentare è una normativa quadro che funga da base alla creazione di uno spazio formativo coerente e qualitativamente elevato su tutto il territorio della Svizzera. Con il progetto, la Commissione presenta una formulazione completamente nuova che va oltre gli obiettivi dell'iniziativa parlamentare e intende accrescere la concorrenzialità internazionale della scuola svizzera, agevolare la mobilità internazionale e armonizzare a livello svizzero singoli elementi dei sistemi formativi cantonali.*

*Le novità principali sono:*

- l'introduzione dei principi di qualità e permeabilità quali obiettivi direttori per il settore formativo svizzero,*
- l'esplicito obbligo della Confederazione e dei Cantoni di coordinare e collaborare tra loro in tutto il settore formativo,*
- la regolamentazione unitaria a livello svizzero di tre principi fondamentali: la durata delle fasi della formazione, il passaggio dall'una all'altra ed il riconoscimento dei diplomi,*
- l'introduzione del controllo della qualità quale criterio determinante delle sovvenzioni federali alle università ed alla ricerca,*
- il sovvenzionamento delle università in base a principi unitari,*
- una competenza della Confederazione di adottare una legislazione quadro per quanto riguarda il perfezionamento.*

*Per la nuova regolamentazione dei tre principi fondamentali (la durata delle fasi della formazione, il passaggio dall'una all'altra ed il riconoscimento dei diplomi), la Commissione propone due alternative: una competenza federale sussidiaria nel caso in cui non fosse possibile raggiungere una regolamentazione unitaria ricorrendo al coordinamento o una competenza federale (incondizionata).*

---

*Le modifiche alla Costituzione decise dall'Assemblea federale per quel che riguarda la nuova regolamentazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra la Confederazione ed i Cantoni (revisione della NPC) sono state introdotte nel testo nella misura in cui riguardano l'ambito formativo. Inoltre un nuovo articolo costituzionale sulle istituzioni universitarie è parte integrante del progetto.*

# Rapporto

## 1 Il testo

Obiettivo dei nuovi articoli è mettere la Confederazione ed i Cantoni in grado di garantire uno spazio svizzero dell'istruzione coerente e di qualità elevata su tutto il territorio nazionale.

Il presente testo costituzionale si basa sull'iniziativa parlamentare inoltrata il 30 aprile 1997 dal consigliere nazionale Hans Zbinden (SP, Argovia) „Articolo quadro sull'istruzione nella Costituzione“ (affare n. 97.419), cui il Consiglio nazionale ha dato seguito il 24 giugno 1998. Il testo costituzionale è stato elaborato dalla Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale con la collaborazione di un esperto di diritto costituzionale. Precedentemente, un primo progetto di una modifica dell'articolo 62 della Costituzione (Cost.), che prevedeva per la Confederazione una completa competenza di adottare una legislazione quadro, aveva incontrato l'opposizione dei Cantoni e della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati. La Commissione CN ha dunque elaborato in collaborazione con la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) un secondo progetto che ora presenta.

Ormai il testo non propone più solamente un nuovo articolo 62 Cost., ma riformula tutti gli articoli costituzionali che riguardano direttamente ed esclusivamente la scuola e la formazione, cioè dall'articolo 62 all'articolo 67 Cost. L'articolo 62 nell'avamprogetto (AP) formula un nuovo articolo quadro sulla formazione che sancisce l'obbligo della Confederazione e dei Cantoni di garantire insieme un'elevata qualità e la permeabilità del sistema scolastico e formativo svizzero chiamandoli a coordinare reciprocamente gli sforzi nella politica formativa e a collaborare nell'ambito delle istituzioni comuni e di altri provvedimenti adeguati. L'articolo 62a AP riprende dalla Costituzione vigente la competenza scolastica dei Cantoni, sancisce la frequenza obbligatoria e gratuita alle lezioni e disciplina l'inizio dell'anno scolastico; ma introduce anche elementi nuovi come la durata delle fasi della formazione, il passaggio dall'una all'altra ed il riconoscimento dei titoli di studio. L'articolo 63 AP sancisce la vigente competenza federale nella formazione professionale. Il nuovo articolo sugli istituti universitari, l'articolo 63a, garantisce l'esercizio dei Politecnici federali e l'appoggio federale agli istituti universitari cantonali: la Confederazione può farli dipendere dal coordinamento e ormai anche dalle misure di controllo della qualità; inoltre la Confederazione viene obbligata a trattare in maniera uguale gli istituti che svolgono compiti uguali. L'articolo 63b AP assegna alla Confederazione anche una competenza di adottare una legislazione quadro sul perfezionamento e le permette di incentivarlo. Il vigente articolo 64 sulla promozione della ricerca scientifica da parte della Confederazione viene completato dall'esigenza di vigilare sulla qualità. L'articolo 65 AP „Statistica“ completa con la voce formazione l'elenco dei settori per i quali rilevare dati statistici. L'articolo 66 AP, ripreso dalla riformulazione della perequazione finanziaria e dalla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, assegna l'incarico di promuovere

l'armonizzazione e di emanare una normativa quadro per gli aiuti all'istruzione. L'articolo 67 AP continua a sancire la protezione particolare nonché la promozione particolare concessa al lavoro extrascolastico con bambini e giovani ed il suo sostegno; la formazione degli adulti viene affrontata nel nuovo articolo 63b.

L'avamprogetto contiene una prima variante con una competenza federale sussidiaria per il caso in cui le disposizioni adeguate non siano applicate ricorrendo al coordinamento per regolamentare la durata delle fasi della formazione, il passaggio dall'una all'altra e il riconoscimento dei diplomi. La Commissione affianca a questa variante elaborata insieme alla CDPE un'alternativa che prevede una competenza federale incondizionata.

Interessi analoghi a quelli dell'iniziativa parlamentare sono propugnati dall'iniziativa del Cantone di Basilea-Campagna sul coordinamento dei sistemi formativi cantonali (02.302), da quella del Cantone di Soletta sul coordinamento dei sistemi formativi cantonali (03.302) e da un'iniziativa (annunciata) del Cantone di Berna.

## **2 Fasi della politica federale in materia di formazione**

L'introduzione di nuovi compiti pubblici nella scuola svizzera e la loro suddivisione tra Confederazione e Cantoni sono stati oggetto di controversie politiche sin dalla fondazione dello Stato federale nel 1848. Le tappe principali nello sviluppo della scuola svizzera sono state<sup>1</sup>: l'introduzione di un cosiddetto articolo sulla scuola nella Costituzione federale del 1874 (art. 27 della Costituzione federale del 1874, vCost.) e del sostegno federale alla scuola primaria nel 1902 (art. 27<sup>bis</sup> vCost.), il rifiuto del popolo e dei Cantoni ad una legge federale sulla scuola nel 1882, la creazione di una base costituzionale per aiuti all'istruzione da parte della Confederazione nel 1963 (art. 27<sup>quater</sup> vCost.), la sostituzione dell'istruzione preparatoria militare con il sostegno alla ginnastica ed allo sport da parte della Confederazione nel 1972 (art. 27<sup>quinqies</sup> vCost.), il rifiuto di un articolo sulla formazione e il consenso ad un articolo sulla ricerca nella Costituzione federale in occasione della votazione popolare del 1973 e l'introduzione di una disposizione che prevede un inizio coordinato dell'anno scolastico nella Costituzione federale nel 1985. (Il capitolo 3 si sofferma sugli sviluppi del coordinamento cantonale 3).

### **2.1 L'articolo formativo del 1874**

Per quel che riguarda la formazione, la Costituzione federale del 1848 prevedeva un unico, breve articolo, l'articolo 22, che autorizzava la Confederazione a creare un'università ed un politecnico. L'insegnamento elementare era affidato interamente ai Comuni e ai Cantoni o a enti privati.

---

<sup>1</sup> La cronologia è ripresa da Hans Hürlimann (1973), „Föderative Bildungspolitik“, in: Festschrift Bundesrat H.P. Tschudi, Berna: Bubenbergr-Verlag, 153–170.

Il 12 maggio 1872 una revisione totale della Costituzione federale che avrebbe imposto ai Cantoni di offrire una formazione elementare obbligatoria e gratuita e affidato alla Confederazione il compito di garantire il rispetto delle esigenze minime dell'insegnamento elementare venne rifiutata con una differenza di pochi voti alle votazioni popolari. Il fallimento di quella riforma approvata dal Parlamento, ma rifiutata dal Consiglio federale, diede vigore ad una diffusa insoddisfazione, causando, tra l'altro, anche la mancata rielezione da parte del Parlamento del consigliere federale Challet-Venel il 7 dicembre 1872. Alcuni giorni dopo le elezioni del Consiglio federale, il 20 dicembre 1872, le Camere federali approvarono una mozione nella quale si chiedeva di nuovo una riforma della Costituzione.

Il nuovo progetto presentato al Popolo conteneva un articolo 27 sulla formazione (il cosiddetto articolo sulla scuola) che recitava:

<sup>1</sup> *Oltre alla Scuola politecnica esistente, la Confederazione ha il diritto di creare una Università ed altri stabilimenti superiori d'istruzione, o di sussidiare simili istituti.*

<sup>2</sup> *I Cantoni provvedono per una istruzione primaria sufficiente, la quale deve stare esclusivamente sotto la direzione del potere civile. La medesima è obbligatoria e nelle scuole pubbliche gratuita.*

<sup>3</sup> *Le scuole pubbliche devono poter essere frequentate dagli attinenti di tutte le confessioni senza pregiudizio della loro libertà di credenza e di coscienza.*

<sup>4</sup> *La Confederazione avviserà alle misure necessarie contro i Cantoni che non soddisfacessero a questi obblighi.*

La ricchezza di particolari nell'articolo e la tortuosità di singole formulazioni testimoniano la delicatezza della questione della suddivisione delle competenze tra Confederazione e Cantoni in questo ambito. La revisione venne approvata da Popolo e Cantoni il 19 aprile 1874<sup>2</sup>; l'articolo sulla scuola rimase in vigore fino alla revisione totale della Costituzione federale nel 1999, seppure con alcune aggiunte posteriori.

## **2.2 Una legge federale sulla scuola fallita nel 1882**

Dopo l'approvazione della Costituzione federale del 1874 sussisteva disaccordo sulla questione se dall'articolo sulla scuola (in particolare dal capoverso 2) si potesse dedurre una competenza legislativa della Confederazione per l'insegnamento elementare. Una legge sulla scuola valida per tutta la Svizzera che tra l'altro prevedesse la carica di Segretario federale per gli affari scolastici (per molti un'eventualità spaventosa ancora per molto tempo sull'esempio del „balivo scolastico“) venne rifiutata nella votazione popolare del 26 novembre 1882.

---

<sup>2</sup> I Cantoni AI, FR, LU, NW, OW, SZ, UR, VS e ZG votarono contro la revisione della Costituzione.

Agli inizi degli anni Settanta, il Consiglio federale elaborò il progetto di un articolo sulla formazione e sulla ricerca. Alla base di questo progetto c'era il testo dell'iniziativa popolare inoltrato il 1° ottobre 1969 dalla frazione giovanile del Partito dei contadini, dell'industria e dei cittadini (oggi Giovani UDC) sul coordinamento scolastico e due mozioni (mozione Müller-Marzohl sulla revisione dell'articolo 27 della Costituzione federale; mozione Wenk sulla base costituzionale per il settore formativo) dello stesso anno nonché i postulati delle Camere federali per rispondere alla notevole espansione del settore formativo svizzero dopo la fine della Seconda guerra mondiale e, conseguentemente, al desiderio di un maggiore impegno federale a livello sociale, statale e finanziario. Si constatò che soprattutto le scuole speciali, la formazione degli adulti compreso il perfezionamento e il finanziamento dei sistemi scolastici cantonali (in particolare le università) avevano bisogno di riforme. Inoltre si voleva creare finalmente una base costituzionale per la promozione della ricerca, già attuata dalla Confederazione.

I nuovi elementi più importanti del progetto del Consiglio federale del 19 gennaio 1972 erano un diritto fondamentale ad una formazione conforme alla propria personalità, la definizione della formazione come compito comune di Confederazione e Cantoni, una competenza della Confederazione ad adottare leggi quadro nell'organizzazione e potenziamento della scuola media, della scuola superiore, della formazione degli adulti e delle indennità di studio. Inoltre erano previste una competenza generale della Confederazione per promuovere tutto il sistema formativo svizzero ed una competenza federale per il sostegno alla ricerca scientifica. Il progetto del Consiglio federale venne modificato dalle Camere federali in alcuni punti: il diritto ad una formazione conforme alle proprie capacità venne ampliata diventando un diritto generale alla formazione<sup>3</sup> e alla Confederazione vennero assegnate ulteriori competenze nel coordinamento dei sistemi cantonali di formazione (istruzione prescolare, scuola dell'obbligo e università). Poiché nel progetto si era tenuto conto delle richieste della frazione giovanile del Partito dei contadini, dell'industria e dei cittadini sul coordinamento scolastico, l'iniziativa venne stralciata con il consenso degli autori.

Nella votazione popolare del 4 marzo 1973 l'articolo sulla formazione venne approvato dal Popolo con 507 414 contro 454 428, ma rifiutato da 10 Cantoni e 3 Semicantoni contro 9 Cantoni e 3 Semicantoni<sup>4</sup>. L'articolo sulla ricerca (27<sup>sexies</sup> vCost.) venne approvato a maggioranza di voti dal Popolo e dai Cantoni (617 628 voti contro 339 857 e 17<sup>4</sup>/<sub>2</sub> contro 2<sup>2</sup>/<sub>2</sub> Cantoni).

<sup>3</sup> L'introduzione di un diritto alla formazione avrebbe significato l'introduzione di un primo principio di diritto sociale nella Costituzione federale svizzera (la richiesta era stata avanzata per la prima volta nel giugno 1961 in occasione di un convegno del PS). L'obiettivo di una formazione conforme alle capacità personali venne introdotta nella nuova Costituzione federale (1999) all'articolo 41 (Obiettivi sociali) capoverso 1 lettera f.

<sup>4</sup> Hanno espresso voto contrario i Cantoni AG, AI, AR, GL, NE, OW, SG, SH, SZ, TG, UR, VD e VS.

## **2.4 Inizio sincrono dell'anno scolastico dal 1985**

Nonostante l'impegno con il concordato scolastico del 1970, il tentativo dei Cantoni di introdurre su tutto il territorio della Svizzera un inizio sincrono dell'anno scolastico fallì. Gli svantaggi di un inizio asincrono erano evidenti e potevano porre ostacoli inutili al bambino ed alla famiglia in caso di trasferimento da un Cantone ad un altro o di passaggio ad una scuola di specializzazione.

Come conseguenza dell'inizio sincrono dell'anno scolastico previsto nel Concordato sulla coordinazione scolastica „tra la metà di agosto e la metà di ottobre“ (art. 2 lett. d del Concordato) alcuni Cantoni (NE, VD, ZG) erano passati all'inizio autunnale dell'anno scolastico; altri (AR, AI, BL, GL, SG, SO) avevano deciso formalmente questo passo al momento di aderire al Concordato, ma, dopo una votazione popolare nel Cantone di Zurigo nel 1972 che aveva confermato l'inizio dell'anno scolastico in primavera, avevano deciso di restare almeno temporaneamente fedeli a quest'ultima data. Nello stesso fine settimana di votazioni, anche il Cantone di Berna rifiutò di cambiare la data d'inizio dell'anno scolastico. Cioè, i due Cantoni più popolosi avevano negato un'esigenza centrale di coordinamento bloccando gli sforzi per raggiungere un inizio sincrono dell'anno scolastico. Nel 1982, due successive votazioni nei Cantoni di Berna e di Zurigo diedero nuovamente un risultato negativo.

Ormai erano in molti a chiedere una soluzione federale. I Cantoni di Zugo (1978), Svitto (1979) e Lucerna (1981) inoltrarono iniziative cantonali, il consigliere nazionale Christian Merz un'iniziativa parlamentare (1979) e undici sezioni cantonali del Partito liberale-radical un'iniziativa popolare „per un coordinamento dell'inizio dell'anno scolastico in tutti i Cantoni“ (1981).

Il Consiglio federale propose nel messaggio del 17 agosto 1983 un nuovo capoverso 3bis all'articolo 27 vCost. nel quale l'inizio dell'anno scolastico della scuola obbligatoria veniva fissato entro un periodo che andava dalla metà di agosto alla metà di settembre. La proposta venne accettata dal Popolo e dai Cantoni nella votazione del 22 settembre 1985.

## **2.5 L'iniziativa parlamentare sull'articolo quadro sulla formazione nella Costituzione federale, fallita nel 1992**

Un'iniziativa parlamentare inoltrata il 23 giugno 1989 dal consigliere nazionale Hans Zbinden concernente un articolo quadro sulla formazione da introdurre nella Costituzione federale (89.237) chiedeva l'elaborazione di un nuovo progetto quadro per il settore formativo nella Costituzione federale. L'autore dell'iniziativa constatava che il quadro costituzionale vigente non soddisfaceva più le esigenze attuali e immediatamente future poste al sistema formativo svizzero e chiedeva dunque una „struttura formativa coordinata a livello svizzero“ in cui i Comuni, i Cantoni, la Confederazione e gli ambienti economici potessero coordinare reciprocamente le misure di formazione. I motivi addotti dall'autore dell'iniziativa spaziavano dalla crescente mobilità,

all'urbanizzazione in aumento ed allo slittamento dell'economia verso il settore dei servizi. Inoltre constatava lacune nella struttura formativa svizzera (per quanto riguarda le scuole speciali, la formazione extraprofessionale degli adulti ed il perfezionamento professionale) e un divario tra i Cantoni (in particolare tra i Cantoni universitari ed i Cantoni non universitari). Per queste ragioni, riteneva Zbinden, la formazione in Svizzera aveva bisogno di una cornice generale offerta dalla Confederazione (come addotto nella motivazione dell'iniziativa).

La Commissione del Consiglio nazionale raccomandò di non dar seguito all'iniziativa con 12 voti contro 5; il 2 marzo 1992 il Consiglio nazionale ne seguì l'esempio con 103 voti contro 54. La Commissione motivò la propria decisione affermando che gli importanti problemi del settore formativo potevano essere risolti anche senza ricorrere alla Costituzione e mettendo in guardia dallo suscitare un ampio dibattito su un nuovo articolo quadro che avrebbe dissipato inutilmente energie politiche e bloccato progressi concreti in singoli settori; la competenza in fatto di formazione, continuava la Commissione, spetta in primo luogo ai Cantoni, principio che costituisce un elemento fondamentale del federalismo svizzero.

## **2.6 La mozione sull'articolo universitario del 1999**

La richiesta di una nuova base costituzionale per l'esercizio ed il sostegno agli istituti universitari svizzeri da parte della Confederazione risale ai lavori sulla revisione della nuova Costituzione federale del 1999 e ha dato lo spunto a vari interventi parlamentari. La mozione del 23 marzo 1999 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati concernente un articolo sulle università (99.3153) incaricava il Consiglio federale di elaborare un articolo costituzionale che permettesse alla Confederazione di condurre insieme ai Cantoni una politica universitaria svizzera globale e vincolante per tutti gli istituti accademici, di continuare a gestire essa stessa istituti universitari e di sostenere gli altri istituti in Svizzera, in maggioranza cantonali, secondo principi unitari.

L'approvazione del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale fu unanime. Il Consiglio federale approvò la mozione, precisando tuttavia espressamente di non intenderla come incarico volto ad introdurre una competenza federale generale a disciplinare nei confronti degli istituti universitari cantonali. Il Dipartimento federale degli interni ed il Dipartimento federale dell'economia costituirono un gruppo di lavoro unico incaricato di elaborare un progetto posto in consultazione il 28 settembre 2001. Il testo prevedeva una partecipazione più attiva della Confederazione nel determinare i principi per tutto il settore universitario ed un'autonomia della Confederazione nell'ambito degli istituti accademici da lei gestiti per il caso in cui non si fosse giunti ad un accordo con i Cantoni e permetteva alla Confederazione ed ai Cantoni l'allestimento di organi in comune.

I risultati della procedura di consultazione pubblicata a febbraio 2002 hanno mostrato che è il momento di rielaborare le basi costituzionali per le scuole universitarie (art. 63 cpv. 2 Cost.). Tuttavia, il testo presentato è stato giudicato

in maniera controversa: per quel che riguarda l'attribuzione delle competenze e l'attuazione del principio del partenariato tra la Confederazione ed i Cantoni le opinioni erano molto divergenti. La maggior parte dei Cantoni ha approvato il progetto. I Cantoni non universitari hanno chiesto di poter partecipare in maniera più attiva. Secondo molti Cantoni, un ampliamento delle competenze federali dovrebbe andare di pari passo con un maggiore impegno finanziario della Confederazione. I partiti politici, invece, erano piuttosto contrari al testo, con argomentazioni differenti. Gli ambienti economici e le accademie scientifiche hanno chiesto la creazione di un organo centrale di controllo. Molti partecipanti alla consultazione erano dell'opinione che il progetto fosse troppo limitato e non tenesse sufficientemente conto delle future esigenze.

A conoscenza dei lavori della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale concernenti nuove disposizioni costituzionali che tengono conto degli istituti universitari, il Dipartimento federale dell'interno ha deciso di interrompere i propri lavori in merito.

## **2.7 Iniziativa parlamentare sulla riforma universitaria**

Un'iniziativa parlamentare inoltrata il 2 ottobre 2003 dal consigliere degli Stati Gian-Reto Plattner sulla riforma universitaria (03.452) chiede che un nuovo articolo disciplini nuovamente la suddivisione delle competenze tra la Confederazione ed i Cantoni nel settore universitario. L'iniziativa prevede una base comune giuridica e finanziaria per le università e la copertura totale dei costi per la ricerca e lo sviluppo da parte della Confederazione.

## **2.8 Iniziativa degli Stati sul coordinamento dei sistemi formativi cantonali**

Il 6 marzo 2002 il Consiglio di Stato del Cantone Basilea-Campagna ha inoltrato, su incarico del Gran Consiglio, l'iniziativa sul coordinamento dei sistemi di formazione cantonali (02.302) che chiede tra l'altro che la Confederazione disciplini in maniera unitaria per tutta la Svizzera l'età di ingresso nella scuola elementare, i livelli della formazione e la loro durata, gli obiettivi della qualificazione ed i diplomi dei livelli secondari I e II garantendo la qualità dei sistemi di formazione cantonali. La motivazione dell'intervento affermava che la mobilità professionale è ostacolata dalle differenze cantonali tra i vari sistemi scolastici. Inoltre, le riforme in corso nei Cantoni minacciavano di causare un divario tra i vari sistemi scolastici. Senza contare che determinati Cantoni con densa popolazione e maggiore peso potrebbero operare scelte condizionanti per la politica formativa della Svizzera senza averne discusso preliminarmente con gli altri Cantoni. Di fronte a questa situazione, continua la motivazione, una parziale perdita di autonomia cantonale è utile e giustificata. In particolare, l'intervento chiedeva valori di riferimento (almeno per le regioni linguistiche) politici e strutturali nel sistema formativo svizzero che dovevano essere introdotti e realizzati dalla Confederazione in collaborazione con i Cantoni. Il 14 maggio 2003, la

Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale raccomandò di dar seguito all'iniziativa con 16 voti contro 3; il 19 dicembre 2003 il Consiglio nazionale si è conformato a questa proposta.

Il 18 febbraio 2003 il Consiglio di Stato del Cantone di Soletta ha inoltrato un'iniziativa analoga all'intervento del Cantone di Basilea-Campagna, motivandola in modo analogo, sul coordinamento dei sistemi di formazione cantonali (03.302).

Una terza iniziativa dovrebbe essere inoltrata dal Cantone di Berna, poiché il Gran Consiglio ha approvato una mozione in questo senso il 7 aprile 2003.

### **3 La collaborazione intercantonale e l'armonizzazione nel settore formativo**

La formazione e la cultura sono al centro dell'autonomia cantonale. Già nel XIX secolo i Cantoni collaborano nell'ambito della formazione; dapprima si è trattato di forme di collaborazione puntuali, poco vincolanti. La collaborazione tra i Cantoni, divenuta più stretta e stabile nella seconda metà del XX secolo, riceve quindi una base internazionale nel 1970 con il Concordato sulla coordinazione scolastica e negli anni Novanta vengono conclusi a suo complemento trattati intercantonali sulla libera circolazione tra gli istituti di istruzione e sul riconoscimento dei diplomi a livello nazionale. Con la prevista armonizzazione della scuola dell'obbligo, l'autorità competente del Concordato, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), si trova confrontata ad una nuova sfida.

#### **3.1 Costituzione della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione nel 1897**

Già nel XIX secolo il coordinamento in fatto di formazione aveva ricevuto una garanzia contrattuale. Infatti singoli concordati regolavano i requisiti degli esami per professioni scientifiche. Il progetto di un concordato su un esame comune e sul libero passaggio dei maestri e delle maestre di scuola elementare fallì nel 1882. Nel 1897 le riunioni fino ad allora sporadiche dei direttori cantonali ricevettero una struttura permanente sotto forma di conferenza: la CDPE divenne una piattaforma di scambio di opinioni ed esperienze nel campo della politica della formazione, del dialogo con la Confederazione e di decisioni e interventi comuni. La collaborazione nell'ambito della CDPE era sufficiente allo sviluppo relativamente stabile nel settore formativo nella prima metà del XX secolo.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Cfr. in proposito e in merito alla storia ed al significato legale del Concordato scolastico: Moritz Arnet (2000), Das Schulkonkordat vom 29. Oktober 1970, Berna: CDPE.

Verso la fine degli anni Cinquanta del XX secolo, il fabbisogno e la domanda di formazione aumentarono notevolmente. I Cantoni, responsabili principali del settore scolastico, dall'istruzione prescolare fino a quella universitaria, erano chiamati a ampliare l'offerta a tutti i livelli, a modernizzare i relativi sistemi scolastici fino ad allora chiusi aprendoli alla collaborazione oltre le frontiere cantonali. La loro reazione fu di attivare la CDPE svizzera e di creare, in parte insieme alla Confederazione, centri svizzeri di informazione e servizi. Inoltre il pubblico chiedeva insistentemente l'uniformità delle strutture scolastiche. Le differenti scelte riguardanti l'inizio dell'anno scolastico e l'età di ingresso nella scuola ostacolavano la mobilità intercantonale. Agli inizi del 1969 la frazione giovanile del Partito dei contadini, dell'industria e dei cittadini lanciò un'iniziativa popolare che chiedeva alla Confederazione di uniformare i sistemi scolastici e di prendere misure atte a incentivare la formazione. Richieste analoghe vennero inoltrate alle Camere federali sotto forma di mozioni. In un tale contesto, l'idea di garantire con un trattato la collaborazione intercantonale ed il coordinamento nel settore della formazione trovò porte aperte.

L'allora presidente della CDPE e futuro consigliere federale Hans Hürlimann chiese nel marzo 1969 di creare un concordato al fine di fornire una base legale agli sforzi di coordinamento. L'elaborazione del concordato avanzò in maniera spedita e il 29 ottobre 1970 venne approvato all'unanimità dalla CDPE affinché potesse essere ratificato dai Cantoni. Alla fine del 1972 già 20 Cantoni avevano aderito al Concordato; dalla fine degli anni Ottanta tutti i Cantoni ne sono membri, a parte il Ticino<sup>6</sup>.

L'articolo sullo scopo del Concordato scolastico del 1970 recita:

*I Cantoni concordatari istituiscono un ente intercantonale di diritto pubblico per il promovimento delle strutture scolastiche e per la coordinazione delle rispettive legislazioni cantonali.*

Il Concordato sulla coordinazione scolastica è un accordo indirettamente normativo e negoziale. Riconosce tre forme di coordinamento e di uniformità: l'età d'ammissione alla scuola obbligatoria, la durata dell'obbligatorietà scolastica, il numero di settimane di scuola all'anno, la durata del periodo di istruzione fino all'esame di maturità e l'inizio dell'anno scolastico sono disciplinati in maniera concreta e vincolante<sup>7</sup>. Il Concordato inoltre è autorizzato a emanare raccomandazioni ai Cantoni per il raggiungimento degli

---

<sup>6</sup> Il Canton Ticino non ha potuto finora entrare a farne parte formalmente poiché l'articolo 2 del Concordato lo costringerebbe ad aumentare il numero di settimane di insegnamento annue ed a ritardare l'età d'inizio della scuola dell'obbligo; tuttavia, partecipa a tutti i lavori del Concordato e versa la propria quota di partecipazione come i Cantoni concordatari, nell'ambito della CDPE di cui è membro.

<sup>7</sup> Quest'ultimo ha dovuto comunque essere uniformato nel 1985 con un'aggiunta al testo della Costituzione federale, dopo una votazione popolare contraria nel Cantone di Zurigo.

obiettivi del promovimento della formazione e del coordinamento nel settore; da allora ne ha fatto uso numerose volte proponendo programmi quadro d'insegnamento ed elaborando raccomandazioni su determinati argomenti. Anche se non si tratta di decisioni vincolanti, in diversi settori è possibile notare un effetto uniformante. Infine, i Cantoni concordatari in maniera generale sono tenuti a collaborare nel settore della pianificazione della formazione, non solo tra loro, ma anche con la Confederazione; a questo scopo vengono tra l'altro creati e sostenuti gli organi necessari alla collaborazione<sup>8</sup>.

Dunque il Concordato scolastico è il solo accordo internazionale che obbliga i Cantoni in modo generale a collaborare in un intero settore politico; e la CDPE, designata quale autorità concordataria, è la sola conferenza di direttori, intercantonale e specializzata, che può basarsi su un accordo internazionale.

### **3.3 Gli accordi completivi degli anni Novanta: il riconoscimento dei diplomi, il finanziamento ed il libero passaggio**

Durante i primi quindici anni il Concordato poté realizzare solo in parte i suoi impegni, in particolare l'inizio sincrono dell'anno scolastico ha avuto bisogno, come abbiamo visto, di una soluzione basata sul diritto federale. Invece, in quegli anni si confermò quale *piattaforma per dibattiti sui contenuti della riforma*, concentrandosi sulla collaborazione *pedagogica*.

Dopo il 1985 il Concordato e l'autorità designata, la CDPE, assunse sempre più anche la *gestione giuridica di strumenti vincolanti per il controllo del sistema formativo a livello svizzero*. Negli anni Novanta vennero conclusi accordi intercantionali per il finanziamento ed il libero passaggio ed un accordo intercantonale per il riconoscimento dei diplomi. I concordati che regolavano nei primi tempi il finanziamento intercantonale ed il libero passaggio nel settore terziario, segnatamente gli accordi universitari e quelli delle scuole universitarie professionali, rappresentano una condizione ormai inalienabile per la mobilità e le pari opportunità dei diplomandi, per una concorrenza atta a promuovere la qualità tra chi offre corsi di formazione e per la ripartizione degli oneri tra i Cantoni. L'accordo intercantonale per il riconoscimento dei diplomi nel settore di competenza della CDPE (in particolare i diplomi d'insegnante a tutti i livelli) offre a sua volta premesse efficaci atte a garantire i requisiti per tutta la Svizzera, il corrispondente sviluppo della qualità e la competitività internazionale.

Conformemente, le attività del Concordato scolastico e della CDPE in questa seconda fase a partire dagli anni Novanta sono molteplici: programmi quadro d'insegnamento ginnasiale e nuovo regolamento per il riconoscimento dei diplomi di maturità con riforma delle maturità ginnasiali; creazione coordinata

---

<sup>8</sup> Oggi si tratta in particolare del centro di informazione e documentazione (IDES), del Centro per il perfezionamento degli insegnanti delle scuole secondarie (CPS), del Segretariato svizzero di pedagogia curativa e speciale (SPC), del Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa (CSRE) e del Centro svizzero per le tecnologie d'informazione e di comunicazione nell'insegnamento (CTII; tuttavia, la Confederazione ha appena disdetto il cofinanziamento del CTII).

delle scuole universitarie professionali con corsi di studio nell'ambito giuridico tanto della Confederazione quanto dei Cantoni; regolamento del riconoscimento a livello svizzero dei diversi diplomi per insegnanti; la relativa "terziarizzazione" della formazione degli insegnanti anche per l'istruzione prescolastica e per la scuola elementare e la creazione di accademie di pedagogia; nuovo ordinamento della scuola di diploma che diventa la scuola media superiore, ecc.

### **3.4 Le sfide attuali: il coordinamento degli obiettivi della formazione e delle strutture scolastiche**

Il Concordato scolastico e la CDPE sono ormai giunti ad una nuova, terza fase e sono confrontati a nuove sfide, poiché sempre più ambiti devono essere strutturati a livello nazionale e la maggiore mobilità della popolazione richiede in genere un'uniformità nel sistema. Di fronte a queste sfide, la CDPE nel 2001 si è dotata di direttive che descrivono i nuovi obiettivi della cooperazione nella formazione in Svizzera ed il tipo di cooperazione reciproca e con i partner, segnatamente con gli organi della Confederazione. Da allora la CDPE lavora seguendo un programma di attività diviso in settori principali che viene costantemente aggiornato in conformità con i rapporti annuali sulla situazione dei lavori<sup>9</sup>. Nell'ambito della propria strategia, la CDPE ha designato come estremamente prioritari tre elementi della propria attività:

- l'armonizzazione della scuola dell'obbligo con la definizione di livelli unitari di competenza vincolanti (internazionali) su tutto il territorio della Svizzera („standard“) per le materie principali per la fine del secondo, sesto e nono anno scolastico (progetto HarmoS);
- la creazione di un monitoraggio svizzero di formazione in collaborazione con la Confederazione;
- il potenziamento della categoria professionale degli insegnanti.

Sull'esempio del progetto HarmoS è chiaro che in futuro si tratterà di creare una maggiore interazione tra le attività contenutistiche (determinazione del livello di competenza che gli scolari devono raggiungere) e le *attività legislative* (determinazione di tale livello di competenza in un accordo intercantonale e dunque carattere vincolante degli standard).

La prevista convenzione intercantonale per l'armonizzazione della scuola dell'obbligo completerà il Concordato scolastico vigente con norme di applicazione per i livelli iniziale ed elementare (anticipazione dell'età di ammissione con criteri di flessibilità e di considerazione della personalità del bambino al momento dell'inserimento nella scuola).

---

<sup>9</sup> I siti internet [www.edk.ch](http://www.edk.ch) e [www.ides.ch](http://www.ides.ch) riportano le direttive ed il programma di attività nonché ulteriori informazioni sulla cooperazione nel settore della formazione in Svizzera.

La crescente concorrenza nel settore formativo è uno degli stimoli che spingono le attività di riforma in corso nel sistema formativo svizzero, in particolare per quel che riguarda la formazione terziaria. Uno dei motivi è la concorrenza economica tra i Paesi, che si riflette nell'offerta di piazze finanziarie e nella ricerca di collaboratori qualificati.

Una popolazione attiva qualificata è uno dei vantaggi più importanti che un Paese possa offrire a eventuali investitori in cerca della migliore piazza finanziaria. Perciò, una formazione altamente qualificata che soddisfa i criteri internazionali è un presupposto importante. Per la Svizzera, nella gara per accogliere i migliori specialisti stranieri, il livello di formazione della popolazione e la qualità della scuola che frequenteranno i loro figli è determinante per risaltare sugli altri concorrenti. La qualità della formazione in un Paese contribuisce dunque a determinare l'attrattiva della piazza finanziaria nella gara per attirare gli investimenti e la manodopera, come lo sono le opportunità di lavoro della propria popolazione.

Queste sfide espongono il proprio sistema ad una concorrenza sia diretta sia indiretta con i sistemi formativi e gli istituti di altri Paesi. Per quel che riguarda la scuola dell'obbligo ed il livello secondario II, la mobilità degli utenti è limitata e di conseguenza per i singoli istituti la concorrenza si mostra soprattutto indirettamente attraverso la concorrenza tra i sistemi. Laddove la mobilità degli utenti invece è alta, cioè nel settore della formazione terziaria e in quello di quasi tutte le altre forme di aggiornamento e perfezionamento, si assiste ad una concorrenza *diretta* tra coloro che offrono formazioni, poiché l'utente ha una libertà di scelta parziale o completa.

Per poter sostenere la concorrenza nell'ambito della formazione, i sistemi formativi ed i singoli istituti devono fare in modo che le proprie prestazioni possano essere valutate e confrontate in modo trasparente e oggettivo. Il confronto regolare dell'efficienza dei sistemi di formazione (come ad esempio l'analisi comparativa internazionale *PISA, Programme for International Student Assessment*) è decisivo per la reputazione e dunque la valorizzazione di qualifiche nazionali. Bisogna anche tener conto che la valutazione delle prestazioni di un sistema non influisce solo sugli obiettivi da raggiungere, ma al contempo anche sulle decisioni relative al contenuto da trasmettere durante le lezioni. Ne consegue una certa uniformità sia degli obiettivi dello studio sia dei suoi contenuti in tutti i Paesi. Ancora, come conseguenza della maggiore concorrenza internazionale nel settore della formazione si denota la tendenza a diminuire il grado di autonomia nella determinazione degli obiettivi e dei contenuti dello studio, anche dove il sistema in sé sarebbe composto da organi che non sono in concorrenza diretta tra loro, come succede soprattutto per la scuola dell'obbligo. Questa influenza internazionale sulle decisioni fondamentali in ambito formativo pone proprio i sistemi federalistici di fronte a sfide supplementari.

Le standardizzazioni nell'allestimento dei corsi di studio, l'uniformazione o il riconoscimento reciproco dei diplomi (al momento in via di realizzazione nella formazione terziaria grazie alle *riforme in seguito alla Dichiarazione di*

*Bologna*) sono aspetti che stimolano la permeabilità dei sistemi. Questo corrisponde da una parte all'esigenza degli utenti della formazione, ma provoca anche, laddove sussiste una certa mobilità degli utenti, anche un'intensificazione della concorrenza in fatto di qualità tra gli istituti attivi nel settore formativo. Dunque, l'armonizzazione cui si assiste è quasi un presupposto affinché il principio della concorrenza possa portare frutti. Al contempo riduce le possibilità di sistemi ed istituti di formazione di sottrarsi alla concorrenza planetaria ricorrendo a offerte „diverse“.

## **5 I particolari del testo**

### **5.1 Antefatti**

Il 30 aprile 1997 il consigliere nazionale Hans Zbinden (PS, Argovia) inoltrò la sua seconda iniziativa parlamentare su un articolo quadro sull'istruzione nella Costituzione federale (97.419). Vi chiedeva l'elaborazione di un progetto per un nuovo articolo quadro sull'istruzione in collaborazione con la CDPE con l'obiettivo di creare un coerente spazio svizzero dell'istruzione, comprendente la totalità del territorio elvetico, e di alta qualità in grado di garantire agli studenti un'elevata mobilità e cicli di studio variabili e modulabili compatibili con la realtà europea e modellabili sulle esigenze future. Questi obiettivi dovevano essere raggiunti per mezzo di standard, valori di riferimento strutturali, mandati di prestazione, disposizioni sul passaggio ad altri cicli e valori di riferimento contenutistici. La Confederazione doveva assumere un ruolo di primo piano nei settori della formazione professionale, della formazione terziaria e del perfezionamento; la struttura interna dei settori formativi doveva invece essere lasciata ai rispettivi enti promotori. La scuola dell'obbligo (compresa l'istruzione prescolare) avrebbe dovuto restare in mano cantonale. L'autore dell'iniziativa indicava nella mobilità richiesta dal mercato del lavoro e nelle differenze ancora esistenti tra i sistemi formativi cantonali uno degli argomenti principali a favore dell'articolo quadro.

La Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale ha proposto di dar seguito all'iniziativa con 16 voti contro 0 e 3 astensioni; il 24 giugno 1998 il Consiglio nazionale ha accettato la proposta con 91 voti contro 39 e un'astensione. La pratica è poi stata trasmessa alla Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura (CDPE) del Consiglio nazionale con l'incarico di elaborare un progetto. La CDPE ha costituito una sottocommissione che ha iniziato i lavori il 19 aprile 2000.<sup>10</sup>

Il 17 agosto 2001, la Commissione ha approvato a maggioranza di voti un primo progetto di un articolo quadro sull'istruzione, una revisione dell'articolo 62 Cost., con la quale intendeva affidare alla Confederazione una competenza globale di adottare una legislazione quadro per tutto il settore formativo:

<sup>1</sup> *La Confederazione e i Cantoni provvedono assieme all'esistenza di uno spazio d'istruzione Svizzera diversificato e capace di evolversi. Garantiscono*

---

<sup>10</sup> Il termine per l'elaborazione del testo è stato prolungato tre volte, l'ultima il 20 giugno 2003 per la fine del 2005.

*la loro collaborazione, creando istituzioni comuni e con altri adeguati provvedimenti.*

<sup>2</sup> *La Confederazione definisce i principi dell'istruzione. Coordina, promuove e completa gli sforzi dei Cantoni.*

<sup>3</sup> *I Cantoni provvedono a una sufficiente istruzione scolastica di base, accessibile a tutti i giovani. L'istruzione di base è obbligatoria e sottostà alla vigilanza dello Stato. Nelle scuole pubbliche essa è gratuita. L'anno scolastico inizia tra metà agosto e metà settembre.*

Tuttavia questa versione si scontrò con l'opposizione dei Cantoni (CDPE) e della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati. La pietra dello scandalo era rappresentata dal capoverso 2: anche se la Commissione aveva messo l'accento sulla sua portata svizzera per sottolineare come questa competenza della Confederazione riguardasse principi di importanza nazionale e come le regioni ed i Cantoni continuassero a mantenere l'autorità in questi settori, la CDPE non si rivelò disposta ad accordare una tale competenza alla Confederazione, temendo un rivolgimento completo della struttura delle competenze nella scuola svizzera e un'eventuale minaccia per le "necessarie differenze" tra i diversi Cantoni (come ad esempio il modello della scuola dell'infanzia nel Canton Ticino o del cycle d'orientation nella Svizzera orientale). Inoltre, mise in guardia dalle conseguenze finanziarie che ne sarebbero scaturite per la Confederazione.<sup>11</sup>

Durante un incontro tra la sottocommissione del Consiglio nazionale ed una delegazione della presidenza della CDPE, i rappresentanti cantonali hanno confermato che la CDPE continua ad essere disposta a lavorare insieme alla Commissione del Consiglio nazionale alla revisione degli articoli costituzionali riguardanti la formazione e ad elaborare per quanto possibile una proposta comune. La scelta di un esperto di diritto costituzionale è stata lasciata alla CDPE che ha nominato il prof. Bernhard Ehrenzeller dell'Università di San Gallo. Prendendo spunto dall'iniziativa del Cantone di Basilea-Campagna sul coordinamento dei sistemi cantonali per la formazione (02.302), ci si è accordati in particolare sugli elementi seguenti: livelli di formazione (durata e passaggi), diplomi del livello secondario I e II.

Il nuovo progetto elaborato dall'esperto riformulava tutti gli articoli costituzionali che concernevano la formazione (art. 62–67 Cost.); il testo venne discusso ripetutamente nelle riunioni della Sottocommissione del Consiglio nazionale, ma i punti essenziali vennero adottati. Per la realizzazione degli elementi di riferimento il progetto prevedeva una competenza sussidiaria della Confederazione per il caso in cui il coordinamento non portasse alle disposizioni adeguate; inoltre, la Commissione aggiunse l'alternativa di una

---

<sup>11</sup> Progetto di un articolo quadro sulla formazione (art. 62a AP) del 17 agosto 2001:

<sup>1</sup> *La Confederazione e i Cantoni provvedono assieme all'esistenza di uno spazio d'istruzione Svizzera diversificato e capace di evolversi. Garantiscono la loro collaborazione, creando istituzioni comuni e con altri adeguati provvedimenti.*

<sup>2</sup> *La Confederazione definisce i principi dell'istruzione. Coordina, promuove e completa gli sforzi dei Cantoni.*

<sup>3</sup> *I Cantoni provvedono a una sufficiente istruzione scolastica di base, accessibile a tutti i giovani. L'istruzione di base è obbligatoria e sottostà alla vigilanza dello Stato. Nelle scuole pubbliche essa è gratuita. L'anno scolastico inizia tra metà agosto e metà settembre.*

competenza federale incondizionata al fine di farla arrivare in consultazione (in questo punto il progetto diverge dalle proposte elaborate insieme alla CDPE). Il 13 novembre 2003 il progetto venne approvato all'unanimità con un'astensione con le due varianti dalla Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale.

## **5.2 Elementi fondamentali del testo**

### **5.2.1 Obiettivo**

La nuova sezione sulla formazione nel testo costituzionale intende garantire in Svizzera un coerente spazio formativo su tutto il territorio, che raggiunga un alto livello di qualità, grazie alla collaborazione della Confederazione e dei Cantoni. Questo obiettivo non può essere raggiunto con un unico articolo sulla formazione, ma solo con una visione generale degli articoli determinanti e con una ristrutturazione coerente nel testo costituzionale. Per questa ragione il presente progetto comprende sia una revisione degli articoli da 62 a 67 sia tre nuovi articoli, l'articolo 62a, l'articolo 63a e l'articolo 63b.

### **5.2.2 Principio fondamentale**

La revisione parte dal seguente principio fondamentale: ai sensi di un obiettivo più esteso si conferma in primo luogo che la Confederazione ed i Cantoni garantiscono in comune e nell'ambito delle rispettive competenze una qualità ed una permeabilità elevate dello spazio svizzero dell'istruzione. In questo modo viene formulata una disposizione sullo scopo e sul programma che vincola la Confederazione ed i Cantoni al raggiungimento di un obiettivo comune.

Inoltre nella Costituzione deve essere sancito che in linea di principio i Cantoni sono responsabili di tutto il settore scolastico, come avvenuto finora. Il termine "settore scolastico" viene inteso in maniera ampia e comprende tutti i livelli scolastici, dall'istruzione prescolare al livello terziario.

### **5.2.3 Confederazione e Cantoni sono tenuti a collaborare**

Il fatto che nel settore della formazione la Confederazione ed i Cantoni abbiano competenze specifiche rende essenziale una stretta collaborazione. Per questa ragione, nel nuovo testo viene sancito l'obbligo di collaborazione tra i Cantoni e la Confederazione. Nella prassi, questa collaborazione si manifesterà in maniera diversa a seconda dei livelli scolastici o formativi. Poiché la Confederazione ed i Cantoni hanno competenze proprie nel settore accademico e gestiscono istituti accademici propri, la collaborazione in questo campo dovrà essere particolarmente stretta.

Al fine di organizzare meglio la collaborazione, possono essere allestiti organi comuni della Confederazione e dei Cantoni. In questo contesto si inseriscono gli organi gestiti già da tempo in comune da Confederazione e Cantoni (ad esempio il Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa, CSRE, ad Aarau) oppure cui ambedue affidano incarichi (come il Centro per il perfezionamento degli insegnanti delle scuole secondarie CPS a Lucerna, il Centro svizzero delle tecnologie d'informazione nell'insegnamento CTII a Berna o il Segretariato svizzero di pedagogia curativa e speciale a Lucerna). Potrebbero essere creati altri organi comuni, ad esempio per il monitoraggio della formazione. La stessa disposizione costituzionale tuttavia permette anche l'allestimento di un organo comune di controllo con competenze decisionali. Un organo di questo tipo esiste già per le università, con il nome di Conferenza universitaria svizzera (CUS): in determinati settori ha competenza decisionale e le decisioni sono vincolanti tanto per le università cantonali quanto per quelle federali.

#### **5.2.4 Creazione di una competenza federale sussidiaria e limitata**

La proposta di riordinamento a livello costituzionale del settore formativo presuppone che sia compito dei Cantoni coordinare i rispettivi sistemi di formazione per creare un comune spazio svizzero dell'istruzione. Per permettere una permeabilità reciproca è importante che venga stabilita una regola unitaria per l'inizio dell'anno scolastico, per la durata dei livelli di formazione, per i relativi accessi e per il riconoscimento dei titoli di studio su tutto il territorio della Svizzera.

Già in passato la CDPE si è battuta per raggiungere questi obiettivi grazie ad un sistema di concordati. Con l'introduzione dell'obbligo di coordinazione nella Costituzione federale si vuole soprattutto sostenere i Cantoni nel loro impegno.

Nel caso in cui il ricorso al coordinamento non portasse alle norme adeguate per quegli elementi di riferimento così importanti per la creazione di un coerente spazio comune formativo in Svizzera, sarebbe possibile giungere ad un consenso con i rappresentanti della CDPE in modo che sia la Confederazione ad emanare disposizioni riguardanti l'inizio dell'anno scolastico, la durata dei diversi livelli scolastici, l'accesso ai singoli livelli formativi (passaggi) ed il riconoscimento di titoli di studio.

La Commissione del Consiglio nazionale ha discusso in maniera approfondita se sia sufficiente una competenza federale sussidiaria per raggiungere lo scopo di uno spazio dell'istruzione coordinato in Svizzera. Vari membri della Commissione hanno espresso dubbi in proposito ed è stato affermato che la Confederazione deve poter agire di propria iniziativa in questi aspetti centrali quando ha l'impressione che gli sforzi di coordinamento cantonali non progrediscono in maniera sufficientemente veloce. Per questa ragione la Commissione ha deciso di mandare in consultazione due versioni di questi elementi controversi, una che prevede la competenza sussidiaria della Confederazione, l'altra con una competenza federale (incondizionata).

Resta comunque unanimità sul principio secondo il quale i Cantoni debbano restare i soli responsabili del contenuto dei livelli formativi, in particolare dell'istruzione prescolare, dei livelli primari e secondari.

### **5.2.5 Competenza completa per la formazione professionale**

Nulla è stato modificato per quel che riguarda la competenza federale nella formazione professionale.

### **5.2.6 Gestione degli istituti accademici e contributi**

La revisione della Costituzione, così come è stata proposta, presuppone inoltre che tanto la Confederazione quanto i Cantoni possano gestire gli istituti accademici. Tuttavia, come riportato nell'introduzione, proprio nel settore universitario sussiste un elevato fabbisogno di coordinamento tra Confederazione e Cantoni che si mostra ora in maniera concreta nel fatto che la Confederazione può far dipendere in futuro i propri contributi non solo dal successo del coordinamento, bensì anche dal controllo della qualità. In particolare la dichiarazione di Bologna ha sottolineato l'obbligo dei singoli Stati di garantire la qualità. Perciò, in questo settore la Confederazione ha una maggiore responsabilità. In più ormai è confermato che la Confederazione deve rispettare, con le sue misure a favore delle università, il pari trattamento degli istituti ed i vari organi promotori.

### **5.2.7 Controllo della qualità nella ricerca**

Analogamente agli istituti universitari, anche nella ricerca la garanzia della qualità diventa un compito particolare della Confederazione.

### **5.2.8 La statistica: uno strumento della politica formativa**

Una politica formativa moderna non è possibile senza una statistica affidabile e ben strutturata. Al fine di garantire la comparabilità, il rilevamento di dati statistici deve essere disciplinato in modo per quanto possibile unitario. Perciò, la revisione impone espressamente alla Confederazione di rilevare dati statistici nel settore formativo.

### **5.2.9 Il perfezionamento, un compito per il futuro**

Un nuovo elemento della revisione degli articoli costituzionali sulla formazione è infine una competenza globale della Confederazione nella

promozione del perfezionamento e la possibilità di emanare principi per questo ambito. In tal modo alla Confederazione si aprono importanti opportunità organizzative in un settore di crescente importanza. Altrettanto importanti sono le misure per il riconoscimento su tutto il territorio nazionale delle prestazioni raggiunte nella formazione. I dettagli dovranno essere disciplinati in una legge.

### **5.3 Apprezzamento del testo**

La Commissione del Consiglio nazionale aveva manifestato l'esigenza di elaborare insieme alla Conferenza dei direttori cantonali dell'educazione una proposta in grado di presentare alla Confederazione ed ai Cantoni nuove possibilità di garantire uno spazio svizzero dell'istruzione di alta qualità, permeabile e coordinato. Le competenze già esistenti, in particolare nella scuola primaria e secondaria, dovevano restare immutate.

Come menzionato, il testo intende in primo luogo rafforzare gli sforzi di coordinamento dei Cantoni e stimolare la collaborazione tra tutti i partecipanti. Un intervento autonomo della Confederazione deve essere inteso solo come ulteriore possibilità quando gli sforzi di coordinamento non dessero frutti. La Commissione era unanime sul fatto che per quel che riguarda gli elementi centrali del coordinamento (inizio dell'obbligo scolastico, durata dei cicli di formazione, passaggi, riconoscimento dei diplomi) dovesse essere raggiunta entro breve una regolamentazione, se la Svizzera vuole essere competitiva nel settore formativo a livello internazionale e se la mobilità interna non deve essere inutilmente ostacolata. Inoltre la Commissione riteneva importante che le istanze competenti per i singoli livelli di formazione definissero al più presto gli obiettivi di qualificazione connessi al riconoscimento dei diplomi. Un coerente spazio svizzero dell'istruzione può essere creato solo se il livello di competenze che deve essere raggiunto al termine di ogni ciclo di studi è definito in maniera valida per tutto il territorio elvetico, facilitando notevolmente la mobilità. La Commissione del CN si aspetta che i relativi lavori della Conferenza dei direttori cantonali dell'educazione, peraltro meritevoli, progrediscono velocemente.

La definizione di obiettivi di qualificazione vincolanti per i singoli livelli formativi può dare nuovi impulsi al sistema formativo svizzero in grado di favorire uno sviluppo dinamico dell'intero sistema. Questi obiettivi di qualificazione renderanno possibile anche un controllo periodico del livello di formazione. Per questa ragione sono assolutamente necessari per elevare la qualità e per l'ulteriore sviluppo del sistema. Non si può trascurare il fatto che la Svizzera dall'esterno viene sempre più percepita come un unico spazio formativo. Valutazioni internazionali della qualità, come l'indagine PISA del 2000, vengono percepite sempre, a ragione o a torto, come giudizi su tutto il sistema formativo. Il controllo della qualità, perciò, deve rappresentare un'esigenza comune della Confederazione e dei Cantoni. Lo spazio svizzero dell'istruzione è parte dello spazio europeo dell'istruzione e la cooperazione nel settore universitario si estende sempre più ad un contesto mondiale. La comparabilità dei diplomi rappresenta dunque un elemento decisivo nella

competizione internazionale. Per la stessa ragione, la definizione degli obiettivi di qualificazione ha un ruolo importante nella collaborazione internazionale.

Non è possibile evitare che all'interno della gamma di opinioni politiche esistano idee diverse sull'efficacia di singole misure politiche. I membri della Commissione che propugnavano una competenza federale (incondizionata) facevano valere l'urgenza di un maggiore coordinamento nella formazione svizzera, affermando che non poteva essere posticipata; una competenza federale sarebbe perciò indispensabile. A fondamento delle loro opinioni indicavano le iniziative del Cantone di Basilea-Campagna, di Soletta e di Berna, nelle quali si chiedono misure della Confederazione per imporre su tutto il territorio della Svizzera gli obiettivi di coordinamento.

L'apprezzamento del testo comprende anche la constatazione che negli ultimi tre decenni sono state prese numerose misure per migliorare la mobilità e per unificare le strutture scolastiche e accademiche. Per quel che riguarda il settore della scuola obbligatoria, si rimanda al Concordato scolastico ed ai lavori della CDPE in corso per ampliarlo (determinazione di standard validi per tutta la Svizzera per svariate discipline; inizio anticipato e più flessibile dell'obbligo scolastico). Per quel che riguarda la maturità, la Confederazione ed i Cantoni hanno emanato nel 1995 un disciplinamento di identico contenuto per il riconoscimento di diplomi di maturità ginnasiale, che stanno valutando insieme. Per quel che riguarda la formazione professionale, una nuova legge è stata appena completamente riformulata sotto la responsabilità della Confederazione. Il settore accademico professionale viene disciplinato anch'esso da una legge a livello nazionale, in particolare con l'introduzione di professioni nei settori sanitario, sociale e artistico. Un passo decisivo è stato fatto infine il 4 dicembre 2003 con il decreto della Conferenza Universitaria Svizzera per l'attuazione delle direttive di Bologna che obbliga le università ad introdurre entro il 2005 il sistema di formazione a due livelli *bachelor* e *master*. Per la prima volta nella storia dello Stato federale, viene creata una struttura unitaria di studio che vincola tutti gli istituti accademici.

#### **5.4 Parere del Consiglio federale del 25 febbraio 2004**

A causa dei lavori sull'articolo costituzionale sulle università (vedi anche il punto 2.6) anch'essi in corso, la CSEC ha deciso di introdurre una fase intermedia e ha invitato il Consiglio federale ad esprimere un primo parere sulla questione. L'interesse della Commissione si concentrava soprattutto su come il Consiglio federale valutava la proposta e se riteneva fosse possibile trovare una soluzione comune.

Nella risposta del 25 febbraio 2004, il Consiglio federale afferma tra l'altro:

„Secondo il Consiglio federale, la proposta della CSEC del Consiglio nazionale costituisce una valida e realistica base di discussione. Essa considera tutte le disposizioni della Costituzione in materia di educazione e si contraddistingue per coerenza e omogeneità. Al contempo pone l'accento sull'aspetto centrale del coordinamento a livello nazionale e precisa gli ambiti

in cui anche secondo il Consiglio federale tale coordinamento sarebbe particolarmente importante. Questi ambiti sono, oltre all'inizio armonizzato dell'anno scolastico, nel frattempo realizzato, la durata dei diversi livelli educativi (e di riflesso anche la definizione di questi livelli), il passaggio da un livello all'altro e il riconoscimento dei diplomi. [...] Per quanto riguarda la domanda sul seguito dato all'articolo sulle scuole universitarie: il gruppo di progetto incaricato dal DFI e dal DFE di elaborare una legge sulle scuole universitarie – la cui entrata in vigore è prevista nel 2008 – sottoporrà al Consiglio federale diverse proposte dopo la pausa estiva 2004. Una volta pronto il relativo rapporto sarà possibile decidere, se la bozza di articolo costituzionale sulla formazione – che comprende un articolo sulle scuole universitarie – proposta dalla CSEC del Consiglio nazionale costituisce una base sufficiente per la nuova legge o se deve essere completata o modificata in alcuni punti.“

## **6 Spiegazioni alle singole disposizioni**

### **6.1 Osservazioni preliminari**

Nel testo della Costituzione, la sezione „Formazione, ricerca e cultura“ (titolo terzo, capitolo 2, sezione 3; art. 62 segg.) può essere definita il nucleo delle disposizioni sulla formazione. Tuttavia, non tutte le disposizioni costituzionali sulla formazione sono in questa sezione. Alcune sono in altre parti del testo, in particolare nelle „Disposizioni generali“ (titolo primo) e nei „Diritti fondamentali, diritti civili e obiettivi sociali“ (titolo secondo). Anche queste sono importanti per la formazione svizzera e rientrano dunque in senso lato nelle disposizioni costituzionali riguardanti la formazione. Inoltre bisogna tener conto del fatto che queste disposizioni rappresentano una parziale regolamentazione dei rapporti tra Confederazione e Cantoni (titolo terzo, capitolo 1). I principi costituzionali di questo rapporto sono applicabili anche alla sezione sulla formazione. Per questa ragione, numerose disposizioni nella revisione della Costituzione riguardanti la nuova perequazione finanziaria (NPC) riguardano direttamente o indirettamente anche il settore formativo.

Dall'articolo 2 sullo scopo della Costituzione si deduce l'obbligo di Confederazione e Cantoni di promuovere una prosperità comune e di rispettare la pluralità culturale del Paese (capoverso 2). La Confederazione ed i Cantoni devono garantire per quanto possibile la parità di trattamento dei cittadini (capoverso 3). Questi obiettivi fondamentali di politica nazionale sono determinanti anche per il sistema formativo, come lo sono singoli diritti fondamentali quali l'uguaglianza giuridica (art. 8) ivi compreso il divieto di discriminazione e l'incarico di assicurare l'uguaglianza tra uomo e donna, il diritto ad una protezione particolare dei fanciulli e degli adolescenti (art. 11) e la libertà di credo e di coscienza (art. 15), il diritto all'istruzione scolastica di base sufficiente e gratuita (art. 19) e la libertà della scienza (art. 20). Nel complesso, i diritti fondamentali devono essere rispettati anche nel settore formativo (art. 35).

Gli obiettivi sociali di cui all'articolo 41 Cost. obbligano la Confederazione ed i Cantoni, ai sensi di un incarico ad organizzare la vita sociale, ad impegnarsi



L'articolo può essere definito come articolo quadro sull'istruzione perché si applica a tutto il sistema scolastico e formativo svizzero. Questo sistema è alquanto federalistico e rispecchia la pluralità culturale del Paese il cui principio si vuole mantenere intatto e vissuto nel futuro. Comunque, già oggi le esigenze pratiche ed i principi del federalismo cooperativo spingono i Cantoni a collaborare tra loro e con la Confederazione nel settore formativo impegnandosi a fondo per armonizzare i differenti sistemi. La riforma delle disposizioni costituzionali sulla formazione punta a rafforzare questa collaborazione, non a creare un sistema unico centralizzato. Il termine di „spazio svizzero dell'istruzione“ sta ad indicare che nella pluralità del settore della formazione svizzera e nella coabitazione di competenze federali e cantonali parallele ed in concorrenza tra loro sussistono schemi comuni di politica della formazione, valori educativi e obiettivi di formazione validi per tutti i livelli di formazione, che devono essere sviluppati. Anche la ricerca fa parte dello spazio formativo, poiché l'insegnamento e la ricerca sono strettamente legati l'un l'altra ed in ogni caso la ricerca pubblica è integrata negli istituti di formazione pubblici.

La Confederazione ed i Cantoni formano già oggi lo spazio svizzero dell'istruzione. Il capoverso 1 sancisce l'obbligo di controllare insieme che all'interno di questo versatile spazio formativo vengano assicurate una qualità ed una permeabilità elevate. Con queste due definizioni vengono espressi due elementi essenziali di questo spazio comune. Altri obiettivi importanti quali la garanzia delle pari opportunità, la conservazione della pluralità culturale o il senso e lo scopo della formazione si desumono in senso lato dalle disposizioni costituzionali sulla formazione già riportate. Non è necessario ripeterle. Altri obiettivi espressi nella discussione di politica della formazione quali la coerenza e la compatibilità dei diversi sistemi cantonali, il raggiungimento di standard comuni e il controllo della qualità si evincono dagli obiettivi già menzionati.

L'obiettivo formativo della qualità deve essere inteso in maniera globale, sia per l'organizzazione, sia per il contenuto. Deve essere definito per ogni livello formativo e per ogni ciclo, in modo da raggiungere una qualità elevata tanto nella formazione quanto nel perfezionamento. Tuttavia, si rinuncia ad introdurre nella Costituzione la necessità di standard comuni. Decidere in che misura si debbano definire standard comuni e se questi debbano soddisfare criteri ed esigenze riconosciuti solo a livello nazionale o anche a livello internazionale è compito del coordinamento e della collaborazione di cui al capoverso 2.

L'obiettivo della permeabilità è inteso in maniera altrettanto globale. I differenti sistemi formativi svizzeri devono essere strutturati in maniera per quanto possibile aperta. Questo obiettivo deve essere realizzato tanto all'interno dei diversi livelli e cicli di studio quanto tra un livello o un ciclo di studio e l'altro, sia all'interno del Cantone, sia tra i vari Cantoni: dunque, comprende anche la compatibilità internazionale prevista per esempio dalla riforma di Bologna. La permeabilità richiede strutture aperte ed una flessibilità organizzativa dei cicli di studio al fine di permettere e di promuovere la mobilità degli studenti, dei docenti e degli scienziati.

Il capoverso 2 sancisce un obbligo generale e globale della Confederazione e dei Cantoni a coordinare vicendevolmente il rispettivo impegno nella politica formativa e a collaborare nell'ambito di organi comuni e altre strutture adeguate. Questo obbligo di coordinamento e di collaborazione oltrepassa chiaramente l'obbligo generale di sostenersi sancito tra Confederazione e Cantoni all'art. 44 Cost. (vedi anche Blaise Knapp, St. Galler Kommentar zu Art. 44 BV, n. marg. 7 segg.). La sua validità non dipende dai sussidi finanziari ad un determinato settore da parte della Confederazione, ma non contempla automaticamente un obbligo di sussidiare da parte della Confederazione. Dunque si distingue dal disciplinamento speciale nel settore universitario, dove già oggi è previsto un obbligo indiretto di coordinare, perché la Confederazione può far dipendere il proprio appoggio dalla situazione del coordinamento. Secondo il nuovo articolo 62 capoverso 2 AP, la Confederazione non ha dunque una possibilità generale di forzare il coordinamento e la collaborazione ricorrendo a pressioni finanziarie.

Coordinamento e collaborazione devono essere intesi in senso temporale e materiale e riguardano tutti i livelli della formazione. Vi sono tenuti i Cantoni tanto nei rapporti intercantonali quanto in quelli con la Confederazione. Quest'ultima, da canto suo, non solo è tenuta al coordinamento con i Cantoni, ma anche a concordare le proprie misure di politica della formazione tra i dipartimenti. L'intensità dell'impegno di coordinamento tra la Confederazione ed i Cantoni dipende dal livello formativo e dal settore in questione. Anche in questo caso vale il principio della sussidiarietà, come previsto all'articolo 5a AP (testo della NPC). Ad esempio, il bisogno di controllo comune nel settore scolastico, paragonato a quello del settore universitario, è diverso tanto nel numero quanto nella scelta degli strumenti di controllo.

La disposizione prevede istituzioni comuni ed altri provvedimenti adeguati quale forma di collaborazione. Il modo di collaborare nei vari settori formativi dipende dalle esigenze. Perciò il modo in cui è formulata la disposizione intende dare spazio a tutte le possibili forme di collaborazione statali e amministrative. La disposizione permette la creazione di organi di controllo comuni, come succede oggi per esempio nel campo della garanzia della qualità. Se vengono creati nuovi organi con poteri legislativi e decisionali propri, devono essere conclusi concordati (art. 48 Cost.) oppure è necessaria una legge federale come nel caso della Conferenza Universitaria Svizzera. Ricordiamo anche che i capoversi 4 e 5 del nuovo articolo 48 nella revisione NPC prevedono che gli organi intercantonali possono essere dotati di competenze legislative.

#### *Art. 62a* Scuola

Come il precedente articolo 62, il capoverso 1 stabilisce che i Cantoni sono competenti per tutto il settore scolastico. Questa competenza fondamentale comprende tutti i livelli della formazione, da quello dell'istruzione prescolare all'università. Di per sé, questa competenza generale si evince già dall'articolo 3 Cost. Come in altri settori fondamentali di competenza cantonale, ad esempio la cultura (art. 69 Cost.) o il rapporto tra Stato e Chiesa (articolo 72 Cost.), per motivi di politica nazionale si deve confermare la

competenza generale nel diritto costituzionale. Per quel che riguarda la formazione, questo passo è importante anche perché nelle disposizioni costituzionali seguenti, come succede già attualmente, la sovranità cantonale in fatto di scuole viene differenziata, completata ed in parte anche modificata per i singoli livelli e settori formativi. Ad esempio, ai sensi dell'articolo 63 Cost. alla Confederazione compete in modo globale il disciplinamento della formazione professionale. Nel settore accademico, l'articolo 63a AP introduce una competenza federale parallela, mentre all'articolo 63b AP la Confederazione riceve una nuova competenza di adottare una legislazione quadro grazie alla quale può promulgare i principi per il perfezionamento e che completa quella già esistente riguardante la promozione di cui all'articolo 67 Cost. Dal testo di revisione NPC si evince una tale competenza ad emanare leggi quadro anche per il settore dei contributi alla formazione (art. 66 AP).

Il termine di scuola è inteso in maniera ampia e comprende tutti i settori parziali e gli aspetti del settore formativo svizzero (vedi anche Herbert Plotke, *Schweizerisches Schulrecht*, Berna 2003, pag. 45 segg.). Alla base di questo sistema si trova un concetto moderno di formazione, che comprende forme di apprendimento adeguate al livello, tanto all'interno quanto all'esterno della „scuola“ e la collaborazione con organi privati di trasmissione del sapere. Grazie a questa sovranità, i Cantoni si assumono la responsabilità ed esercitano il controllo in questi settori. Il termine di formazione esprimerebbe in maniera più adeguata questa concezione globale di competenza. Tuttavia, nel rispetto delle tradizioni, viene mantenuta la definizione di „scuola“. Tra l'altro, la Costituzione utilizza il termine di „scuola“ anche in settori non scolastici, come per esempio succede per le scuole universitarie.

Il testo del capoverso 2 corrisponde a quello dell'odierno articolo 62 capoverso 2 Cost. Dunque, per quel che riguarda l'istruzione di base non si hanno modifiche. È stata stralciata l'indicazione temporale dell'inizio dell'anno scolastico („tra metà agosto e metà settembre“). Nel frattempo, l'inizio dell'anno scolastico in autunno si è imposto anche se in modo diverso da Cantone a Cantone nell'ambito dello spazio di manovra previsto dalla Costituzione. Una disposizione dettagliata in questa forma non è più adeguata alla Costituzione. Comunque, la competenza della Confederazione continua ad essere confermata all'articolo 62a capoverso 4.

Il capoverso 3 è stato ripreso senza apporto di modifiche dalla revisione NPC.

Al *capoverso 4* la Commissione ha proposto due varianti: ambedue sono incentrate sulla creazione di una competenza formativa federale limitata a determinati ambiti. Conformemente, la Confederazione non può emanare disposizioni generali sulla formazione: la sua competenza si limita al disciplinamento dell'inizio dell'anno scolastico, della durata dei cicli di studio e dei relativi passaggi nonché del riconoscimento dei diplomi. La funzione della competenza federale viene concentrata dunque sulla determinazione di punti di riferimento per la formazione svizzera, quali il controllo delle strutture, i passaggi tra i livelli formativi ed il riconoscimento dei titoli di studio. Le due varianti definiscono in maniera identica la competenza federale, ma divergono per quel che riguarda la competenza promozionale e i presupposti per un'assunzione della competenza federale di emanare normative.

Nel caso della variante 1 si tratta di una competenza federale sussidiaria. La Confederazione deve poter intervenire in base alla propria competenza solo quando gli obiettivi definiti non possono essere raggiunti facendo ricorso a sforzi comuni di coordinamento della Confederazione e dei Cantoni, di cui all'articolo 62 AP, cioè quando l'impegno comune non permette una soluzione adeguata dal punto di vista temporale e materiale. Prioritario è l'impegno a definire determinati obiettivi e prestazioni nella formazione ricorrendo al coordinamento e a raggiungerli grazie alla collaborazione. La descrizione della competenza federale, che appare per la prima volta nella Costituzione in questa forma, è dunque l'espressione concreta del principio della sussidiarietà ai sensi dell'articolo 5a AP (testo NPC). L'assunzione della competenza federale presuppone dunque un più preciso obbligo di motivare da parte della Confederazione per quel che riguarda la necessità di una legislazione federale. Sicuramente questa necessità e le esigenze delle soluzioni comuni raggiunte grazie ad un lavoro di coordinamento devono essere valutate in maniera differenziata a seconda del livello e del settore formativo. La necessità di una norma federale può estendersi anche a settori parziali della competenza federale. Ad esempio, la Confederazione può limitarsi ad emanare decisioni di principio. Come avviene per altre competenze federali concorrenti, la responsabilità resta ai Cantoni fino a quando e solo se la Confederazione non ha ancora fatto ricorso alla propria competenza legislativa.

La variante 1 comprende inoltre una competenza federale generale per il promovimento ed il sostegno della formazione. Ai sensi del principio NPC, essenzialmente le competenze finanziarie e materiali combaciano. Di fatto i Cantoni, insieme ai Comuni, finanziano la parte più onerosa delle uscite pubbliche per la formazione. Ora la Confederazione è chiamata a contribuire all'adempimento dei compiti cantonali nei settori in cui ha la competenza globale o parziale di disciplinare. Restano salve le disposizioni speciali della Costituzione quando prevedono espressamente contributi, come ad esempio nell'ambito universitario (art. 63a AP), in quello dell'educazione fisica (art. 68 Cost.), in quello del perfezionamento (art. 63b AP) o in quello dei contributi alla formazione (art. 66 AP). Laddove la Confederazione ed i Cantoni collaborano nel quadro dell'articolo 62 capoverso 2 AP, la Confederazione partecipa evidentemente anche ai costi in comune, senza che sia necessario specificarlo nella Costituzione.

La variante 2 rinuncia all'espressa introduzione di una clausola speciale sulla sussidiarietà. Tuttavia, anche secondo questa variante, ai sensi del principio generale della sussidiarietà espresso all'art. 42 capoverso 2 Cost. e all'articolo 5a AP (testo della NPC), la Confederazione deve tener conto di come procedono il coordinamento e la cooperazione tra Confederazione e Cantoni prima di esercitare la propria competenza. In caso contrario, l'articolo 62 capoverso 2 AP non avrebbe più senso. In ogni caso, la rinuncia alla clausola di sussidiarietà ha come scopo lasciare maggiore libertà di azione al legislatore nella decisione se sia necessario o meno un disciplinamento federale nei settori menzionati, in che misura e quando. La soglia di motivazione per l'assunzione della competenza federale è chiaramente più bassa.

Secondo la variante 2 la Confederazione ha in generale la possibilità, oltre alle disposizioni speciali di cui sopra, di sostenere finanziariamente gli sforzi cantonali a favore della formazione. Tuttavia, non può far dipendere questo appoggio da condizioni materiali come ad esempio il mantenimento di determinati standard, se questa misura non è prevista esplicitamente come nel caso delle università.

Per quel che riguarda il contenuto materiale della competenza federale, come già riportato, le due varianti sono concordi. In concreto ciò significa:

- la fissazione dell’inizio dell’anno scolastico dovrebbe essere sancita a livello di legge, se dovesse riaprirsi il dibattito su questa questione;
- il diritto di disciplinare la durata dei livelli formativi comprende anche il diritto di determinare per legge l’inizio e la fine della scuola dell’obbligo. La Confederazione può limitarsi a definire un quadro al fine di lasciare uno spazio adeguato alle diverse tradizioni cantonali;
- la competenza per disciplinare i passaggi tra i diversi livelli formativi comprende al contempo il diritto di uniformare l’accesso a questi livelli ed alle strutture formative. In questo modo la Confederazione ha la possibilità di garantire l’obiettivo formativo della permeabilità dello spazio svizzero dell’istruzione;
- grazie al riconoscimento a livello nazionale delle prestazioni fornite durante gli studi sotto forma di esami e titoli di studio, la Confederazione può garantire in ultima analisi la qualità dei sistemi formativi cantonali. A tale scopo non è necessario riconoscere i cicli di studio ed i relativi organi.

#### *Art. 63*            Formazione professionale

La disposizione corrisponde al vigente articolo 63 capoverso 1 Cost. L’importanza della formazione professionale giustifica un articolo costituzionale specifico.

Inversamente, non è opportuno disciplinare la formazione professionale e quella universitaria nello stesso articolo costituzionale. Perciò il vigente capoverso 2 è abrogato; al suo posto viene introdotto l’articolo 63a.

#### *Art. 63a*            Università

Diversamente da quanto successo finora, le università sono oggetto di una disposizione costituzionale propria. Il vigente articolo 63 capoverso 2 Cost. viene riformulato sulla scia del testo della consultazione sull’articolo universitario ed ai sensi di una „mise-a-jour“ linguistica e sistematica. Nella sostanza riprende la situazione costituzionale odierna nel settore universitario.

Anche senza modifiche fondamentali sul contenuto, per ragioni sistematiche e materiali la descrizione attuale del settore universitario non rientra nel quadro di una nuova serie di disposizioni sulla formazione. Poiché gli articoli costituzionali sulla formazione (art. 62 segg. Cost.) devono essere letti nel loro insieme, si presentano nuovi aspetti parziali importanti del disciplinamento

costituzionale del settore universitario già dalle disposizioni precedenti. Quanto detto vale soprattutto per gli obiettivi generali della formazione quali la qualità e la permeabilità, l'obbligo di coordinamento e di collaborazione tra Confederazione e Cantoni e la portata della nuova competenza federale nel settore scolastico. Ripetere queste disposizioni non solo è inutile, ma relativizzerebbe anche il contenuto sostanziale delle disposizioni precedenti. Il senso dei nuovi articoli costituzionali è proprio una visione integrale delle strutture formative svizzere, con i relativi nessi e collegamenti, in opposizione ad un'analisi di singoli settori isolati. Dunque non sarebbe opportuno riunire tutte le disposizioni costituzionali importanti per l'università in un unico „articolo universitario“. Per queste ragioni l'articolo 63a AP contiene solo le definizioni specifiche del settore accademico.

Il termine di università deve essere inteso come generico. Vi rientrano i politecnici federali di Zurigo e Losanna, le università cantonali, le scuole universitarie professionali ed altri istituti superiori. Dal punto di vista del legislatore costituzionale, questo permette una visione generale e unitaria del settore universitario. Il compito di specificare nei singoli casi è affidato al legislatore.

I capoversi 1 e 2 corrispondono al vigente articolo 63 capoverso 2. Vi si precisa che la Confederazione può anche assumere la gestione di università cantonali nel loro insieme o di singoli reparti. Il capoverso 3 completa determinando che la Confederazione può far dipendere i contributi non solo dalle misure di coordinamento, ma anche da quelle relative alla garanzia della qualità. Questa esigenza non si deduce solo dal nuovo articolo 62 AP, ma offre al contempo una base costituzionale chiara e sufficiente alla vigente legge sull'aiuto alle università. Conformemente al controprogetto della Conferenza dei Rettori delle Università Svizzere (CRUS) su un articolo sulle università, il periodo 2 contiene un'indicazione per il legislatore federale a tenere particolarmente conto di determinati criteri nell'attuazione dell'articolo costituzionale. Il fatto che la Confederazione inoltre deve disciplinare in una legge le condizioni alle quali accordare gli aiuti finanziari ed il calcolo, l'uso e la distribuzione dei mezzi federali per il settore universitario non necessita invece di una menzione particolare: tra l'altro, si evince dall'articolo 164 Cost.

In questi articoli costituzionali sono ormai compresi elementi importanti per un nuovo disciplinamento sulle università già previsti nel progetto di consultazione della Confederazione o nel controprogetto della CRUS. Si è rinunciato ad una più ampia introduzione di diritto costituzionale di postulati sulla politica universitaria poiché questi devono piuttosto essere disciplinati in una legge o oggi non verrebbero approvati su un piano politico.

#### *Art. 63b* Perfezionamento

L'attuale Costituzione si occupa del perfezionamento in modo frammentario. All'articolo 67 capoverso 2 Cost. si nomina solo il perfezionamento per gli adulti. Questa precisa definizione dei compiti non rispecchia più la concezione odierna del perfezionamento e del crescente significato di un apprendimento continuato quale complemento alla formazione primaria e fondamentale. È perciò giustificato dedicare un articolo a se stante al perfezionamento.

Il testo e la posizione sistematica della disposizione mostrano che il perfezionamento deve essere concepito in maniera ampia e riguarda perciò tutti i livelli formativi (quarto livello formativo), comprendendo tanto il perfezionamento professionale quanto quello di cultura generale. Il tradizionale perfezionamento per gli adulti rientra in queste categorie e non deve più essere menzionato in modo specifico.

Alla Confederazione viene assegnata una nuova competenza di adottare la legislazione quadro nel variegato settore del perfezionamento. Essa può emanare principi per istituti pubblici e privati soprattutto per quel che riguarda la garanzia della qualità ed il riconoscimento dei diplomi. Di fronte al boom incontrollato dell'offerta di perfezionamento, che si orienta sempre più al mercato, sussiste un giustificato interesse del pubblico alla protezione delle regole della buona fede ed un'esigenza di direttive valide per tutta la Svizzera. Di fronte ad un fabbisogno pubblico, i Cantoni possono emanare disposizioni integranti.

Contemporaneamente la Confederazione riceve una competenza promozionale, come succedeva finora nella formazione degli adulti. Quale disposizione potestativa, l'articolo 63b AP lascia libera la Confederazione di decidere quando accordare il proprio appoggio e a chi. Essa può limitarla anche a determinati settori del perfezionamento o a determinate categorie di persone. Il legislatore inoltre è chiamato a determinare dove la Confederazione sia tenuta a incentivare (ad esempio ai sensi dell'articolo 32 della legge sulla formazione professionale).

#### *Art. 64* Ricerca

I capoversi 1 e 3 corrispondono alle disposizioni costituzionali vigenti.

Come all'articolo 63a capoverso 3 AP, il capoverso 2 lascia dipendere la competenza federale a fornire contributi dalla garanzia della qualità, oltre che dalle misure di coordinamento. Ambedue le disposizioni che riguardano la formazione superiore sono interdipendenti ed il loro contenuto deve perciò essere coordinato. Non è necessario precisare ulteriormente l'obiettivo qualitativo, come non è necessario ricordare che la promozione della ricerca da parte della Confederazione e dei Cantoni deve avere come scopo il raggiungimento di uno standard elevato riconosciuto a livello internazionale, come invece auspicava il già citato controprogetto della CRUS sull'articolo universitario. Nel settore del promovimento della ricerca, la qualità ai sensi dell'articolo 62 AP può essere garantita solo se gli organi direttivi e gli istituti di ricerca vengono confrontati con criteri di eccellenza riconosciuti su scala internazionale.

#### *Art. 65* Statistica

Con un'aggiunta puntuale al testo della disposizione vigente, la Confederazione è autorizzata a rilevare i dati statistici necessari nel settore della formazione. La competenza riguarda anche i rilevamenti necessari nel settore della ricerca.

*Art. 66* Aiuti all'istruzione

Il capoverso 1 contiene la disposizione ai sensi della revisione NPC. Il capoverso 2 corrisponde alla disposizione costituzionale vigente.

*Art. 67* Bambini e giovani

La disposizione corrisponde al testo costituzionale vigente. Tuttavia, viene stralciata la formazione degli adulti ormai disciplinata all'articolo 63b AP.

## **7 Conseguenze per le finanze ed il personale**

In questa fase dei lavori non è ancora possibile presentare una stima precisa delle conseguenze per le finanze ed il personale. Gli oneri finanziari della Confederazione e dei Cantoni dipendono anche dalla variante che verrà scelta. In ogni caso, sarà possibile quantificarli solo al momento delle eventuali misure legali. Quanto detto vale soprattutto per i costi indiretti che potrebbero eventualmente derivare dalla necessità di decidere misure di adeguamento su tutto il territorio per i vari livelli scolastici. In ogni caso, per la Confederazione le conseguenze riguardanti il personale dovrebbero risultare modeste.

## **8 Conformità con il diritto europeo**

Il testo è compatibile con il diritto europeo.

**[Decreto federale  
sul nuovo ordinamento nel settore della formazione  
(disposizioni costituzionali sulla formazione)**

del [data della decisione della Commissione]

---

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera;  
visto il rapporto del ..... della Commissione della scienza, dell'educazione e  
della cultura del Consiglio nazionale<sup>12</sup>  
ed il parere del Consiglio federale del ...<sup>13</sup>,

decreta:

I

La Costituzione federale<sup>14</sup> è modificata come segue:

*Art. 62*            **Formazione**

<sup>1</sup> La Confederazione ed i Cantoni provvedono insieme nell'ambito delle rispettive competenze ad un'elevata qualità e permeabilità dello spazio svizzero dell'istruzione.

<sup>2</sup> Coordinano le proprie misure e garantiscono la collaborazione reciproca con istituti comuni ed altre misure appropriate.

*Art. 62a (nuovo)*    **Scuola**

<sup>1</sup> Il settore scolastico compete ai Cantoni.

<sup>2</sup> I Cantoni provvedono a una sufficiente istruzione scolastica di base, accessibile a tutti i giovani. L'istruzione di base è obbligatoria e sottostà alla vigilanza dello Stato. Nelle scuole pubbliche è gratuita.

---

<sup>12</sup> FF

<sup>13</sup> FF

<sup>14</sup> RS 101

<sup>3</sup> I Cantoni provvedono a una sufficiente istruzione scolastica speciale per tutti i fanciulli e giovani disabili, fino al massimo al compimento del ventesimo anno di età (versione NPC).

Variante n. 1

<sup>4</sup> La Confederazione può emanare disposizioni sull'inizio dell'anno scolastico, sulla durata delle fasi della formazione, sul passaggio dall'una all'altra e sul riconoscimento dei diplomi, se non è stato possibile adottare norme adeguate ricorrendo al coordinamento.

Variante n. 2

<sup>4</sup> La Confederazione può sostenere gli sforzi dei Cantoni. Può emanare disposizioni sull'inizio dell'anno scolastico, sulla durata delle fasi della formazione, sul passaggio dall'una all'altra e sul riconoscimento dei diplomi .

*Art. 63*            Formazione professionale

La Confederazione emana prescrizioni in materia di formazione professionale.

*Art. 63a (nuovo)*    Scuole universitarie

<sup>1</sup> La Confederazione gestisce i Politecnici federali. Può istituire, rilevare o gestire altre scuole universitarie e altri istituti di formazione superiore.

<sup>2</sup> Sostiene le scuole universitarie cantonali e può versare contributi ad altri istituti legittimati del settore universitario.

<sup>3</sup> Può far dipendere le sovvenzioni dall'efficacia delle misure di garanzia della qualità e di coordinamento. Tiene conto delle differenti gestioni e rispetta la parità di trattamento tra istituti con compiti uguali.

*Art. 63b (nuovo)*    Perfezionamento

La Confederazione può emanare principi per il perfezionamento e promuoverli.

*Art. 64 cpv. 2*

<sup>2</sup> In particolare può far dipendere il promovimento dall'efficacia delle misure di garanzia della qualità e di coordinamento.

*Art. 65 cpv. 1*

<sup>1</sup> La Confederazione rileva i dati statistici necessari sullo stato e l'evoluzione della popolazione, dell'economia, della società, della formazione, del territorio e dell'ambiente in Svizzera.

*Art. 66 cpv. 1*

<sup>1</sup> La Confederazione può sussidiare i Cantoni per le loro spese in materia di aiuti all'istruzione concessi a studenti di scuole universitarie e di altri istituti superiori. Può promuovere l'armonizzazione intercantonale degli aiuti all'istruzione e stabilire principi per il sostegno. (Versione NPC)

*Art. 67 cpv. 2*

<sup>2</sup> A complemento delle misure cantionali, la Confederazione può sostenere l'attività extrascolastica giovanile.

II

Il presente decreto sottostà al voto del popolo e dei Cantoni.

## **Le disposizioni costituzionali sulla formazione – Proposte e diritto vigente<sup>15</sup>**

### Art. 2 Scopo

*1 La Confederazione Svizzera tutela la libertà e i diritti del Popolo e salvaguarda l'indipendenza e la sicurezza del Paese.*

*2 Promuove in modo sostenibile la comune prosperità, la coesione interna e la pluralità culturale del Paese.*

*3 Provvede ad assicurare quanto possibile pari opportunità ai cittadini.*

*4 Si impegna per la conservazione duratura delle basi naturali della vita e per un ordine internazionale giusto e pacifico.*

[Art. 5a, 43a, 46, cpv. 2/3, 48, cpv. 4/5, 48a Cost.  
(ai sensi del decreto NPC del 3 ottobre 2003)]

### Art. 8, cpv. 3 Uguaglianza giuridica

*3 Uomo e donna hanno uguali diritti. La legge ne assicura l'uguaglianza, di diritto e di fatto, in particolare per quanto concerne la famiglia, l'istruzione e il lavoro. Uomo e donna hanno diritto a un salario uguale per un lavoro di uguale valore.*

### Art. 11, cpv. 1 Protezione dei fanciulli e degli adolescenti

*1 I fanciulli e gli adolescenti hanno diritto a particolare protezione della loro incolumità e del loro sviluppo.*

### Art. 19 Diritto all'istruzione scolastica di base

*Il diritto a un'istruzione scolastica di base sufficiente e gratuita è garantito.*

---

<sup>15</sup> *in corsivo*: diritto vigente

#### Art. 41 Obiettivi sociali

*<sup>1</sup> A complemento della responsabilità e dell'iniziativa private, la Confederazione e i Cantoni si adoperano affinché:*

*a. ognuno sia partecipe della sicurezza sociale;*

*b. ognuno fruisca delle cure necessarie alla sua salute;*

*c. la famiglia sia promossa e protetta quale comunità di adulti e bambini;*

*d. le persone abili al lavoro possano provvedere al proprio sostentamento con un lavoro a condizioni adeguate;*

*e. ognuno possa trovare, per sé stesso e per la sua famiglia, un'abitazione adeguata e a condizioni sopportabili;*

*f. i fanciulli e gli adolescenti nonché le persone in età lavorativa possano istruirsi e perfezionarsi secondo le loro capacità;*

*g. i fanciulli e gli adolescenti siano aiutati nel loro sviluppo, cosicché diventino persone indipendenti e socialmente responsabili, e sostenuti nella loro integrazione sociale, culturale e politica.*

*<sup>2</sup> La Confederazione e i Cantoni si adoperano affinché ognuno sia assicurato contro le conseguenze economiche della vecchiaia, dell'invalidità, della malattia, dell'infortunio, della disoccupazione, della maternità, dell'orfanità e della vedovanza.*

*<sup>3</sup> La Confederazione e i Cantoni perseguono gli obiettivi sociali nell'ambito delle loro competenze costituzionali e dei mezzi disponibili.*

*<sup>4</sup> Dagli obiettivi sociali non si possono desumere pretese volte a ottenere direttamente prestazioni dello Stato.*

#### Art. 62 Formazione

*<sup>1</sup> La Confederazione ed i Cantoni provvedono insieme nell'ambito delle rispettive competenze ad un'elevata qualità e permeabilità dello spazio svizzero dell'istruzione.*

*<sup>2</sup> Coordinano le proprie misure e garantiscono la collaborazione reciproca con istituti comuni ed altre misure appropriate.*

#### Art. 62a Scuola

*<sup>1</sup> Il settore scolastico compete ai Cantoni.*

*<sup>2</sup> I Cantoni provvedono a una sufficiente istruzione scolastica di base, accessibile a tutti i giovani. L'istruzione di base è obbligatoria e sottostà alla vigilanza dello Stato. Nelle scuole pubbliche è gratuita.*

*<sup>3</sup> I Cantoni provvedono a una sufficiente istruzione scolastica speciale per*

tutti i fanciulli e giovani disabili, fino al massimo al compimento del ventesimo anno di età (versione NPC).

#### Variante n. 1

<sup>4</sup> La Confederazione può emanare disposizioni sull'inizio dell'anno scolastico, sulla durata delle fasi della formazione, sul passaggio dall'una all'altra e sul riconoscimento dei diplomi, se non è stato possibile adottare norme adeguate ricorrendo al coordinamento.

#### Variante n. 2

<sup>4</sup> La Confederazione può sostenere gli sforzi dei Cantoni. Può emanare disposizioni sull'inizio dell'anno scolastico, sulla durata delle fasi della formazione, sul passaggio dall'una all'altra e sul riconoscimento dei diplomi .

#### Art. 63 Formazione professionale

La Confederazione emana prescrizioni in materia di formazione professionale.

#### Art. 63a Scuole universitarie

<sup>1</sup> La Confederazione gestisce i Politecnici federali. Può istituire, rilevare o gestire altre scuole universitarie e altri istituti di formazione superiore.

<sup>2</sup> Sostiene le scuole universitarie cantonali e può versare contributi ad altri istituti legittimati del settore universitario.

<sup>3</sup> Può far dipendere le sovvenzioni dall'efficacia delle misure di garanzia della qualità e di coordinamento. Tiene conto delle differenti gestioni e rispetta la parità di trattamento tra istituti con compiti uguali.

#### Art. 63b Perfezionamento

La Confederazione può emanare principi per il perfezionamento e promuoverli.

#### Art. 64 Ricerca

<sup>1</sup> *La Confederazione promuove la ricerca scientifica.*

<sup>2</sup> In particolare può far dipendere il promovimento dall'efficacia delle misure di garanzia della qualità e di coordinamento.

<sup>3</sup> *Può istituire, assumere in proprio o gestire centri di ricerca.*

#### Art. 65 Statistica

<sup>1</sup> La Confederazione rileva i dati statistici necessari sullo stato e l'evoluzione della popolazione, dell'economia, della società, della formazione, del territorio e dell'ambiente in Svizzera.

<sup>2</sup> *Può emanare prescrizioni sull'armonizzazione e la gestione di registri ufficiali per contenere quanto possibile l'onere dei rilevamenti.*

#### Art. 66 Aiuti all'istruzione

<sup>1</sup> La Confederazione può sussidiare i Cantoni per le loro spese in materia di aiuti all'istruzione concessi a studenti di scuole universitarie e di altri istituti superiori. Può promuovere l'armonizzazione intercantonale degli aiuti all'istruzione e stabilire principi per il sostegno. (Versione NPC)

<sup>2</sup> *A complemento delle misure cantonali, nel rispetto dell'autonomia cantonale nel campo scolastico, può inoltre prendere propri provvedimenti per promuovere la formazione.*

#### Art. 67 Gioventù e formazione degli adulti

<sup>1</sup> *Nell'adempimento dei loro compiti, la Confederazione e i Cantoni tengono conto degli speciali bisogni di incoraggiamento e protezione dell'infanzia e della gioventù.*

<sup>2</sup> *A complemento delle misure cantonali, la Confederazione può sostenere l'attività extrascolastica giovanile.*