

97.419

Iniziativa parlamentare
Articolo costituzionale sull'istruzione

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

del 23 giugno 2005

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il disegno di un nuovo ordinamento nel settore della formazione (disposizioni costituzionali sulla formazione), che sottoponiamo contemporaneamente per parere al Consiglio federale.

Nel frattempo vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- 02.302 Iv.ct. BL. Coordinamento dei sistemi cantonali di formazione
- 03.302 Iv.ct. SO. Coordinamento dei sistemi cantonali di formazione
- 04.304 Iv.ct. BE. Coordinamento dei sistemi cantonali di formazione
- 04.428 Iv.pa. Gutzwiller. Scolarizzazione all'età di 6 anni

La Commissione vi propone di approvare il disegno allegato.

23 giugno 2005

In 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 il progetto di nuove disposizioni 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.

Il progetto riformula gli articoli costituzionali che riguardano direttamente la formazione, ossia gli articoli 62–67 Cost. Definisce gli obiettivi per tutto il settore svizzero della formazione, determina i compiti pubblici nel settore dell'istruzione e della formazione e li ripartisce tra i Cantoni e la Confederazione. La Commissione propone di sostituire gli attuali articoli 62–67 della Costituzione federale con gli articoli modificati 61a–67.

Lo scopo dell'iniziativa parlamentare è di istituire una normativa quadro che funga da base per l'istituzione di uno spazio formativo coerente e qualitativamente elevato su tutto il territorio nazionale. Con il progetto, la Commissione presenta una formulazione completamente nuova che va oltre gli obiettivi dell'iniziativa parlamentare e intende accrescere la competitività internazionale del sistema di formazione svizzero, agevolarne la mobilità intercantonale e 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 del sistema educativo svizzero;*
- *l'obbligo esplicito della Confederazione e dei Cantoni di coordinamento e collaborazione in tutto il settore formativo;*
- *il disciplinamento unitario a livello nazionale dei parametri fondamentali concernenti l'età d'inizio della scuola dell'obbligo, la durata e gli obiettivi delle fasi della formazione, il passaggio dall'una all'altra fase e il riconoscimento dei diplomi;*
- *la responsabilità congiunta di Confederazione e Cantoni nel coordinare l'insegnamento universitario e nel garantire che sia assicurata la qualità;*
- *il disciplinamento unitario per quanto riguarda le fasi degli studi, il passaggio dall'una all'altra fase, il perfezionamento a livello universitario, il riconoscimento di istituti e i principi di finanziamento delle scuole universitarie,*
- *la competenza della Confederazione di adottare una legislazione quadro in materia di perfezionamento.*

Se non è possibile ottenere un disciplinamento unitario dei parametri fondamentali dell'istruzione pubblica o realizzare gli obiettivi dell'insegnamento universitario mediante il coordinamento, la Confederazione emana le norme necessarie. Per quanto riguarda il settore delle università, la Confederazione può inoltre subordi-

nare l'aiuto alle scuole universitarie a principi di finanziamento unitari e vincolarlo alla ripartizione dei compiti tra i vari istituti nei settori particolarmente onerosi (competenza sussidiaria della Confederazione).

Indice

Compendio	4894
1 Il progetto	4898
2 Retrospectiva della politica federale in materia di formazione	4899
2.1 L'articolo sulla scuola del 1874	4900
2.2 Fallimento di una legge federale sulla scuola nel 1882	4901
2.3 Rifiuto di un articolo sulla formazione nel 1973	4901
2.4 Armonizzazione dell'inizio dell'anno scolastico dal 1985	4902
2.5 Fallimento dell'iniziativa parlamentare del 1992 «Articolo quadro sulla formazione nella Costituzione federale»	4903
2.6 La mozione sull'articolo universitario del 1999	4903
2.7 Iniziativa parlamentare «Riforma universitaria»	4904
2.8 Iniziativa parlamentare «Scolarizzazione all'età di sei anni»	4904
2.9 Interventi parlamentari sul perfezionamento	4905
2.10 Iniziative cantonali «Coordinamento dei sistemi cantonali di formazione»	4905
2.11 Gruppo di progetto Confederazione-Cantoni «Panorama universitario svizzero 2008»	4906
2.11.1 Gestione strategica	4906
2.11.2 Finanziamento	4907
2.11.3 Ridistribuzione delle offerte di studio	4907
2.11.4 Progetto di legge quadro sulle scuole universitarie	4907
3 Collaborazione intercantonale e armonizzazione nel settore della formazione	4908
3.1 Costituzione della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione nel 1897	4908
3.2 Il Concordato scolastico nel 1970: statuto della cooperazione intercantonale in materia di formazione	4908
3.3 Accordi complementari degli anni Novanta: riconoscimento dei diplomi, finanziamento e libera circolazione	4910
3.4 Sfide attuali: coordinamento degli obiettivi della formazione e delle strutture scolastiche	4910
4 La scuola e la formazione in Svizzera nel contesto internazionale	4911
5 Il progetto nei dettagli	4912
5.1 Genesi	4912
5.1.1 Risultati della consultazione	4914
5.1.1.1 Necessità di una riforma costituzionale	4914
5.1.1.2 Ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni	4915
5.1.1.3 Pareri sulle varianti dell'articolo 62a capoverso 4	4915
5.1.1.4 Estensione delle competenze federali, osservazioni e suggerimenti ulteriori	4915
5.1.2 Revisione del progetto posto in consultazione	4916

5.1.3	Integrazione dell'articolo sulle scuole universitarie	4916
5.1.3.1	Responsabilità dell'articolo sulle scuole universitarie conferite alla CSEC del Consiglio degli Stati	4917
5.2	Elementi fondamentali del testo	4917
5.2.1	Obiettivo	4917
5.2.2	Principio fondamentale	4918
5.2.3	Obbligo di collaborazione tra Confederazione e Cantoni	4918
5.2.4	Istituzione di una competenza federale sussidiaria e limitata	4918
5.2.5	Formazione professionale	4920
5.2.6	Gestione e promovimento delle scuole universitarie: concezione del nuovo articolo	4921
5.2.7	Ricerca e innovazione	4925
5.2.8	Perfezionamento	4925
5.2.9	Sussidi all'istruzione	4927
5.3	Valutazione del progetto	4927
5.4	Parere del Consiglio federale del 25 febbraio 2004	4928
5.5	Parere della Conferenza dei direttori della pubblica educazione (CDPE) del 16 giugno 2005	4928
6	Commento delle singole disposizioni	4929
6.1	Osservazioni preliminari	4929
6.2	Commento dei singoli articoli	4931
6.2.1	Spazio formativo svizzero (art. 61a)	4931
6.2.2	Scuola (art. 62)	4933
6.2.3	Formazione professionale (art. 63)	4936
6.2.4	Scuole universitarie (art. 63a)	4937
6.2.5	Ricerca (art. 64)	4944
6.2.6	Perfezionamento (art. 64a)	4945
6.2.7	Statistica (art. 65)	4946
6.2.8	Sussidi all'istruzione (art. 66)	4946
6.2.9	Promozione dell'infanzia e della gioventù (art. 67)	4947
6.2.10	Dichiarazione di obbligatorietà generale e obbligo di aderire ai trattati (progetto NPC) (Art. 48a)	4947
7	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	4947
8	Rapporto con il diritto europeo	4947
	Decreto federale sul nuovo ordinamento nel settore della formazione (Disposizioni costituzionali sulla formazione) (Disegno)	4953

Rapporto

1 Il progetto

L'obiettivo delle nuove disposizioni costituzionali è di fare in modo che la Confederazione e i Cantoni siano in grado di garantire uno spazio formativo svizzero coerente e di qualità elevata su tutto il territorio nazionale.

Il testo costituzionale qui proposto si basa sull'iniziativa parlamentare depositata il 30 aprile 1997 dal consigliere nazionale Hans Zbinden (PS, Argovia) «Articolo quadro sulla formazione nella Costituzione federale» (97.419), a 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 pubblico. Precedentemente, un primo progetto di modifica dell'articolo 62 della Costituzione federale (Cost.), che conferiva alla Confederazione ampie competenze 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 del Consiglio nazionale ha pertanto elaborato, in collaborazione con la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), un secondo progetto, ivi presentato, in cui rientra anche un nuovo articolo sulle scuole universitarie.

Il progetto non consiste più soltanto in un nuovo articolo 62 Cost., ma riformula tutti gli articoli costituzionali che riguardano direttamente ed esclusivamente la scuola e la formazione, ossia gli articoli 61a–67 Cost.¹. L'articolo 61a dell'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, invitandoli a coordinare gli sforzi reciproci nella politica in materia di formazione e a collaborare nell'ambito delle istituzioni comuni e di altri provvedimenti adeguati. L'articolo 62 AP riprende dalla Costituzione vigente la sovranità dei Cantoni in materia di formazione e sancisce l'istruzione di base obbligatoria e gratuita, disciplinando l'inizio dell'anno scolastico; introduce tuttavia anche elementi nuovi, come la durata delle fasi della formazione, il passaggio dall'una all'altra fase e il riconoscimento dei diplomi. L'articolo 63 AP riprende la competenza federale esistente in materia di formazione professionale estendendola con l'obbligo della Confederazione di provvedere alla diversità e permeabilità dell'offerta in questo settore. Il nuovo articolo sulle scuole universitarie, l'articolo 63a AP, garantisce l'esercizio dei Politecnici federali e il sostegno federale alle scuole universitarie cantonali; sancisce inoltre il principio della responsabilità condivisa tra Confederazione e Cantoni per quanto riguarda il coordinamento e la garanzia dell'assicurazione della qualità nell'insegnamento universitario svizzero rendendo possibile il disciplinamento uniforme delle fasi degli studi e delle condizioni di passaggio dall'una all'altra fase, del perfezionamento in ambito universitario, del riconoscimento degli istituti nonché dei principi di finanziamento

¹ La numerazione è stata modificata rispetto all'avamprogetto posto in consultazione: l'art. 62 (formazione) è diventato l'articolo 61a (spazio formativo svizzero); l'articolo 62a relativo alla scuola è ora l'articolo 62 AP, mentre l'articolo 63b relativo al perfezionamento è ora l'articolo 64a AP.

(art. 27^{quinquies} vCost.), il rifiuto di un articolo sulla formazione e il consenso a 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. Soltanto nel 1908 la Costituzione ha conferito alla Confederazione la competenza di legiferare in materia di arti e mestieri. Un disciplinamento completo della formazione professionale, che comprendesse tutti i settori al di là delle arti e mestieri, dell'industria e del commercio, si è ottenuto soltanto con la Costituzione federale del 1999 e la nuova legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (per lo sviluppo del coordinamento cantonale cfr. n. 3).

2.1 L'articolo sulla scuola del 1874

Per quanto riguarda la formazione, la Costituzione federale del 1848 prevedeva un unico, breve articolo, l'articolo 22, che conferiva alla Confederazione la facoltà di istituire un'università e un politecnico. L'insegnamento elementare era affidato interamente ai Comuni e ai Cantoni o a enti privati.

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 in votazione popolare con una differenza di pochi voti. Il fallimento di quella riforma, approvata dal Parlamento ma rifiutata dal Consiglio federale, provocò un'insoddisfazione generale, causando, tra l'altro, anche la mancata rielezione da parte del Parlamento del consigliere federale Challet-Venel il 7 dicembre 1872. Alcuni giorni dopo l'elezione 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:

¹ *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.*

² *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.*

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

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

La ricchezza di particolari dell'articolo e la tortuosità di alcune formulazioni testimoniano quanto fosse delicata la questione della ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni in questo ambito. La revisione venne approvata da Popolo e Cantoni il 19 aprile 1874³; l'articolo sulla scuola rimase in vigore fino alla revi-

³ I Cantoni AI, FR, LU, NW, OW, SZ, UR, VS e ZG votarono contro la revisione della Costituzione.

sione totale della Costituzione federale nel 1999, seppure con alcune aggiunte posteriori.

2.2 Fallimento di una legge federale sulla scuola nel 1882

Dopo l'approvazione della Costituzione federale del 1874 sussisteva disaccordo sulla questione se dall'articolo sulla scuola (in particolare dal cpv. 2) si potesse dedurre una competenza legislativa della Confederazione nell'ambito dell'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 (il famoso «balivo scolastico» il cui cattivo ricordo è rimasto a lungo), venne rifiutata nella votazione popolare del 26 novembre 1882.

2.3 Rifiuto di un articolo sulla formazione nel 1973

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

Le principali novità del disegno del Consiglio federale del 19 gennaio 1972 concernavano il diritto fondamentale a una formazione conforme alla propria personalità, la definizione della formazione come compito comune di Confederazione e Cantoni, una competenza della Confederazione per adottare leggi quadro nell'organizzazione e nel potenziamento della scuola media, della scuola superiore, della formazione degli adulti e dei sussidi all'istruzione. Inoltre erano previste una competenza generale della Confederazione per promuovere tutto il sistema formativo svizzero e una competenza federale per il sostegno alla ricerca scientifica. Il disegno del Consiglio federale venne modificato dalle Camere federali in alcuni punti: il diritto a una formazione conforme alle proprie capacità venne ampliato diventando un diritto generale alla formazione⁴ e alla Confederazione vennero assegnate ulteriori competenze nel coordinamento dei sistemi cantonali di formazione (istruzione prescolare, scuola dell'obbligo e università). Visto che nel progetto si era tenuto conto delle

⁴ 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 proprie capacità venne introdotta nella nuova Costituzione federale (1999) con l'articolo 41 (Obiettivi sociali) capoverso 1 lettera f.

richieste del gruppo giovani 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 voti contro 454 428, ma rifiutato da 10 Cantoni e 3 Semicantoni contro 9 Cantoni e 3 Semicantoni⁵ favorevoli. L'articolo sulla ricerca (27^{sexies} vCost.) venne approvato dal Popolo e dai Cantoni con una netta maggioranza (617 628 voti contro 339 857 e 17^{4/2} Cantoni contro 2^{2/2}).

2.4 Armonizzazione dell'inizio dell'anno scolastico dal 1985

Nonostante l'impegno con il Concordato sulla coordinazione scolastica 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 e alla famiglia in caso di trasferimento da un Cantone all'altro o di passaggio a una scuola superiore.

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 in autunno dell'anno scolastico; altri (AR, AI, BL, GL, SG, SO) avevano accettato formalmente questo principio 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 mantenere almeno temporaneamente il rientro a scuola in primavera. Nello stesso fine settimana di votazioni, anche il Cantone di Berna rifiutò di cambiare la data d'inizio dell'anno scolastico. I due Cantoni più popolosi avevano quindi 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) presentarono iniziative cantonali, il consigliere nazionale Christian Merz un'iniziativa parlamentare (1979) e undici sezioni cantonali del Partito liberale-radicalista 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 3^{bis} nell'articolo 27 vCost., nel quale l'inizio dell'anno scolastico della scuola obbligatoria veniva fissato entro un periodo che andava da metà agosto a metà settembre. La proposta venne accettata da Popolo e Cantoni nella votazione del 22 settembre 1985.

⁵ Hanno espresso voto contrario i Cantoni AG, AI, AR, GL, NE, OW, SG, SH, SZ, TG, UR, VD e VS.

2.5

Fallimento dell'iniziativa parlamentare del 1992 «Articolo quadro sulla formazione nella Costituzione federale»

L'iniziativa parlamentare depositata 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 quadro costituzionale nel settore della formazione. L'autore dell'iniziativa constatava che il quadro costituzionale vigente non soddisfaceva più le esigenze attuali e future nei confronti del 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 adottati dall'autore dell'iniziativa spaziavano dalla crescente mobilità, all'urbanizzazione in aumento e allo spostamento 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 e il perfezionamento professionale) e un divario tra i Cantoni (in particolare tra i Cantoni universitari e i Cantoni non universitari). Per questi motivi, secondo Zbinden, la formazione in Svizzera aveva bisogno di un quadro generale istituito dalla Confederazione (come esposto 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 da un ampio dibattito su un nuovo articolo quadro che avrebbe sperperato inutilmente energie politiche e bloccato progressi concreti in singoli settori; la competenza in fatto di formazione, proseguiva la Commissione, spetta in primo luogo ai Cantoni, principio che costituisce un elemento fondamentale del federalismo svizzero.

Il 30 aprile 1997 il consigliere nazionale Hans Zbinden (PS, Argovia) ha depositato la seconda iniziativa parlamentare «Articolo costituzionale sulla formazione» (97.419) di cui riferiremo nel numero 5.1.

2.6

La mozione sull'articolo universitario del 1999

La richiesta di una nuova base costituzionale per l'esercizio e il sostegno alle scuole universitarie svizzere da parte della Confederazione risale ai lavori sulla revisione della nuova Costituzione federale del 1999 e ha dato la stura 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 tutte le scuole universitarie, di continuare a gestire proprie scuole universitarie e di sostenere le altre scuole universitarie 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 a introdurre una competenza federale generale di

disciplinamento nei confronti delle scuole universitarie cantonali. Il Dipartimento federale dell'interno e 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 e un'autonomia della Confederazione nell'ambito delle scuole universitarie da essa gestite nel caso in cui non si fosse giunti a un accordo con i Cantoni permettendo alla Confederazione e ai Cantoni di istituire organi comuni.

I risultati della procedura di consultazione, pubblicati nel febbraio 2002, hanno evidenziato che è giunto il momento di rielaborare le basi costituzionali per le scuole universitarie (art. 63 cpv. 2 Cost.). Tuttavia, il testo presentato è stato giudicato in modo controverso: per quel che riguarda l'attribuzione delle competenze e l'attuazione del principio del partenariato tra la Confederazione e 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 l'istituzione 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 su nuove disposizioni costituzionali comprendenti un articolo sulle scuole universitarie, il Dipartimento federale dell'interno ha deciso di interrompere i propri lavori in merito.

2.7 Iniziativa parlamentare «Riforma universitaria»

L'iniziativa parlamentare depositata il 2 ottobre 2003 dal consigliere agli Stati Gian-Reto Plattner sulla riforma universitaria (03.452) chiedeva che fosse elaborato un nuovo articolo costituzionale sulla ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni in ambito universitario. L'iniziativa prevedeva, in termini generali, 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.

Nella seduta del 10 settembre 2004, la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura (CSEC-S) ha proceduto all'esame preliminare dell'iniziativa, a cui il Consiglio degli Stati ha deciso di dar seguito il 7 ottobre 2004, incaricando la CSEC-S di elaborare un progetto in tal senso (cfr. n. 5.1.3).

2.8 Iniziativa parlamentare «Scolarizzazione all'età di sei anni»

Il 19 marzo 2004, il consigliere nazionale Gutzwiller ha depositato l'iniziativa parlamentare «Scolarizzazione all'età di sei anni» (04.428) il cui testo recita: «D'intesa con i Cantoni, (Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione, CDPE), l'articolo 62 della Costituzione federale è completato in modo

tale che tutti i bambini siano scolarizzati al più tardi nel corso del loro sesto anno d'età» La CSEC del Consiglio nazionale ha esaminato l'iniziativa e vi ha dato seguito. Anche la CSEC-S l'ha approvata. Questa problematica è presa in considerazione nella presente revisione costituzionale.⁶

2.9 Interventi parlamentari sul perfezionamento

Nel corso degli anni la questione del perfezionamento ha dato luogo a numerosi interventi parlamentari e a un'iniziativa del Cantone di Soletta (99.304). Tutti gli interventi che avevano carattere vincolante o che concernevano la formazione generale degli adulti sono stati approvati al massimo nella forma attenuata del postulato. Il Consiglio federale ha tuttavia riconosciuto a più riprese l'importanza del perfezionamento. Tuttavia, come ha indicato nel suo parere relativo alla mozione della CSEC-N che chiedeva una legge sul perfezionamento (01.3425), la Confederazione non dispone di una competenza generale che vada oltre il perfezionamento professionale. Il Consiglio federale ha tuttavia menzionato la possibilità di adottare misure sussidiarie e si è dichiarato disposto a valutare in che misura la Confederazione potrebbe accrescere il proprio impegno nel settore del perfezionamento e quale sarebbe la forma giuridica più appropriata a tal fine.

2.10 Iniziative cantionali «Coordinamento dei sistemi cantionali di formazione»

Nel corso dei lavori relativi a un nuovo disciplinamento costituzionale in materia di formazione, la Commissione ha ricevuto importanti impulsi grazie alle iniziative cantionali dei Cantoni di Basilea Campagna (02.302 del 6 marzo 2002), Soletta (03.302 del 18 febbraio 2003) e Berna (04.304 del 17 giugno 2004). Tutte e tre le iniziative, intitolate «Coordinamento dei sistemi cantionali di formazione», chiedevano segnatamente alla Confederazione di disciplinare l'età della scolarizzazione, le fasi della formazione e la loro durata, gli obiettivi di qualifica e i diplomi rilasciati alla fine dei livelli secondari I e II in modo uniforme per tutta la Svizzera e di garantire la qualità dei sistemi educativi cantionali. L'iniziativa solettese chiedeva inoltre di mantenere il rispetto delle specificità regionali linguistiche e culturali. Una delle motivazioni avanzate era che le differenze tra i sistemi educativi cantionali ostacolava la mobilità professionale. Inoltre, si asseriva che le riforme in corso nei Cantoni minacciavano di creare un divario tra i vari sistemi scolastici. Senza contare che determinati Cantoni a forte densità demografica e con maggior peso potrebbero operare scelte che condizionano la politica svizzera in materia di formazione senza averne previamente discusso con gli altri Cantoni. Di fronte a questa situazione, continua la motivazione, una parziale perdita di autonomia cantonale è utile e giustificata.

⁶ L'iniziativa parlamentare Plattner «Riforma dell'insegnamento universitario» (03.452) è trattata secondo il diritto parlamentare anteriore (art. 21^{bis-sexies} LRC), mentre l'iniziativa parlamentare Gutzwiller «Scolarizzazione all'età di sei anni» secondo la nuova legge sul Parlamento (art. 107–114 LParl).

Alcune delegazioni dei tre Cantoni si sono presentate davanti alle Commissioni per difendere i loro pareri. Alla fine è stato dato seguito alle tre iniziative. Nella revisione proposta sono stati presi in considerazione molti dei punti sollevati.

Il fatto che, nel marzo 2002, anche il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni abbia incaricato il suo Governo di elaborare un'iniziativa cantonale, caso mai gli sforzi di revisione della Costituzione dovessero tardare eccessivamente, mostra a che punto l'esigenza di coordinamento sia diventata imperativa per i Cantoni.

2.11 Gruppo di progetto Confederazione-Cantoni «Panorama universitario svizzero 2008»

Dato che la legge dell'8 ottobre 1999 sull'aiuto alle università ha una validità limitata a otto anni, i capi del Dipartimento federale dell'interno (DFI) e del Dipartimento federale dell'economia (DFE) e una delegazione del comitato della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) hanno conferito a un gruppo di progetto il mandato di definire le basi per una riorganizzazione del panorama universitario svizzero a partire dal 2008. Il gruppo in questione ha presentato i risultati dei suoi lavori in un rapporto, di cui il Consiglio federale ha preso atto il 17 novembre 2004 approvandone le conclusioni e dichiarando che sarebbe servito quale linea guida alla riforma del panorama universitario svizzero⁷.

Le riforme proposte mirano a preservare la capacità dell'insegnamento universitario svizzero di dare a un numero crescente di giovani una formazione adeguata e di alto livello, nonché quella dei giovani di continuare a imparare durante tutto il corso della loro vita attiva («life long learning»). Il sostegno alla ricerca mira, d'altro canto, a migliorare la qualità della formazione e della scienza, garantendo in tal modo alla Svizzera un posto d'onore tra le nazioni scientifiche. È quindi necessario sopperire alla carenza di una strategia nazionale dell'insegnamento universitario, alla mancanza di trasparenza e di efficienza nell'attribuzione delle risorse nonché all'insufficienza, o addirittura all'assenza, della ripartizione dei compiti tra le scuole universitarie. Proposte concrete sulla gestione strategica dell'insegnamento universitario, sul suo finanziamento e la redistribuzione delle offerte di studio sono state presentate in questo ambito.

2.11.1 Gestione strategica

Il rapporto propone l'istituzione di tre organi⁸:

- Conferenza degli enti responsabili delle scuole universitarie

È incaricata della gestione strategica di tutto il sistema, assunta congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni con modalità di partenariato. La Conferenza definisce le condizioni quadro necessarie al funzionamento del sistema (struttura degli studi, assicurazione della qualità, principi di finanziamento e della ripartizione dei compiti). La novità consiste nel fatto che la

⁷ Gruppo di progetto Confederazione-Cantoni «Panorama universitario svizzero 2008» Rapporto del 20 settembre 2004 sul nuovo disciplinamento delle scuole universitarie.

⁸ Bisognerà ritornare sulla denominazione di tali organi una volta che saranno stabilite le loro competenze a titolo definitivo.

Conferenza copre anche il settore delle scuole universitarie professionali. Questo organo deve essere costituito da 15 persone al massimo e sarà presieduto da un membro del Consiglio federale.

- Conferenza dei rettori/presidenti delle scuole universitarie

Il suo compito consiste essenzialmente nell'assicurare il coordinamento a livello di istituzioni. Tale coordinamento comprende in particolare la pianificazione strategica secondo i parametri definiti dalla Conferenza dei responsabili delle scuole universitarie, il coordinamento dei cicli di studio e la promozione della mobilità nonché la realizzazione di progetti di cooperazione.

- Consiglio dell'insegnamento universitario

Ha il compito di seguire lo sviluppo del sistema delle scuole universitarie in una prospettiva critica che rifletta l'interesse di tutta la società.

2.11.2 Finanziamento

Il finanziamento delle spese di formazione delle scuole universitarie deve fondarsi sui *costi standard per studente o diplomato*, ponderati per gruppi di materie. Tali costi standard sono definiti dall'organo comune Confederazione-Cantoni. In un primo tempo, sono calcolati sulla base della contabilità analitica delle scuole universitarie; in un secondo tempo, saranno fissati con riferimento a cicli di studio che beneficiano di condizioni di assistenza adeguate. La generalizzazione dei costi standard per studente comporta una maggiore trasparenza dei flussi finanziari e una migliore efficienza nella distribuzione delle risorse. I responsabili delle scuole universitarie possono prevedere una sovvenzione globale complementare, in funzione delle loro possibilità e dei loro bisogni o obiettivi specifici.

2.11.3 Ridistribuzione delle offerte di studio

Tenuto conto della scarsità dei fondi pubblici, è ormai diventato urgente ridistribuire le offerte di studio tra le scuole universitarie svizzere, avvalendosi di criteri e meccanismi chiaramente definiti. Per beneficiare delle possibilità di cooperazione e di coordinamento loro offerte, le scuole universitarie devono fare uso della loro autonomia, ma è altresì necessario che gli enti responsabili stabiliscano condizioni quadro chiare. Uno dei principali compiti della nuova Conferenza dei responsabili delle scuole universitarie sarà quindi di giungere a un accordo politico tra gli enti responsabili sulla *ripartizione efficace dei compiti nei settori particolarmente onerosi*.

2.11.4 Progetto di legge quadro sulle scuole universitarie

Un progetto di legge basato su questo modello è attualmente in elaborazione e sarà oggetto di un'ampia procedura di consultazione ancora nel corso di quest'anno. Il gruppo di progetto ha altresì esaminato altri due modelli di gestione strategica e di finanziamento della politica universitaria svizzera: uno prevedeva di centralizzarli in

larga misura presso la Confederazione, l'altro di distribuire radicalmente i compiti tra la Confederazione e i Cantoni. Il gruppo di progetto è giunto alla conclusione che né l'uno né l'altro modello sono realizzabili tenuto conto delle condizioni quadro politiche, culturali e finanziarie esistenti.

3 Collaborazione intercantonale e armonizzazione nel settore della formazione

La formazione e la cultura sono al centro dell'autonomia cantonale. Già nel XIX secolo i Cantoni collaboravano 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, ha quindi ottenuto una base contrattuale nel 1970 con il Concordato sulla coordinazione scolastica, completato negli anni Novanta da trattati intercantonali sulla libera circolazione tra gli istituti di formazione 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 con una nuova sfida.

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

Già nel XIX secolo il coordinamento della formazione aveva ottenuto una garanzia contrattuale. Infatti singoli concordati regolavano i requisiti degli esami per le professioni scientifiche. Il progetto di un concordato su un esame comune e sul libero passaggio dei docenti di scuola elementare fallì nel 1882. Nel 1897 le riunioni fino ad allora sporadiche dei direttori cantonali vennero istituzionalizzate in 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 nonché di decisioni e interventi comuni. La collaborazione nell'ambito della CDPE ha comportato uno sviluppo relativamente stabile nel settore della formazione nella prima metà del XX secolo.⁹

3.2 Il Concordato scolastico nel 1970: statuto della cooperazione intercantonale in materia di formazione

Verso la fine degli anni Cinquanta del XX secolo, il fabbisogno e la domanda di formazione aumentarono notevolmente. I Cantoni, principali responsabili della scuola, dalla formazione prescolare fino a quella universitaria, erano chiamati ad ampliare l'offerta a tutti i livelli, a modernizzare i relativi sistemi scolastici fino ad allora chiusi aprendoli alla collaborazione oltre i confini 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

⁹ A questo proposito e in merito alla storia e al significato legale del Concordato scolastico, cfr. Moritz Arnet (2000), *Das Schulkonkordat vom 29. Oktober 1970*, Berna, CDPE.

dell'anno scolastico e l'età di ingresso nella scuola ostacolavano la mobilità intercantonale. Agli inizi del 1969 il gruppo giovani 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 (cfr. n. 2.3). Richieste analoghe vennero presentate alle Camere federali sotto forma di mozioni. In un simile contesto, l'idea di garantire con un trattato la collaborazione intercantonale e il coordinamento nel settore della formazione ebbe tutte le porte aperte.

L'allora presidente della CDPE e futuro consigliere federale Hans Hürlimann chiese nel marzo 1969 di istituire 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 e quindi sottoposto alla ratifica dei Cantoni. Alla fine del 1972 già 20 Cantoni avevano aderito al Concordato; dalla fine degli anni Ottanta tutti i Cantoni ne sono membri, eccetto il Ticino¹⁰.

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 giuridico che ha un carattere legislativo indiretto. Riconosce tre forme di coordinamento e di armonizzazione: l'età d'ammissione alla scuola obbligatoria, la durata dell'obbligatorietà scolastica, il numero di settimane di scuola all'anno, la durata della scolarità fino all'esame di maturità e l'inizio dell'anno scolastico sono disciplinati in maniera concreta e vincolante¹¹. Il Concordato, inoltre, è autorizzato a emanare raccomandazioni ai Cantoni per raggiungere gli 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 di loro, ma anche con la Confederazione; a questo scopo vengono tra l'altro istituiti e sostenuti gli organi necessari alla collaborazione¹².

Il Concordato è dunque l'unico accordo intercantonale che obbliga i Cantoni in modo generale a collaborare in un intero settore politico; la CDPE, designata quale autorità concordataria, è la sola conferenza intercantonale specializzata di direttori che può fondarsi su una base contrattuale intercantonale.

¹⁰ Il Cantone 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 e a ritardare l'età d'inizio della scuola dell'obbligo; tuttavia, partecipa a tutti i lavori del Concordato e, nell'ambito della CDPE di cui è membro, versa la propria quota di partecipazione come i Cantoni concordatari.

¹¹ Quest'ultimo punto ha dovuto comunque essere uniformato nel 1985 con un'aggiunta al testo della Costituzione federale, dopo una votazione popolare contraria nel Cantone di Zurigo.

¹² 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), del Centro svizzero per le tecnologie d'informazione e di comunicazione nell'insegnamento (CTII) e della Conferenza svizzera di coordinamento della formazione continua (CSCFC).

3.3

Accordi complementari degli anni Novanta: riconoscimento dei diplomi, finanziamento e libera circolazione

Nei primi quindici anni il Concordato ha potuto 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. In quegli anni si è tuttavia confermato quale piattaforma per svolgere dibattiti sui contenuti della riforma, concentrandosi sulla collaborazione pedagogica.

Dopo il 1985 il Concordato e l'autorità designata, la CDPE, hanno assunto sempre più anche la responsabilità giuridica di strumenti vincolanti per la gestione strategica del sistema formativo a livello svizzero. Negli anni Novanta vennero conclusi accordi intercantionali per il finanziamento e il libero passaggio e un accordo intercantionale per il riconoscimento dei diplomi. I concordati che regolavano nei primi tempi il finanziamento intercantionale e la libera circolazione 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, per la ripartizione degli oneri tra i Cantoni e per il finanziamento dell'insegnamento universitario svizzero. L'accordo intercantionale 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.

Le attività del Concordato scolastico e della CDPE in questa seconda fase a partire dagli anni Novanta sono pertanto molteplici: programmi quadro d'insegnamento liceale e nuovo regolamento per il riconoscimento dei diplomi di maturità con riforma delle maturità liceali; istituzione coordinata delle scuole universitarie professionali con cicli di studio di diritto federale e cantonale; regolamento del riconoscimento a livello svizzero dei diversi diplomi per insegnanti; la relativa «terziarizzazione» della formazione degli insegnanti anche per la formazione prescolastica e per la scuola elementare e l'istituzione di scuole universitarie di pedagogia; nuovo ordinamento della scuola di diploma che diventa la scuola media superiore e via di seguito.

La CDPE ha lavorato intensamente anche nel settore del perfezionamento e, nel 2003, ha emanato raccomandazioni in materia. I Cantoni e la Confederazione hanno istituito la Conferenza svizzera di coordinamento della formazione continua (CSCFC) allo scopo di coordinare i loro sforzi in questo settore.

Come indicato nel numero 5.2.8 sarebbe tuttavia utile chiarire i ruoli della Confederazione e dei Cantoni per quanto concerne il perfezionamento. Secondo la CDPE spetta alla Confederazione emanare i principi generali necessari.

3.4

Sfide attuali: coordinamento degli obiettivi della formazione e delle strutture scolastiche

Il Concordato scolastico e la CDPE sono ormai giunti a 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 del sistema. Di fronte a queste sfide, la CDPE nel 2001 si è dotata di diretti-

ve che descrivono i nuovi obiettivi della cooperazione nella formazione in Svizzera e 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 lavori¹³. Nell'ambito della propria strategia, la CDPE ha designato come estremamente prioritari quattro elementi della propria attività:

- l'armonizzazione della scuola dell'obbligo con la definizione di livelli di competenze unitari vincolanti (trattati intercantonali) e il controllo regolare su tutto il territorio nazionale («standard») per le materie principali per le fine del secondo, sesto e nono anno scolastico (progetto HarmoS);
- lo sviluppo coordinato dell'insegnamento delle lingue nel contesto plurilingue della Svizzera (prima lingua locale, lingue nazionali e inglese) mediante il miglioramento dell'insegnamento delle lingue nel suo insieme; l'incoraggiamento più precoce dell'apprendimento delle lingue e la valutazione dell'insegnamento;
- il potenziamento della professionalità dei docenti mediante l'ottimizzazione del reclutamento e della formazione e il miglioramento delle prospettive di sviluppo della professione di docente;
- una migliore gestione strategica del sistema svizzero della formazione nel suo insieme mediante la messa a punto, con la Confederazione, di un dispositivo di monitoraggio scientifico permanente.

L'esempio del progetto HarmoS mostra chiaramente che in futuro sarà opportuna una maggiore interazione tra *il lavoro sui contenuti* (determinazione dei livelli di competenza che gli scolari devono raggiungere) e le *attività a carattere giuridico* (determinazione di tali livelli di competenza mediante accordo intercantonale che conferisca loro carattere vincolante). Il nuovo concordato in preparazione in questo settore comprenderà anche disposizioni relative all'inizio più precoce della scolarità e alla maggiore flessibilità della scolarizzazione (livello elementare e livello di base). In ogni regione linguistica si stanno compiendo sforzi di coordinamento e di armonizzazione in altri settori importanti (programmi e sussidi didattici).

4 La scuola e la formazione in Svizzera nel contesto internazionale

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. Nel settore della formazione, tale concorrenza è in rapporto diretto con la concorrenza economica tra i Paesi, che si manifesta nella concorrenza tra piazze economiche e nella ricerca di manodopera qualificata.

Per quanto riguarda la rivalità tra piazze economiche, uno dei principali vantaggi che un Paese può offrire a potenziali investitori è una popolazione attiva molto qualificata. Una formazione altamente qualificata che soddisfi i criteri internazionali è un presupposto importante. Se la Svizzera vuole attrarre i migliori specialisti stranieri, è necessario che possa proporre ai loro figli un sistema formativo di qualità e che la

¹³ I siti internet www.edk.ch e www.ides.ch riportano le direttive e il programma di attività nonché ulteriori informazioni sulla cooperazione nel settore della formazione in Svizzera.

sua popolazione abbia una buona formazione. La qualità del sistema educativo di un Paese è determinante sia per l'attrattiva della piazza economica nella gara per attirare gli investimenti e la manodopera, sia per le opportunità e le possibilità di lavoro all'estero per la propria popolazione.

Queste sfide pongono il sistema educativo del Paese in concorrenza, sia diretta sia indiretta, con i sistemi formativi e gli istituti di altri Paesi. Per quanto riguarda la scuola dell'obbligo e il livello secondario II, la mobilità degli utenti è limitata, motivo per cui la concorrenza dei singoli istituti è indiretta, ossia è data dalla scelta tra sistemi concorrenti. Laddove la mobilità della domanda è elevata, si assiste a una concorrenza *diretta* tra gli offerenti di formazione, poiché l'utente dispone di una libertà di scelta totale o relativa. Ciò vale in particolare per l'insegnamento superiore, ma anche per quasi tutte le forme di perfezionamento e formazione continua.

Per poter sostenere la concorrenza nell'ambito della formazione, i sistemi formativi e 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 gli studi comparativi internazionali PISA (*Program for International Student Assessment*), ALL (*Adult Literacy and Life Skills*) e Concorsi internazionali dei mestieri, è decisivo per la reputazione e dunque la valorizzazione dei sistemi educativi 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 contenuti in tutti i Paesi. 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 di loro, come accade soprattutto nella scuola dell'obbligo. Questa influenza internazionale sulle decisioni fondamentali in ambito formativo pone proprio i sistemi federalistici di fronte a sfide supplementari.

L'attuale armonizzazione internazionale è indispensabile per il funzionamento della concorrenza. Nel contempo riduce le possibilità di sistemi e istituti di formazione di sottrarsi alla concorrenza planetaria ricorrendo a offerte diverse. Gli sforzi di armonizzazione messi in atto dalla Svizzera a livello dei parametri strutturali fondamentali, ma anche a livello dei contenuti di formazione, riflettono questo allineamento su parametri internazionali che garantiscono il funzionamento della concorrenza. Il ricorso autonomo e produttivo alla concorrenza internazionale favorisce lo sviluppo qualitativo del sistema di formazione svizzero.

5 Il progetto nei dettagli

5.1 Genesi

Il 30 aprile 1997 il consigliere nazionale Hans Zbinden (PS, Argovia) ha presentato la sua seconda iniziativa parlamentare concernente un articolo quadro sulla formazione nella Costituzione federale (97.419). Vi chiedeva l'elaborazione di un progetto per un nuovo articolo quadro sulla formazione in collaborazione con la CDPE con l'obiettivo di istituire uno spazio svizzero coerente della formazione, comprendente tutto il 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 la formazione prescolare) avrebbe dovuto rimanere di competenza dei Cantoni. 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 dare 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 2000.¹⁴

Il 17 agosto 2001, la Commissione ha approvato a maggioranza di voti un primo progetto di un articolo quadro sulla formazione, 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:

¹ *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.*

² *La Confederazione definisce i principi della formazione. Coordina, promuove e completa gli sforzi dei Cantoni.*

³ *I Cantoni provvedono a una sufficiente istruzione scolastica di base, accessibile a tutti i giovani. La formazione di base è obbligatoria e sottosta 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 costituita 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 e 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 Cantone Ticino o del «cycle d'orientation» nella Svizzera orientale). Inoltre, mise in guardia dalle conseguenze finanziarie che ne sarebbero scaturite per la Confederazione.

¹⁴ Il termine per l'elaborazione del testo è stato prorogato tre volte, l'ultima volta il 20 giugno 2003 per la fine del 2005.

Durante un incontro tra la Sottocommissione del Consiglio nazionale e una delegazione della presidenza della CDPE, i rappresentanti cantonali hanno confermato che la CDPE continua a essere disposta a lavorare insieme alla Commissione del Consiglio nazionale alla revisione degli articoli costituzionali riguardanti la formazione e a 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 di formazione (02.302), ci si è accordati in particolare sugli elementi seguenti: fasi della formazione (durata e passaggi), diplomi del livello secondario I e II.

Nel nuovo progetto elaborato dall'esperto erano stati riformulati tutti gli articoli costituzionali che concernevano la formazione (art. 62–67 Cost.); il testo è stato discusso ripetutamente nelle riunioni della Sottocommissione del Consiglio e adottato nei punti essenziali. Per la realizzazione dei parametri 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 ha aggiunto l'alternativa di una competenza federale incondizionata, anch'essa posta in consultazione (in questo punto il progetto diverge dalle proposte elaborate insieme alla CDPE). Il 13 novembre 2003 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale ha approvato all'unanimità, con un'astensione, il progetto con le due varianti.

Il 26 aprile 2004 la Commissione del Consiglio nazionale ha scritto al Consiglio federale chiedendogli che fosse organizzata una procedura di consultazione, come prevede l'articolo 112 capoverso 2 della legge sul Parlamento. L'Ufficio federale dell'educazione e della scienza ha in seguito proceduto a una vasta consultazione conclusasi a metà dicembre 2004.

5.1.1 Risultati della consultazione

L'avamprogetto degli articoli costituzionali sulla formazione ha suscitato ampio interesse e un'eco per lo più favorevole. Complessivamente sono pervenuti 320 pareri. In questa sede, sarà possibile riferirne soltanto le principali tendenze¹⁵.

5.1.1.1 Necessità di una riforma costituzionale

Quasi tutti i partecipanti ritengono che una modifica costituzionale sia necessaria o addirittura urgente. Sette partecipanti, segnatamente i Cantoni di Appenzello Interno, Nidvaldo e Zugo, nonché, fra i partiti politici, l'Unione democratica di centro e tre istituzioni che avevano risposto spontaneamente, si sono pronunciati contro il progetto, ritenendo che le competenze e gli organi esistenti permettano di raggiungere gli obiettivi.

¹⁵ Per una sintesi dettagliata consultare il sito <http://www.sbf.admin.ch>. Articolo quadro sull'istruzione nella Costituzione federale: Procedura di consultazione sulle proposte della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N). Risultati della consultazione 2004

Alcuni partecipanti subordinano la loro adesione a una revisione costituzionale a riserve di dettaglio, a condizioni esplicite o a esigenze specifiche.

5.1.1.2 Ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni

La maggior parte dei partecipanti accoglie il principio della ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni. Tuttavia, questo accordo di principio è spesso accompagnato da riserve su taluni punti. Per diversi partecipanti non era chiaro in che misura le disposizioni degli articoli 62 e 62a (ora art. 61a e 62) avrebbero dovuto generalmente applicarsi ai susseguenti articoli relativi alla formazione.

Sono rari i partecipanti che hanno risposto in modo nettamente negativo.

5.1.1.3 Pareri sulle varianti dell'articolo 62a capoverso 4

Si trattava di pronunciarsi su due varianti. La prima prevedeva una competenza federale puramente sussidiaria che avrebbe dovuto essere esercitata soltanto se gli sforzi di coordinamento della Confederazione non avessero portato i frutti auspicati. Per contro, nella variante 2, la Confederazione potrebbe attivarsi di propria iniziativa e stabilire condizioni quadro.

Una netta maggioranza dei Cantoni (in un rapporto di 17 a 5) dà la preferenza alla variante 1, che prevede una competenza della Confederazione a titolo sussidiario; soltanto i Cantoni AI e NW respingono categoricamente i due testi. La maggior parte dei partiti caldeggia la variante 2; le associazioni economiche consultate sono divise, così come lo sono gli organi della politica dell'educazione e della scienza consultati. Rileviamo che ambedue le proposte sono giudicate «insoddisfacenti e inutili» da un Cantone e un partito, che considerano eccessiva perfino la variante 1; un altro partito ritiene ancora insufficiente la competenza federale prevista nella variante 2. La maggioranza delle proposte di modifica delle due varianti optano per una disposizione imperativa, anziché per la forma potestativa («può»), ritenuta troppo poco cogente sia dai fautori dell'una che dell'altra variante. D'altro canto, si chiede che siano precisati i criteri e i meccanismi del coordinamento; quando, come e chi constata il fallimento del coordinamento?

5.1.1.4 Estensione delle competenze federali, osservazioni e suggerimenti ulteriori

Questa questione ha suscitato proposte talvolta molto diverse. I settori in cui la Confederazione dovrebbe ottenere competenze supplementari sono i seguenti (in ordine di frequenza della loro menzione): i sussidi all'istruzione, gli obiettivi dell'educazione e i contenuti dell'insegnamento, l'assicurazione della qualità (standard, modelli di valutazione unificati ecc.), la formazione degli insegnanti, l'età della scolarizzazione, il regime delle scuole private, il promovimento degli allievi più dotati, la regolamentazione in materia di lingue seconde e straniere, il trasferimento del riconoscimento dei diplomi al settore di competenza esclusivo della Confederazione (AI).

Per quanto riguarda l'articolo sulla *formazione professionale* (art. 63 AP), la principale esigenza, quella più spesso menzionata, concerne la parità di trattamento della formazione professionale e delle altre formazioni (soprattutto accademiche). I partecipanti alla consultazione mirano esplicitamente alla parità del regime finanziario; rilevano spesso le grandi differenze esistenti tra i corsi di formazione, segnatamente per quanto riguarda gli importi e la durata degli aiuti finanziari (gli studi universitari, per esempio, beneficiano di un sostegno pubblico fino al dottorato, mentre il perfezionamento professionale è oggetto del finanziamento privato sin dalla fine dell'apprendistato).

Per quanto riguarda l'articolo sulle *scuole universitarie*, molti partecipanti chiedono il coordinamento dei vari progetti in corso (panorama universitario 2008, mozione CSEC-S del 1999, iniziativa parlamentare Plattner). Le opinioni divergono sulle modalità. Le esigenze concernenti il tenore dell'articolo vertono segnatamente sulla puntualizzazione della gestione strategica comune, delle competenze federali supplementari nella definizione dei criteri particolari e su una definizione più precisa di assicurazione della qualità.

A proposito dell'articolo sul *perfezionamento*, si constatano posizioni opposte. Da un lato, sei partecipanti respingono categoricamente il tenore di questo articolo o ne reclamano la soppressione pura e semplice; dall'altro, il doppio dei partecipanti si dichiara esplicitamente favorevole all'articolo o addirittura a competenze federali ancora più estese.

5.1.2 Revisione del progetto posto in consultazione

La Commissione ha esaminato nei dettagli i risultati della procedura di consultazione nel quadro di una riunione allargata tenutasi all'Università di San Gallo, alla quale hanno partecipato anche una delegazione della CSEC del Consiglio degli Stati e rappresentanti di istituzioni interessate alla formazione. Il progetto è quindi stato rielaborato su alcuni punti, segnatamente l'articolo 62 capoverso 4 (competenza sussidiaria della Confederazione), l'articolo 63 (formazione professionale), l'articolo 63a (scuole universitarie) e l'articolo 64a (perfezionamento). Il 12 maggio 2005 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale ha adottato il progetto all'unanimità.

5.1.3 Integrazione dell'articolo sulle scuole universitarie

Come si è visto, diverse voci si sono sollevate in occasione della consultazione per chiedere il coordinamento dei lavori dedicati agli articoli costituzionali sulla formazione con i vari progetti di riforma costituzionale sull'insegnamento superiore attualmente in corso (mozione CSEC-S 99.3153 del 23 marzo 1999, iniziativa parlamentare Plattner 03.452 «Riforma dell'insegnamento superiore», lavori del gruppo di progetto «Panorama universitario 2008»). Per quanto riguarda la metodologia concreta, in un primo tempo le opinioni divergevano in misura notevole: per alcuni, bisognava trattare la questione universitaria nel presente progetto costituzionale; per altri, bisognava staccarla e discuterla o estenderla notevolmente in un progetto distinto.

5.1.3.1 Responsabilità dell'articolo sulle scuole universitarie conferite alla CSEC del Consiglio degli Stati

Durante questo periodo, il Consiglio degli Stati aveva deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare Plattner («Riforma dell'insegnamento superiore» (03.452) e incaricato la sua Commissione di elaborare un progetto (cfr. n. 2.7). Le Commissioni delle due Camere hanno quindi esaminato insieme le critiche formulate in occasione della consultazione a proposito dell'articolo sulle scuole universitarie, nonché il prosieguo del lavoro, e hanno optato per una stretta collaborazione. Tenuto conto dei lavori in corso sull'articolo costituzionale sulla formazione, hanno convenuto che la CSEC del Consiglio degli Stati avrebbe assunto la responsabilità del progetto concernente l'insegnamento superiore, e hanno deciso di integrare l'articolo sulle scuole universitarie nell'insieme della revisione, estendendo nel contempo le disposizioni relative all'insegnamento superiore. Questi lavori sono stati affidati a una Sottocommissione, presieduta dal consigliere agli Stati Peter Bieri. Il suo lavoro si è basato sui progetti di riforma dell'insegnamento superiore menzionati, ai quali si sono aggiunte le mozioni Bürgi e Randegger (Finanziamento delle scuole universitarie. Razionalizzazione delle materie onerose» (04.3506 e 04.3484), formulate in modo identico. Il modello generale elaborato si avvaleva dei risultati dei lavori del gruppo di progetto Confederazione-Cantoni «Panorama universitario 2008» (cfr. n. 2.11). Preoccupata della coerenza del progetto, la Sottocommissione ha fatto appello anche all'esperto della Commissione del Consiglio nazionale, il professor Bernhard Ehrenzeller, e consultato il professor Ulrich Zimmerli, ex consigliere agli Stati. Ha in seguito sottoposto alle CSEC delle due Camere i risultati dei suoi lavori sui quali la Commissione del Consiglio nazionale ha sostenuto le sue decisioni, riprendendo per lo più le proposte della CSEC-S¹⁶.

L'articolo sulle scuole universitarie è stato concepito come un insieme completo e coerente che s'inserisce organicamente negli articoli costituzionali sull'educazione. Questa integrazione è stata in gran parte giustificata dalla necessità di trattare globalmente il settore della formazione. Si trattava altresì di tener conto delle competenze sempre più profonde delle fasi della formazione (cfr. 5.2.1). Questo metodo si giustificava inoltre per imperativi di carattere temporale; un progetto distinto avrebbe sicuramente comportato notevoli ritardi.

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 realizzato con un unico articolo sulla formazione,

¹⁶ La CSEC-N ha chiesto alla CDPE di fornirle l'opinione dei Cantoni sul nuovo articolo 63a elaborato dalla CSEC-S alla luce dei risultati della consultazione. In occasione della sua riunione plenaria del 16 giugno 2005, la CDPE ha preso posizione sulla versione riveduta degli articoli costituzionali sull'educazione, dopo che aveva invitato i suoi membri di raccogliere a tal fine l'opinione dei Governi cantonali. La CDPE indica che l'Assemblea plenaria della CDPE e, con essa, i Governi cantonali consultati approvano a grande maggioranza il testo attuale (con riserve concernenti l'art. 48a), cfr. n. 5.5.

ma solo con una visione generale degli articoli determinanti e con una ristrutturazione coerente nel testo costituzionale. Per questo motivo il presente disegno comprende sia una revisione degli articoli 62-67 Cost. sia tre nuovi articoli, l'articolo 61a, l'articolo 63a e l'articolo 64a.

5.2.2 Principio fondamentale

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

Inoltre nella Costituzione deve essere sancito che in linea di principio i Cantoni sono responsabili di tutta la scuola, come avvenuto finora. Il termine «scuola» viene inteso in maniera ampia e comprende tutti i livelli scolastici, dall'istruzione prescolare al livello quaternario.

5.2.3 Obbligo di collaborazione tra Confederazione e Cantoni

Il fatto che nel settore della formazione la Confederazione e 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 e i Cantoni hanno competenze proprie nel settore universitario e gestiscono scuole universitarie proprie, 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 organi a 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 istituiti 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.

5.2.4 Istituzione 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 uno spazio formativo svizzero comune. Per permettere una permeabilità

reciproca è importante che venga stabilita una regola unitaria per l'inizio dell'anno scolastico, per la durata delle fasi della formazione, per il passaggio da una fase all'altra 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 a un sistema di concordati. Con l'introduzione dell'obbligo di coordinamento nella Costituzione federale si vuole soprattutto sostenere i Cantoni nei loro sforzi in tal senso.

Con i rappresentanti della CDPE si è convenuto che la Confederazione venga abilitata a legiferare sull'inizio dell'anno scolastico, la durata delle fasi degli studi, le condizioni di passaggio da una fase all'altra e il riconoscimento dei diplomi nel caso in cui non si riesca a emanare regolamentazioni adeguate per istituire uno spazio formativo coerente in Svizzera.

Si tratta indubbiamente di una delle disposizioni essenziali dei nuovi articoli proposti nel settore della formazione. Anche questa disposizione ha dato luogo a intensi dibattiti. La Commissione aveva inizialmente deciso di porre in consultazione due formulazioni: la prima prevedeva una competenza sussidiaria della Confederazione esercitata solo nel caso in cui gli sforzi di coordinamento dei Cantoni e della Confederazione non portassero ad alcun risultato; la seconda le consentiva invece di intervenire di propria iniziativa per fissare norme di carattere generale.

Alla luce dei risultati della consultazione (cfr. n. 5.1.1.3), questo passaggio è stato formulato in modo più preciso e vincolante che non nelle formulazioni poste in consultazione. Si indica in primo luogo che il coordinamento riguarda soprattutto l'armonizzazione dell'istruzione pubblica. Segue un elenco dei grandi settori coperti da questa armonizzazione: età d'inizio della scolarità e scuola dell'obbligo, durata e obiettivi delle fasi degli studi, passaggio da una fase all'altra (con accesso all'insegnamento superiore), riconoscimento dei diplomi. La seconda parte della disposizione stabilisce che l'armonizzazione deve aver luogo mediante il coordinamento tra i Cantoni, ma che in caso di insuccesso, la Confederazione può emanare le norme necessarie. L'inizio dell'anno scolastico figura già nel diritto costituzionale attuale; questa competenza federale non deve essere messa in discussione.

La Commissione del Consiglio nazionale ha discusso a fondo sulla questione se, in caso di fallimento dell'armonizzazione, la Confederazione *emana o può emanare* le norme necessarie. La sua maggioranza ha optato per la formula più vincolante: «La Confederazione emana le norme necessarie», ritenendo che la constatazione del fallimento del coordinamento e della necessità di prendere i provvedimenti richiesti a livello federale è sempre una questione di valutazione politica. Rimane da determinare se l'intervento deve essere avviato dal Consiglio federale, dalla CDPE o dalle Camere federali. Nel sistema federale, spetta alla Confederazione decidere quando esercitare le sue competenze. Essa può tuttavia intervenire solo a condizione che una maggioranza parlamentare – o popolare in caso di referendum – la abiliti a farlo; non c'è un automatismo a questo livello. Se una maggioranza politica giunge alla conclusione che il coordinamento è fallito e che occorre intervenire, non sarebbe comprensibile – secondo la maggioranza della Commissione – che la Confederazione non emani le norme necessarie.

Una minoranza della Commissione intende mantenere la forma potestativa («*può emanare*»), come nei due testi posti in consultazione, e presenterà alla Camera una proposta in questo senso. Essa sostiene che l'istruzione pubblica continua a essere di competenza dei Cantoni e dei Comuni, che ne assumono le spese. Le disposizioni del capoverso 4 consentono alla Confederazione di assumere ampiamente le compe-

tenze dei Cantoni, il che richiede grande riserbo. La formulazione diretta impone alla Confederazione di intervenire; la formulazione potestativa lascia un margine di manovra più ampio e indica che la Confederazione non ha alcuna intenzione di entrare in contrasto con i Cantoni: essa farà uso di questa disposizione solo nei casi di estrema urgenza.

Il disegno integra un nuovo capoverso 6 che, come per la partecipazione dei Cantoni alla politica estera, accorda un'importanza particolare alla partecipazione dei Cantoni alla preparazione di atti legislativi federali che riguardano le loro competenze. Questa soluzione tiene conto dei timori espressi da alcuni Cantoni nella consultazione secondo i quali la Confederazione non deve intervenire senza tener conto del loro parere. La formulazione è stata deliberatamente mantenuta imprecisa e non menziona regole di procedura dettagliate, come la fissazione di termini, dal momento che questa opzione non sarebbe realizzabile in un regime di democrazia diretta e potrebbe essere interpretata come una manifestazione di sfiducia nei confronti degli sforzi di coordinamento dei Cantoni.

Una minoranza della Commissione intende sopprimere questo capoverso e sottoporrà una proposta in questo senso, dal momento che ritiene comunque evidente che la Confederazione interverrà in questo settore solo dopo aver consultato i Cantoni e che il capoverso potrebbe comportare ritardi indesiderabili nei provvedimenti della Confederazione in caso di fallimento del coordinamento.

Non bisogna dimenticare inoltre che la riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) accettata in votazione popolare prevede nell'articolo 48a della Costituzione federale che la Confederazione può conferire l'obbligatorietà generale a trattati cantonali nel settore delle scuole universitarie, su domanda dei Cantoni interessati. La Commissione propone di estendere questa competenza federale a tutta l'istruzione pubblica per istituire uno strumento supplementare di coordinamento nazionale, conformemente alla NPC.

Non vi sono contestazioni sul fatto che i Cantoni devono mantenere la competenza esclusiva per quanto concerne i contenuti di formazione delle varie fasi della formazione (scuola dell'infanzia, primaria e secondaria II).

5.2.5 Formazione professionale

L'attuale Costituzione federale accorda già alla Confederazione ampie competenze – mantenute invariate nel disegno – per quanto concerne la formazione professionale. Queste competenze sono tuttavia completate con l'obbligo di promuovere la diversità e la permeabilità dell'offerta.

La Commissione teneva particolarmente a garantire la parità di opportunità tra la formazione professionale e la formazione universitaria. Due terzi degli adolescenti entrano nella vita attiva attraverso il canale della formazione professionale. È vitale per il futuro del nostro Paese che ricevano una formazione di base solida e buone possibilità di perfezionamento. Come in altri settori della formazione, l'obbligo della Confederazione di promuovere la diversità e la permeabilità dell'offerta introduce un obiettivo nella Costituzione federale. La Confederazione mostra in questo modo che considera la formazione professionale altrettanto importante quanto gli altri cicli di formazione.

5.2.6 **Gestione e promovimento delle scuole universitarie: concezione del nuovo articolo**

Come menzionato in precedenza, le CSEC delle due Camere hanno deciso di non trattare separatamente il disegno d'articolo sulle scuole universitarie, ma di integrarlo nella revisione generale degli articoli costituzionali sulla formazione. In questo modo viene espressa meglio la loro idea comune di un ampio obbligo di cooperazione e di coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni nel settore della formazione.

La preparazione dell'articolo 63a si è basata in particolare sugli interventi parlamentari menzionati nel numero 5.1.3, ma soprattutto sulle conclusioni presentate dal gruppo di progetto Confederazione-Cantoni «Panorama universitario svizzero 2008». La Sottocommissione del Consiglio degli Stati teneva in particolare a trarre vantaggio dai lavori preparatori già effettuati dal Consiglio federale e dall'Amministrazione. I principali risultati che figurano in questo rapporto possono essere sintetizzati come segue (cfr. anche n. 2.11).

a. Punti forti e lacune del sistema universitario svizzero

Nel raffronto internazionale, è risultato che le scuole universitarie svizzere rimangono buone e competitive. Il panorama svizzero dell'insegnamento universitario si caratterizza in particolare per un'offerta di formazione ampia e fortemente specializzata, prestazioni di ricerca riconosciute a livello internazionale e buone infrastrutture di ricerca. Tra i punti forti del sistema delle scuole universitarie, occorre annoverare anche la diversità culturale e linguistica del Paese e la sua integrazione sempre maggiore nelle reti internazionali.

Questo quadro complessivamente positivo non deve far dimenticare che il sistema attuale di formazione e di ricerca in Svizzera presenta alcune lacune. Le principali sono le seguenti:

- la gestione strategica carente del sistema svizzero di insegnamento universitario a livello nazionale;
- le differenze non giustificabili di costi di cicli di studio comparabili tra le diverse scuole universitarie e la mancanza di trasparenza che ne risulta nell'assegnazione delle risorse;
- la ripartizione insufficiente, per non dire inesistente, dei compiti tra le università cantonali, i politecnici federali e le scuole universitarie professionali, ma anche tra i diversi tipi di scuole universitarie, che comporta una mancanza di efficienza nell'impiego delle risorse.

Occorre sottolineare che queste lacune potenziano reciprocamente gli effetti negativi. Erodono le capacità e la competitività internazionale dell'insegnamento universitario svizzero, tanto più che altri Paesi si impegnano notevolmente per consolidare qualitativamente il loro insegnamento universitario in modo selettivo.

b. Gestione strategica

È necessario istituire nuove basi giuridiche a livello federale. Le loro principali disposizioni devono porre le basi per:

- una gestione solida del sistema delle scuole universitarie, inserita in un'ottica nazionale;

- un finanziamento trasparente maggiormente orientato sia verso le prestazioni sia verso i risultati;
- una ripartizione dei compiti nettamente migliore tra le scuole universitarie del Paese, che consenta di sviluppare poli di competenza a livello nazionale e internazionale e di ottimizzare l'impiego delle risorse.

La funzione di gestione strategica e di coordinamento a livello nazionale dovrebbe essenzialmente essere assunta da tre organi (cfr. 2.11) mediante i quattro elementi seguenti:

- direttive vincolanti sulla durata normale degli studi e sul riconoscimento degli studi e dei diplomi;
- direttive in materia di garanzia della qualità;
- principi comuni di finanziamento (costi standard, sussidi all'istruzione, tasse universitarie);
- pianificazione strategica e ripartizione dei compiti tra le scuole universitarie nei settori più costosi (medicina, alte tecnologie e ricerca di punta).

La Confederazione deve occupare una posizione solida nell'organo comune Confederazione-Cantoni che sarà presieduto da un membro del Consiglio federale. Le modalità di voto devono inoltre tener conto dell'importanza del suo impegno finanziario nell'insegnamento universitario a livello nazionale. Attualmente si propone di riservarle un terzo dei voti più uno, che le conferirebbe una minoranza di blocco e quindi una buona competenza di gestione strategica.

La Costituzione federale attuale non fornisce dati sufficienti per attuare questo modello. Sono stati inoltre espressi dubbi a più riprese sulla costituzionalità di alcune parti dell'attuale legge sull'aiuto alle università che delegano la competenza legislativa alla Conferenza universitaria svizzera. La Costituzione federale attuale non consente in alcun caso di delegare ulteriori competenze al nuovo organo, dal quale dipenderebbero le scuole universitarie professionali. La presente revisione consente di istituire una base costituzionale chiara e ampia sulla quale saranno fondati i nuovi meccanismi di coordinamento.

La revisione proposta parte dal principio che la Confederazione e i Cantoni continuano a gestire le scuole universitarie e che la Confederazione sostiene le scuole universitarie cantonali (art. 63a cpv. 1 e 2). Il coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni deve quindi essere stretto. Il principio fondamentale del coordinamento orizzontale e verticale di cui all'articolo 61a si riflette a proposito dell'insegnamento universitario (art. 63a cpv. 3) nella gestione strategica comune in questo settore da parte della Confederazione e dei Cantoni.

Per adempiere alcuni compiti, in particolare le competenze giuridiche, la Confederazione e i Cantoni concludono convenzioni e affidano taluni compiti a organi comuni. In caso di fallimento di questi sforzi di coordinamento, la Confederazione decide a titolo sussidiario sui punti elencati nell'articolo 63a capoverso 5: se la Confederazione e i Cantoni non raggiungono gli obiettivi comuni mediante il coordinamento, la Confederazione emana disposizioni sulle fasi degli studi e sul passaggio da una fase all'altra, sul perfezionamento, sul riconoscimento degli istituti e dei diplomi. Può inoltre legare il sostegno alle scuole universitarie all'introduzione di principi di finanziamento uniformi e alla ripartizione dei compiti tra le scuole universitarie nei settori onerosi. Il coordinamento richiesto dal capoverso 3 alla Confederazione e ai

Cantoni va oltre i punti sui quali il capoverso 5 conferisce una competenza sussidiaria alla Confederazione in caso di necessità: si tratta di un coordinamento completo.

La Sottocommissione del Consiglio degli Stati aveva inoltre proposto di includere l'accesso alle scuole universitarie nelle competenze sussidiarie della Confederazione. La Commissione del Consiglio nazionale ha giudicato che la disposizione dell'articolo 62 capoverso 4 fosse sufficiente: la competenza sussidiaria istituita copre il passaggio da una fase degli studi all'altra e include l'accesso alle scuole universitarie; la Confederazione può quindi decidere anche su questo punto in caso di fallimento del coordinamento.

c. Coordinamento, autonomia e pianificazione nazionale

Il modello di coordinamento proposto distingue nettamente la gestione strategica di tutto il sistema e il coordinamento tra le scuole universitarie. Cerca inoltre di separare la direzione politica da quella universitaria.

- Ogni scuola universitaria deve di principio essere autonoma. Questa autonomia comprende anche le questioni organizzative, di personale e finanziarie. Ogni scuola universitaria dev'essere in grado di darsi un profilo ben definito nell'ambito del suo mandato legale.
- Le scuole universitarie sono autonome e devono in ampia misura utilizzare le possibilità di cooperazione e di coordinamento a loro disposizione; devono inoltre esservi incitate da meccanismi adeguati.
- L'autonomia non è una libertà d'azione completa. La sua portata è limitata dalla legge, dal mandato di prestazioni o da qualsiasi strumento analogo emanato dall'ente responsabile, nonché dagli obiettivi fissati a livello nazionale sul sistema di partenariato dalla Confederazione e dai Cantoni sotto forma di linee direttrici. Attualmente è indispensabile procedere a una pianificazione strategica armonizzata che consenta, nei settori particolarmente onerosi come le alte tecnologie e la ricerca di punta, di concentrare le forze nazionali.

d. Unità e pluralità dell'insegnamento universitario

La Confederazione e i Cantoni devono preservare e promuovere l'autonomia delle scuole universitarie, pur tenendo conto delle differenze tra gli enti responsabili, e badare alla parità di trattamento degli istituti con compiti uguali. Con i suoi politecnici federali, le sue università cantonali e le sue scuole universitarie professionali, la Svizzera possiede un sistema molto differenziato di insegnamento universitario, del quale è opportuno mantenere i punti forti. Questi istituti hanno compiti complementari per molti aspetti, ma occorre fare in modo che la Confederazione e i Cantoni applichino lo stesso trattamento a quelli che svolgono gli stessi compiti, condizione indispensabile per il buon funzionamento della concorrenza. Il disciplinamento giuridico deve tuttavia prevedere la possibilità di una maggiore integrazione istituzionale delle diverse categorie di scuole universitarie.

e. Garanzia della qualità

La garanzia della qualità spetta indubbiamente in primo luogo alle scuole universitarie stesse. Rappresenta un importante strumento di gestione delle stesse, le quali devono poter decidere liberamente le modalità e i criteri dettagliati di garanzia della qualità. È tuttavia altrettanto importante che si conformino a determinate norme che i Cantoni e la Confederazione devono far rispettare, compito che può essere affidato

a un organo comune. Queste norme non sono tuttavia ancora state fissate definitivamente nei particolari. Sono oggetto di intensi dibattiti in tutta l'Europa. Il riconoscimento dei diplomi e degli studi previsto dalla Dichiarazione di Bologna si basa sull'esistenza in ogni Paese di dispositivi adeguati di garanzia della qualità e di controllo da parte dell'autorità competente.

f. Sul futuro statuto delle scuole universitarie professionali

Il progetto «Panorama universitario 2008» prevede un sistema di insegnamento universitario unico. I meccanismi di gestione strategica da istituire si applicano quindi di principio a tutte le scuole universitarie: politecnici federali, università cantonali e scuole universitarie professionali (comprese le scuole universitarie di belle arti e le scuole universitarie pedagogiche). Per quanto concerne le scuole universitarie professionali, la Confederazione fondava sinora la sua competenza sull'articolo 63 capoverso 1 Cost. relativo alla formazione professionale. Si teme tuttavia che le nuove disposizioni della Costituzione federale, che delegano alcune competenze a un organo comune Confederazione-Cantoni, facciano perdere alla Confederazione le ampie competenze di gestione strategica e di regolamentazione che le sono conferite dall'attuale legge sulle scuole universitarie professionali. Al riguardo occorre rilevare che il nuovo organo comune, nel quale la Confederazione occuperebbe una posizione importante, sarebbe dotato di efficaci strumenti di gestione strategica. I particolari relativi alle competenze da trasferire dalla Confederazione all'organo comune e il calendario di questo trasferimento dovranno essere definiti concretamente dal Parlamento nella nuova legge quadro sulle scuole universitarie e nelle convenzioni di collaborazione che devono essere negoziate tra la Confederazione e i Cantoni. Essi dovranno in effetti accordarsi sulla forma in base alla quale intendono proseguire gli accordi e le convenzioni esistenti, frutto dell'attuale coordinamento (piano direttore, piani di sviluppo e di finanziamento, convenzioni sui principi dell'offerta di corsi di diploma) al momento dell'entrata in vigore della legge quadro. La nuova legge quadro dovrà inoltre garantire il passaggio ottimale delle scuole universitarie professionali da un sistema all'altro prevedendo la transizione organizzativa e finanziaria. Occorrerà infine stabilire le disposizioni della legge sulle scuole universitarie professionali che devono rimanere in vigore fino al termine della fase di attuazione.

Per istituire un sistema di insegnamento universitario unico e far riconoscere lo statuto universitario delle scuole universitarie professionali all'estero, occorre sottoporre a lungo termine le scuole universitarie professionali e le università allo stesso sistema di gestione strategica. Le scuole universitarie professionali dovranno quindi disporre dello stesso grado di autonomia delle università cantonali e dei politecnici federali. Questo significa che occorre procedere alla deregolamentazione richiesta delle scuole universitarie professionali.

Riassumendo, il modello di gestione strategica si basa sull'esperienza raccolta dalla Conferenza universitaria svizzera che è stata formalizzata nella revisione del 2000 della legge sull'aiuto alle università. L'attuazione del modello di Bologna ha mostrato che questa struttura consente di affrontare con efficacia e tempestività progetti di riforma anche molto complessi. Il nuovo articolo 63a fornirà una chiara base costituzionale a una politica universitaria svizzera orientata al futuro. Definisce chiaramente i ruoli della Confederazione e dei Cantoni nell'ambito di un federalismo fondato sulla cooperazione e consolida a lungo termine i poteri degli organi nazionali. La Confederazione ottiene la possibilità di esercitare le responsabilità che le sono

affidate e che devono ancora essere attuate a livello di legge. Sarà inoltre abilitata, in caso di fallimento di questi sforzi comuni, a decidere su disposizioni minime comuni di cui l'insegnamento universitario svizzero ha bisogno per affermarsi nella concorrenza internazionale. Questo nuovo quadro costituzionale lascia un margine di evoluzione sufficiente al sistema nazionale di insegnamento universitario, consentendogli già sin d'ora di adeguarsi ai futuri sviluppi. Essendo basato sull'esperienza maturata sinora, consente di risolvere rapidamente problemi di gestione strategica e di coordinamento la cui soluzione non può essere rimandata.

5.2.7 Ricerca e innovazione

L'articolo è stato esteso all'innovazione dopo la consultazione. Questo ampliamento non riguarda l'innovazione nella ricerca vera e propria (la produzione di conoscenze), ma il livello dell'applicazione, vale a dire dello sfruttamento dei risultati della ricerca scientifica e dello sviluppo di prodotti e servizi innovativi destinati alla società e all'economia (innovazione applicata e commerciale). La Confederazione promuove già sin d'ora qualsiasi attività di ricerca, dalla ricerca fondamentale all'innovazione a scopo commerciale passando per la ricerca applicata. I legami con l'economia sono particolarmente importanti in questo contesto. Attualmente, la Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI) è incaricata di questo tipo di promovimento: sussidiamento di progetti realizzati e finanziati congiuntamente dalle scuole universitarie e dalle imprese, programmi speciali di promovimento e d'azione, sostegno al trasferimento di conoscenze (diffusione dell'informazione, piattaforme, gestione dell'innovazione) e altri servizi tecnici riguardanti la creazione di società di trasferimento tecnologico (*spin-offs*) o la partecipazione delle PMI svizzere ai programmi di ricerca europei, per esempio. Diversi interventi parlamentari recenti (03.3186 Po. Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura CN ; 04.3688 mozione Noser) hanno chiesto nuove basi legali per i provvedimenti della CTI. La questione è attualmente allo studio e si prevede di sancire la CTI nella legge in vigore sulla ricerca (RS 420.1). Questo significa che i due principali organismi mediante i quali la Confederazione promuove attualmente la ricerca e l'innovazione (la CTI e il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica) avrebbero la stessa base giuridica. Il complemento apportato al capoverso 1 dà una base costituzionale esplicita ai promovimenti impartiti dalla Confederazione per il tramite della CTI.

Come per le scuole universitarie, la garanzia della qualità diventa un compito particolare della Confederazione per quanto concerne il promovimento della ricerca e dell'innovazione (art. 64 cpv. 2) – ben sapendo che già ora vengono attuate procedure efficaci in questo senso al FNRS e alla CTI.

5.2.8 Perfezionamento

Il perfezionamento svolge un ruolo essenziale nella nostra società del sapere. Anche se durante la consultazione sono emerse posizioni contrapposte per quanto concerne il ruolo della Confederazione in questo settore, colpisce tuttavia che sui 230 pareri pervenuti, solo sei propongono la soppressione pura e semplice dell'articolo. Un

numero doppio di partecipanti alla procedura di consultazione si dichiara esplicitamente favorevole a questo articolo e a competenze federali ancora più ampie.

La parte principale del perfezionamento spetta attualmente al settore privato. La situazione non deve cambiare nemmeno in futuro. I dibattiti lanciati in questi ultimi anni – in particolare nel «Forum svizzero della formazione continua», che raggruppa tutti gli ambienti interessati, compresa la Confederazione e la CDPE – hanno messo in evidenza che occorre chiarire il ruolo dello Stato. La Confederazione e i Cantoni si sono passati più volte questa responsabilità. L'articolo proposto dalla maggioranza della Commissione fornisce i chiarimenti necessari. I principi riguardanti per esempio il riconoscimento nazionale delle formazioni seguite, i certificati disponibili, la definizione delle norme di qualità e di permeabilità del sistema e la trasparenza del mercato, come pure la raccolta di dati statistici, sono stabiliti dalla Confederazione – con grande soddisfazione della CDPE. La Confederazione riceve quindi i mezzi per impostare l'attività di questo settore della formazione sempre più importante.

Non avrebbe senso prevedere una regolamentazione a livello cantonale per il fatto che, contrariamente al resto della formazione, il perfezionamento non riguarda tanto lo Stato quanto il settore privato, nel quale molti attori sono di portata nazionale. È inoltre evidente che il perfezionamento deve conservare un ampio margine di manovra. Vi sono grandi settori del quale lo Stato non deve occuparsi, ma deve limitarsi all'indispensabile. Le regole di dettaglio dovranno essere fissate a livello di legge.

La Commissione ha deciso che la Confederazione deve continuare a poter sostenere finanziariamente il perfezionamento. La Confederazione e i Cantoni versano attualmente diverse centinaia di milioni di franchi ogni anno per il perfezionamento professionale e generale¹⁷. L'azione attuale della Confederazione in materia si basa sulla legge sulla formazione professionale per quanto concerne il perfezionamento professionale, e sulla legge sull'assicurazione contro la disoccupazione per quanto concerne la riconversione, il perfezionamento e il reinserimento professionale dei disoccupati; riveste peraltro la forma di aiuti accordati a organismi nazionali di formazione degli adulti. Questa competenza non è fondamentalmente nuova. L'articolo 67 dell'attuale Costituzione federale prevede per esempio che la Confederazione può, in aggiunta ai provvedimenti cantonali, favorire la formazione degli adulti. L'aspetto nuovo è che l'articolo 64a adotta un approccio globale al perfezionamento, e il suo capoverso 2 istituisce una competenza unica di promovimento per tutti i settori del perfezionamento – fatta eccezione per le scuole universitarie – ciò che favorirà l'attuazione di una politica armonizzata in materia. Contrariamente alla formulazione utilizzata per fissare i principi, per il promovimento è stata scelta la forma potestativa. I settori di applicazione e i criteri dovranno essere definiti nella legge.

Una minoranza della Commissione auspica che la Confederazione non debba imperativamente fissare i principi del perfezionamento. La formulazione potestativa indicherebbe secondo loro che essa deve mostrarsi prudente in questo settore, che rimane in ampia misura di competenza del settore privato. Ricorda inoltre la situazione finanziaria della Confederazione e osserva che occorre rafforzare la responsabilità individuale.

¹⁷ R. Schröder-Naef, *La formation des adultes en Suisse*. Rapporto di base per l'OCSE

5.2.9 Sussidi all'istruzione

Si è tenuto conto dell'articolo adottato nella votazione sulla NPC. Il testo tedesco è stato allineato a quello francese.

5.3 Valutazione del progetto

La Commissione del Consiglio nazionale ci teneva a preparare con la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione una proposta che offrisse a Confederazione e Cantoni nuove possibilità per istituire uno spazio formativo svizzero coordinato, permeabile e di qualità.

Il progetto intende in primo luogo rafforzare gli sforzi di coordinamento dei Cantoni e promuovere la collaborazione tra tutti i partecipanti. L'azione indipendente della Confederazione è prevista a titolo sussidiario, nel caso in cui gli sforzi di coordinamento non portassero ai risultati auspicati.

La Confederazione avrebbe tuttavia ora l'obbligo esplicito di vegliare con i Cantoni sulla qualità e la permeabilità dello spazio formativo svizzero. La collaborazione pragmatica che si è instaurata nel corso di questi ultimi decenni tra la Confederazione e i Cantoni in diversi settori dell'educazione, in particolare nell'insegnamento superiore, è sancita a livello costituzionale, ciò che le conferisce un elevato grado di legittimità e di obbligatorietà. Un'altra novità è data dal fatto che la Confederazione si vede affidare la competenza sussidiaria di definire chiari obiettivi di armonizzazione e di coordinamento nel settore dell'istruzione pubblica e dell'insegnamento superiore. Tutti i partecipanti ricevono quindi un compito chiaramente definito.

Questa revisione della Costituzione non privilegia i trasferimenti di competenze in materia di formazione, che hanno sempre provocato resistenze e comportato blocchi (cfr. n. 2) nel nostro Paese multilingue e con tradizioni diverse – come dimostra uno sguardo alla storia –, ma rafforza la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni fondando la formazione su chiari obiettivi e su nuove forme di cooperazione. In questo senso si dimostra innovativa, promettente e realistica: se si riesce a concretizzare queste idee nella Costituzione e nella legge, esse porteranno certamente al successo e assumeranno una dinamica propria. Occorre quindi procedere con pragmatismo e realizzare quanto è concretamente possibile. Abbiamo a disposizione una preziosa opportunità per riformare tutto il quadro costituzionale della formazione e per rinnovarlo, dal momento che è più che mai opportuno adottare una visione d'insieme in questo settore ai due livelli del nostro sistema federale, vale a dire quello della Confederazione e quello dei Cantoni. Si ritrova in questo senso uno dei vantaggi dei progressi concreti promessi dalla soluzione proposta: la Confederazione è posta costituzionalmente nella situazione di poter adottare una prospettiva generale del sistema e di associarsi alla sua gestione strategica. L'approvazione da parte dei Cantoni di questo modello, che riguarda uno degli aspetti principali del federalismo, testimonia che il dialogo federale ha acquisito una nuova qualità: la presentazione unanime di un progetto di collaborazione più aperto e più costruttivo dimostra che è ora possibile definire insieme soluzioni da trasporre nel rispettivo dispositivo giuridico.

5.4

Parere del Consiglio federale del 25 febbraio 2004

Tenuto conto dell'esistenza di un processo parallelo concernente le scuole universitarie (cfr. n. 2.6), la CSEC-N ha optato per una tappa intermedia e ha chiesto un primo parere al Consiglio federale. Ci teneva in effetti a conoscere la sua valutazione sul suo progetto e a sapere se è possibile stabilire una soluzione comune.

La risposta del Consiglio federale del 25 febbraio 2004 contiene gli elementi seguenti:

“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 sull'istruzione – 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.”

5.5

Parere della Conferenza dei direttori della pubblica educazione (CDPE) del 16 giugno 2005

La CSEC-N si è pronunciata il 12 maggio 2005 sul testo riveduto della Costituzione federale e ha adottato il presente rapporto il 23 giugno. La CDPE ha avuto nel frattempo la possibilità di esprimere il suo parere sul testo riveduto, in particolare sull'articolo allargato concernente le scuole universitarie.

Nel suo parere del 16 giugno 2005 si legge in particolare:

Nel corso della sua Assemblea plenaria del 16 giugno 2005, la CDPE si è espressa sulla versione riveduta degli articoli costituzionali concernenti l'educazione, dopo aver precedentemente chiesto ai suoi membri di raccogliere a questo proposito l'opinione dei governi cantonali. Siamo quindi in grado di farvi sapere oggi che l'Assemblea plenaria della CDPE e con essa i governi cantonali consultati approvano a forte maggioranza il testo attuale, fatta salva tuttavia l'osservazione concernente l'articolo 48a esposta qui di seguito. Le poche eccezioni a questa ampia approvazione sono le seguenti, la direttrice della pubblica educazione del Cantone di Nidvaldo e il direttore della pubblica educazione del Cantone di Zugo hanno comunicato che il loro governo respinge l'attuale progetto di revisione, in particolare un rafforzamento della competenza della Confederazione nel settore dell'educazione. Il direttore della pubblica educazione del Cantone di Appenzello Interno si è pronunciato a favore delle proposte di minoranza («formulazione potestativa»). Le direttrici della pubblica educazione dei Cantoni di Zurigo e di Vaud hanno dal canto loro

responsabilità personale e dell'iniziativa privata, per determinati obiettivi formativi, in particolare affinché

- i fanciulli e gli adolescenti nonché le persone in età lavorativa possano instruirsi e perfezionarsi secondo le loro capacità (lett. f);
- 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 (lett. g).

Affinché la Confederazione e i Cantoni possano realizzare insieme l'obiettivo di uno spazio formativo svizzero omogeneo, di alto livello qualitativo e che copra tutto il territorio nazionale, come richiesto dall'iniziativa parlamentare, è quindi indispensabile adottare un approccio globale e procedere a una revisione coerente delle disposizioni costituzionali in questione. Concentrandosi su un unico articolo, come era stato previsto originariamente, ci si scontrerebbe inevitabilmente con problemi di collocamento e di interpretazione del diritto costituzionale, sollevando delicate questioni di politica generale in un settore in cui i Cantoni sono particolarmente sensibili. Per questo motivo, tutta la sezione concernente la formazione e la ricerca è stata integrata nella revisione, il che ha comportato alcuni adeguamenti sul piano redazionale e su quello della sistematica, talvolta anche di carattere materiale.

I principali cambiamenti rispetto al diritto costituzionale vigente concernono l'introduzione di una disposizione programmatica che si prefigge uno spazio formativo svizzero per il quale la Confederazione e i Cantoni assumono insieme il coordinamento e la responsabilità (art. 61a), nell'istituzione di una base costituzionale per la conclusione di trattati che comprendano norme di diritto, nell'istituzione di organi decisionali comuni della Confederazione e dei Cantoni nonché nella determinazione di competenze federali sussidiarie per tutto lo spazio formativo svizzero (artt. 62 cpv. 4 e 63a) e di una competenza legislativa federale in materia di perfezionamento (art. 64a). Infine questa revisione introduce la possibilità per la Confederazione di dichiarare di obbligatorietà generale i trattati intercantionali nel settore scolastico e di obbligare taluni Cantoni a parteciparvi (art. 48a). Nell'insieme, questo nuovo dispositivo forma una base costituzionale chiara per l'assetto politico dello spazio formativo svizzero in pieno rivolgimento. Nel contempo, il dispositivo è sufficientemente aperto e solido per accogliere i futuri sviluppi del panorama educativo svizzero, che potrebbe richiedere nuove norme e dar luogo a una revisione della legge e del trattato.

Le nuove norme costituzionali sulla formazione costituiscono un progetto di revisione parziale della Costituzione. In virtù dell'articolo 194 capoverso 2 Cost. ogni revisione parziale deve rispettare il principio dell'unità della materia. Quando diverse disposizioni sono modificate simultaneamente, devono presentare una connessione tematica intrinseca. In questi casi, la dottrina e la giurisprudenza esigono che le diverse disposizioni concepite per un determinato fine presentino tra loro un vincolo materiale e perseguano lo stesso scopo, e che tale vincolo materiale non sia fittizio, soggettivo o puramente politico (cfr. DTF 129 I 366, 372 con numerosi riferimenti alla dottrina e alla giurisprudenza). In virtù di tale giurisprudenza del Tribunale federale, il legislatore o il legislatore costituzionale gode di un ampio margine di apprezzamento, in particolare nel caso in cui diverse disposizioni di un progetto siano orientate nel loro insieme verso una riforma coerente di un settore legislativo (ibid. 379 segg.). È il caso del presente progetto.

mento, nonché nella ricerca. Spetterà agli organi di coordinamento di cui agli articoli 61a e 63a definire gli standard di qualità e mettere a punto i meccanismi di controllo corrispondenti. L'obiettivo della permeabilità è inteso in modo altrettanto globale. I vari sistemi educativi della Svizzera devono essere per quanto possibile aperti. Questo obiettivo deve essere realizzato in seno alle diverse fasi della formazione e ai cicli di studio e anche tra loro, all'interno di ogni Cantone come pure da un Cantone all'altro e comprende anche la compatibilità internazionale che intende per esempio instaurare la riforma di Bologna. Il termine di «passaggio» di cui agli articoli 62 capoverso 4 e 63a capoverso 5 è direttamente connesso a questa esigenza di permeabilità. Esso ingloba l'accesso di ogni persona alla fase della formazione superiore alla formazione già seguita. Questa permeabilità esige strutture aperte e un'organizzazione flessibile dei cicli di studio al fine di consentire e promuovere la mobilità di studenti, docenti e ricercatori.

Il *capoverso 2* sancisce un obbligo generale e globale della Confederazione e dei Cantoni di coordinare i reciproci sforzi nella politica formativa e di collaborare nell'ambito di organi comuni e altre strutture adeguate. Questo obbligo di coordinamento e di collaborazione va chiaramente al di là dell'obbligo generale di sostenersi sancito tra Confederazione e Cantoni nell'art. 44 Cost. (cfr. anche Blaise Knapp, St. Galler Kommentar zu Art. 44 BV, n. marg. 7 segg.). Esso è indipendente dall'aiuto finanziario della Confederazione a un determinato settore e non comporta nemmeno alcun obbligo specifico di sostegno da parte della Confederazione. Si distingue pertanto dal disciplinamento vigente nel settore universitario, dove già attualmente è previsto un obbligo indiretto di coordinamento, dato che la Confederazione può subordinare il proprio sostegno all'adozione di misure di coordinamento. In virtù del nuovo articolo 61a capoverso 2 AP, la Confederazione non ha quindi una possibilità generale di imporre il coordinamento e la collaborazione ricorrendo a pressioni di carattere finanziario.

Il coordinamento e la collaborazione devono essere intesi in senso temporale e materiale e riguardano tutte le fasi della formazione. Vi sono tenuti i Cantoni sia nei rapporti intercantionali sia in quelli con la Confederazione. Quest'ultima, dal canto suo, non solo è tenuta a coordinare le proprie attività con i Cantoni, ma anche ad armonizzare quelle dei suoi dipartimenti in materia di formazione. L'intensità degli sforzi di coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni varia a seconda della fase e del settore della formazione. Anche in questo caso vale il principio della sussidiarietà (ora esplicitamente previsto nell'articolo 5a del progetto NPC). La necessità di orientamento comune non presenta evidentemente la stessa intensità nel settore primario e in quello superiore, che si tratti del numero degli strumenti di gestione utilizzati o della scelta degli stessi.

Quale forma di cooperazione questa disposizione prevede organi comuni e altre misure adeguate. La natura stessa di questa collaborazione dipende dai bisogni molto diversi dei vari settori formativi. Questa formulazione intende quindi dare spazio a tutte le forme possibili di collaborazione ammesse nel diritto pubblico e in quello amministrativo. I termini di coordinamento, collaborazione e cooperazione vanno intesi in un senso molto ampio. Spaziano da forme relativamente deboli di collaborazione all'istituzione di organi di controllo comuni, come tuttora già esistenti per esempio nel settore dell'assicurazione della qualità. Se vengono istituiti nuovi organi dotati di poteri legislativi o decisionali, occorre passare per la via dei trattati intercantionali (art. 48 Cost.) o di una legge federale se la Confederazione vi è associata, come nel caso della Conferenza universitaria svizzera. Rileviamo inoltre che i

capoversi 4 e 5 del nuovo articolo 48, adottato nell'ambito del progetto NPC, prevedono che gli organi intercantionali possono essere dotati di competenze legislative. Tale possibilità riveste un'importanza notevole per il coordinamento scolastico intercantonale. A ciò si aggiunge ora la possibilità di emanare legislazioni comuni della Confederazione e dei Cantoni nel settore delle scuole universitarie (art. 63a cpv. 3 e 4).

6.2.2 Scuola (art. 62)

Il *capoverso 1* non è modificato e stabilisce che i Cantoni sono competenti per tutto il settore scolastico. Tale competenza fondamentale comprende tutte le fasi della formazione, dalla scuola dell'infanzia all'università. Di per sé, questa competenza generale si evince già dall'articolo 3 Cost.. Come in altri settori fondamentali di competenza cantonale, per esempio la cultura (art. 69 Cost.) o i rapporti tra Chiesa e Stato (art. 72 Cost.), per il buon funzionamento dello Stato è auspicabile che tale competenza generale figuri nella Costituzione. Ciò è particolarmente importante nel settore della formazione in quanto le disposizioni costituzionali seguenti – come accade già attualmente – differenziano, completano e, su taluni punti, addirittura modificano la sovranità cantonale generale per talune fasi o settori della formazione. Per esempio, l'articolo 63 Cost. conferisce alla Confederazione una competenza molto estesa in materia di formazione professionale. Nel settore delle scuole universitarie, l'articolo 63a AP prevede una competenza federale parallela, ma anche ampie competenze sussidiarie. Il nuovo articolo 64a AP attribuisce alla Confederazione una competenza legislativa di carattere generale, completando la possibilità che le conferisce attualmente l'articolo 67 Cost. di definire i principi fondamentali del perfezionamento. Il progetto di revisione NPC contiene una competenza legislativa generale paragonabile nel settore dei sussidi all'istruzione (art. 66 progetto NPC).

Il termine di settore scolastico va inteso nel senso ampio e comprende tutti i settori e gli aspetti della formazione in Svizzera (cfr. Herbert Plotke, *Schweizerisches Schulrecht*, Berna 2003, p. 45 segg.). Alla base di questo sistema si trova una concezione moderna della formazione, che comprende forme di apprendimento conformi alla fase, sia all'interno che all'esterno della «scuola» e la collaborazione con istituti privati di trasmissione del sapere. In virtù di questa sovranità, i Cantoni si assumono la responsabilità ed esercitano il controllo in questi settori. Di per sé, il termine di «formazione» esprimerebbe meglio questa concezione globale di competenza. Tuttavia, nel rispetto delle tradizioni, viene mantenuta l'espressione «settore scolastico» (cpv. 1) che comprende anche le scuole universitarie.

La formulazione del *capoverso 2* riprende quella dell'attuale articolo 62 capoverso 2 Cost.. Non vi sono quindi cambiamenti per quanto concerne la formazione di base. È stata ora soppressa l'indicazione temporale dell'inizio dell'anno scolastico («tra metà agosto e metà settembre»). Nel frattempo, si è imposto l'inizio dell'anno scolastico in autunno, anche se i Cantoni utilizzano in modo diverso il margine di manovra che conferisce loro la Costituzione. Non è più opportuno far figurare questa disposizione in questa forma nella Costituzione. La competenza della Confederazione continua ad essere menzionata in quanto tale nell'articolo 62 capoverso 5.

Il *capoverso 3* è stato ripreso senza modifiche dal progetto NPC.

Il *capoverso 4* prevede di attribuire alla Confederazione una competenza limitata a taluni aspetti concreti della formazione. Questa disposizione non le permette di emanare prescrizioni generali sul settore scolastico, ma semplicemente di legiferare sull'età di inizio della scolarità e la scuola dell'obbligo, la durata e gli obiettivi delle fasi della formazione, il passaggio da una fase all'altra e il riconoscimento dei diplomi. Dal profilo funzionale, le competenze della Confederazione sono dunque concentrate sulla determinazione di parametri o «punti di convergenza» del sistema educativo svizzero, ossia sugli orientamenti definiti mediante le strutture e gli obiettivi della formazione, le condizioni di accesso e di passaggio alle diverse fasi nonché sul riconoscimento dei titoli di studio.

Rispetto al progetto posto in consultazione, che per questo capoverso prevedeva due varianti, il presente progetto propone una versione rielaborata della variante 1. Essa conferisce una competenza sussidiaria alla Confederazione, la quale può e deve farvi ricorso soltanto se gli sforzi di coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni di cui all'articolo 61a AP non consentono di raggiungere gli obiettivi prefissati, ossia se non si trova una soluzione adeguata entro una scadenza accettabile. La responsabilità principale in materia di coordinamento spetta ai Cantoni. L'espressione «armonizzazione del settore scolastico» esprime – meglio di quanto non lo facesse il progetto posto in consultazione – l'idea centrale di sforzo di coordinamento, intrapreso congiuntamente da Confederazione e Cantoni. D'altro canto, diverse iniziative cantonali puntano proprio su questo obiettivo (cfr. n. 2.10). Per «armonizzazione» si possono intendere forme e gradi diversi di convergenza dei sistemi educativi cantonali (cfr. n. 3.4). Spetta agli organi di coordinamento, soprattutto alla CDPE, fissare gli obiettivi e gli standard necessari. Un sistema educativo svizzero armonizzato e improntato alla permeabilità deve senz'altro soddisfare alcuni requisiti minimi. Non si esige tuttavia l'introduzione di un sistema unificato. I Cantoni devono conservare un margine di manovra nella misura in cui ciò sia compatibile con gli obiettivi comuni.

Si tratta anzitutto degli sforzi di coordinamento che riguardano taluni obiettivi e prestazioni del settore scolastico, nonché della loro attuazione mediante la collaborazione. Questa delimitazione della competenza federale – nuova in questa forma nella Costituzione federale – esprime pertanto in termini concreti il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5a Cost. (progetto NPC) e risulta dall'obbligo di rispetto e sostegno reciproci (art. 44 cpv. 2 Cost.). L'esercizio di questa competenza presuppone che la Confederazione abbia presentato una giustificazione esaustiva per quanto riguarda la necessità di una legislazione federale. L'apprezzamento della necessità di soluzioni coordinate e delle esigenze che devono essere soddisfatte esige indubbiamente di operare una distinzione tra le varie fasi e i settori della formazione. Il bisogno di una normativa federale può estendersi anche a una parte delle competenze della Confederazione, dato che quest'ultima può, se del caso, limitarsi a fissare principi. Come per altre competenze federali concorrenti, la responsabilità rimane ai Cantoni fino a quando e soltanto se la Confederazione non fa uso delle proprie competenze legislative.

L'esercizio della competenza federale di legiferare presuppone una constatazione di fallimento degli sforzi d'armonizzazione. Questa constatazione è chiaramente una decisione di natura politica che spetta al Consiglio federale e all'Assemblea federale in virtù di un libero apprezzamento dei fatti. Un diritto di veto dei Cantoni contro l'esercizio di una competenza federale non può esistere nello Stato federale. Se il Consiglio federale e l'Assemblea federale ritengono – con o senza l'accordo dei

Cantoni – che gli sforzi di coordinamento sono falliti o i loro risultati sono insufficienti, il legislatore federale deve emanare le disposizioni necessarie (proposta della maggioranza della Commissione). Una minoranza della Commissione auspicherebbe mantenere la disposizione potestativa («la Confederazione può») che figurava nel progetto posto in consultazione.

Per quanto riguarda il contenuto materiale della competenza federale sussidiaria, occorre rilevare quanto segue:

- la Confederazione ha ora la facoltà di legiferare sull'età d'inizio della scolarità e la scuola dell'obbligo. Se gli sforzi di armonizzazione non danno alcun esito, può emanare le prescrizioni necessarie mediante una legge federale. Nel caso in cui esercitasse questa competenza, la Confederazione non sarebbe per nulla obbligata a fissare uniformemente l'età d'ingresso alla scuola né la durata della scuola dell'obbligo per tutta la Svizzera. La disposizione lascia deliberatamente un certo margine (che delimita tuttavia la Confederazione) per legislazioni cantonali divergenti per quanto concerne l'inizio della scolarità e le modalità d'entrata nella scolarità, quali i modelli che prevedono un ciclo elementare integrato. La formulazione «l'età d'inizio della scolarità e la scuola dell'obbligo» è ripresa dal Concordato sulla coordinazione scolastica;
- il diritto di legiferare sugli obiettivi e la durata delle varie fasi della formazione e sul passaggio da una fase all'altra implica anche quello di disciplinare le condizioni di accesso alle diverse fasi e agli istituti di formazione e di definire le condizioni materiali di accesso. La Confederazione ha in tal modo gli strumenti per garantire essa stessa, in caso di necessità, gli obiettivi di permeabilità e qualità dello spazio formativo svizzero nei settori chiave. Questa competenza si estende in particolare al passaggio dal livello secondario II al livello terziario, in altri termini *all'accesso alle scuole universitarie*. Il principio secondo cui un certificato svizzero di maturità apre la porta alle scuole universitarie del nostro Paese vale attualmente per la maturità liceale (che è il biglietto d'ingresso alle università in virtù di un regolamento comune della Confederazione e dei Cantoni e di un concordato intercantonale) e per la maturità professionale (biglietto d'ingresso alle scuole universitarie professionali in virtù della legge sulla formazione professionale). Il capoverso 4 conferisce alla Confederazione la facoltà di disciplinare l'accesso alle scuole universitarie in caso di necessità, se un cambiamento dovesse imporsi rispetto alla situazione attuale e se non si giungesse a una soluzione sufficientemente coordinata;
- grazie al riconoscimento a livello nazionale, sotto forma di certificato o diploma, delle prestazioni di studio fornite, la Confederazione può garantire la qualità dei sistemi formativi cantonali. Contrariamente al settore universitario, è pertanto superfluo il riconoscimento dei cicli di studio e degli istituti. Per contro, la Confederazione potrebbe, se necessario, provvedere all'assicurazione della qualità nel sistema educativo svizzero e legiferare in materia.

In virtù del *capoverso 5*, la Confederazione disciplina l'inizio dell'anno scolastico. L'attuale precisazione di cui all'articolo 62 capoverso 2 Cost. non merita più di figurare nella Costituzione. È sufficiente menzionarvi la competenza federale in materia. Se si dovesse ridefinire l'inizio dell'anno scolastico, ciò potrà e dovrà avvenire a livello di legge.

Il *capoverso 6* garantisce il diritto di partecipazione dei Cantoni quando la Confederazione si avvale delle sue competenze sussidiarie nel settore della formazione. Tale diritto di partecipazione va al di là del diritto generale di partecipazione dei Cantoni al processo decisionale della Confederazione di cui all'articolo 45 Cost. e si ispira in particolare alle norme ormai ben radicate della legge federale sulla partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione. Questa accresciuta partecipazione dei Cantoni al processo legislativo federale si giustifica per il fatto che il settore scolastico (compreso il finanziamento) rientra principalmente nella competenza dei Cantoni (art. 62 cpv. 1). L'armonizzazione dei sistemi formativi deve quindi anzitutto avvenire mediante il coordinamento dei Cantoni. Se la Confederazione si avvale della sua competenza sussidiaria nel settore scolastico, essa interviene, benché in modo lecito, in un settore intrinsecamente legato alla sovranità dei Cantoni. Come abbiamo visto in precedenza, la constatazione di fallimento degli sforzi di armonizzazione dei sistemi educativi è stabilita dalle autorità federali secondo criteri di carattere politico e non giuridico. Le possibilità d'intervento relativamente estese della Confederazione nel campo delle competenze cantonali si giustificano per il fatto che i Cantoni beneficiano, sin dalla fase di elaborazione degli atti legislativi federali, di maggiori diritti in materia di informazione e di consultazione e che il loro parere in questo ambito è, per quanto possibile, preso in considerazione. In definitiva, questa partecipazione dei Cantoni è anche nell'interesse della Confederazione, poiché nell'ipotesi di una legislazione federale unificata, la Confederazione avrebbe bisogno delle competenze tecniche dei Cantoni in materia di educazione per garantire l'esecuzione degli atti legislativi federali. L'accresciuto diritto di partecipazione non significa tuttavia che i Cantoni possano esercitare un diritto di veto contrario a una legislazione elaborata in virtù del *capoverso 4*. La minoranza della Commissione propone di rinunciare a questo *capoverso*.

L'articolo 62 non conferisce alla Confederazione competenze generali di promozione e di sostegno. Essenzialmente, quindi, le competenze materiali e finanziarie coincidono, conformemente ai principi della NPC. In realtà, attualmente i Cantoni sopportano con i Comuni la maggior parte delle spese pubbliche legate alla formazione. La Confederazione deve sostenere finanziariamente compiti cantonali nei settori in cui è totalmente o parzialmente responsabile del disciplinamento. Sono fatte salve le disposizioni costituzionali speciali che prevedono espressamente contributi, un promovimento o aiuti, come nel caso delle scuole universitarie (art. 63a AP), dell'insegnamento dello sport (art. 68 Cost.), del perfezionamento (art. 63b AP) o i sussidi all'istruzione (art. 66 AP). La Confederazione partecipa ovviamente alle spese comuni quando collabora con i Cantoni nel quadro previsto dall'articolo 61a *capoverso 2 AP*; ciò non deve tuttavia essere espressamente indicato nella Costituzione.

6.2.3 Formazione professionale (art. 63)

Il primo periodo di questa disposizione riprende l'attuale articolo 63 *capoverso 1* Cost. È ora completato con il secondo periodo il quale dispone che la Confederazione promuove la diversità e la permeabilità dell'offerta di formazione professionale.

L'importanza della formazione professionale giustifica un articolo a sé stante nella Costituzione, la quale precisa gli obiettivi del promovimento da parte della Confederazione (cfr. n. 5.2.5).

Inversamente, non è giustificato trattare la formazione professionale e le scuole universitarie in un unico articolo. Per questo motivo, è stato soppresso il capoverso 2 ed è stato introdotto il nuovo articolo 63a.

6.2.4 Scuole universitarie (art. 63a)

Le scuole universitarie sono ora oggetto di un articolo costituzionale proprio. Con le sue disposizioni sulle competenze, l'organizzazione e le procedure, il nuovo articolo costituzionale sulle scuole universitarie forma il nucleo delle norme costituzionali in materia. In quanto tale, si inserisce nel quadro più ampio delle norme costituzionali sulla formazione di cui è parte integrante. In tal modo, la norma programmatica e l'obiettivo generale definiti nell'articolo 61a AP o la sovranità dei Cantoni (art. 62 cpv. 1) fanno parte delle norme costituzionali sulle scuole universitarie altrettanto quanto le disposizioni sulla ricerca (art. 64), la statistica (art. 65) o i sussidi all'istruzione (art. 66). Ciò vale anche per le norme costituzionali sulla formazione in senso largo a cui abbiamo fatto riferimento poc'anzi, in particolare per quanto riguarda i diritti fondamentali (divieto di discriminazione, libertà d'insegnamento e ricerca ecc.). L'istituzione di uno spazio formativo svizzero e la sua definizione costituzionale hanno proprio lo scopo di considerare la formazione in Svizzera nella sua integralità, tenendo conto di tutte le connessioni tra i suoi elementi costitutivi e della sua coerenza interna, e non come un accostamento di blocchi isolati.

Rispetto alle attuali norme costituzionali sulle scuole universitarie, ma anche al progetto posto in consultazione, l'articolo 63a AP introduce importanti novità e nell'insieme comporta una riforma del sistema universitario svizzero. Le nuove disposizioni costituzionali in materia si basano essenzialmente sul concetto di una gestione coerente e coordinata del sistema universitario svizzero. A titolo introduttivo, argomentiamo brevemente la necessità di una revisione della Costituzione per raggiungere questo obiettivo.

La LAU in vigore poggia sugli articoli 63 capoverso 2 e 64 Cost. i quali sanciscono che la Confederazione gestisce i politecnici federali e sostiene le università cantonali e la relativa attività di ricerca e può subordinare il suo sostegno all'esistenza di un coordinamento. In occasione delle deliberazioni parlamentari sulla nuova LAU, erano stati sollevati dubbi a proposito della costituzionalità di talune di queste disposizioni. La controversia verteva in particolare sulla delega di competenze legislative e decisionali, federali e cantonali, a un organo comune quale la Conferenza universitaria svizzera (CUS). In seguito a questa discussione, il Parlamento ha limitato la validità della nuova LAU alla fine del 2007 incaricando il Consiglio federale di proporre un nuovo articolo costituzionale sulle scuole universitarie. Tale articolo doveva permettere alla Confederazione di condurre con i Cantoni una politica globale di portata nazionale sull'insegnamento superiore e di elaborare, su questa base, norme vincolanti per tutte le scuole universitarie.

Su domanda della Conferenza universitaria svizzera, il prof. J.-F. Aubert, Neuchâtel, aveva dato un parere di diritto su questioni specifiche legate al concordato intercantonale e alla convenzione di cooperazione tra la Confederazione e l'autorità concordataria. Vi affermava la possibilità per la Confederazione di istituire un organo di coordinamento comune mediante una convenzione con i Cantoni universitari. Dato che l'articolo 63 capoverso 2 Cost. autorizza la Confederazione a subordinare il suo sostegno a misure di coordinamento, la Confederazione ha anche il diritto di definire

norme sul grado di coordinamento necessario. Si può quindi considerare che la Confederazione ha altresì la possibilità di fissare queste norme di coordinamento in collaborazione con i Cantoni universitari. Il prof. Aubert aveva tuttavia sottolineato che l'obbligo di coordinamento non conferisce alla Confederazione alcun diritto di definire fattualmente la politica universitaria svizzera o di imporre regole in modo indiretto (sapendo che le università dipendono di fatto dal sussidio federale). Supponendo che il confine tra sostegno finanziario e legislazione materiale sia piuttosto vago, l'esperto concludeva che la Confederazione non avrebbe per esempio il diritto di decidere sulla struttura dei cicli di studio. Per questo motivo, sulla base delle attuali disposizioni costituzionali, la Confederazione non potrebbe assumere un ruolo preponderante in seno alla CUS. A questo proposito, citiamo quanto asserito nella sua perizia: «Ci sembra evidente che l'istituzione contrattuale di un organo comune nei quali i rappresentanti della Confederazione avrebbero un potere decisionale preponderante e che potrebbe prendere nei confronti delle università cantonali misure che ne minaccerebbero la loro stessa esistenza sarebbe contraria alla Costituzione».

Questo parere è ampiamente condiviso da altri costituzionalisti svizzeri. In virtù dell'articolo 48 capoverso 2 Cost., la Confederazione può partecipare a concordati intercantionali e a organi comuni con i Cantoni soltanto entro i limiti delle sue competenze. Dato che l'articolo 63 capoverso 2 Cost. non le conferisce alcuna competenza di coordinamento generale, essa non potrebbe imporre un coordinamento nazionale né legiferare in materia. Se può far dipendere il suo sostegno da un certo grado di coordinamento, ciò non significa tuttavia che possa pretendere competenze supplementari o un ruolo preponderante nella politica universitaria in virtù di una convezione di cooperazione con i Cantoni, se tali competenze non le sono espressamente conferite dalla Costituzione.

Se l'attuale base costituzionale della LAU e della convenzione di cooperazione con i Cantoni universitari è fragile, o addirittura dubbia secondo taluni, è sicuramente insufficiente per istituire il «Panorama universitario 2008» che innova in materia di attribuzione di competenze, di organizzazione e di procedure per la presa di decisioni e conferisce alla Confederazione un ruolo preponderante nella gestione del sistema. Il nuovo organo decisionale comune della Confederazione e dei Cantoni non può quindi essere considerato come una semplice «evoluzione» dell'attuale CUS. Ciò è vero per le quattro competenze che si prevede di conferire a questo organo comune (cfr. n. 2.11). La messa a punto di una gestione strategica coerente del sistema svizzero delle scuole universitarie («Panorama universitario 2008») in cui la Confederazione dovrebbe assumere un ruolo preponderante non è concepibile con l'attuale base costituzionale.

La rubrica dell'articolo 63a, «Scuole universitarie», include tutti i tipi di scuole universitarie: i PF, le università, le scuole universitarie professionali e altri istituti accademici. Il dispositivo del «Panorama universitario 2008» prevede segnatamente di istituire una legge quadro sulle scuole universitarie che includa tutti gli istituti universitari. Comprendendo tutti i tipi di scuole universitarie, l'articolo 63a costituisce quindi una base costituzionale determinante anche per le scuole universitarie professionali.

Il *capoverso 1* riprende il diritto vigente secondo l'articolo 63 capoverso 2 Cost.. I PF sono scuole universitarie; non è quindi necessario precisarlo nelle Costituzioni. L'attuale competenza della Confederazione di «istituire, gestire o sostenere altre scuole universitarie e altri istituti di formazione superiore» è riaffermata. Come i PF

questi istituti federali fanno parte del sistema svizzero delle scuole universitarie e sono quindi soggetti all'obbligo di coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni, conformemente ai capoversi 3 e 4.

Il *capoverso 2* sancisce che la Confederazione sostiene le scuole universitarie cantonali, il che avviene già attualmente. La disposizione potestativa dell'articolo 63 capoverso 2 è soppressa, così come l'attuale disposizione secondo cui la Confederazione può subordinare il suo sostegno all'esistenza di un coordinamento. Le nuove norme costituzionali non si fondano più su una concezione che faceva della sovvenzione federale il principale strumento di gestione di un sistema il cui coordinamento doveva risultare dall'azione autonoma delle scuole universitarie; esse si fondano ora su una gestione effettiva del sistema delle scuole universitarie, esercitata congiuntamente da Confederazione e Cantoni. Sarebbe contrario a questa concezione se la Confederazione, parallelamente alla gestione esercitata dall'organo comune, conducesse una politica finanziaria autonoma nei confronti delle scuole universitarie. Se tuttavia l'approccio del coordinamento dovesse fallire, la Confederazione potrebbe esercitare competenze che superano sensibilmente quelle che le sono conferite dal diritto attuale.

Il *capoverso 3* obbliga la Confederazione e i Cantoni a coordinare e a garantire l'assicurazione della qualità nel settore universitario. Tale obbligo di coordinamento, che va oltre le competenze federali di cui al capoverso 5, è un compito comune di Confederazione e Cantoni e concerne tutto il settore universitario. Ogni aspetto legato alla gestione strategica dello spazio formativo svizzero superiore può pertanto essere oggetto del coordinamento. Il *primo periodo* riprende parzialmente l'articolo 61a capoverso 2 AP, ma concretizza l'oggetto del coordinamento specificando che si estende ora al «settore delle scuole universitarie». La concezione di una gestione coerente del settore dell'insegnamento superiore e della ricerca trova così espressione nel diritto costituzionale. Questa medesima concezione determina sia i rapporti che gli enti intrattengono con le scuole superiori di cui hanno la responsabilità sia i rapporti di coordinamento e di cooperazione che le scuole universitarie intrattengono tra loro. Tali rapporti sono caratterizzati dall'autonomia delle scuole universitarie, autonomia che Confederazione e Cantoni sono tenuti a rispettare. La distinzione funzionale tra gestione strategica del sistema e autonomia delle istituzioni si concretizza nell'ambito dell'assicurazione della qualità: in quanto tale, l'assicurazione della qualità è compito di ogni scuola universitaria, la responsabilità congiunta della Confederazione e dei Cantoni è di badare affinché l'assicurazione della qualità sia effettivamente garantita secondo i criteri definiti di comune accordo («*fit for purpose*») (cfr. n. 5.2.6 lett. e). Questo obbligo vale anche per gli istituti privati riconosciuti come istituti universitari.

Il *secondo periodo* (prima parte) precisa che la Confederazione e i Cantoni tengono conto dell'autonomia delle scuole universitarie. In questo caso non si tratta di una garanzia costituzionale dell'autonomia delle scuole universitarie. Questa disposizione fa riferimento all'autonomia garantita dai vari enti responsabili delle scuole universitarie e sancisce un obbligo di rispetto da parte della Confederazione e dei Cantoni nel contesto del coordinamento comune. Questo obbligo esisterebbe anche nel caso in cui la Confederazione fosse obbligata a legiferare in virtù del capoverso 5. L'autonomia delle scuole universitarie svolge un ruolo capitale nella gestione del sistema. L'obiettivo di uno spazio svizzero dell'insegnamento superiore e della ricerca competitivo e dalle prestazioni elevate è prospettabile soltanto sulla base di questa autonomia. Quest'ultima non dovrebbe quindi essere lasciata a libera disposi-

zione degli enti responsabili delle scuole universitarie. La garanzia istituzionale dell'autonomia delle scuole universitarie – di cui gli enti responsabili dovranno precisare il tenore e la portata – deriva dal principio delle libertà dell'insegnamento e della ricerca (art. 20 Cost.). L'esercizio di questa libertà nelle scuole universitarie presuppone che gli enti responsabili delle stesse godano di un elevato grado di autonomia (cfr. n. 5.2.6 lett. c).

La seconda parte del *secondo periodo* sancisce l'obbligo di Confederazione e Cantoni di tener conto dei rispettivi enti e di badare alla parità di trattamento degli istituti che hanno compiti della stessa natura. Questa disposizione sancisce quindi sia l'obbligo della parità di trattamento sia quello di una differenziazione tra i tre tipi di scuole universitarie attualmente esistenti. Non si tratta di mantenere a tutti i costi lo *statu quo*. Questo periodo non si riferisce unicamente all'obbligo di sostegno da parte della Confederazione, ma si inserisce nel contesto del coordinamento dei compiti nel settore universitario. Il principio affermato è quello della parità di trattamento per le missioni della stessa natura e del trattamento differenziato per i compiti di natura diversa. Se, nella legge sulle scuole universitarie, il legislatore non definirà gli istituti che assumono compiti della stessa natura o di natura diversa, spetterà agli organi di coordinamento comuni della Confederazione e dei Cantoni definire le condizioni quadro che garantiscano la competitività e l'efficacia del sistema universitario svizzero. Queste condizioni quadro includono finanziamenti differenziati di singole scuole universitarie e istituti secondo criteri di efficacia.

Il *capoverso 4* precisa le modalità della gestione strategica comune del sistema universitario svizzero. Per adempiere questo compito, Confederazione e Cantoni concludono accordi e delegano talune competenze a organi comuni. Questa disposizione istituisce una base costituzionale chiara per i cosiddetti concordati verticali. Mediante convenzioni di cooperazione, la Confederazione e i Cantoni possono delegare talune competenze proprie a organi decisionali comuni. Le competenze delegate possono essere di natura legislativa o esecutiva. L'articolo 48 capoverso 4 Cost. (progetto NPC) conferisce già ai Cantoni la possibilità di istituire, mediante concordati, organi comuni abilitati a emanare disposizioni contenenti norme di diritto. Il capoverso 4 abilita inoltre la Confederazione ad associarsi a tali organi. Il legislatore costituzionale parte dal presupposto che tali convenzioni saranno effettivamente concluse (disposizione imperativa e non potestativa). Queste convenzioni sono evidentemente sottoposte all'approvazione degli organi federali e cantonali competenti. Se non tutti i Cantoni aderiscono a una convenzione, la Confederazione potrebbe dichiarare l'obbligatorietà generale e costringere i Cantoni ad aderirvi, conformemente all'articolo 48a Cost. (progetto NPC).

Il *secondo periodo* precisa che spetta al legislatore federale definire le competenze di tali organi comuni e i loro principi organizzativi e decisionali. Queste fattispecie sono attualmente disciplinate dalla LAU, su una base costituzionale che è oggetto di contestazioni. L'articolo 6 LAU definisce le competenze che possono essere delegate alla CUS. Questa delega deve tuttavia essere attuata mediante la convenzione di cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni universitari. A livello cantonale, questa convenzione poggia sul concordato intercantonale sulle scuole universitarie del 9 dicembre 1999. La struttura di questo sistema di coordinamento – legge federale e concordato da una parte e convenzione di coordinamento dall'altra – rimarrà essenzialmente invariata, ma le basi legali dovranno essere modificate e adeguate al concetto del «Panorama universitario 2008». Tra le competenze che si prevede di delegare ai nuovi organi comuni, talune consistono nell'emanare norme di diritto. A

questo proposito, la Confederazione può delegare unicamente le competenze che le sono riconosciute dalla Costituzione nel settore delle scuole universitarie, segnatamente le competenze di cui al capoverso 5 (compresa l'assicurazione della qualità) o di altre disposizioni costituzionali, come l'articolo 66 o l'articolo 95 capoverso 2 Cost.. D'altro canto, potranno essere delegate altre competenze – non contenute in norme di diritto – che sono necessarie al coordinamento dello spazio svizzero dell'insegnamento superiore, come per esempio tutta la pianificazione strategica. Il legislatore rinuncia a precisare le competenze che potranno essere delegate agli organi comuni. Questa precisazione dovrà figurare nella nuova legge quadro sulle scuole universitarie e nella convenzione di cooperazione e non nella Costituzione dato che la delega delle competenze presuppone un accordo contrattuale. Secondo il concetto di «Panorama universitario 2008», la delega di competenze che implica la definizione di norme di diritto deve vertere almeno sugli oggetti di cui al capoverso 5. Per quanto riguarda le competenze relative alla gestione strategica, il fatto di enumerarle limiterebbe eccessivamente il margine di manovra del legislatore in una prospettiva futura. Se dovessero imporsi adeguamenti o un'estensione di tali competenze, occorre poter modificare la legge senza passare attraverso una nuova revisione della Costituzione.

Il legislatore costituzionale rinuncia inoltre a precisare il numero e la natura degli organi comuni. Il concetto di «Panorama 2008 delle scuole universitarie» prevede l'istituzione di una conferenza degli enti responsabili delle scuole universitarie dotata di competenze per emanare norme di diritto, che assuma una funzione strategica e politica nella gestione dello spazio formativo svizzero. D'altro canto, si prevede di attribuire all'attuale Conferenza dei rettori (CRUS) un ruolo importante nella preparazione e attuazione delle decisioni, in altri termini una funzione di natura esecutiva. Potranno inoltre essere istituiti altri organi comuni più specifici, come per esempio nell'ambito dell'assicurazione della qualità.

La delega di competenze a organi comuni incaricati di svolgere compiti comuni deve fondarsi su obiettivi comuni che devono essere fissati nella convenzione di cooperazione. Il capoverso 5 fa espressamente riferimento a tali obiettivi la cui realizzazione sarà il criterio di apprezzamento per giudicare la riuscita o meno della cooperazione.

La competenza legislativa federale per fissare i principi alla base dell'organizzazione e della procedura degli organi comuni è importante per difendere gli interessi della Confederazione nello spazio formativo svizzero. La Confederazione ha segnatamente la facoltà di definire per via legislativa le grandi linee dell'organizzazione e delle procedure decisionali della futura conferenza degli enti responsabili delle scuole universitarie. Essa può così determinare la composizione, compresa la presidenza, le regole e la ponderazione dei voti. La legislazione federale dovrà tuttavia attenersi ai principi, il che lascia un margine di manovra sufficiente per le disposizioni da prevedere nella nuova convenzione di cooperazione.

La connessione delle varie basi legali e la complementarietà degli strumenti conferisce al coordinamento dello spazio svizzero delle scuole universitarie una solida legittimità democratica. In primo luogo, è la Costituzione stessa che definisce i limiti di questo spazio. In seguito spetta al legislatore federale emanare, nella legge quadro sulle scuole universitarie, le norme relative al funzionamento di detto spazio e altre prescrizioni o di delegarne la competenza in un quadro chiaramente definito. La convenzione di cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni apporterà altre precisazioni importanti delle basi legali. Date le norme di diritto che introduce e tenuto

conto della sua portata politica, il legislatore federale sarà libero di decidere se sia opportuno sottoporre tale convenzione all'approvazione dell'Assemblea federale (allo stesso modo i Cantoni potrebbero prevedere un'approvazione parlamentare del nuovo concordato). Infine, considerando la vastità delle competenze delegate, la legge potrebbe prevedere che le commissioni parlamentari competenti beneficino di maggiori diritti d'informazione e di consultazione al fine di assicurare un controllo parlamentare delle attività dei due organi comuni, in particolare quelle della conferenza degli enti responsabili delle scuole universitarie.

Occorre infine rilevare che la delega di competenze decisionali agli organi comuni non limita in alcun modo la sovranità di Confederazione e Cantoni in materia budgetaria. Le decisioni di questi organi sono prese con riserva di disponibilità budgetarie. La legge federale e il concordato intercantonale definiranno la forma con cui saranno prese le decisioni che hanno incidenze budgetarie e l'eventuale possibilità di decidere sulle spese legate a determinati oggetti. La questione potrebbe per esempio porsi al momento in cui gli organi comuni adottano un regolamento sui costi standard.

Il *capoverso 5* riprende dall'articolo 62 capoverso 4 AP il principio della limitata competenza federale sussidiaria applicandolo per analogia al settore delle scuole universitarie. Ciò facendo si adotta la stessa «filosofia» in tutto lo spazio formativo svizzero e lo stesso approccio nelle relazioni tra Confederazione e Cantoni. L'analogia con l'articolo 62 capoverso 4 si giustifica tanto più che sarebbe illogico che la Confederazione disponga di competenze più ristrette nel settore delle scuole universitarie che non nell'insegnamento primario e secondario. Questo meccanismo dell'obbligo primario di coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni sommato a una competenza federale secondaria ha riscosso ampi favori nella consultazione.

Contrariamente al capoverso 3, in cui si giustificava una formulazione aperta, in questa disposizione è opportuno definire le competenze federali in modo preciso ed esaustivo. La competenza della Confederazione di disciplinare in caso di fallimento del coordinamento è quindi limitata ai settori specifici menzionati in questo capoverso.

Un'importanza decisiva è attribuita ai criteri di fallimento del coordinamento. Il grado di coordinamento ricercato nel settore delle scuole universitarie va oltre quello ricercato nell'insieme del sistema scolastico, motivo per cui «l'armonizzazione» di cui all'articolo 62 capoverso 4 non è opportuna come criterio nel caso presente. È vero che gli obiettivi della qualità e della permeabilità (art. 61a) si applicano anche alle scuole universitarie e a tutto il loro sistema. Ma la realizzazione di questi obiettivi superiori nello spazio svizzero delle scuole universitarie richiede ulteriori precisazioni nelle basi legali e contrattuali. Per giudicare se il coordinamento nel settore delle scuole universitarie funziona, è necessario che gli «obiettivi comuni» siano stati raggiunti a tempo debito, dato che la condizione è che la Confederazione e i Cantoni si siano consultati sugli obiettivi comuni nel quadro della convenzione di cooperazione di cui al capoverso 4. Nell'ipotesi in cui la Confederazione e i Cantoni non giungessero a un accordo sugli obiettivi concreti che siano soddisfacenti per entrambe le parti, la convenzione di cooperazione non potrebbe essere conclusa e la Conferenza svizzera degli enti responsabili delle scuole universitarie non sarebbe istituita. In tale ipotesi, la Confederazione potrebbe avvalersi direttamente delle sue competenze sussidiarie.

Se, per contro, la Confederazione e i Cantoni si sono messi d'accordo sugli obiettivi del coordinamento nel settore delle scuole universitarie, secondo il capoverso 5 è determinante la realizzazione, parziale o completa, di questi obiettivi. Se gli obiettivi non sono realizzati, subentra la competenza sussidiaria della Confederazione. Come precedentemente esposto a proposito dell'articolo 62 capoverso 4, la constatazione di fallimento è frutto di un apprezzamento e di una decisione prevalentemente politica che spetta al Consiglio federale e al Parlamento. I Cantoni non possono impedire alla Confederazione di avvalersi delle proprie competenze. Data la natura speciale delle sue competenze federali sussidiarie, che vanno al di là di quelle previste all'articolo 5a Cost. (progetto NPC), il legislatore federale dovrà motivare con argomenti solidi l'esercizio delle sue competenze se ritiene che le condizioni siano soddisfatte per avvalersene. In ragione della stretta collaborazione tra Confederazione e Cantoni, anche il principio della buona fede svolge un ruolo importante. Come abbiamo visto a proposito dell'articolo 62 capoverso 4 il legislatore federale ha l'obbligo (non si tratta di una disposizione potestativa) di emanare le disposizioni necessarie. Se queste disposizioni sono importanti ai sensi dell'articolo 164 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale.

Nella definizione delle competenze sussidiarie della Confederazione, è opportuno distinguere tra:

- una competenza di disciplinamento generale (e cogente) concernente le fasi degli studi e il passaggio da una fase all'altra, il perfezionamento, il riconoscimento degli istituti e dei diplomi, e
- una competenza di disciplinamento e di decisione speciale (e facoltativa) limitata al settore di competenza della Confederazione (principi di finanziamento e ripartizione strategica dei compiti).

La definizione della competenza di disciplinamento cogente della Confederazione riprende *mutatis mutandis* gli elementi di cui all'articolo 62 capoverso 4 AP. La disposizione dà alla Confederazione la facoltà di emanare, se del caso, le prescrizioni necessarie in materia di struttura degli studi e di permeabilità del settore universitario svizzero. Come abbiamo visto, l'accesso alle scuole universitarie è disciplinato nell'articolo 62 capoverso 4 AP. Le prescrizioni concernenti il riconoscimento di istituti e diplomi costituiscono un elemento importante per l'assicurazione della qualità. D'altro canto, consentono di introdurre procedure di accreditamento per le scuole universitarie pubbliche e private. Va rilevato che l'accREDITAMENTO può concernere non solo i diplomi, ma anche gli istituti accademici nel loro insieme, o addirittura i cicli di studio. La competenza federale per legiferare sulla protezione dei titoli accademici e il loro riconoscimento al fine di esercitare un'attività professionale in tutta la Svizzera è disciplinata nell'articolo 95 capoverso 2 Cost..

Anche per il perfezionamento universitario occorre la competenza di disciplinamento della Confederazione. Anche se il perfezionamento non costituisce ancora un «quarto ciclo» del sistema di Bologna, si inserisce, secondo il principio attuale del *life long learning*, nella continuità della formazione universitaria iniziale e prolunga tale formazione in seguito a un'esperienza professionale. Il perfezionamento è viepiù parte integrante di un sistema coerente d'insegnamento superiore e, a questo proposito, gli obiettivi generali di qualità e permeabilità (art. 61a AP) si applicano perfettamente. Per questo motivo il perfezionamento universitario deve essere considerato come un elemento dello spazio svizzero delle scuole universitarie e merita

una disposizione specifica, diversa da quella concernente la competenza di fissare principi (art. 64a AP).

L'armonizzazione delle norme di finanziamento e la ripartizione strategica dei compiti sono elementi capitali del coordinamento nazionale del settore delle scuole universitarie (di cui al cpv. 3). Nel caso in cui il coordinamento fallisse su queste questioni cruciali, la prima possibilità a disposizione della Confederazione sarebbe quella di subordinare il suo sostegno alle scuole universitarie cantonali a principi di finanziamento unitari. Potrebbe per esempio fissare costi standard che fungerebbero da base di calcolo delle sovvenzioni. In tal caso, importerebbe poco che i Cantoni si attengano o meno a questi standard nel quadro di un nuovo accordo intercantonale o che gli enti li impongano alle scuole universitarie di cui sono responsabili. In pratica, nondimeno, vi sarebbe una grande pressione per applicare ovunque le stesse regole di finanziamento. La seconda possibilità offerta alla Confederazione sarebbe quella di vincolare il suo sostegno alla ripartizione strategica dei compiti. Dal profilo della gestione strategica necessaria della ripartizione dei compiti tra i Cantoni nel settore delle scuole universitarie, converrebbe limitarsi ai settori onerosi, il che consentirebbe di preservare l'autonomia delle scuole universitarie. Le disposizioni costituzionali proposte non permetterebbero alla Confederazione di imporre una ripartizione strategica dei compiti (nei settori particolarmente onerosi), ma semplicemente di dirigere i flussi finanziari di conseguenza. In definitiva, l'effetto sulla ripartizione dei compiti tra le scuole universitarie sarebbe considerevole. La forma potestativa di questa disposizione si giustifica per il fatto che la Confederazione non può essere obbligata dalla Costituzione a vincolare – in caso di fallimento del coordinamento – il suo sostegno alle scuole universitarie cantonali a principi di finanziamento unitari che dovrebbero essere emanati dal legislatore federale. Inversamente, la Confederazione non può nemmeno imporre unilateralmente principi di finanziamento unitari ai Cantoni. Un ragionamento analogo vale per la ripartizione strategica dei compiti nei settori particolarmente onerosi.

L'idea di istituire una competenza federale in materia di tasse universitarie è stata abbandonata. Un disciplinamento federale delle tasse d'iscrizione alle scuole universitarie cantonali è considerata un'ingerenza eccessiva nella sovranità cantonale. Indirettamente, tuttavia, i principi del calcolo delle tasse universitarie entrano nel campo del coordinamento comune da parte di Confederazione e Cantoni in vista di fissare principi di finanziamento unitari (che presuppongono un certo grado di autofinanziamento delle scuole universitarie mediante le tasse d'iscrizione) e rientrano quindi, se del caso, nelle competenze sussidiarie della Confederazione. Esiste inoltre una connessione diretta tra il calcolo delle tasse universitarie e la concessione di sussidi all'istruzione. A questo proposito, rinviamo al commento dell'articolo 66 AP.

6.2.5 Ricerca (art. 64)

La formazione superiore e la ricerca sono strettamente connesse. Per questo motivo gli articoli 63a e 64 formano insieme la base costituzionale di uno spazio svizzero delle scuole universitarie e della ricerca competitivo e dalle prestazioni elevate. Il vero e proprio promovimento della ricerca non rientra nella competenza degli organi comuni di cui all'articolo 63a capoverso 4. Si basa anzitutto sulla legge federale sulla ricerca e non sulla legge quadro sulle scuole universitarie e non sarà nemmeno

più oggetto della convenzione di cooperazione con i Cantoni. Vista l'interdipendenza esistente tra l'insegnamento e la ricerca e dato che la ricerca pubblica si svolge essenzialmente nelle scuole universitarie pubbliche, gli organi comuni possono e devono pertanto provvedere al coordinamento necessario tra il finanziamento delle scuole universitarie e il promovimento dell'attività di ricerca nazionale.

Il *capoverso 1* menziona ora l'innovazione ed estende in modo esplicito la nozione di promovimento della ricerca al promovimento dell'innovazione (cfr. n. 5.2.7).

Secondo il *capoverso 2*, la Confederazione può segnatamente subordinare il suo sostegno all'assicurazione della qualità e al coordinamento. Lo scopo di un livello di qualità elevato che deve caratterizzare qualsiasi attività di ricerca riconosciuta sul piano nazionale e internazionale deriva dall'articolo 61a. Spetta alla comunità scientifica interessata definire i criteri di qualità che deve soddisfare la ricerca in un settore determinato. Da parte sua, la legislazione federale deve stabilire le regole del sistema di assicurazione della qualità nel promovimento della ricerca e dell'innovazione.

Il *capoverso 3* rimane invariato rispetto al testo vigente.

6.2.6 Perfezionamento (art. 64a)

Il perfezionamento figura soltanto in modo frammentario nella Costituzione. L'articolo 67 capoverso 2 menziona unicamente la formazione degli adulti. Questa restrizione non corrisponde più all'attuale concezione né al crescente ruolo individuale e sociale dell'apprendimento durante tutta la vita a complemento della formazione iniziale. Questo grado di insegnamento, il cosiddetto quaternario, merita quindi un articolo a sé stante nella Costituzione sotto la rubrica «perfezionamento».

Dalla formulazione e dalla sistematica risulta chiaramente che l'espressione «perfezionamento» ha un'accezione molto ampia. Essa ricopre infatti sia il perfezionamento professionale sia quella generale. Ingloba inoltre la formazione degli adulti nel senso tradizionale che non necessita pertanto una menzione distinta. Non rientra in questa disposizione il perfezionamento accademico nelle scuole universitarie, il quale è retto dall'articolo 63a capoversi 3–5.

La Confederazione riceve la competenza di mettere a punto una legislazione generale nel settore molto diversificato del perfezionamento (cpv. 1). Può stabilire i principi applicabili agli istituti di perfezionamento pubblici e privati, per esempio per quanto riguarda l'assicurazione della qualità, il riconoscimento dei diplomi e le procedure di accreditamento (cfr. n. 5.2.8). Tenuto conto della crescita sconsiderata delle offerte di perfezionamento – vieppiù a carattere commerciale –, è giustificato tutelare il pubblico contro gli abusi di fiducia e prevedere linee guida su scala nazionale (proposta maggioritaria); spetterà al legislatore federale determinare gli aspetti del perfezionamento che devono essere disciplinati. Una minoranza della Commissione ha ritenuto che l'opzione legislativa doveva rimanere tale (formulazione potestativa). I Cantoni possono sempre adottare disposizioni complementari se esiste un interesse pubblico in tal senso.

Il *capoverso 2* conferisce alla Confederazione una competenza di promovimento globale del perfezionamento, come avviene già attualmente per la formazione degli adulti (art. 67 cpv. 2 Cost.). Non esiste tuttavia un diritto costituzionale al sostegno del perfezionamento.

Il *capoverso 3* lascia decidere il legislatore sui settori e i criteri di sostegno. La Confederazione può pertanto limitare il sostegno a determinati settori del perfezionamento o a talune categorie di persone. Il legislatore può, a determinate condizioni, prevedere un obbligo di sostegno (come nell'art. 32 della legge sulla formazione professionale).

6.2.7 Statistica (art. 65)

Una politica moderna dell'educazione è inconcepibile senza uno strumento statistico affidabile e ben sviluppato. Per assicurare la compatibilità, occorre per quanto possibile unificare il rilevamento dei dati statistici. Questa aggiunta alla formulazione attuale abilita la Confederazione a raccogliere i dati statistici necessari nell'ambito della formazione (compreso il perfezionamento) e della ricerca.

6.2.8 Sussidi all'istruzione (art. 66)

Il *capoverso 1* è conforme al nuovo disciplinamento del progetto NPC. Nella versione italiana è stata effettuata una modifica di carattere formale nella rubrica che da «aiuti all'istruzione» diventa ora «sussidi all'istruzione». Secondo questa disposizione, la Confederazione non solo può promuovere l'armonizzazione intercantonale dei sussidi all'istruzione, ma anche definire i principi alla base della loro concessione. In senso stretto l'attuale versione del progetto NPC («...*stabilire principi per la loro concessione*») non ha molto senso, perché è ovvio che la Confederazione può subordinare il sostegno ai Cantoni in materia di borse di studio a condizioni legali. Per contro la versione francese del progetto NPC conferisce alla Confederazione l'autorità di definire i principi che reggono la concessione dei sussidi all'istruzione da parte dei Cantoni, il che consente un disciplinamento di principio valido per tutta la Svizzera in materia di sussidi all'istruzione. La nuova versione non permette certo alla Confederazione di fissare importi unitari per i sussidi all'istruzione, una competenza che spetta ai Cantoni. Tuttavia la disposizione consente alla Confederazione di definire criteri validi per tutta la Svizzera concernenti la concessione di sussidi all'istruzione. La Confederazione potrebbe quindi stabilire un legame diretto e vincolante tra le tasse universitarie e i sussidi all'istruzione. Da'altro canto, la competenza federale così definita garantisce la piena libertà di passaggio in materia di sussidi all'istruzione in tutto lo spazio formativo svizzero.

Questa legislazione quadro in materia di sussidi all'istruzione può essere integrata nella legge quadro sulle scuole universitarie. In vista di uno spazio svizzero delle scuole universitarie coordinato, un'altra soluzione valida potrebbe essere che tali principi siano definiti dagli organi comuni, tanto più che l'armonizzazione materiale dei sussidi all'istruzione, che la Confederazione può promuovere in virtù del presente articolo costituzionale, potrebbe anche essere preparata in seno a tali organi. Un'autorizzazione pertinente dovrebbe essere disciplinata nella legge quadro sulle scuole universitarie. Infine, queste disposizioni permetterebbero di mettere a punto un disciplinamento in materia di sussidi all'istruzione che sia coerente e corretto a livello nazionale. Nel caso in cui il coordinamento fallisse, questo articolo consentirebbe alla Confederazione di emanare in qualsiasi momento una propria legislazione in materia.

6.2.9 Promozione dell'infanzia e della gioventù (art. 67)

Nel presente testo è stata stralciata la formazione degli adulti (cfr. commento dell'art. 64a AP), motivo per cui è necessario modificare la rubrica.

6.2.10 Dichiarazione di obbligatorietà generale e obbligo di aderire ai trattati (progetto NPC) (Art. 48a)

Il progetto NPC, approvato da Popolo e Cantoni, prevede nell'articolo 48a una dichiarazione di obbligatorietà generale e un obbligo di aderire a trattati che si limita alle università cantonali e alle scuole universitarie professionali (cpv. 1 lett. b e c). Questa disposizione è ora estesa a tutto il settore della formazione (lett. b)¹⁸. Dal profilo redazionale, le università e le SUP possono essere raggruppate con l'espressione «scuole universitarie cantonali» (lett. c) dato che le scuole universitarie professionali sono intercantionali. Non rientrano in questa disposizione le scuole universitarie private.

La dichiarazione di obbligatorietà generale e l'obbligo di aderire a trattati possono svolgere un ruolo importante nella realizzazione di uno spazio formativo svizzero coordinato. Questi strumenti garantiscono la capacità di agire degli organi di coordinamento là dove le soluzioni elaborate congiuntamente falliscono in seguito alla mancata adesione di un piccolo numero di Cantoni. Permette inoltre di evitare che la Confederazione non sia praticamente obbligata ad avvalersi delle proprie competenze sussidiarie di cui agli articoli 62 e 63a a causa dell'atteggiamento di un esiguo numero di Cantoni. Si tratta quindi essenzialmente di una disposizione favorevole al federalismo.

7 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

A questo stadio non è possibile valutare con precisione le ripercussioni finanziarie del presente progetto né i suoi effetti sull'effettivo del personale. L'onere finanziario che dovranno sopportare la Confederazione e i Cantoni dipenderà in particolare dalla variante adottata. In ogni caso, sarà possibile valutarlo in modo sufficientemente concreto soltanto al momento dell'eventuale elaborazione degli atti legislativi che comporta la revisione. Ciò vale in particolare per i costi indiretti delle misure di armonizzazione nazionale che potrebbero rivelarsi necessarie nelle diverse fasi della formazione. Le ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione dovrebbero essere in ogni caso relativamente contenute.

8 Rapporto con il diritto europeo

Il presente progetto è compatibile con il diritto europeo.

¹⁸ A questo proposito, cfr. il parere della CDPE del 16 giugno 2005 (n. 5.5).

Sintesi generale delle disposizioni costituzionali sulla formazione: proposte e diritto vigente¹⁹

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 Sussidiarietà (disegno NPC)

Nell'assegnazione e nell'adempimento dei compiti statali va osservato il principio della sussidiarietà.

Art. 8 Uguaglianza giuridica

¹ Tutti sono uguali davanti alla legge.

² Nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche.

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.

Art. 20 Libertà della scienza

La libertà della ricerca e dell'insegnamento scientifici è garantita.

¹⁹ La sintesi generale contiene anche le disposizioni che sono state adottate il 28 novembre 2004 dal Popolo e dai Cantoni nell'ambito del decreto federale concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (disegno NPC; FF **2003** 5745, **2005** 849). Le modifiche proposte dalla Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale sono *in corsivo*.

Art. 41 Obiettivi sociali

¹ 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.

² 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.

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

⁴ Dagli obiettivi sociali non si possono desumere pretese volte a ottenere direttamente prestazioni dello Stato.

Art. 43a Principi per l'assegnazione e l'esecuzione dei compiti statali
(disegno NPC)

¹ La Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua.

² La collettività che fruisce di una prestazione statale ne assume i costi.

³ La collettività che assume i costi di una prestazione statale può decidere in merito a questa prestazione.

⁴ Le prestazioni di base devono essere accessibili a ognuno in misura comparabile.

⁵ I compiti statali devono essere eseguiti in modo economicamente razionale e adeguato ai bisogni.

Art. 46 cpv. 2 e 3 (disegno NPC)

² Per l'attuazione del diritto federale la Confederazione e i Cantoni possono concordare determinati obiettivi, nonché programmi cantonali sostenuti finanziariamente dalla Confederazione.

³ La Confederazione lascia ai Cantoni la massima libertà d'azione possibile e tiene conto delle loro particolarità.

Art. 64 Ricerca

¹ La Confederazione promuove la ricerca scientifica e l'innovazione.

² Può subordinare il suo sostegno in particolare all'assicurazione della qualità e al coordinamento.

³ Può istituire, assumere in proprio o gestire centri di ricerca

Art. 48a Obbligatorietà generale e obbligo di partecipazione

¹ Su domanda dei Cantoni interessati, la Confederazione può dichiarare di obbligatorietà generale i trattati intercantonali conclusi nei settori seguenti o obbligare determinati Cantoni a parteciparvi:

- a. esecuzione di pene e misure;
- b. scuola;
- c. scuole universitarie cantonali;
- d. istituzioni culturali d'importanza sovraregionale;
- e. gestione dei rifiuti;
- f. depurazione delle acque;
- g. trasporti negli agglomerati;
- h. medicina di punta e cliniche speciali;
- i. istituzioni d'integrazione e assistenza per gli invalidi.

² L'obbligatorietà generale è conferita mediante decreto federale.

³ La legge definisce le condizioni per il conferimento dell'obbligatorietà generale e per l'obbligo di partecipazione e disciplina la procedura.

Art. 61a Spazio formativo svizzero

¹ La Confederazione e i Cantoni provvedono insieme nell'ambito delle rispettive competenze a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero.

² La Confederazione e i Cantoni coordinano i propri sforzi e garantiscono la collaborazione reciproca mediante organi comuni e altre misure.

Art. 62 Settore scolastico

¹ Il settore scolastico compete ai Cantoni.

² 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. [ultimo periodo stralciato; cfr. cpv. 5].

³ 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 (disegno NPC).

⁴ Se gli sforzi di coordinamento non sfociano in un'armonizzazione del settore scolastico per quanto riguarda l'età d'inizio della scolarità e la scuola dell'obbligo, la durata e gli obiettivi delle fasi della formazione e il passaggio dall'una all'altra

fase, nonché il riconoscimento dei diplomi, la Confederazione emana le norme necessarie.

⁵ *La Confederazione disciplina l'inizio dell'anno scolastico.*

⁶ *È attribuita particolare importanza alla partecipazione dei Cantoni all'elaborazione degli atti legislativi federali che concernono le loro competenze.*

Proposta della minoranza

(Rutschmann, Fattebert, Freysinger, Kunz, Pfister Theophil)

⁴ Se gli sforzi di coordinamento non sfociano in un'armonizzazione del settore scolastico per quanto riguarda l'età d'inizio della scolarità e la scuola dell'obbligo, la durata e gli obiettivi delle fasi della formazione e il passaggio dall'una all'altra fase, nonché il riconoscimento dei diplomi, la Confederazione può emanare le norme necessarie.

Proposta della minoranza

(Stump, Galladé, Genner, Graf, Müller-Hemmi, Savary, Schenk Silvia, Widmer)

⁶ *Stralciare*

Art. 63 **Formazione professionale**

La Confederazione emana prescrizioni in materia di formazione professionale. In questo settore promuove la diversità e la permeabilità dell'offerta.

Art. 63a **Scuole universitarie**

¹ *La Confederazione gestisce i politecnici federali. Può istituire, rilevare o gestire altre scuole universitarie e altri istituti accademici.*

² *La Confederazione sostiene le scuole universitarie cantonali e può sovvenzionare altri istituti accademici da essa riconosciuti.*

³ *La Confederazione e i Cantoni provvedono insieme al coordinamento, nonché a garantire che sia assicurata la qualità nel settore delle scuole universitarie. Tengono conto dell'autonomia delle scuole universitarie e dei rispettivi enti responsabili e badano alla parità di trattamento di istituti con compiti uguali.*

⁴ *Per adempiere i loro compiti, la Confederazione e i Cantoni concludono accordi e delegano determinate competenze a organi comuni. La legge definisce le competenze che possono essere delegate a tali organi e stabilisce i principi che reggono l'organizzazione e le modalità del coordinamento.*

⁵ *Se la Confederazione e i Cantoni non raggiungono gli obiettivi comuni mediante il coordinamento, la Confederazione emana prescrizioni sulle fasi degli studi e sul passaggio dall'una all'altra fase, sul perfezionamento, nonché sul riconoscimento di istituti e diplomi. La Confederazione può inoltre vincolare il sostegno alle scuole universitarie a principi di finanziamento unitari e subordinarlo alla ripartizione dei compiti tra le scuole universitarie in settori particolarmente onerosi.*

Art. 64 Ricerca

¹ *La Confederazione promuove la ricerca scientifica e l'innovazione.*

² *Può subordinare il suo sostegno in particolare all'assicurazione della qualità e al coordinamento.*

³ *Può istituire, assumere in proprio o gestire centri di ricerca.*

Art. 64a Perfezionamento

¹ *La Confederazione stabilisce principi in materia di perfezionamento.*

² *Può promuovere il perfezionamento.*

³ *La legge ne determina i settori e i criteri.*

Proposta della minoranza

(Rutschmann, Fattebert, Kunz, Pfister Theophil)

¹ *La Confederazione può stabilire principi in materia di perfezionamento.*

Art. 65 Statistica

¹ *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.*

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

Art. 66 Sussidi all'istruzione

¹ *La Confederazione può sussidiare i Cantoni per le loro spese in materia di sussidi all'istruzione concessi a studenti di scuole universitarie e di altri istituti superiori. Può promuovere l'armonizzazione intercantonale dei sussidi e stabilire principi per la loro concessione. (disegno NPC modificato).*

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

Art. 67 Promozione dell'infanzia e della gioventù

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

² *A complemento delle misure cantonali, la Confederazione può sostenere l'attività extrascolastica di fanciulli e adolescenti. [«nonché la formazione degli adulti» è stralciato; cfr. art. 64a].*