

ad 97.419

Iniziativa parlamentare
Articolo quadro sulla formazione nella Costituzione
federale

Rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione
e della cultura del Consiglio nazionale del 23 giugno 2005

Parere del Consiglio federale

del 17 agosto 2005

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl), vi sottoponiamo il nostro parere sul rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale del 23 giugno 2005 concernente l'iniziativa parlamentare 97.419 «Articolo quadro sulla formazione nella Costituzione federale».

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

17 agosto 2005

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere

1 Situazione iniziale

Il 30 aprile 1997 il consigliere nazionale Hans Zbinden ha presentato l'iniziativa parlamentare 97.419 intitolata «Articolo quadro sulla formazione nella Costituzione federale» in cui chiedeva che fosse creato il necessario quadro giuridico per istituire uno spazio educativo di elevata qualità e omogeneo a livello nazionale.

Il 24 giugno 1998 il Consiglio nazionale, dando seguito all'iniziativa parlamentare summenzionata, ha incaricato la propria Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura (CSEC-N) di elaborare un progetto. Il termine per la consegna di tale progetto è stato in seguito prorogato tre volte dal Consiglio nazionale, l'ultima il 20 giugno 2003 (proroga fino all'autunno 2005).

Il 13 novembre 2003 la CSEC-N ha licenziato il progetto di articolo costituzionale sotto forma di proposta per una modifica più estesa delle disposizioni costituzionali sulla formazione. Nella sua lettera del 3 dicembre 2003 ha invitato il Consiglio federale a esprimere un *primo parere* prima che il progetto venisse posto in consultazione. Il Consiglio federale si è pronunciato il 25 febbraio 2004 senza però esprimersi in modo dettagliato e definitivo sui singoli punti della proposta.

Il 14 maggio 2004 il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha avviato in nome della CSEC-N una procedura di consultazione presso le cerchie interessate, che si è conclusa il 15 ottobre 2004. Lo spoglio dei pareri è stato effettuato dall'Ufficio federale dell'educazione e della scienza. I risultati sono stati pubblicati in un rapporto nel dicembre 2004.

In seguito la CSEC-N ha rivisto il progetto alla luce dei risultati della consultazione e condotto colloqui in particolare con la CSEC del Consiglio degli Stati (CSEC-S) e con la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE). L'attuale progetto si presenta come insieme di disposizioni costituzionali sulla formazione, comprendente in particolare l'articolo sulle scuole universitarie scaturito dai lavori condotti in parallelo da un gruppo di progetto della Confederazione e dei Cantoni subordinato alla CSEC-S.

2 Parere del Consiglio federale

La proposta della CSEC-N evidenzia l'intenzione di trovare una via mediana tra la competenza tradizionalmente forte dei Cantoni in materia di educazione e la delega di nuove competenze alla Confederazione.

Quali punti particolarmente positivi, la proposta

- considera tutte le disposizioni costituzionali sulla formazione puntando così alla coerenza e all'omogeneità;
- pone l'accento sul fondamentale aspetto del coordinamento a livello nazionale e precisa gli ambiti in cui tale coordinamento è particolarmente importante;

- unisce i due progetti «articolo quadro sulla formazione» e «articolo sulle scuole universitarie» scaturiti da procedure differenti;
- conferisce alla Confederazione e ai Cantoni un ampio mandato comune di coordinamento e di assicurazione della qualità nel settore delle scuole universitarie.

Il Consiglio federale si pronuncia sui singoli punti del progetto come segue:

Titolo del decreto federale (versione tedesca)

Poiché prevede una revisione costituzionale, il decreto federale è sottoposto obbligatoriamente al voto di Popolo e Cantoni. Il titolo del decreto federale comparirà nella domanda riportata sulla scheda di voto. Prima dell'adozione del testo da parte dell'Assemblea federale bisognerà pertanto verificare che il titolo sia generalmente comprensibile ed esplicito. Per la versione tedesca del decreto federale il Consiglio federale si domanda se non sia opportuno sostituire l'attuale titolo «Bundesbeschluss über die Neuordnung im Bildungsbereich (Bildungsverfassung)» con «*Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung*».

Spazio formativo svizzero (art. 61a)

Questa disposizione è nuova. Da un lato, definisce un obiettivo e pone una norma programmatica per il sistema educativo svizzero (cpv. 1), dall'altro istituisce un obbligo di coordinamento e di collaborazione generalizzato tra la Confederazione e i Cantoni (cpv. 2). Si tratta di una nuova forma di collaborazione nel settore dell'educazione che il Consiglio federale considera interessante e promettente. Il tempo mostrerà se questa forma di collaborazione saprà rispondere ai bisogni.

È tuttavia necessario porre l'accento su due aspetti problematici:

- (1) la disposizione fa riferimento al concetto di formazione in senso stretto. Qualora si applicasse questo concetto all'insieme delle nuove disposizioni costituzionali sulla formazione e la ricerca – come suggerisce il commento – bisognerebbe utilizzare l'espressione «spazio svizzero della formazione e della ricerca» sia nel titolo dell'articolo che nel capoverso 1. Il Consiglio federale propone dunque questa modifica.
- (2) L'espressione «*insieme*» nel capoverso 1 è giuridicamente equivoca. Le disposizioni analoghe della Costituzione (art. 57, 94 cpv. 3 e 124) non contemplano questa espressione. Se fosse mantenuta, rimanderebbe a una competenza di altra natura rispetto a quelle cui fanno riferimento le disposizioni costituzionali summenzionate. Il Consiglio federale propone dunque di eliminarla.

Scuola (art. 48a e 62 cpv. 4–6)

Il progetto della CSEC-N prevede due nuove misure nel settore scolastico. La prima è l'estensione al settore scolastico della competenza della Confederazione, prevista dall'articolo 48a (progetto NPC), di dichiarare, su domanda dei Cantoni interessati, l'obbligatorietà generale dei trattati intercantionali. Un simile strumento di coordinamento sarebbe perfettamente in sintonia con la NPC.

La seconda misura è l'introduzione nell'articolo 62 capoverso 4 di una competenza sussidiaria della Confederazione a legiferare in determinati ambiti qualora gli sforzi di coordinamento tra Cantoni non sfocino in un'armonizzazione del settore scolastico. L'articolo menziona gli ambiti interessati da questa competenza sussidiaria della Confederazione: 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.

Secondo il Consiglio federale, nel settore scolastico il coordinamento intercantonale deve prevalere sulla competenza sussidiaria della Confederazione. Pertanto è favorevole alla proposta della CSEC-N di completare l'articolo 48a. Questa modifica tiene conto in modo adeguato della competenza primaria dei Cantoni nel settore scolastico e degli sforzi di armonizzazione già in corso a livello intercantonale. Il Consiglio federale considera la competenza federale sussidiaria una soluzione appropriata e praticabile. Gli ambiti menzionati ai quali potrebbe essere applicata – su questo punto concorda con la Commissione – sono quelli nei quali l'armonizzazione assume particolare importanza. La competenza sussidiaria non implica in alcun caso un impegno finanziario della Confederazione.

Il Consiglio federale avrebbe tuttavia preferito che la Costituzione federale menzionasse l'organo incaricato di decidere se l'armonizzazione cantonale è riuscita o no. Secondo il Consiglio federale l'insuccesso dell'armonizzazione dovrebbe essere decretato dal legislatore federale.

Il Consiglio federale tiene a sottolineare che l'articolo 62 capoverso 4 non deve essere interpretato come una deroga al sistema previsto all'articolo 48a della Costituzione e potrà essere applicato solo se una dichiarazione di obbligatorietà generale di un trattato o un obbligo a parteciparvi ai sensi dell'articolo 48a lettere b e c della Costituzione non dessero il risultato auspicato.

Il *capoverso 5* prevede che la Confederazione disciplini unilateralmente l'inizio dell'anno scolastico, ciò che si spiega con la genesi di questa disposizione. Le nuove norme costituzionali sulla formazione vertono però sul principio della cooperazione tra Cantoni e Confederazione nella gestione dello spazio formativo svizzero. Sarebbe stato pertanto possibile, e più logico, includere l'inizio dell'anno scolastico nell'enumerazione di cui al capoverso 4.

Il nuovo *capoverso 6* prevede un diritto di partecipazione dei Cantoni all'elaborazione degli atti legislativi federali. Se una questione tocca le competenze cantonali, un'importanza particolare è accordata alla partecipazione dei Cantoni. La Costituzione federale già contempla diverse disposizioni che garantiscono la partecipazione dei Cantoni ai processi decisionali a livello federale (art. 45 e 55). Per quanto riguarda la partecipazione all'elaborazione di atti legislativi federali, si può fare riferimento all'articolo 147 della Costituzione federale incentrato proprio su questo aspetto. La legge sulla consultazione (legge federale sulla procedura di consultazione) è stata adottata dall'Assemblea federale il 18 marzo 2005. L'ordinanza d'esecuzione del Consiglio federale assegna particolare importanza ai pareri dei Cantoni sulle questioni relative all'applicazione del diritto federale. Tenuto conto delle disposizioni esistenti, il Consiglio federale ritiene che il capoverso 6 dell'articolo 62 non sia strettamente necessario.

Formazione professionale (art. 63)

La Costituzione federale conferisce già alla Confederazione un'estesa competenza circa la regolamentazione della formazione professionale. Questa competenza è qui completata con l'obbligo della Confederazione di promuovere una formazione professionale ampia e permeabile.

La Confederazione già si adopera, in stretta collaborazione con i Cantoni e le organizzazioni del mondo del lavoro, per garantire un'offerta formativa ampia, diversificata e permeabile, fondandosi sull'attuale disposizione costituzionale e la legge rivista sulla formazione professionale del 13 dicembre 2002 ad essa ancorata.

Il Consiglio federale è favorevole all'integrazione proposta. Tuttavia avrebbe auspicato che il relativo commento desse maggiore risalto all'importanza della formazione professionale nel contesto delle disposizioni costituzionali sulla formazione, in particolare alla rilevanza della formazione professionale superiore (livello terziario B) quale complemento al settore universitario.

Scuole universitarie (art. 63a)

Capoverso 2. Contrariamente a quanto previsto dall'attuale Costituzione, il sostegno alle scuole universitarie cantonali non è più formulato come disposizione potestativa, ma come disposizione imperativa, mentre la forma potestativa resta per gli istituti accademici. La CSEC-N afferma nel suo commento che questa disposizione si limita a sancire lo *status quo*. Il Consiglio federale non condivide quest'affermazione e si chiede se la forma imperativa non suggerisca che tutti i tipi di scuole universitarie cantonali abbiano diritto a un sostegno federale garantito dalla Costituzione. I Cantoni e la Confederazione concordano sul fatto che non tutte le scuole universitarie debbano essere sussidiate dalla Confederazione. I Cantoni e la Confederazione vogliono che in particolare le alte scuole pedagogiche siano finanziate esclusivamente dai Cantoni. Per questa ragione il Consiglio federale ritiene che convenga scegliere la forma potestativa per la disposizione sul sostegno federale alle scuole universitarie cantonali.

Capoverso 3. La novità consiste nella competenza esercitata congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni per il coordinamento e l'assicurazione della qualità nel sistema universitario svizzero. Per conseguire questo obiettivo, la Confederazione e i Cantoni stipuleranno accordi e delegheranno determinati compiti a organi comuni.

Il Consiglio federale valuta positivamente questa competenza comune. A più riprese il rapporto della CSEC-N insiste sul ruolo della Confederazione nel coordinamento comune. Il Consiglio federale ritiene che l'effettivo ruolo della Confederazione in questo coordinamento comune emergerà solo nell'ambito della convenzione di cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni universitari circa la funzione della Confederazione negli organi comuni. Ciò vale in particolare anche per le scuole universitarie professionali, sulle quali la Confederazione non disporrà più delle sue attuali competenze esclusive in materia di gestione e di regolamentazione. In questo contesto, il Consiglio federale ritiene positivo che il progetto preveda l'istituzione di organi comuni ai quali delegare le competenze legislative ed esecutive. Vista la sua ampiezza, si tratta di una novità nel nostro Stato federale. Il Consiglio federale tiene comunque a sottolineare anche la particolare importanza che riveste la pianificazione strategica comune estesa all'intero settore universitario e non soltanto ai settori

particolarmente onerosi. Il Consiglio federale auspica che la delega delle competenze a questi organi comuni avvenga nel rispetto dei diritti di partecipazione della democrazia diretta e del principio di separazione dei poteri e che non comporti una dispersione delle responsabilità e delle competenze. Secondo il Consiglio federale la delega delle competenze è auspicabile solo nell'ambito dell'attuale sovranità budgetaria dell'Assemblea federale e dei parlamenti cantonali.

La questione che si pone è se il compito comune della Confederazione e dei Cantoni sia assimilabile a un compito comune ai sensi dell'articolo 91a della legge fondamentale della Repubblica federale di Germania. Contrariamente al commento dell'articolo 61a capoverso 1 che chiarisce tale questione, una spiegazione analoga manca nel commento all'articolo 63a capoverso 3. Se, contrariamente a quanto supposto dal Consiglio federale, si punta a istituire un compito comune nel senso summenzionato, è necessario che questa intenzione sia dichiarata esplicitamente nel commento.

Il commento di questo articolo non chiarisce se i criteri dell'assicurazione di qualità, che saranno definiti in comune da Confederazione e Cantoni, si applicheranno anche agli istituti accademici privati che non beneficiano di alcun sostegno finanziario federale o cantonale. La sola indicazione desumibile dall'articolo 63a capoverso 5 è che le prescrizioni sul riconoscimento di istituti e diplomi permettono di fissare procedure di accreditamento per le scuole universitarie pubbliche e private. Non è invece chiaro se i criteri dell'assicurazione della qualità si applicano anche agli istituti privati. Se questo fosse il caso, la Costituzione dovrebbe menzionarlo esplicitamente.

Capoverso 4. Nella *versione tedesca* l'impiego di espressioni diverse nel primo e nel secondo periodo del capoverso 4 (*Befugnisse e Zuständigkeiten*) genera confusione e non si giustifica. Il Consiglio federale propone pertanto la seguente formulazione:

«4 Zur Erfüllung ihrer Aufgaben schliessen Bund und Kantone Verträge ab und übertragen bestimmte Zuständigkeiten an gemeinsame Organe. Das Gesetz regelt die Zuständigkeiten, die diesen übertragen werden können, und legt die Grundsätze von Organisation und Verfahren der Koordination fest.»

Capoverso 5. Il capoverso definisce gli ambiti nei quali la Confederazione può esercitare competenze sussidiarie. Il Consiglio federale valuta positivamente la competenza federale sussidiaria di legiferare sulle fasi degli studi e sul passaggio dall'una all'altra fase, sul perfezionamento a livello universitario nonché sul riconoscimento di diplomi e titoli di studio. Deplora invece che l'accesso alle scuole universitarie sia stato escluso da questo elenco, visto che l'accesso è un aspetto caratteristico delle scuole universitarie e rappresenta nel contempo una questione molto delicata.

Lo stesso vale per l'assicurazione della qualità che svolgerà un importante ruolo nelle scelte sulla futura politica comune in materia di scuole universitarie. Il Consiglio federale propone di inserire anche l'assicurazione della qualità nell'elenco di cui al capoverso 5.

Per quanto riguarda la competenza sussidiaria che autorizza la Confederazione in caso di insuccesso del coordinamento comune a vincolare il suo sostegno alle scuole universitarie a principi di finanziamento uniformi, il Consiglio federale ritiene che lo scopo di questa disposizione non sia sufficientemente chiaro. Se il legislatore costituzionale intende fare riferimento a uno stanziamento dei sussidi basato su criteri, va

detto che questo è scontato e si impone sempre e comunque, e non solo nel caso di insuccesso del coordinamento comune tra la Confederazione e i Cantoni.

Il Consiglio federale concorda con la CSEC-N che in considerazione delle restrizioni budgetarie sia necessario procedere con urgenza alla redistribuzione delle offerte di studio delle scuole universitarie. Tuttavia, se è l'unico modo per assicurare il coordinamento, il Consiglio federale ritiene opportuno vincolare l'assegnazione di sussidi federali a una ripartizione dei compiti tra scuole universitarie. Ad ogni buon conto, l'imperativo dell'efficienza e dell'efficacia non vale solo per gli ambiti dai costi particolarmente elevati, ma per tutti gli indirizzi di studio. Pertanto, il Consiglio federale insiste affinché questa competenza non sia limitata ai settori particolarmente onerosi. Occorre impedire in modo generalizzato che la Confederazione partecipi al finanziamento di sovraccapacità o di doppioni, sia nel settore delle scuole universitarie professionali sia in quello delle scuole universitarie.

Infine è opportuno definire anche in questo caso (analogamente all'art. 62 cpv. 4) l'organo competente per stabilire il fallimento del coordinamento.

Ricerca (art. 64)

Dopo la consultazione il capoverso 1 è stato completato con il termine di innovazione. Già ora la Confederazione promuove le attività di ricerca a tutti i livelli: dalla ricerca fondamentale, al trasferimento e alla valorizzazione delle conoscenze, fino alla ricerca applicata. Il rapporto della CSEC-N afferma che questa estensione è finalizzata all'applicazione, ovvero allo sfruttamento delle conoscenze scientifiche per lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi destinati alla società e all'economia (innovazione fondamentale e innovazione orientata al mercato). Nonostante la notevole ampiezza di questa definizione, il Consiglio federale parte dal presupposto che anche la CSEC-N non alluda a una promozione economica all'insegna di una politica industriale a tutto campo, che sarebbe incompatibile con il nostro ordinamento economico, ma intenda solamente ancorare esplicitamente nella Costituzione federale le attuali attività di promozione conformemente a quanto richiesto anche da diversi interventi parlamentari.

Perfezionamento (art. 64a)

Il Consiglio federale concorda con la CSEC-N che nella nostra società del sapere il perfezionamento assume un'importanza particolare. Inoltre, ritiene che alcuni ambiti del perfezionamento richiedano una regolamentazione, ad esempio il riconoscimento delle prestazioni formative già fornite e la definizione di standard qualitativi. D'altro canto, il Consiglio federale tiene a sottolineare che in alcuni ambiti del perfezionamento un disciplinamento da parte dello Stato sia non solo superfluo, ma costituirebbe un'ingerenza indebita dei poteri pubblici in un mercato che funziona bene e propone un'offerta assai ricca di perfezionamento professionale (p.es. studi postlaurea) e extraprofessionale.

Il Consiglio federale è dell'opinione che per realizzare gli obiettivi enunciati dalla CSEC-N sia sufficiente una disposizione potestativa circa la competenza di disciplinare il perfezionamento.

Per il resto, il Consiglio federale condivide l'opinione della CSEC-N che il perfezionamento universitario non rientri necessariamente in questo articolo e, di conseguenza, che l'attuale sistemi dei sussidi pubblici al perfezionamento resti invariato.

Anche in futuro le offerte di perfezionamento basate sull'autofinanziamento non saranno sussidiate dallo Stato. Anche in questo caso vige il principio della sussidiarietà.

Il Consiglio federale rileva infine che l'articolo sul perfezionamento non sia situato correttamente nella sistemica costituzionale. Dovrebbe piuttosto figurare come articolo 63b (anziché 64a).

Statistica (art. 65 cpv. 1)

Il Consiglio federale è favorevole alla proposta di estendere il tenore di questo articolo per permettere di armonizzare le rilevazioni statistiche nel settore della formazione e della scienza e di introdurre una metodologia moderna e efficiente. Il Consiglio federale preferirebbe sostituire l'espressione «della formazione» con «della formazione e della scienza». Come rilevato nel commento della Commissione, in questo modo si preciserebbe che si tratta di statistiche concernenti sia la formazione che la ricerca e l'innovazione.

Altre disposizioni

Il Consiglio federale prende atto senza commenti delle seguenti disposizioni che restano immutate o che subiscono solo modifiche di poco conto:

- Scuola (art. 62 cpv. 1–3)
- Sussidi all'istruzione (art. 66 cpv. 1)
- Promozione dell'infanzia e della gioventù (art. 67 cpv. 2)

Allegati:

- Lettera della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale del 31 agosto 2005
- Risposta del Consiglio federale del 7 settembre 2005

Nationalrat
Conseil national
Consiglio nazionale
Cussegl naziunal

Commissione della
scienza, dell'educazione e della cultura

Al Consiglio federale
3003 Berna

**97.419 n Iniziativa parlamentare - Articolo quadro sulla formazione
nella Costituzione federale**

Onorevole Presidente,
onorevoli Consiglieri federali,

nella sua seduta odierna, la Commissione ha preso posizione in merito al vostro parere del 17 agosto 2005. Desideriamo ringraziarvi per averci fatto pervenire tale rapporto in termini così brevi. La nostra Commissione si rallegra tuttavia in modo particolare per l'eco positiva che ha suscitato il nostro operato: per i dibattiti che si svolgeranno nel plenum è sicuramente di buon auspicio il fatto che il Consiglio federale sostenga appieno il nostro progetto.

Desideriamo tuttavia chiedervi una precisazione in merito a una questione: in data odierna abbiamo appreso con soddisfazione che il Consiglio federale non formula proposte formali, bensì semplicemente alcuni suggerimenti. Questa affermazione è tuttavia in contraddizione con il contenuto del parere, dal quale si possono trarre altre conclusioni e nel quale figura concretamente anche il verbo “propone”. Prima di trasmettere le nostre proposte (paragramma) al Consiglio, auspichiamo un chiarimento inequivocabile su detto punto.

Vi saremmo grati se poteste farci pervenire una breve risposta entro il 7 settembre.

Gradite, onorevoli Presidente e Consiglieri federali, l'espressione della nostra alta considerazione.

31 agosto 2005

Il presidente della Commissione,
Theophil Pfister

Alla Commissione della scienza,
dell'educazione e della cultura
del Consiglio nazionale
3003 Berna

**97.419 n Iniziativa parlamentare - Articolo quadro sulla formazione
nella Costituzione federale**

Onorevole Presidente,
onorevoli Consiglieri nazionali,

nella vostra lettera del 31 agosto 2005, della quale vi ringraziamo, ci chiedete di precisare in che misura le osservazioni e le proposte formulate dal nostro Consiglio nel parere del 17 agosto 2005 debbano essere qualificate come richieste formali.

In risposta alla vostra lettera del 31 agosto 2005, confermiamo che il Consiglio federale non avanza richieste formali alle Camere federali concernenti le questioni trattate nel parere del 17 agosto 2005.

Reputiamo importante sottolineare questo aspetto per evitare qualsiasi equivoco in merito al nostro parere del 17 agosto 2005. Per questo motivo il presente scambio di lettere è parte integrante del parere del 17 agosto 2005.

Gradite, onorevole Presidente, onorevoli Consiglieri nazionali, l'espressione della nostra alta considerazione.

7 settembre 2005

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz