

Rapporto esplicativo (avamprogetto)

concernente la modifica della legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche

del 6 luglio 2016

Compendio

Lo scopo della revisione della legge sulle lingue è di rafforzare la posizione delle lingue nazionali nell'istruzione scolastica di base. Con un'integrazione dell'articolo 15 della legge sulle lingue si vuole sostenere l'armonizzazione dell'insegnamento delle lingue nella scuola dell'obbligo. La revisione è conforme al mandato conferito alla Confederazione e ai Cantoni di promuovere la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche e di provvedere a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero. Sottolinea il ruolo delle lingue nazionali per la coesione del nostro Paese, di cui il plurilinguismo costituisce una caratteristica fondamentale.

Situazione iniziale

Il plurilinguismo è indubbiamente un tratto distintivo essenziale e costitutivo del nostro Stato. L'articolo 70 della Costituzione federale (Cost.) lo esprime a chiare lettere, conferendo alla Confederazione e ai Cantoni un ampio mandato di politica linguistica. La legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (legge sulle lingue, LLing) concretizza questo mandato di tutela e promozione della ricchezza linguistica e di rafforzamento della coesione sociale.

In quanto Paese ufficialmente quadrilingue, la Svizzera ha adottato per la scuola obbligatoria una concezione per l'insegnamento delle lingue ambiziosa, ma adeguata alla sua particolare situazione. Questa concezione prevede l'apprendimento di due lingue straniere – una seconda lingua nazionale e l'inglese – a partire dalla scuola elementare.

È dal 1975 che i Cantoni stanno lavorando a un'armonizzazione dell'insegnamento delle lingue. Le disposizioni costituzionali sulla formazione del 2006 formulano chiaramente gli orientamenti da seguire in quest'ambito: affinché la qualità e la permeabilità dello spazio formativo svizzero siano garantite, i Cantoni sono tenuti ad armonizzare il settore scolastico, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi delle fasi della formazione e il passaggio dall'una all'altra fase. Se gli sforzi di coordinamento dei Cantoni non permettono di concordare obiettivi formativi comuni, la Confederazione emana le norme necessarie (art. 62 cpv. 4 Cost.).

Con la Strategia linguistica del 2004 (concezione linguistica), i Cantoni hanno adottato una soluzione nazionale per l'insegnamento delle lingue confluita in seguito nel concordato HarmoS. Con questo concordato i Cantoni hanno adempiuto il mandato costituzionale di coordinamento.

A prescindere dalle regole chiare di cui si sono dotati i Cantoni, a tutt'oggi l'obiettivo dell'armonizzazione dell'insegnamento delle lingue straniere nelle diverse regioni linguistiche del Paese pare essere seriamente minacciato. In diversi Cantoni la concezione linguistica o non è stata attuata del tutto o lo è stata soltanto in parte. In alcuni sono in corso processi politici che rimettono in questione la soluzione di armonizzazione adottata o che la vogliono revocare. Il fatto che singoli Cantoni rinuncino ad attuare la Strategia linguistica adottata congiuntamente e le relative decisioni di applicazione comporterebbe il mancato raggiungimento degli obiettivi di armonizzazione. Ma non solo: svantaggerebbe la seconda lingua nazionale e costituirebbe una minaccia per la comprensione fra le comunità linguistiche e quindi anche per la coesione nazionale. Secondo il Consiglio federale, le ragioni di politica istituzionale e di politica linguistica invocate in questo contesto devono essere suffragate da prescrizioni unitarie a sostegno delle lingue nazionali. Se i Cantoni dovessero discostarsi dalla Strategia linguistica da essi stessi adottata, il Consiglio federale sarebbe costretto a ricorrere alla competenza sussidiaria conferita alla Confederazione dall'articolo 62 capoverso 4 Cost.

In considerazione di questi sviluppi e del fatto che diverse decisioni di sopprimere l'insegnamento di una seconda lingua nazionale nella scuola elementare potrebbero concretizzarsi già dall'anno scolastico 2017/2018, il Consiglio federale ritiene opportuno sottoporre a discussione alcune proposte di soluzione.

Contenuto del disegno

La necessità di un intervento da parte dello Stato deriva, da un lato, dalla responsabilità politica di garantire la comprensione fra le comunità linguistiche e, dall'altro, dall'obbligo politico di armonizzare il settore scolastico per garantire la permeabilità dello spazio formativo svizzero. La padronanza delle lingue nazionali, inoltre, è un fattore di successo importante per l'integrazione professionale.

Lo svolgimento di una consultazione è al momento attuale riconducibile agli sviluppi in atto in alcuni Cantoni, che rimettono in questione l'insegnamento di una seconda lingua nazionale nella scuola elementare dall'anno scolastico 2017/2018. La consultazione serve a sottoporre a discussione per tempo possibili soluzioni. Se nel frattempo i Cantoni dovessero attuare la Strategia linguistica e rinunciare a decisioni che si discostano dai principi in essa formulati, una modifica della legge non si imporrebbe più.

L'obiettivo di un'eventuale revisione prevede un disciplinamento che, da un lato, conceda alle lingue nazionali lo spazio loro spettante nell'insegnamento scolastico e, dall'altro, tenga conto sia delle competenze cantonali nelle questioni di istruzione pubblica sia delle differenze fra le diverse regioni linguistiche. È in quest'ottica che il Consiglio federale sottopone a discussione tre varianti, pur dando la preferenza a una delle tre varianti.

Elenco delle abbreviazioni

CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
Concordato HarmoS	Accordo intercantonale del 14 giugno 2007 sull'armonizzazione della scuola obbligatoria
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
CSEC-N	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale
CSEC-S	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati
LLing	Legge federale del 5 ottobre 2007 sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (Legge sulle lingue; RS 441.1)
DFI	Dipartimento federale dell'interno
FHNW	Scuola universitaria professionale della Svizzera nordoccidentale
Modello 3/5	Apprendimento della prima lingua straniera al più tardi dal terzo anno scolastico del livello elementare, apprendimento della seconda lingua straniera al più tardi dal quinto anno scolastico del livello elementare (conformemente alla Strategia linguistica 2004)
Strategia linguistica 2004	Strategia nazionale della CDPE del 25 marzo 2004 finalizzata all'ulteriore sviluppo dell'insegnamento delle lingue in Svizzera
Swissmem	Associazione padronale svizzera dell'industria metalmeccanica ed elettrica
UFC	Ufficio federale della cultura
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri

Rapporto esplicativo

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Armonizzazione cantonale dell'insegnamento delle lingue nella scuola dell'obbligo

In quanto Paese ufficialmente quadrilingue, la Svizzera ha adottato per la scuola obbligatoria una concezione per l'insegnamento delle lingue ambiziosa, ma adeguata alla sua situazione particolare. Questa concezione prevede l'apprendimento di due lingue straniere – una seconda lingua nazionale e l'inglese – a partire dal livello elementare. Se in Svizzera l'insegnamento di una seconda lingua nazionale nella scuola elementare vanta una lunga tradizione, quello dell'inglese è di più recente introduzione.

Tentativi di armonizzazione dell'insegnamento delle lingue sfociati nell'adozione della Strategia linguistica 2004

Nella Svizzera plurilingue, l'apprendimento delle lingue straniere a scuola riveste tradizionalmente una grande importanza. Dell'insegnamento di una seconda lingua nazionale a tutti i bambini a partire dalla scuola elementare si cominciò a parlare alla fine degli anni 1960. I primi Cantoni introdussero il cosiddetto «francese precoce» o il «tedesco precoce» negli anni 1970. Nel 1975 la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) raccomandò ai Cantoni di fissare al quarto o quinto anno scolastico l'inizio dell'insegnamento di una seconda lingua straniera¹.

Negli anni 1990 emerse la necessità di elaborare una nuova concezione per l'insegnamento delle lingue. Tra i fattori scatenanti vi furono, da un lato, le nuove conoscenze nel settore della ricerca sull'apprendimento delle lingue e della didattica delle lingue straniere e, dall'altro, il fatto che alcuni Cantoni stavano pianificando l'anticipo dello studio dell'inglese alla scuola elementare (sull'esempio del Cantone di Zurigo e del suo «Schulprojekt 21»).

Nel 2001, ulteriori raccomandazioni sul coordinamento dell'insegnamento delle lingue furono formulate dalla CDPE; esse si scontrarono però con la questione dell'ordine delle lingue insegnate e non vennero perseguite. Nel 2004, la CDPE elaborò infine una «Strategia nazionale finalizzata all'ulteriore sviluppo dell'insegnamento delle lingue in Svizzera» (di seguito: «Strategia linguistica 2004»)². La Strategia linguistica 2004 sottolinea l'importanza fondamentale dell'apprendimento precoce delle lingue e formula i principi per l'ulteriore sviluppo dell'insegnamento delle lingue in Svizzera.

Le disposizioni costituzionali sulla formazione del 2006 sono finalizzate a creare uno «spazio formativo svizzero» unitario

Nel 2006, Popolo e Cantoni hanno approvato a larga maggioranza (con oltre l'85 % di voti a favore) le nuove disposizioni costituzionali sulla formazione. L'obiettivo di questo nuovo ordinamento era di creare uno «spazio formativo svizzero» unitario (art. 61a Cost.) che potesse facilitare la mobilità della popolazione. Le nuove disposizioni costituzionali definiscono i parametri fondamentali che devono essere armonizzati in tutta la Svizzera e stabiliscono come raggiungere tale obiettivo.

Da allora la Confederazione e i Cantoni provvedono insieme, nell'ambito delle rispettive competenze, a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero (art. 61a cpv. 1 Cost.). I Cantoni sono in particolare tenuti a compiere sforzi di coordinamento per armonizzare a livello nazionale il 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 (art. 62 cpv. 4 Cost.).

I Cantoni adempiono questo mandato costituzionale nel quadro dell'«Accordo intercantionale del 14 giugno 2007 sull'armonizzazione della scuola obbligatoria» (di seguito «concordato HarmoS»)³. Il concordato HarmoS contiene disposizioni in merito alla durata e agli obiettivi dei livelli di formazione, all'insegnamento delle lingue, ai blocchi orari e alle strutture diurne. Entrato in vigore il 1° agosto 2009, costituisce un accordo direttamente vincolante per gli attuali 15 Cantoni firmatari.

I principi della Strategia linguistica del 2004 confluiscono nel concordato HarmoS

L'insegnamento delle lingue è disciplinato nell'articolo 4 capoversi 1–3 del concordato HarmoS e si fonda sui principi della Strategia linguistica del 2004:

¹ *La prima lingua straniera è insegnata al più tardi a partire dal 3° anno di scuola (HarmoS 5) e la seconda al più tardi a partire dal 5° anno (HarmoS 7), ritenuto che la durata dei gradi scolastici è conforme a quanto stabilito dall'articolo 6^A. Una delle due lingue straniere è una seconda lingua nazionale e il suo insegnamento comprende una dimensione culturale; l'altra è l'inglese. Le competenze previste per queste due lingue al termine della scuola obbligatoria sono equivalenti. I Cantoni dei Grigioni e del Ticino, nella misura in cui prevedono pure l'insegnamento obbligatorio di una terza lingua nazionale, possono derogare alla presente disposizione per quanto concerne gli anni di scolarità stabiliti per l'introduzione delle due lingue straniere.*

² *Un'offerta appropriata d'insegnamento facoltativo di una terza lingua nazionale è proposta durante la scuola obbligatoria.*

³ *L'ordine in cui vengono insegnate le lingue straniere è coordinato a livello regionale. I criteri di qualità e di sviluppo di questo insegnamento s'iscrivono nel contesto della strategia globale adottata dalla CDPE.*

¹ Raccomandazioni e decisioni del 30 ottobre 1975 concernenti l'introduzione, la riforma e il coordinamento sul piano didattico della seconda lingua nazionale per tutti gli allievi nell'obbligo scolastico.

² Insegnamento delle lingue nella scuola dell'obbligo: strategia della CDPE e piano di lavoro per il coordinamento nazionale. Decisione dell'Assemblea plenaria della CDPE del 25 marzo 2004.

³ Accordo intercantionale del 14 giugno 2007 sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (concordato HarmoS). Commento. Istoriated e prospettive. Strumenti. Berna 2011.

⁴ L'articolo 6 del concordato HarmoS stabilisce i parametri strutturali della scuola dell'obbligo: il livello elementare dura otto anni (scuola dell'infanzia e ciclo di entrata compresi); il livello secondario I dura di regola tre anni. Nel presente rapporto, gli anni di scuola sono contati secondo il metodo tradizionale; le citazioni sono pertanto adeguate di conseguenza.

All'articolo 7 il concordato HarmoS stabilisce che «allo scopo d'armonizzare gli obiettivi dell'insegnamento a livello nazionale, si fissano degli standard nazionali di formazione». Questi standard (chiamati anche «obiettivi formativi nazionali») sono alla base dei piani di studio delle diverse regioni linguistiche della Svizzera (il «Lehrplan 21» per la Svizzera tedesca, il «Plan d'études romand» per la Svizzera francese e il «Piano di studio» per il Cantone Ticino) e dei mezzi d'insegnamento (art. 8 cpv. 2 concordato HarmoS).

La CDPE adotta gli obiettivi formativi nazionali nel 2011

Nel 2011 la CDPE ha adottato obiettivi formativi nazionali per quattro ambiti disciplinari della scuola obbligatoria (lingua di scolarizzazione, lingue seconde o straniere, matematica e scienze naturali). Tali obiettivi descrivono le competenze fondamentali che gli allievi devono raggiungere nella lingua di scolarizzazione, nelle lingue straniere, in matematica e nelle scienze naturali al termine del sesto e del nono anno di scuola⁵.

La decisione della CDPE – presa, come prescritto, con la maggioranza dei due terzi e tenendo espressamente conto dell'articolo 7 del concordato HarmoS – è d'importanza cruciale per l'armonizzazione, a livello nazionale, degli obiettivi d'insegnamento. Alle deliberazioni e alla votazione hanno preso parte anche i Cantoni che non hanno aderito al concordato HarmoS. In questo senso, gli obiettivi di formazione della CDPE sono vincolanti per tutti i Cantoni.

1.1.2 Stato di attuazione dell'armonizzazione dell'insegnamento delle lingue

La Strategia linguistica 2004 è attualmente applicata in 23 Cantoni: 22 applicano il cosiddetto «modello 3/5»: apprendimento della prima lingua straniera al più tardi dal terzo anno scolastico del livello elementare e apprendimento della seconda lingua straniera al più tardi dal quinto anno scolastico del livello elementare. Il Cantone Ticino e quello dei Grigioni, nei quali è obbligatorio l'apprendimento di tre lingue straniere, hanno adottato ciascuno un modello proprio. I Cantoni di Argovia, Uri e Appenzello Interno non hanno o non hanno ancora applicato interamente il modello 3/5 (nel Cantone di Argovia, dall'anno scolastico 2015/2016 l'insegnamento della seconda lingua nazionale inizia nel sesto anno del livello elementare e sarà anticipato al quinto in concomitanza con l'applicazione del «Lehrplan 21»).

Nei Cantoni della Svizzera francese, il tedesco è insegnato dal terzo e l'inglese dal quinto anno di scuola. I Cantoni sul confine linguistico (Basilea Città, Basilea Campagna, Berna, Soletta, Friburgo e Vallese) iniziano con il francese dal terzo e con l'inglese dal quinto anno scolastico. Gli altri Cantoni della Svizzera tedesca iniziano di regola con l'inglese dal terzo anno e con il francese dal quinto anno del livello elementare. Il 18 giugno 2015 la CDPE ha presentato un rapporto sull'armonizzazione della scuola dell'obbligo, nel quale traccia un bilancio sostanzialmente positivo anche se, «per quanto attiene alla questione dell'insegnamento armonizzato delle lingue, non si possono escludere differenze»⁶. La CDPE ha invitato i Cantoni a continuare a osservare il processo di armonizzazione e, ove necessario, a impegnarsi per concretizzare e ottimizzare la sua attuazione come previsto dal rapporto.

In diversi Cantoni della Svizzera tedesca, l'insegnamento di una seconda lingua nazionale al livello elementare è messo in discussione. Nonostante le prescrizioni in materia siano chiare (Strategia linguistica 2004, concordato HarmoS 2007, obiettivi formativi 2011), numerosi interventi parlamentari depositati di recente chiedono che sia abrogato il modello 3/5. Sulla scorta di motivi pedagogici (sovraccarico di lavoro degli allievi; inefficacia dell'insegnamento precoce delle lingue; carenza di risorse), si chiede che al livello elementare sia insegnata una sola lingua straniera; e questa lingua straniera è, dai più, esplicitamente o implicitamente ritenuta l'inglese.

Oltre ai Cantoni di Appenzello Interno e Uri, in cui il modello 3/5 non è mai stato applicato, l'armonizzazione degli obiettivi formativi, e in particolare dell'insegnamento di una seconda lingua nazionale, è messa in discussione nei Cantoni elencati di seguito.

- Basilea Campagna: il 15 ottobre 2015, il comitato «Starke Schule Baselland» ha depositato due iniziative popolari. Con la prima («Stopp der Überforderung von Schüler/-innen: Eine Fremdsprache auf der Primarstufe genügt», «Stop al sovraccarico di lavoro degli allievi: una lingua straniera alle elementari è sufficiente») intende abolire l'insegnamento precoce dell'inglese. Con la seconda iniziativa intende mettere fine alla collaborazione con i Cantoni di Berna, Friburgo, Vallese, Soletta e Basilea Città al progetto «Passepartout» sull'apprendimento delle lingue straniere nella scuola pubblica.
- Glarona: il 10 novembre 2015, il Consiglio di Stato glaronese ha deciso di introdurre il nuovo piano di studio. In deroga alle prescrizioni del «Lehrplan 21», il francese sarà offerto in parte solo come materia opzionale (e non come materia obbligatoria) nei tre tipi di scuola del livello secondario I: gli allievi della «Oberschule» e della «Realschule» possono rinunciare interamente al francese a vantaggio delle attività creative e manuali, mentre per quelli della «Sekundarschule» l'apprendimento di questa lingua nazionale rimane obbligatorio. Il piano di studio del Cantone di Glarona sarà introdotto nell'anno scolastico 2017/2018.

La decisione (definitiva) è in contrasto con la Strategia linguistica 2004 e il concordato HarmoS, che prevede unicamente esoneri individuali o adeguamenti degli obiettivi di apprendimento in casi motivati, come per altre materie; l'esonero generale dalle lezioni di lingua straniera per intere classi o gruppi di determinati livelli non è previsto⁷.

- Grigioni: sulla scorta di considerazioni giuridiche, il 20 aprile 2015 il Gran Consiglio grigionese ha dichiarato nulla l'iniziativa popolare «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule (Fremdsprachen-Initiative)» («Solo una lingua straniera nelle scuole elementari [iniziativa sulle lingue straniere]»). Nel maggio del 2015, i promotori dell'iniziativa hanno presentato un ricorso costituzionale al Tribunale amministrativo, che nel marzo del 2016 ha confermato la validità dell'iniziativa popolare. La decisione è stata impugnata davanti al Tribunale federale.
- Lucerna: il 17 settembre 2014 è stata depositata l'iniziativa popolare «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule» («Una sola lingua straniera alla scuola elementare»). Il 1° dicembre 2015 il Parlamento lucernese, non allineandosi alla proposta

⁵ Per le lingue straniere: Competenze fondamentali per le lingue seconde. Standard nazionali di formazione. Approvati dall'Assemblea plenaria della CDPE il 16 giugno 2011 (http://edudoc.ch/record/96781/files/grunddkomp_fremdsprachen.pdf; ultima consultazione: 9 aprile 2016).

⁶ BILANCIO 2015. Armonizzazione degli elementi fondamentali fissati nella Costituzione (art. 62 cpv. 4 Cost.) per la scuola obbligatoria, 18 giugno 2015 (www.edudoc.ch; ultima consultazione: 15 aprile 2016).

⁷ Scheda informativa. Insegnamento delle lingue straniere nella scuola dell'obbligo. Servizio stampa Segretariato generale CDPE, 18 marzo 2015, pag. 4.

del Consiglio di Stato, ha confermato all'unanimità la validità dell'iniziativa popolare. Se il Parlamento dovesse respingere l'iniziativa, si arriverebbe a una votazione popolare; se invece dovesse accoglierla, il Consiglio di Stato avrebbe un anno di tempo per presentare al Parlamento il messaggio sulle modifiche di legge richieste. Il disegno di legge così proposto sarebbe poi soggetto a referendum.

- San Gallo: Il 27 marzo 2015 è stata depositata l'iniziativa «Ja zum Ausstieg aus dem gescheiterten HarmoS-Konkordat» («Si all'uscita dal fallimento del concordato HarmoS»), che chiede di lasciare il concordato HarmoS per avere via libera, in futuro, all'insegnamento di una sola lingua straniera al livello elementare. La votazione sull'iniziativa popolare è prevista nell'autunno del 2016.
- Turgovia: il 13 agosto 2014 è stata depositata la mozione «Französisch erst auf der Sekundarstufe» («Il francese solo dal livello secondario»), con la quale si incarica il Consiglio di Stato di togliere l'insegnamento del francese dal piano di studio del livello elementare. Il 1° aprile 2016 il Consiglio di Stato turgoviese ha aperto la consultazione sulla relativa modifica del piano di studio. L'introduzione del nuovo piano è prevista nell'anno scolastico 2017/2018.
- Zurigo: il 26 febbraio 2016 è stata depositata l'iniziativa popolare «Mehr Qualität – eine Fremdsprache an der Primarschule» («Più qualità – una sola lingua straniera alla scuola elementare»), sostenuta dall'associazione degli insegnanti di Zurigo (Zürcher Lehrerinnen- und Lehrerverband, ZLV), dall'associazione degli insegnanti delle scuole medie superiori di Zurigo (Zürcher Kantonale Mittelstufe, ZKM), dall'associazione degli insegnanti del livello secondario I del Cantone di Zurigo (Verein Sekundarlehrkräfte des Kantons Zürich, SekZH) e dalla comunità di lavoro «Schule mit Zukunft». Il Consiglio di Stato zurighese ha tempo sino al 26 giugno 2016 per presentare al Gran Consiglio un rapporto e una proposta relativamente alla validità e al contenuto dell'iniziativa popolare. Il Gran Consiglio, dal canto suo, dovrà decidere entro il 26 novembre 2016 sulla proposta del Consiglio di Stato. Non è prevista alcuna votazione popolare nel caso in cui venisse adottata una proposta di attuazione oppure se l'iniziativa dovesse essere dichiarata nulla. In caso contrario il Popolo sarebbe chiamato a esprimersi al più tardi entro il 26 agosto 2017.

In questi e in altri Cantoni sono state annunciate, lanciate o depositate iniziative popolari e parlamentari concernenti l'introduzione del «Lehrplan 21». Questi progetti riguardano anch'essi indirettamente la questione dell'insegnamento delle lingue, che è parte integrante dei piani di studio cantonali.

Considerato il quadro generale di cui sopra, si può affermare che i Cantoni hanno realizzato numerosi obiettivi dall'adozione della Strategia linguistica 2004. Le tendenze che si registrano in diversi Cantoni mettono tuttavia a rischio l'armonizzazione raggiunta sinora. Anche la CDPE riconosce queste difficoltà nel suo rapporto sull'armonizzazione della scuola dell'obbligo. Nonostante l'appello da essa lanciato nell'ottobre del 2014, sono in atto diversi processi politici che mettono a rischio l'armonizzazione o possono portarla al fallimento – addirittura già dall'anno scolastico 2017/2018.

1.2 Normativa vigente

I principi sanciti nella Strategia linguistica 2004 e nel concordato HarmoS sono confluiti – anche se in forma alleggerita – nella legge sulle lingue (LLing)⁸. Nel suo articolo 15 capoverso 3 questa legge stabilisce che gli allievi, alla fine della scuola dell'obbligo, debbano avere competenze linguistiche in almeno una seconda lingua nazionale e in un'altra lingua straniera. La legge, tuttavia, non fissa né l'ordine delle lingue da insegnare, né il momento a partire dal quale introdurre l'insegnamento delle lingue straniere e nemmeno il livello delle competenze da raggiungere entro la fine della scuola obbligatoria.

La disposizione recita:

³ Nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni si adoperano per un insegnamento delle lingue straniere che assicuri agli allievi, alla fine della scuola dell'obbligo, competenze linguistiche in almeno una seconda lingua nazionale e in un'altra lingua straniera. L'insegnamento delle lingue nazionali tiene conto degli aspetti culturali di un paese plurilingue.

La prima decisione del Consiglio nazionale prevedeva che la prima lingua straniera insegnata fosse una lingua nazionale. Il Consiglio degli Stati ha ritenuto anticostituzionale un simile disciplinamento, poiché né l'articolo 70 né l'articolo 62 capoverso 4 Cost. conferiscono alla Confederazione la competenza di stabilire l'ordine delle lingue insegnate, e quindi quale debba essere la prima lingua straniera nella scolarizzazione di base. La versione infine adottata, e ora vigente, del capoverso 3 LLing è il risultato di deliberazioni approfondite in seno alle commissioni e in Parlamento, condotte nel quadro della procedura parlamentare di appianamento delle divergenze.

La soluzione di compromesso trovata in stretta collaborazione con la CDPE si orienta – pur senza farvi esplicito riferimento – alla Strategia linguistica del 2004 e al concordato HarmoS (all'epoca in fase di consultazione). Come la relativa disposizione del concordato HarmoS (art. 4 cpv. 1), anche la legge sulle lingue esige che l'insegnamento delle lingue nazionali tenga conto degli aspetti culturali di un Paese plurilingue. Con questa precisazione, il legislatore ha voluto esprimere che l'insegnamento delle lingue nella scuola obbligatoria deve perseguire obiettivi non soltanto linguistici, ma anche politici, tesi alla comprensione reciproca, dato che l'apprendimento di un'altra lingua nazionale favorisce anche l'acquisizione di competenze culturali e lo scambio fra le comunità linguistiche.

1.3 Stato del dibattito

Iniziativa parlamentare

Le commissioni parlamentari competenti si sono occupate a più riprese, dal 2004, della situazione dell'insegnamento delle lingue nella scuola dell'obbligo. Il 1° dicembre 2014 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) si è espressa su diverse proposte relative a questo tema e ha deciso di depositare l'iniziativa commissionale «Apprendere una seconda lingua nazionale a partire dalla scuola elementare» (Iv. Pa. 14.459) dal seguente tenore:

⁸ RS 441.1

Art. 15 cpv. 3 legge sulle lingue (3° periodo nuovo)

Nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni si adoperano per un insegnamento delle lingue straniere che assicuri agli allievi, alla fine della scuola dell'obbligo, competenze linguistiche in almeno una seconda lingua nazionale e in un'altra lingua straniera. L'insegnamento delle lingue nazionali tiene conto degli aspetti culturali di un paese plurilingue. L'insegnamento di una seconda lingua nazionale inizia al più tardi due anni prima della fine della scuola elementare.

Nella sua seduta del 6 novembre 2014, la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-S) ha incaricato l'Ufficio federale della cultura (UFC) di presentare in un rapporto le basi costituzionali, le condizioni e i limiti di un intervento legislativo della Confederazione. Il 2 settembre 2015, dopo avere preso atto di questo rapporto, la CSEC-S ha deciso di non dare seguito all'iniziativa depositata dalla CSEC-N. La competente commissione del Consiglio degli Stati ha ritenuto che, a quel momento, non sussistessero gli estremi per intervenire; ha inoltre ricordato che il Consiglio federale si è più volte dichiarato disposto a esaminare la situazione e a considerare l'opportunità di un intervento da parte della Confederazione, qualora gli sforzi di coordinamento dei Cantoni non portassero all'auspicata armonizzazione scolastica. Il 5 novembre 2015, desiderando rimettere la gestione del dossier al Consiglio federale, la CSEC-N ha deciso di sospendere le deliberazioni sull'iniziativa 14.459. La commissione ha tempo fino al 1° settembre 2016 per decidere sull'oggetto.

Interventi parlamentari

Nel periodo compreso fra il 2013 e il 2015, la questione dell'insegnamento delle lingue nazionali nella scuola dell'obbligo è stata al centro di una serie di interventi parlamentari⁹. In questi interventi, gli autori hanno posto una serie di domande e avanzato richieste in relazione all'armonizzazione dell'insegnamento delle lingue, alla posizione della seconda lingua nazionale, alla comprensione fra le comunità linguistiche del Paese, alla coesione nazionale e alla tempistica di un eventuale intervento da parte della Confederazione. Una gran parte degli autori si è dimostrata preoccupata per gli sviluppi in atto nei Cantoni.

Posizione del Consiglio federale

Nei suoi pareri in risposta agli interventi parlamentari, il Consiglio federale ha espresso una posizione chiara sull'argomento.

Il Collegio governativo si impegna in favore della promozione e del rafforzamento del plurilinguismo e della comprensione fra le comunità linguistiche. In uno Stato plurilingue come la Svizzera, il trattamento riservato alle lingue nazionali assume un'importanza fondamentale che va ben oltre il fatto di apprendere e padroneggiare una seconda lingua nazionale – assume cioè una dimensione politica. Pertanto il Consiglio federale ritiene molto importante l'insegnamento delle lingue nella scuola dell'obbligo. A suo avviso, una seconda lingua nazionale deve essere insegnata dal livello elementare fino al termine del livello secondario I. Incoraggia ed esorta i Cantoni a impegnarsi per una soluzione armonizzata sulla base della Strategia linguistica 2004. Se questi ultimi non dovessero giungere a una soluzione concordata, sarebbe disposto a intervenire nei limiti della sua competenza.

In occasione dell'assemblea plenaria della CDPE del 31 ottobre 2014, il capo del Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha avuto modo di esporre la posizione del Consiglio federale e di discutere con i Cantoni. Da allora, il tema è oggetto di un continuo dialogo fra il DFI e la CDPE. Dato che una stretta collaborazione con i Cantoni è importante per il Consiglio federale, il 2 marzo 2016 il DFI ha invitato per lettera la CDPE a presentare una valutazione della situazione giuridica.

Posizione della CDPE

La CDPE ha preso posizione il 23 giugno 2016 sulla lettera del 2 marzo 2016 del DFI. La CDPE condivide l'interpretazione e la valutazione giuridiche espresse dall'UFC nel suo rapporto del 17 febbraio 2015 all'attenzione della CSEC-S, secondo cui:

- in virtù dell'articolo 62 capoverso 4 Cost., la Confederazione è autorizzata e obbligata a intervenire sul piano legislativo se il legislatore federale giunge alla fondata conclusione che i Cantoni non adempiono il loro obbligo costituzionale di armonizzare il settore scolastico;
- adottando la Strategia linguistica 2004, i Cantoni hanno concordato una soluzione per armonizzare a livello nazionale il settore scolastico; questa strategia è vincolante per i Cantoni firmatari del concordato HarmoS e definisce indirettamente gli standard anche per i Cantoni non firmatari;
- il livello elementare è da considerare una fase della formazione ai sensi dell'articolo 62 capoverso 4 Cost. e quindi alla fine della scuola elementare e della scuola obbligatoria tutti gli allievi – a parte singoli casi di esonero o adeguamento degli obiettivi formativi – devono acquisire le competenze di base definite negli obiettivi formativi.

Secondo la CDPE non è tuttavia possibile valutare in modo definitivo se sono soddisfatte le condizioni per l'emanazione sussidiaria di prescrizioni federali prima di disporre dei risultati dell'introduzione nei Cantoni dei piani di studio delle diverse regioni linguistiche. Esorta pertanto la Confederazione a esaminare in modo approfondito la questione della proporzionalità e dell'opportunità di un suo intervento.

⁹ Ip. 13.4025 (Aebischer) «Armonizzazione del settore scolastico»; Ip. 13.4079 (Reynard) «Rispetto della legge sulle lingue. Insegnamento del francese e coesione nazionale»; Mo. 14.3143 (Semadeni) «Strategia per promuovere le scuole in cui s'insegna in due lingue nazionali»; Ip. 14.3153 (Comte) «Insegnamento di una seconda lingua nazionale. Quando è finita la ricreazione?»; Mo. 14.3182 (Gruppo socialista) «Apprendimento delle lingue nella scuola dell'obbligo. Prevenire è meglio che curare. Più risorse per la coesione nazionale»; Ip. 14.3287 (Levrat) «Rafforzamento della coesione nazionale»; Ip. 14.3735 (Tschäppät) «Imparare una seconda lingua nazionale fa parte dell'identità svizzera»; Po. 14.3768 (Bugnon) «Rapporto sulla coesione nazionale e il plurilinguismo»; Ip. 14.4151 (Schwaller) «Insegnamento delle lingue nazionali nella scuola dell'obbligo»; F 14.5032 (Vogler) «Zurückdrängen der Landessprachen»; F 14.5055 (Aebischer) «Englisch als einzige Fremdsprache in der Volksschule»; F 14.5145 (Keller) «Teilt der Gesamtbundesrat die Äusserungen Alain Bersets zur Sprachenfrage?»; F 14.5146 (Keller) «Bundesrat Alain Berset will die kantonale Bildungshoheit ausschalten»; Ip. 15.3921 (Levrat) «Ancora minacciato l'insegnamento del francese a scuola?»; Ip. 15.4190 (Reynard) «Ripetuti attacchi all'insegnamento del francese. È giunto il momento di agire?».

1.4 Necessità di un intervento della Confederazione

Lo svolgimento di una consultazione è al momento riconducibile agli sviluppi in atto in alcuni Cantoni, che rimettono in questione l'insegnamento di una seconda lingua nazionale nella scuola elementare dall'anno scolastico 2017/2018. La consultazione serve a sottoporre a discussione per tempo possibili soluzioni. Se nel frattempo i Cantoni dovessero attuare la Strategia linguistica e rinunciare a decisioni che si discostano dai principi in essa formulati, una modifica della legge non si imporrebbe più. La necessità di un intervento da parte dello Stato deriva, da un lato, dalla responsabilità politica di garantire la comprensione fra le comunità linguistiche della Svizzera e, dall'altro, dall'obbligo politico di armonizzare il settore scolastico per garantire la permeabilità dello spazio formativo svizzero.

Comprensione fra le comunità linguistiche

La peculiarità della Svizzera come Paese plurilingue risiede nel fatto che sono ufficialmente riconosciute diverse lingue. Questo plurilinguismo è nel contempo una parte essenziale della nostra identità e un tratto distintivo del nostro Paese. Nel preambolo della Costituzione federale si trova già espressa la volontà di Popolo e Cantoni di vivere la molteplicità nell'unità, nella considerazione e nel rispetto reciproci. La pluralità linguistica, in questo contesto, è un fattore chiave. E l'articolo 70 Cost. lo esprime a chiare lettere, conferendo alla Confederazione e ai Cantoni un ampio mandato di politica linguistica.

Tale mandato si traduce in un compito congiunto di Confederazione e Cantoni, che devono impegnarsi a tutelare e promuovere il plurilinguismo e a rafforzare la comprensione fra le diverse comunità linguistiche del Paese. Il plurilinguismo può essere favorito, in particolare, con l'insegnamento delle lingue nazionali a scuola. La conoscenza delle lingue nazionali costituirà anche in futuro un presupposto importante per la comprensione interculturale.

Nel suo rapporto del 26 ottobre 2000 sull'iniziativa parlamentare 00.425 depositata da Didier Berberat («Insegnamento delle lingue ufficiali della Confederazione»), la CSEC-N ha affermato che l'importanza dell'insegnamento delle lingue deve essere considerata e valutata alla luce della convivenza delle diverse comunità linguistiche nella «Willensnation Schweiz», ossia nella Svizzera quale nazione fondata sulla volontà. Secondo la commissione, una lingua è molto più di un mezzo di comunicazione: chi dice lingua, infatti, dice cultura. La lingua veicola il patrimonio spirituale, le emozioni e la sensibilità politica. Implica il contatto con i vicini e richiede rispetto, in particolare il rispetto della maggioranza verso le minoranze. Funge da ponte perché getta le basi per il dialogo. Per tutti questi motivi, la lingua ha una grande importanza simbolica. Apprendere una lingua nazionale significa innanzitutto familiarizzarsi con un'altra cultura nazionale e imparare a conoscere un altro modo di pensare e di vedere. Secondo la commissione, questo processo di apprendimento contribuisce enormemente alla coesione nazionale, il cemento invisibile che tiene unito il nostro Paese.

Soluzioni cantonali unilaterali – suscettibili di svantaggiare l'apprendimento di una seconda lingua nazionale, per esempio se nella scuola elementare l'unica lingua straniera insegnata fosse l'inglese – sarebbero problematiche per motivi di politica linguistica, in quanto metterebbero a rischio la coesione nazionale e la comprensione fra le comunità linguistiche.

Qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero

In base alle disposizioni costituzionali sulla formazione del 2006, la Confederazione e i Cantoni sono obbligati a cooperare e a coordinarsi. Devono in particolare provvedere a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero (art. 61a cpv 1 Cost.). Affinché questi obiettivi siano raggiunti, i Cantoni sono tenuti ad armonizzare il settore scolastico, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi delle fasi della formazione e il passaggio dall'una all'altra fase. Se gli sforzi di coordinamento dei Cantoni non permettono di concordare obiettivi formativi comuni, la Confederazione emana le norme necessarie (art. 62 cpv. 4 Cost.).

Con la Strategia linguistica 2004 varata dalla CDPE, i Cantoni hanno adottato una soluzione nazionale per l'insegnamento delle lingue confluita in seguito nel concordato HarmoS (art. 4). Con questo concordato, i Cantoni adempiono il loro mandato costituzionale di coordinamento. Se rinunciano ad aderirvi, possono adempiere l'obbligo di armonizzazione soltanto fondando il loro disciplinamento cantonale sulla soluzione di armonizzazione elaborata congiuntamente. Il discostamento di un Cantone da questa soluzione frutto di una decisione comune è contrario al mandato di coordinamento, poiché quest'ultimo si applica a tutti i Cantoni.

Elaborando obiettivi formativi nazionali, la CDPE ha creato un'ulteriore importante base per l'attuazione del mandato costituzionale. Gli obiettivi formativi nazionali facilitano la mobilità della popolazione e garantiscono un'elevata qualità della formazione. Illustrano quali competenze fondamentali devono essere raggiunte al termine del secondo, sesto e nono anno di scuola dell'obbligo e consentono di verificare il grado di raggiungimento di questi obiettivi. Infine, costituiscono il punto di partenza per lo sviluppo della qualità nella scuola obbligatoria.

Il fatto che singoli Cantoni si discostino dalla Strategia linguistica adottata congiuntamente e dalle relative decisioni di applicazione (in particolare gli obiettivi formativi nazionali) ha ripercussioni che vanno ben oltre le questioni puramente scolastiche. Queste ripercussioni riguardano l'armonizzazione dell'insegnamento delle lingue e quindi la mobilità all'interno dello spazio formativo svizzero, così come, in senso più ampio, la comprensione fra le comunità linguistiche e la coesione nazionale.

Sono necessarie prescrizioni chiare in favore delle lingue nazionali

A prescindere dalla Strategia linguistica adottata dai Cantoni, a tutt'oggi l'obiettivo dell'armonizzazione dell'insegnamento delle lingue straniere nelle diverse regioni linguistiche del Paese pare essere seriamente minacciato. In diversi Cantoni, la concezione linguistica o non è stata attuata del tutto o lo è stata soltanto in parte. In alcuni sono in corso processi politici che rimettono in questione la soluzione di armonizzazione adottata o che la vogliono revocare. In singoli Cantoni questi processi sono avanzati a tal punto che l'insegnamento di una seconda lingua nazionale nella scuola elementare potrebbe scomparire addirittura già dall'anno scolastico 2017/2018. Il fatto che singoli Cantoni rinuncino ad attuare la Strategia linguistica adottata congiuntamente e le relative decisioni di applicazione comporterebbe il mancato raggiungimento degli obiettivi di armonizzazione. Ma non solo: svantaggerebbe la seconda lingua nazionale e costituirebbe una minaccia per la comprensione fra le comunità linguistiche e quindi anche per la coesione nazionale. Secondo il Consiglio federale, le ragioni di politica istituzionale e di politica linguistica invocate in questo contesto devono essere suffragate da prescrizioni unitarie a sostegno delle lingue nazionali. Se i Cantoni dovessero discostarsi dalla Strategia linguistica da essi stessi adottata, il Consiglio federale sarebbe costretto a ricorrere alla competenza sussidiaria conferita alla Confederazione dall'articolo 62 capoverso 4 Cost.

Il federalismo implica che la Confederazione si impegni nei confronti dei Cantoni e che questi, a loro volta, si impegnino nei suoi confronti e nei confronti degli altri Cantoni. In tal modo una decisione presa unilateralmente da un Cantone nel settore delle lingue – e che è in contrasto con la Strategia linguistica adottata congiuntamente – ha un impatto anche sulla responsabilità nei confronti della Confederazione e di tutti gli altri Cantoni.

2 Normativa proposta

Per i motivi esposti, il Consiglio federale sottopone a discussione tre varianti.

2.1 Descrizione delle varianti

La competenza della Confederazione nel settore scolastico è limitata e sussidiaria. In primo luogo è circoscritta all'obbligo dei Cantoni di armonizzare l'insegnamento. In secondo luogo, se interviene, la Confederazione è vincolata al principio di sussidiarietà, che costituisce il principio generale di gestione strategica previsto dalla Costituzione federale.

Limitazione

L'articolo 62 capoverso 4 Cost. non consente alla Confederazione di disciplinare integralmente l'insegnamento delle lingue straniere nella scuola dell'obbligo, ma soltanto di emanare le «norme necessarie», dal suo punto di vista, per quanto riguarda le fasi della formazione e i relativi obiettivi. Il legislatore federale ha pertanto la facoltà di prescrivere che al termine della scuola elementare gli allievi devono aver acquisito determinate conoscenze in una seconda lingua nazionale, il che presuppone che l'insegnamento di una seconda lingua nazionale debba iniziare nella scuola elementare. La Confederazione non può però stabilire né l'ordine in cui devono essere insegnate le lingue straniere (e quindi quale lingua straniera per prima) né quando deve iniziare l'insegnamento delle lingue straniere. Questa questione curricolare resta di competenza cantonale¹⁰.

Sussidiarietà

In quanto principio generale della gestione strategica, la sussidiarietà esige che una soluzione federale intervenga nella competenza dei Cantoni soltanto nella misura dello stretto necessario. Se – com'è il caso oggi (v. n. I.1.1) – i Cantoni hanno già un'idea concreta di come armonizzare l'insegnamento delle lingue straniere, un'eventuale prescrizione della Confederazione deve basarsi su di essa.

Non sarebbe pertanto opportuno se il legislatore federale prescrivesse una soluzione di armonizzazione che non fosse in linea con il concordato HarmoS. Una soluzione che prevedesse, per esempio, una lingua nazionale come prima lingua straniera avrebbe ripercussioni considerevoli per i Cantoni della Svizzera tedesca che iniziano con l'inglese nella scuola elementare e che si sono organizzati in tal senso (formazione degli insegnanti, strumenti didattici, misure organizzative ecc.).

- **Variante 1: testo dell'iniziativa parlamentare 14.459**

Art. 15 cpv. 3 legge sulle lingue (nuovo solo il 3° periodo)

³ *Nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni si adoperano per un insegnamento delle lingue straniere che assicuri agli allievi, alla fine della scuola dell'obbligo, competenze linguistiche in almeno una seconda lingua nazionale e in un'altra lingua straniera. L'insegnamento delle lingue nazionali tiene conto degli aspetti culturali di un paese plurilingue. L'insegnamento della seconda lingua nazionale inizia al più tardi due anni prima della fine della scuola elementare.*

- **Variante 2: recepimento della soluzione HarmoS a livello di legge**

Art. 15 cpv. 4 legge sulle lingue (nuovo)

³ *Nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni si adoperano per un insegnamento delle lingue straniere che assicuri agli allievi, alla fine della scuola dell'obbligo, competenze linguistiche equivalenti in almeno una seconda lingua nazionale e in inglese.*

⁴ *La prima lingua straniera è insegnata al più tardi a partire dal 3° (HarmoS: 5°) anno di scuola e la seconda al più tardi a partire dal 5° (HarmoS: 7°) anno. I Cantoni dei Grigioni e del Ticino, nella misura in cui prevedono pure l'insegnamento obbligatorio di una terza lingua nazionale, possono derogare alla presente disposizione per quanto concerne gli anni di scolarità stabiliti per l'introduzione delle due lingue straniere.*

- **Variante 3: garanzia formale della posizione della seconda lingua nazionale**

Art. 15 cpv. 3 legge sulle lingue (nuovo solo il 3° periodo)

³ *Nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni si adoperano per un insegnamento delle lingue straniere che assicuri agli allievi, alla fine della scuola dell'obbligo, competenze linguistiche in almeno una seconda lingua nazionale e in un'altra lingua straniera. L'insegnamento delle lingue nazionali tiene conto degli aspetti culturali di un paese plurilingue. L'insegnamento della seconda lingua nazionale inizia al livello elementare e prosegue fino alla fine della scuola dell'obbligo.*

¹⁰ Bernhard Ehrenzeller, *St. Galler Kommentar zu Art. 62, Zurigo / San Gallo 2014*, n. marg. 66.

2.2 Commento ai singoli articoli

Ingresso

La legge sulle lingue si fonda sull'articolo 70 Cost. Rilevante per il presente progetto è il capoverso 3: «La Confederazione e i Cantoni promuovono la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche».

Questa competenza costituzionale consente alla Confederazione di erogare aiuti finanziari e di predisporre altri incentivi per promuovere una determinata attività, ma non di emanare disposizioni che prescrivano a privati o ad altri soggetti giuridici un determinato comportamento. In altre parole, la competenza di cui all'articolo 70 capoverso 3 Cost. non le conferisce la facoltà d'intervenire¹¹. Pertanto non si può neanche farne derivare una competenza normativa della Confederazione per quanto riguarda l'insegnamento delle lingue straniere nella scuola dell'obbligo¹².

Tutte e tre le varianti d'integrazione dell'articolo 15 capoverso 3 della legge sulle lingue si fondano pertanto anche sull'articolo 62 capoverso 4 Cost.

Il settore scolastico compete ai Cantoni (art. 62 cpv. 1 Cost.). I Cantoni devono provvedere a una sufficiente istruzione scolastica di base (art. 62 cpv. 2 Cost.). Rientrano quindi nella sfera di competenza dei Cantoni il disciplinamento e l'impostazione dell'insegnamento – incluso quello delle lingue – nella scuola dell'obbligo. I Cantoni devono tuttavia attenersi alle prescrizioni e agli obiettivi programmatici previsti dalla Costituzione federale. La Confederazione e i Cantoni devono in particolare provvedere insieme, nell'ambito delle rispettive competenze, a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero (art. 61a cpv. 1 Cost.).

Per quanto riguarda questa permeabilità, l'articolo 62 capoverso 4 Cost. conferisce ai Cantoni il chiaro mandato di armonizzare determinati settori chiave della scuola. In base all'articolo 62 capoverso 4 Cost. devono tra l'altro armonizzare gli obiettivi delle singole materie nei diversi livelli di formazione. Se i Cantoni non adempiono questo mandato costituzionale, la Confederazione non soltanto è autorizzata, ma è addirittura obbligata a intervenire in loro vece¹³. La Confederazione dispone così di una competenza sussidiaria nel caso in cui i Cantoni venissero meno al mandato costituzionale di armonizzare il settore scolastico.

Nel quadro della Strategia linguistica 2004, i Cantoni hanno adottato una soluzione nazionale per armonizzare l'insegnamento delle lingue, che è stata successivamente recepita nel concordato HarmoS (art. 4). Con questo concordato i Cantoni hanno adempiuto il mandato costituzionale di coordinamento. L'articolo 4 del concordato HarmoS è tuttavia vincolante unicamente per i Cantoni firmatari. Nessun Cantone è obbligato ad aderire al concordato. Un Cantone che vi rinuncia può adempiere l'obbligo di armonizzare i settori chiave definiti dalla Costituzione federale soltanto se fonda il proprio disciplinamento sulla soluzione elaborata in comune e sancita nel concordato. Di fatto, un singolo Cantone non può né definire per se stesso il grado di armonizzazione né esimersi dall'obbligo di armonizzare l'insegnamento scolastico. Se un Cantone decidesse di non attenersi alla soluzione concordata in comune, il mandato di armonizzare l'insegnamento scolastico non potrebbe più essere adempiuto e quindi subentrerebbe la competenza d'intervento sussidiaria della Confederazione¹⁴.

Al numero 1.1.2 è illustrato lo stato di attuazione del concordato HarmoS nei Cantoni. I progressi strutturali e materiali compiuti dai Cantoni nell'armonizzazione della scuola sono notevoli. Fa tuttavia eccezione l'insegnamento delle lingue straniere, come illustra il rapporto di bilancio della CDPE. La Strategia linguistica 2004 e la soluzione HarmoS del 2007 sono attuate in 23 Cantoni. Tuttavia le discussioni in corso in diversi Cantoni (Basilea Campagna, Grigioni, Lucerna, San Gallo e Zurigo) e le decisioni prese e in procinto di essere attuate in altri Cantoni (Turgovia e Glarona) lasciano temere una non armonizzazione.

Se questi sviluppi dovessero confermarsi o consolidarsi dopo la conclusione della consultazione e se dovessero essere prese decisioni che prevedono la soppressione dell'insegnamento di una seconda lingua nazionale nella scuola elementare già dall'anno scolastico 2017/2018, in virtù dell'articolo 62 capoverso 4 Cost. il Consiglio federale non sarebbe soltanto autorizzato, ma addirittura obbligato a intervenire. Questo obbligo non lascia alla Confederazione – in caso di fallimento degli sforzi di armonizzazione dei Cantoni – alcun margine di ponderazione sulla proporzionalità dell'intervento. Stabilendo nell'articolo 62 capoverso 4 Cost. l'obbligo di intervenire, il potere costituente si è già espresso sulla questione della proporzionalità. Questo perché già allora era consapevole che il discostamento di un solo Cantone, anche di uno demograficamente piccolo, nell'importante questione dell'armonizzazione avrebbe rimesso in questione lo spazio formativo svizzero e la responsabilità comune di Confederazione e Cantoni in questo ambito. Per l'insegnamento delle lingue straniere, che costituisce un elemento fondamentale per l'identità e la coesione sociale della Svizzera, il discostamento anche di un unico Cantone avrebbe ripercussioni considerevoli sugli sforzi di armonizzazione della scuola dell'obbligo.

L'articolo 62 capoverso 4 Cost. costituisce quindi la base costituzionale per proporre la modifica dell'articolo 15 capoverso 3 della legge sulle lingue e sarà quindi aggiunto nell'ingresso alle altre basi costituzionali.

Variante 1

La variante 1, che ricalca la soluzione HarmoS (variante 2), stabilisce in modo preciso quando deve iniziare al più tardi l'insegnamento della seconda lingua nazionale (5° anno di scuola elementare) e lascia ai Cantoni unicamente l'opzione di anticipare questo termine (3° anno di scuola elementare). Tuttavia è circoscritta alla scuola elementare e non considera il livello secondario I, motivo per cui non corrisponde alla Strategia linguistica dei Cantoni. Inoltre non tiene conto della situazione linguistica particolare dei Cantoni dei Grigioni e del Ticino.

¹¹ Regula Kägi-Diener, *St. Galler Kommentar zu Art. 70 BV*, Zurigo / San Gallo 2014, n. marg. 37 segg., 42.

¹² Bernhard Ehrenzeller, *Stellungnahme vom 25. Juni 2007 zum Beschluss des Nationalrates vom 21. Juni 2007 betreffend Landessprache als erste Fremdsprache*, pag. 2.

¹³ Bernhard Ehrenzeller, *St. Galler Kommentar zu Art. 62*, Zurigo / San Gallo 2014, n. marg. 59.

¹⁴ Secondo Bernhard Waldmann (*Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts?*, in: Newsletter des Instituts für Föderalismus 1/2015, pag. 7), l'art. 62 cpv. 4 Cost. non statuisce un obbligo giuridico per i Cantoni di armonizzare l'insegnamento scolastico, ma soltanto un dovere. Senza entrare nel merito della questione, è tuttavia incontestato che la Costituzione federale obbliga la Confederazione a intervenire in caso di non armonizzazione e ad assicurare l'armonizzazione mediante prescrizioni federali.

Variante 2

La variante 2 recepisce nel diritto federale la soluzione della Strategia linguistica del 2004 dei Cantoni e di HarmoS e si basa quindi sulla soluzione approvata dagli stessi Cantoni. Come la variante 1, definisce quando deve iniziare al più tardi l'insegnamento della seconda lingua nazionale e di un'altra lingua straniera (inglese). Inoltre sancisce esplicitamente che al termine della scuola dell'obbligo gli allievi devono avere acquisito competenze «equivalenti» in entrambe le lingue straniere. In questo modo è stabilito implicitamente che l'insegnamento nelle due lingue straniere prosegue fino al termine dell'obbligatorietà scolastica. Rispetto al concordato HarmoS, nella proposta di legge non figura il seguente periodo: «L'ordine in cui vengono insegnate le lingue straniere è coordinato a livello regionale». Non esiste infatti una base costituzionale che permetta di obbligare i Cantoni al coordinamento regionale. Tuttavia il Consiglio federale ritiene molto importante coordinare a livello regionale l'ordine delle lingue insegnate. Parte pertanto dal presupposto che i Cantoni ribadirebbero il loro compromesso anche se venisse attuata questa variante.

Variante 3

Nella variante 3, il primo e il secondo periodo del vigente articolo 15 capoverso 3 della legge sulle lingue restano invariati. Il primo periodo della versione vigente stabilisce che gli allievi, alla fine della scuola dell'obbligo, debbano avere «competenze linguistiche in almeno una seconda lingua nazionale e in un'altra lingua straniera». L'articolo 15 capoverso 3 primo periodo non precisa in modo esplicito il livello concreto delle competenze linguistiche che devono acquisire. La dottrina non è concorde sull'intenzione o meno del legislatore di creare una differenza per quanto attiene al livello di competenza con l'articolo 4 capoverso 1 del concordato HarmoS, che chiede un livello di competenza «equivalente» al termine della scuola obbligatoria¹⁵. Anche se la variante 3 non apporta modifiche al primo e secondo periodo dell'articolo 15 capoverso 3, il Consiglio federale parte dal presupposto che nella variante 3 – come anche nella variante 2 – al termine della scuola elementare, come anche al termine della scuola obbligatoria, possa essere raggiunto un livello di competenza equivalente nelle due lingue straniere.

Rispetto alla variante 2, la variante 3 lascia ai Cantoni la possibilità di iniziare l'insegnamento della seconda lingua nazionale nell'ultimo anno della scuola elementare. In questo caso il ritardo nell'apprendimento può essere compensato con misure adeguate. Questa soluzione è pertanto più flessibile rispetto all'articolo 4 capoverso 1 del concordato HarmoS (variante 2). Contrariamente alla variante 2, la variante 3 non si esprime neppure sull'inizio dell'insegnamento di «un'altra lingua straniera». In base a questa variante sarebbe pertanto possibile iniziare l'insegnamento dell'inglese soltanto al livello secondario I.

2.3 Valutazione delle soluzioni proposte

Valutazione della variante 1

La variante 1 stabilisce quando deve essere introdotta al più tardi la seconda lingua nazionale, ma non si esprime sull'inglese. Inoltre non definisce neppure in modo vincolante la durata dell'insegnamento delle due lingue straniere. La variante 1 è molto simile alla soluzione HarmoS (variante 2). Tuttavia è circoscritta alla scuola elementare e non considera il livello secondario I, motivo per cui non corrisponde alla Strategia linguistica dei Cantoni. Inoltre non tiene conto della situazione linguistica particolare dei Cantoni dei Grigioni e del Ticino.

Valutazione della variante 2

La variante 2 si basa sul testo del concordato HarmoS (art. 4 cpv. 1 e 3). Stabilisce quando deve essere introdotta al più tardi la seconda lingua nazionale e l'inglese, ma non si esprime sull'ordine in cui devono essere insegnate queste due lingue. Inoltre non definisce in modo vincolante la durata dell'insegnamento delle due lingue straniere, ma stabilisce che in entrambe devono essere acquisite competenze equivalenti. Sono possibili soluzioni speciali per i Cantoni dei Grigioni e del Ticino.

La variante 2 recepisce a livello di legge la soluzione HarmoS e non ha quindi alcuna ripercussione per i Cantoni che hanno già aderito al concordato o che ne osservano le prescrizioni. Inoltre non disciplina soltanto l'insegnamento della seconda lingua nazionale, ma anche quello dell'inglese. L'effetto di armonizzazione è complessivamente più grande rispetto alla variante 3. Tuttavia prevede prescrizioni più precise della variante 3 per i Cantoni per quanto riguarda l'impostazione dell'insegnamento delle lingue straniere.

Valutazione della variante 3

La variante 3 garantisce sul piano formale la posizione della seconda lingua nazionale a partire dalla scuola elementare fino al termine dell'obbligatorietà scolastica. Ricalca in ampia misura la soluzione HarmoS, senza però stabilire in quale anno scolastico debba iniziare al più tardi l'insegnamento delle lingue straniere. Sono possibili soluzioni speciali per i Cantoni dei Grigioni e del Ticino.

Tra le tre varianti, è quella che interviene meno nella competenza dei Cantoni e si limita di fatto a garantire il passaggio tra i diversi livelli della formazione. Lascia inoltre ai Cantoni la libertà di scegliere se l'insegnamento della seconda lingua nazionale deve iniziare già nel quinto o soltanto nel sesto anno scolastico. I Cantoni che decidono di iniziare soltanto nel sesto anno scolastico devono tuttavia prevedere un numero di lezioni più elevato per compensare il ritardo. La variante 3 lascia quindi un maggiore margine di manovra ai Cantoni rispetto alla variante 2, ma il suo effetto di armonizzazione è inferiore.

Tutte e tre le varianti sono conformi al principio di sussidiarietà della competenza federale secondo l'articolo 62 capoverso 2 Cost. Rispetto al disciplinamento vigente previsto dall'articolo 15 della legge sulle lingue hanno il pregio di dissipare qualsiasi incertezza sulla posizione della seconda lingua nazionale nell'insegnamento della scuola dell'obbligo. In questo modo tengono conto sia dell'obbligo di armonizzazione previsto dall'articolo 62 Cost. sia del mandato di politica linguistica di cui all'articolo 70 Cost. Inoltre contribuiscono a chiarire la situazione giuridica per quanto riguarda l'introduzione del «Lehrplan 21».

¹⁵ Sullo stato del dibattito nella dottrina, v. la sentenza del tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni sull'iniziativa cantonale «Solo una lingua straniera nelle scuole elementari» (n. 11 a-f).

Dato che la variante 3 è quella che interviene meno nella competenza dei Cantoni e garantisce sul piano formale la posizione della seconda lingua nazionale a partire dalla scuola elementare fino al termine dell'obbligatorietà scolastica, il Consiglio federale dà la preferenza a questa soluzione che tiene conto meglio di tutte della sussidiarietà.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Una modifica della legge sulle lingue non ha ripercussioni né finanziarie, né sull'effettivo del personale, né organizzative per la Confederazione.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Una modifica della legge sulle lingue ha ripercussioni dirette sul sistema scolastico dei Cantoni. Quando entrerà in vigore, tutti i Cantoni dovranno attenersi alle prescrizioni di legge modificate.

In alcuni Cantoni, l'attuazione delle nuove disposizioni richiede un determinato tempo di preparazione. Il Consiglio federale prevede pertanto che la modifica di legge sia attuata nel quadro dell'introduzione del «Lehrplan 21» o al più tardi entro il 1° agosto 2018.

La proposta non ha ripercussioni dirette per i Cantoni che hanno già aderito al concordato HarmoS o che ne rispettano le prescrizioni. Una modifica non comporta, in particolare, alcun aumento del numero di lezioni in questi Cantoni. Se del caso, le nuove disposizioni di legge potranno richiedere una redistribuzione del numero di lezioni in base alle diverse materie d'insegnamento.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Il mercato interno ha e avrà sempre, per la Svizzera, una grande importanza. Numerose PMI realizzano una parte rilevante della loro cifra d'affari vendendo i loro prodotti e le loro prestazioni sul territorio nazionale. Conoscenze culturali di tutte le regioni della Svizzera e la padronanza delle lingue nazionali costituiscono in quest'ottica un presupposto indispensabile affinché le imprese possano affermarsi sul mercato interno. In un'economia mondiale globalizzata, l'inglese è la lingua di comunicazione generale («lingua franca») e riveste perciò, senza ombra di dubbio, un'importanza centrale. Spesso tuttavia, comunemente parlando, si tende a sottovalutare la frequenza con cui, nelle imprese svizzere, sono utilizzate anche le lingue nazionali. Informazioni interessanti a questo proposito sono fornite da uno studio condotto dalla Scuola universitaria professionale della Svizzera nordoccidentale (FHNW) e basato su un'indagine svolta tra 2176 aziende¹⁶. Dallo studio risulta che nella Svizzera tedesca il francese parlato è utilizzato con maggiore frequenza persino dell'inglese e che, viceversa, ogni seconda impresa nella Svizzera francese comunica oralmente almeno una volta alla settimana in tedesco; inoltre, nel 70 per cento circa delle aziende site nella Svizzera italiana si parla regolarmente tedesco¹⁷. Anche per quanto riguarda l'utilizzazione delle lingue straniere in forma scritta, le lingue nazionali registrano una frequenza d'uso molto elevata nelle imprese – pur se in questo settore l'uso dell'inglese è leggermente più frequente. Uno studio condotto dall'Università di Ginevra nel quadro del Programma nazionale di ricerca 56 ha quantificato per la prima volta il valore economico del plurilinguismo in Svizzera, stimandolo attorno al 10 per cento del prodotto interno lordo¹⁸.

In considerazione dell'importante ruolo appena menzionato delle lingue nazionali per le imprese svizzere, non stupisce che associazioni economiche di spicco quali l'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM) o l'Associazione padronale svizzera dell'industria metalmeccanica ed elettrica (Swissmem) chiedano che la prima lingua straniera insegnata a scuola sia una lingua nazionale¹⁹. Tutte le varianti proposte dal Consiglio federale sono meno «incisive» di quanto richiesto dall'USAM e da Swissmem. Secondo il progetto posto in consultazione, i Cantoni rimarranno liberi di decidere anche in futuro quale debba essere la prima lingua straniera insegnata, ovvero se debba essere una lingua nazionale o un'altra.

3.4 Ripercussioni per la società

Una modifica della legge sulle lingue favorisce la comprensione reciproca fra le comunità linguistiche e contribuisce così in modo determinante, pur se non assoluto, alla coesione nazionale. Mediante norme armonizzate sull'insegnamento delle lingue straniere, semplifica inoltre la mobilità nello spazio formativo svizzero. Per i dettagli si rimanda al numero 1.4.

3.5 Altre ripercussioni

Una modifica della legge sulle lingue non ha ripercussioni su altri settori (politica estera, ambiente, pianificazione del territorio ecc.).

¹⁶ FHNW – Hochschule für Wirtschaft, *Fremdsprachen in Schweizer Betrieben*, Olten 2005.

¹⁷ FHNW, *ibidem*, pag. 20, fig. 7.

¹⁸ François Grin / Claudio Sfreddo / François Vaillancourt, *Langues étrangères dans l'activité professionnelle*, Ginevra 2009, pag. 8.

¹⁹ È quanto affermato dal direttore dell'USAM e dal portavoce di Swissmem sulla Aargauer Zeitung dell'8 settembre 2014.

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

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016²⁰ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel disegno di decreto federale sul programma di legislatura 2015–2019²¹. Quando il programma di legislatura è stato adottato non era ancora nota la necessità di modificare la legge sulle lingue.

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

Nel messaggio del 28 novembre 2014 concernente la promozione della cultura negli anni 2016–2020 (messaggio sulla cultura), il Consiglio federale ha stabilito che la politica di promozione della Confederazione dei prossimi anni dovrà articolarsi lungo tre assi d'azione. Uno di questi è finalizzato al miglioramento della «coesione sociale» ed è connesso a diverse misure. Rientra tra l'altro in queste misure il miglioramento della posizione dell'italiano al di fuori della Svizzera italiana e l'ulteriore sviluppo degli scambi scolastici tra le regioni linguistiche. Una modifica della legge sulle lingue costituisce una misura ulteriore per migliorare la coesione sociale fra le diverse regioni della Svizzera ed è quindi conforme all'orientamento perseguito con il messaggio sulla cultura.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Una modifica della legge sulle lingue rientra nella competenza dell'Assemblea federale in virtù dell'articolo 163 capoverso 1 Cost. e si fonda sull'articolo 62 capoverso 4 Cost.

5.2 Forma dell'atto

Il progetto comprende la modifica di una legge federale vigente.

5.3 Rispetto del principio di sussidiarietà

Nel presente progetto, il rispetto del principio di sussidiarietà è stato considerato con attenzione. Una modifica della legge sulle lingue lascia ai Cantoni, per quanto riguarda l'attuazione, un margine di manovra più o meno ampio a seconda della variante che sarà scelta (v. n. 2.2).

²⁰ FF 2016 909

²¹ FF 2016 1039