

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

Rapporto sui risultati della consultazione

Indice

1	Contesto	3
2	Procedura di consultazione e analisi dei risultati	3
2.1	Procedura di consultazione.....	3
2.2	Analisi dei risultati	4
3	Sintesi dei risultati	4
4	Posizioni e argomenti: quadro generale.....	5
4.1	Posizioni dei Cantoni.....	5
4.2	Posizioni dei partiti	8
4.3	Posizioni delle associazioni dell'economia	9
4.4	Posizioni di altre cerchie e organizzazioni interessate	10
5	Varianti preferite e argomenti	12
6	Ulteriori considerazioni	13
6.1	Posizione della terza lingua nazionale	13
6.2	Ulteriori misure per rafforzare l'insegnamento delle lingue.....	13
7	Allegato.....	14
7.1	Elenco dei partecipanti alla consultazione con abbreviazione.....	14
7.2	Elenco delle abbreviazioni	15

1 Contesto

Il 6 luglio 2016 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'interno (DFI) di svolgere una consultazione sulla revisione della legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (legge sulle lingue, LLing; RS 441.1).

Con un'integrazione dell'articolo 15 LLing si vuole sostenere l'armonizzazione dell'insegnamento delle lingue nella scuola dell'obbligo. L'obiettivo è di rafforzare la posizione delle lingue nazionali nell'istruzione scolastica di base. Conformemente al loro mandato costituzionale, la Confederazione e i Cantoni devono promuovere la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche e provvedere a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero.

L'intervento legislativo sottoposto a consultazione è motivato dagli sviluppi in atto in alcuni Cantoni, esposti nei documenti esplicativi, che rimettono in questione l'insegnamento di una seconda lingua nazionale nella scuola elementare. Se dovesse risultare necessaria, la revisione introdurrebbe un disciplinamento che, da un lato, concederebbe alle lingue nazionali lo spazio loro spettante nell'insegnamento scolastico e, dall'altro, terrebbe conto sia delle competenze cantonali nelle questioni di istruzione pubblica sia delle differenze fra le regioni linguistiche. Il Consiglio federale propone tre varianti:

- La variante 1 riprende il testo dell'iniziativa parlamentare depositata dalla Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (14.459): è circoscritta alla scuola elementare e stabilisce che l'insegnamento della seconda lingua nazionale deve iniziare al più tardi nel 5° anno scolastico (HarmoS 7).
- La variante 2 recepisce a livello di legge la soluzione del Concordato HarmoS: stabilisce che la prima lingua straniera deve essere 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). Una delle due lingue straniere deve essere una seconda lingua nazionale, l'altra l'inglese.
- La variante 3 garantisce sul piano formale la posizione della seconda lingua nazionale: stabilisce che l'insegnamento della seconda lingua nazionale deve iniziare nella scuola elementare e proseguire fino al termine del livello secondario I.

Come precisato dal Consiglio federale nei documenti esplicativi, lo scopo perseguito con la consultazione era di sottoporre per tempo a discussione possibili soluzioni. Dopo l'analisi dei risultati avrebbe valutato insieme ai Cantoni (rappresentati dalla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione, CDPE) quale seguito dare ai lavori. L'auspicio del Consiglio federale è tuttavia che i Cantoni riescano a pervenire a una soluzione condivisa. Se la Strategia linguistica concordata nel 2004 dovesse essere attuata da tutti i Cantoni, verrebbe a cadere la necessità di modificare la LLing.

2 Procedura di consultazione e analisi dei risultati

2.1 Procedura di consultazione

Gli organismi invitati a partecipare alla consultazione hanno avuto tempo fino al 14 ottobre 2016 per esprimersi sulla modifica della LLing. In particolare è stato chiesto loro di dire a quale delle tre varianti (cfr. n. 1) darebbero la preferenza nel caso in cui si rendesse necessaria una revisione della legge.

Oltre ai 26 Governi cantonali sono stati interpellati 2 conferenze intercantionali, 13 partiti politici, 3 associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, 8 associazioni mantello nazionali dell'economia (in seguito: associazioni dell'economia) e 18 organizzazioni attive prevalentemente in ambito culturale o educativo. Complessivamente sono stati invitati a partecipare alla consultazione 70 organismi.

Entro la scadenza sono pervenuti 63 pareri, compresi quelli di partecipanti non interpellati direttamente. Si sono espressi 26 Cantoni, 1 conferenza intercantionale, 8 partiti politici, 8 associazioni dell'economia, 2 associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna e 18 organizzazioni e altri interessati. Per maggiori dettagli si rimanda all'elenco dei partecipanti alla consultazione (n. 7.1).

2.2 Analisi dei risultati

L'analisi è focalizzata sugli aspetti più importanti e sollevati con maggiore frequenza nei pareri. Per non compromettere la leggibilità del rapporto è stato deciso di non entrare nel dettaglio di ogni singola considerazione o argomentazione. L'obiettivo primario era di riportare in forma possibilmente sintetica, ma fedele le principali opinioni emerse dalla consultazione.

Il presente rapporto fornisce un quadro generale dei pareri pervenuti. Dopo una breve sintesi dei risultati della consultazione (n. 3), sono esposte le diverse posizioni su un eventuale intervento della Confederazione (n. 4) e sulle tre varianti proposte (n. 5). Nella parte finale sono riassunte altre considerazioni di rilievo (n. 6). In allegato è riportato l'elenco dei partecipanti alla consultazione e delle rispettive abbreviazioni (n. 7). Per maggiori dettagli si rimanda ai pareri dei singoli partecipanti pubblicati sul sito Internet dell'Ufficio federale della cultura.

3 Sintesi dei risultati

A prescindere dalle singole posizioni su un'eventuale modifica della LLing, dai pareri emerge in modo inequivocabile la particolare importanza che riveste in Svizzera l'insegnamento delle lingue nazionali. Tutti i partecipanti alla consultazione sottolineano come in un Paese multilingue l'obiettivo formativo del plurilinguismo e il trattamento prioritario delle lingue nazionali nell'insegnamento siano fattori determinanti per le opportunità future degli allievi. Ritengono inoltre che un insegnamento linguistico di qualità costituisca un contributo rilevante, in termini di politica istituzionale e culturale, alla comprensione fra le comunità linguistiche in Svizzera e con i Paesi vicini.

La varietà linguistica e culturale è un tratto distintivo essenziale del nostro Paese. I partecipanti riconoscono sia la responsabilità politica della Confederazione di promuovere e favorire la comprensione fra le comunità linguistiche della Svizzera, sia l'obbligo politico di armonizzare il settore scolastico per garantire la permeabilità dello spazio formativo svizzero.

La maggioranza dei Cantoni manifesta riserve (in parte anche forti) su una modifica della LLing o la respinge per principio. Pur condividendo la posizione del Consiglio federale – secondo cui la sovranità cantonale in materia di istruzione pubblica non è illimitata e la Confederazione, in virtù dell'articolo 62 capoverso 4 della Costituzione federale (Cost.), è autorizzata e obbligata a legiferare se i Cantoni non adempiono il mandato costituzionale di armonizzazione del settore scolastico – la maggior parte dei Cantoni è dell'avviso che un intervento federale nella sovranità cantonale non è, al momento, indicato. Considerano la modifica della legge prematura, sproporzionata e politicamente inopportuna.

I Cantoni latini (GE, GR, JU, NE, TI, VD) e la CIIP preferirebbero una soluzione cantonale elaborata congiuntamente. Sono tuttavia d'accordo sul fatto che la Confederazione dovrebbe agire rapidamente e con decisione se non si giungesse a una soluzione coordinata.

I partiti PBD, PS, pvl e Verdi sono favorevoli a una modifica della LLing. I partiti PLR e PPD manifestano forti riserve, ma prendono comunque posizione sulle tre varianti proposte. L'UDC e l'UDF sono contrari per principio e non si esprimono pertanto sulle varianti presentate.

Le associazioni dell'economia sottolineano la necessità di un'armonizzazione tra le regioni linguistiche e la grande importanza, per l'economia, della conoscenza delle lingue, in particolare di quelle nazionali, da parte dei lavoratori e ritengono giustificato (ad eccezione di economiesuisse e CP) un intervento federale nel caso in cui i Cantoni non riuscissero a raggiungere l'obiettivo dell'armonizzazione.

Le due associazioni mantello nazionali delle città e delle regioni di montagna SAB e UCS si esprimono chiaramente a favore della pluralità linguistica. Ritengono importante anche la permeabilità dello spazio formativo svizzero, ottenibile soltanto con un'armonizzazione del settore scolastico. Riconoscono la necessità di agire a livello federale, dato che è in gioco l'armonizzazione dell'insegnamento delle lingue.

Anche le associazioni dei docenti della scuola dell'obbligo della Svizzera tedesca e francese sono favorevoli a un'armonizzazione più ampia possibile dell'insegnamento linguistico e a un trattamento prioritario delle lingue nazionali. Ritengono pertanto giustificato un intervento della Confederazione. La maggior parte delle altre organizzazioni e associazioni interessate condivide questa posizione.

42 dei 63 partecipanti alla consultazione si esprimono sulle tre varianti proposte. Le preferenze sono equamente ripartite tra le varianti 2 e 3, mentre la variante 1 non raccoglie alcun consenso.

4 Posizioni e argomenti: quadro generale

32 dei 63 partecipanti alla consultazione si esprimono sostanzialmente in modo positivo su un'eventuale modifica della LLing, mentre 30 si dichiarano contrari a un intervento della Confederazione. Un partecipante non si esprime su questo punto.

La CIIP e sei Cantoni, quattro partiti politici e una larga maggioranza delle associazioni dell'economia, delle associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, delle associazioni degli insegnanti e delle altre associazioni e organizzazioni interessate si dichiarano sostanzialmente favorevoli a un intervento della Confederazione.

20 Cantoni, due partiti politici, due associazioni dell'economia e altre quattro organizzazioni e associazioni interessate sono contrari a una modifica della LLing. Alcuni dei partecipanti contrari esprimono tuttavia preferenze sulle tre varianti proposte.

4.1 Posizioni dei Cantoni

La CIIP e sei Cantoni sono fundamentalmente favorevoli alla modifica della LLing.

CIIP, GE, GR, JU, NE, TI, VD

Questi Cantoni si dicono preoccupati per le iniziative e i progetti cantonali che rischiano di indebolire l'insegnamento delle lingue nazionali e riconoscono che i Cantoni non hanno del tutto ottemperato al loro dovere costituzionale di armonizzare i programmi. Come il Consiglio federale, preferirebbero una soluzione elaborata congiuntamente dai Cantoni. Convergono tuttavia che la Confederazione debba agire rapidamente e con decisione qualora non fosse possibile giungere a una soluzione coordinata.

Nel dettaglio, i loro argomenti sono i seguenti:

- La CIIP e i Cantoni GE e VD sottolineano il significato politico e istituzionale dell'insegnamento di una seconda lingua nazionale a partire dalle elementari. A loro parere, la Strategia linguistica adottata all'unanimità nel 2004 dalla CDPE resta la base più ragionevole per lo sviluppo dell'insegnamento delle lingue in Svizzera. Secondo loro, tutti i Cantoni dovrebbero rispettare questa decisione unanime, in quanto depositari di una responsabilità comune per l'accrescimento della coesione e l'apprendimento della convivenza. Dovrebbero quindi sostenere solidariamente l'armonizzazione dell'educazione.
- GE e VD condividono la preoccupazione del Consiglio federale per gli sviluppi in atto in alcuni Cantoni, che rimettono in questione l'insegnamento di una seconda lingua nazionale nella scuola elementare. Ritengono che l'armonizzazione dell'insegnamento delle lingue necessiti di un quadro legale chiaro e approvano che il Consiglio federale abbia tempestivamente proposto diverse soluzioni in una procedura di consultazione. Visto che il livello di armonizzazione raggiunto rischia di essere ridimensionato, considerano legittima, opportuna e necessaria l'azione del Governo.
- GE e TI confidano che, sulla base della procedura di consultazione, i Cantoni riescano, sotto la guida della CDPE, ad attuare una soluzione comune, conformemente al mandato costituzionale, fondata sulla Strategia linguistica del 2004. Auspicano che la Confederazione e la CDPE convergano un termine adeguato e definiscano le condizioni quadro per un intervento federale.
- VD si esprime nei dettagli sul tema della proporzionalità degli interventi dello Stato. «En ce qui concerne le principe de proportionnalité, nous lui accordons une grande importance comme élément constitutif et central du fédéralisme, et nous estimons qu'il implique une retenue de la part de la Confédération même lorsque les conditions formelles et matérielles pour une intervention de sa part sont réunies. [...] En revanche, plusieurs éléments, à savoir:
 - le fait que plusieurs cantons non seulement n'appliquent pas les règles communes, mais prennent en toute conscience des décisions qui s'en éloignent, sur des éléments essentiels de notre système scolaire obligatoire,
 - le fait aussi que huit cantons, certes peu importants par leur population, aient demandé formellement à la CDIP de ne pas respecter l'article 62, alinéa 4 de la Constitution fédérale et menacent ainsi les travaux accomplis par d'autres cantons,
 - le rappel enfin de la force normative de fait que peuvent déployer des décisions de quelques cantons en créant un fait accompli et une situation de non-retour qui rend impossible en pratique toute intervention de la Confédération pourtant matériellement voulue par une majorité, comme on a pu le constater après l'introduction de l'anglais dit précoce dans le canton de Zurich et quelques cantons alémaniques, nous semblent suffisants pour justifier aujourd'hui la prépara-

tion d'une intervention telle que la prévoit le Conseil fédéral, tout en souhaitant que cette démarche puisse amener les cantons à trouver entre eux une solution respectueuse du droit constitutionnel, ce qui implique un délai et des conditions d'intervention que la Confédération devra communiquer à la CDIP.»

La CIIP e il Cantone TI sottolineano con rammarico che nel dibattito sulle lingue non sia praticamente menzionata la lingua italiana. TI rileva che attualmente non tutti i Cantoni osservano il principio dell'articolo 4 capoverso 2 del Concordato HarmoS, in base al quale durante la scuola obbligatoria deve essere proposta un'offerta di corsi facoltativi di una terza lingua nazionale. Per rendere maggiormente vincolante questo obiettivo, chiede quindi che sia integrato nella LLing.

Secondo il Cantone GR, per rafforzare le due lingue minoritarie italiano e romancio dovrebbe essere proposta a tutti gli allievi del livello secondario I – in deroga al Concordato HarmoS – una terza lingua nazionale quale materia facoltativa.

La maggioranza dei Cantoni esprime forti riserve su una modifica della LLing o la respinge per ragioni di principio.

AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH

Pur condividendo la posizione del Consiglio federale – secondo cui la sovranità cantonale in materia di istruzione scolastica non è illimitata e la Confederazione, in virtù dell'articolo 62 capoverso 4 Cost., è autorizzata e obbligata a legiferare se i Cantoni non adempiono il mandato costituzionale di armonizzazione dell'insegnamento scolastico – la maggior parte di questi Cantoni è dell'avviso che un'ingerenza della Confederazione nella sovranità scolastica cantonale non sia, al momento, indicata. Questi Cantoni considerano la modifica della legge prematura, sproporzionata e politicamente inopportuna.

La posizione critica è motivata con i seguenti argomenti:

- I Cantoni sono in grado di adempiere il mandato di armonizzazione della Cost. anche per quanto riguarda l'insegnamento delle lingue e sono disposti a farlo. Il rapporto di bilancio della CDPE del 18 giugno 2015 ha dimostrato che l'armonizzazione è già molto progredita e continua nella giusta direzione. L'armonizzazione del sistema educativo dev'essere perseguita attraverso il coordinamento intercantonale. Questa è la via prioritaria anche secondo la Cost. Ma ci vuole pazienza. Bisogna attendere i risultati del rapporto nazionale sull'educazione 2018 e il bilancio della CDPE previsto nel 2019. Secondo questi Cantoni, l'intervento del Consiglio federale sull'insegnamento delle lingue è quindi prematuro.
- La prima applicazione della competenza sussidiaria della Confederazione conformemente all'articolo 62 capoverso 4 Cost. dovrebbe essere considerata alla luce dell'armonizzazione complessiva della scuola dell'obbligo. Non si deve dimenticare che in tutti gli altri settori della pubblica istruzione citati nell'articolo 62 capoverso 4 Cost. l'armonizzazione è riuscita attraverso il coordinamento. Non si può definire fallita l'armonizzazione per via di una sola materia. Un giudizio definitivo potrà essere dato soltanto quando saranno disponibili i risultati dell'introduzione nei Cantoni dei piani di studio delle regioni linguistiche. In questo contesto un intervento federale sarebbe sproporzionato.
- Considerati i rischi di un'eventuale consultazione popolare, bisognerebbe inoltre verificare nei dettagli se un intervento federale nella questione delle lingue sia davvero opportuno. Vista l'attuale situazione della politica dell'educazione, una modifica della LLing difficilmente potrebbe essere discussa obiettivamente e con la dovuta distanza da problemi pedagogico-didattici. La campagna di voto potrebbe essere utilizzata per dibattere su argomenti estranei al tema, per esempio la didattica delle lingue straniere, l'introduzione del piano di studio 21, la saturazione degli insegnanti nei confronti delle continue riforme. In queste condizioni non si potrebbe escludere la bocciatura del progetto in un'eventuale votazione popolare. Una bocciatura che inciderebbe negativamente sulle relazioni tra le diverse parti del Paese e metterebbe in pericolo la coesione nazionale più di quanto non faccia l'attuale incompletezza dell'attuazione del compromesso sulle lingue.

Nonostante le loro riserve, alcuni dei Cantoni citati riconoscono che a determinate condizioni potrebbe essere necessaria una soluzione a livello di legge federale. Questi Cantoni hanno espresso un parere sulle tre varianti proposte. Le loro posizioni e i loro argomenti sono riportati al numero 5.

LU, NW, OW, SH, SZ

Una parte dei Cantoni è ancora più radicale e respinge l'intervento della Confederazione per ragioni di principio. Questi Cantoni ritengono l'attuale tenore della LLing assolutamente sufficiente e si esprimono decisamente contro qualsiasi modifica. Al momento non vi sarebbe alcun bisogno di interventi federali e l'ingerenza della Confederazione nella sovranità cantonale sarebbe un errore. Soltanto le soluzioni in sintonia con le caratteristiche cantonali e regionali sarebbero praticabili e quindi largamente accettate. Questi Cantoni non si esprimono sulle tre varianti o le respingono esplicitamente.

AG, AI, AR, BL, GL, SG, TG, UR, VS, ZG

Motivano la loro posizione come segue:

- Non sono date le condizioni per un disciplinamento ai sensi dell'articolo 62 capoverso 4 Cost., cioè per un'ingerenza della Confederazione nelle competenze dei Cantoni: a loro parere, la disposizione citata conferisce una competenza legislativa sussidiaria e di portata limitata di cui si può fare uso soltanto se la qualità e la permeabilità dello spazio educativo svizzero sono compromesse perché i Cantoni non sono riusciti a concordare un'armonizzazione. Questa condizione non è dunque adempiuta. Che l'insegnamento delle lingue nei Cantoni sia oggetto di discussioni politiche non significa aver fallito l'obiettivo dell'armonizzazione. Un intervento della Confederazione conformemente all'articolo 62 capoverso 4 Cost. presuppone che l'armonizzazione non sia effettivamente riuscita, non soltanto che la si ritenga in pericolo.
- La Confederazione deve limitare la sua azione all'età d'inizio della scolarità, alla scuola dell'obbligo, alla durata e agli obiettivi delle fasi di formazione, al passaggio dall'una all'altra fase e al riconoscimento dei diplomi. La pianificazione delle materie e la loro organizzazione non sono tra questi elementi del sistema scolastico e incombono esclusivamente ai Cantoni. La Confederazione può soltanto definire obiettivi che i Cantoni devono poi raggiungere con i propri mezzi e metodi. La responsabilità cantonale stabilita all'articolo 62 Cost. è un fattore essenziale del successo del nostro sistema educativo. Introdurre nuove competenze ripartite tra Confederazione e Cantoni sarebbe più dannoso che utile, sia nello specifico che per la coesione nazionale in generale.
- Secondo questi Cantoni, l'articolo 62 capoverso 4 Cost. non può essere invocato per obiettivi di politica linguistica o di assetto sociale. In questo senso, ritengono discutibile l'integrazione della LLing proposta. L'articolo 70 Cost. conferisce alla Confederazione soltanto una competenza di promozione, non la competenza di ingerirsi nella sovranità scolastica dei Cantoni. Di conseguenza, nella motivazione di competenze d'intervento della Confederazione non hanno posto riflessioni di politica linguistica.

Secondo alcuni Cantoni, le varianti proposte non convincono nemmeno dal punto di vista del contenuto. A loro giudizio non offrirebbero alcun plusvalore, in quanto non permetterebbero alla Confederazione di intervenire al di là dell'obiettivo di armonizzazione della CDPE. Per contro, resterebbe sul tappeto la questione dell'ordine di successione dell'inizio dell'apprendimento delle lingue straniere. Una vera armonizzazione sarebbe raggiunta soltanto prescrivendo l'insegnamento obbligatorio di una seconda lingua nazionale a partire dal 3° anno scolastico (HarmoS 5). Decisivo per il valore dell'apprendimento di una lingua nazionale non sarebbe il momento del suo inizio, ma la qualità e l'intensità dell'insegnamento e in che misura i docenti riescono a risvegliare negli alunni il piacere di impararla.

AG, UR

4.2 Posizioni dei partiti

I partiti PBD, PS, pvl e Verdi sono favorevoli a una modifica della LLing.

- PBD, PS e Verdi sottolineano che il plurilinguismo è una caratteristica essenziale del nostro Stato e che la sua promozione nell'insegnamento delle lingue va quindi ritenuta prioritaria rispetto alla salvaguardia della sovranità dei Cantoni in materia di educazione. A loro avviso, l'intervento della Confederazione è giustificato, in quanto alcuni Cantoni non attuano o attuano solo in parte la Strategia linguistica decisa in comune, minando così il compromesso convenuto e mettendo a repentaglio con il loro comportamento i risultati ottenuti dagli altri Cantoni.
- PBD e pvl considerano giustificata un'ingerenza della Confederazione nella sovranità dei Cantoni nel campo dell'insegnamento delle lingue. Chiedono però che le prescrizioni federali tengano conto del federalismo e si limitino al necessario. Per questa ragione optano per la variante 3 (cfr. l'elenco e le argomentazioni al n. 5).
- Il PS sottolinea l'importanza sociale ed economica dell'armonizzazione per la mobilità e le pari opportunità e ricorda il largo consenso ottenuto dalle nuove disposizioni costituzionali sulla formazione. Secondo il PS, i Cantoni hanno adempiuto il mandato costituzionale di coordinamento con il Concordato HarmoS. Il concordato è vincolante per tutti i Cantoni, indirettamente anche per quelli che non vi hanno aderito. Questi ultimi possono infatti ottemperare al loro dovere di coordinamento soltanto adeguando le loro regolamentazioni cantonali al livello di armonizzazione raggiunto. Per far rispettare il mandato costituzionale, il Consiglio federale dovrebbe fare uso delle sue competenze sussidiarie.
- Anche per i Verdi è essenziale che i Cantoni ottemperino al loro mandato costituzionale di coordinare i sistemi educativi. Preferirebbero tuttavia che i Cantoni dissenzienti si adeguassero e aderissero alla Strategia linguistica.

PLR e PPD manifestano forti riserve, ma prendono comunque posizione sulle diverse varianti proposte. L'UDC (inclusa l'UDC SG) e l'UDF (inclusa l'UDF SG) sono contrarie per principio e non si esprimono pertanto sulle varianti presentate.

- PPD e PLR sottolineano l'autonomia dei Cantoni in materia di educazione. Secondo loro il coordinamento dell'insegnamento delle lingue è un problema che i Cantoni dovrebbero risolvere da soli. L'intervento della Confederazione sarebbe giustificato soltanto quale *ultima ratio*. Se tuttavia si rivelasse necessario, entrambi i partiti darebbero la preferenza alla variante 3, che è quella che lascia il maggior margine di manovra ai Cantoni.
- Secondo il PPD, la discussione sull'insegnamento delle lingue non dovrebbe limitarsi al momento dell'introduzione delle lingue nazionali. Altrettanto importante è il rafforzamento delle misure di promozione dell'insegnamento delle lingue (metodi d'insegnamento, scambi linguistici, immersione).
- L'UDC e l'UDF ritengono per principio inammissibile un'ingerenza federale nella sovranità educativa dei Cantoni. Secondo loro, non solo la Confederazione non ne ha la facoltà costituzionale, ma non ve ne è nemmeno il bisogno, dal momento che il sistema scolastico non è mai stato così coordinato come oggi. Decisiva dovrebbe essere la comparabilità dei livelli di contenuto alla fine della scuola dell'obbligo. Come raggiungerla, dovrebbe restare di competenza dei Cantoni. Del resto, secondo questi due partiti, il grado di coesione del Paese non si misura certo dall'apprendimento di una lingua nazionale, né tanto meno dall'età in cui inizia. Per la coesione della Svizzera è piuttosto fondamentale il rispetto reciproco, politico e culturale, delle comunità linguistiche.
- L'UDC sottolinea che un intervento della Confederazione non sarebbe giustificato né formalmente né materialmente. Secondo questo partito, dal punto di vista pedagogico non è necessario che tutti i Cantoni introducano l'insegnamento di una lingua straniera a partire dalla scuola elementare. L'UDC teme che l'insegnamento di due lingue straniere nella scuola elementare possa andare a scapito di altre materie, in particolare della matematica, delle scienze naturali, del lavoro manuale e soprattutto della prima lingua d'insegnamento.

4.3 Posizioni delle associazioni dell'economia

Numerose associazioni dell'economia sottolineano la grande importanza dell'insegnamento delle lingue straniere e pongono l'accento sui punti seguenti:

- Per le associazioni dell'economia è prioritario garantire la mobilità della popolazione. Nella loro prospettiva, per la piazza formativa ed economica svizzera, la mobilità riveste grande importanza. Per principio, gli ostacoli alla mobilità dovrebbero essere rimossi e la permeabilità e la qualità dello spazio formativo garantite.

hotellerie, TVS, UPS, USAM, USC, USS

- Oltre alla mobilità, per le associazioni dell'economia sono molto importanti anche le competenze linguistiche. Il mercato interno delle aziende agricole svizzere e di molte PMI, infatti, non è limitato a una sola regione linguistica. In tutti i settori d'attività, lo scambio di merci e servizi comprende tutte le regioni linguistiche e in molti settori lavorano fianco a fianco lavoratori provenienti da diverse aree linguistiche. Per l'economia, il plurilinguismo svizzero è chiaramente un vantaggio. Secondo le associazioni economiche, buone competenze linguistiche sono indispensabili per la vita professionale in generale così come per il primo approccio al mondo del lavoro e l'integrazione professionale in particolare. La padronanza di almeno una seconda lingua nazionale e dell'inglese sono quindi indispensabili per l'economia.

hotellerie, UPS, USC

- Diverse associazioni dell'economia segnalano che ogni anno due terzi dei giovani che hanno concluso la scuola dell'obbligo assolvono una formazione professionale di base in un'impresa. Queste formazioni non hanno sempre luogo nello stesso Cantone dove è stata frequentata la scuola dell'obbligo. Spesso i corsi raggruppano apprendisti provenienti da diversi Cantoni. Per il successo della formazione professionale di base è molto importante che al termine della scuola dell'obbligo gli apprendisti abbiano tutti più o meno le stesse competenze. Competenze troppo diverse richiederebbero considerevoli sforzi supplementari per consentire progressi comuni nell'apprendimento.

hotellerie, USAM, UPS

- hotellerie, TVS e USS ritengono giustificato un intervento della Confederazione visto che i Cantoni non sono stati in grado di concretizzare la Strategia linguistica decisa congiuntamente. UPS e USAM vorrebbero che ai Cantoni venisse data una seconda possibilità per concretizzare l'armonizzazione decisa in comune prima che intervenga la Confederazione.

economiesuisse e CP vedono le modifiche proposte con occhio critico:

- economiesuisse riconosce che per non ostacolare la mobilità intercantonale delle famiglie i programmi d'insegnamento delle lingue straniere delle singole regioni linguistiche dovrebbero essere unitari. E non contesta l'importanza rivestita per l'economia da una buona conoscenza di una seconda lingua nazionale e dell'inglese. Ritiene tuttavia che la scelta delle lingue straniere da proporre debba rimanere di competenza dei Cantoni. Per ragioni politiche, economiesuisse è dunque convinta che della questione non sia responsabile la Confederazione, ma i Cantoni. L'associazione non vede alcuna necessità di un intervento federale e respinge pertanto tutte e tre le varianti proposte.
- Anche il CP difende una concezione federalista secondo la quale la scuola è di competenza cantonale. In base a questa concezione, i Cantoni devono avere la libertà di scegliere il modello scolastico che meglio si addice loro secondo la propria valutazione. Secondo il CP, questa libertà di scelta presuppone anche la possibilità di rinunciare a un'armonizzazione se questa è ritenuta inopportuna. Sussidiariamente, il CP si esprime a favore della variante 3 meno incisiva.

4.4 Posizioni di altre cerchie e organizzazioni interessate

Una larga maggioranza delle associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna e delle altre organizzazioni e associazioni interessate che hanno partecipato alla consultazione vedono con favore una modifica della L Ling e un intervento della Confederazione. A loro parere, l'intervento della Confederazione sarebbe giustificato in particolare perché l'armonizzazione decisa in comune dai Cantoni è rimessa in discussione.

ASSMS, caf, FH, FoBil, FPI, HL, LCH, OLSI, PGI, SAB, S&E, SER, ssp, UCS, VSL

Questi gli argomenti addotti dai singoli gruppi d'interesse:

- Le due associazioni mantello delle città e delle regioni di montagna SAB e UCS si dichiarano fautrici dell'eterogeneità linguistica e ritengono il plurilinguismo un importante fattore di coesione e un asso nella manica nella concorrenza internazionale tra piazze economiche. Ritengono importante anche la permeabilità dello spazio formativo svizzero, che non può esistere senza l'armonizzazione dei programmi. Ammettono la necessità di agire a livello federale, dato che, con loro grande rammarico, è a rischio l'armonizzazione dell'insegnamento delle lingue. Considerano tuttavia importante che sia rispettato il principio della sussidiarietà e che ai Cantoni sia lasciato il margine di manovra più ampio possibile.
- Le organizzazioni linguistiche e per la comprensione – caf, FH, FoBil, FPI, HL, OLSI, PGI – sono sostanzialmente favorevoli a un intervento della Confederazione per l'armonizzazione dell'insegnamento delle lingue e a garanzia dell'insegnamento di una seconda lingua nazionale dalle elementari alla fine della scuola dell'obbligo. Gli argomenti addotti sono in generale che il plurilinguismo e la comprensione reciproca sono caratteristiche e valori essenziali della Svizzera e che i Cantoni non sono finora riusciti ad armonizzare l'insegnamento delle lingue.
- FH, FPI e HL preferirebbero che i Cantoni, sotto l'egida della CDPE, attuassero da soli la Strategia linguistica da loro stessi adottata nel 2004. Secondo questi enti, i Cantoni sono responsabili di adempiere il loro mandato costituzionale e attuare la propria strategia con la necessaria convinzione, impegnandosi così per la comprensione reciproca tra le comunità linguistiche. Ritengono però giustificato un intervento della Confederazione in virtù dell'articolo 62 Cost., qualora i Cantoni non riuscissero a concordare un'armonizzazione dell'insegnamento delle lingue.
- Le organizzazioni linguistiche della Svizzera italiana – FPI, OLSI, PGI – deplorano che nell'attuale dibattito l'italiano (e il romancio) non siano praticamente considerati e chiedono l'introduzione nella legislazione federale di una disposizione ai sensi dell'articolo 4 capoverso 2 del Concordato HarmoS che prescriva il dovere, per la scuola dell'obbligo, di offrire corsi facoltativi di una terza lingua nazionale. Prediligono pertanto la variante 2 e ne chiedono l'integrazione con l'articolo 4 capoverso 2 del Concordato HarmoS (cfr. argomenti al n. 6.1).
- Le associazioni che rappresentano gli insegnanti e i rettori – LCH, SER, ssp e VSL – attribuiscono grande importanza all'armonizzazione dell'insegnamento delle lingue, alla priorità delle lingue nazionali e alla comprensione reciproca tra le regioni linguistiche. Secondo loro, nella Svizzera tedesca l'armonizzazione dell'insegnamento delle lingue straniere altro non è che una sorta di raffazzonato collage. Per questo ritengono per principio giustificato un intervento della Confederazione a tutela dell'insegnamento delle lingue nazionali nella scuola dell'obbligo e a garanzia dell'armonizzazione dell'educazione.
- ssp e VSL segnalano tuttavia che la Confederazione dovrebbe intervenire soltanto con prudenza nella sovranità dei Cantoni in materia di educazione e si esprimono perciò per la variante 3 (cfr. tabella sinottica e argomenti al n. 5). Sottolineano inoltre che al processo di armonizzazione andrebbe concesso abbastanza tempo, in modo da permettere alla CDPE di ottenere la necessaria armonizzazione dell'insegnamento delle lingue.

Le seguenti organizzazioni e associazioni esprimono riserve su una modifica della L Ling o la respingono:

APEPS, ch, CLACESO, KSV AI

- APEPS e CLACESO ritengono che la Confederazione dovrebbe intervenire in settori di competenza dei Cantoni soltanto in caso di estrema necessità. Secondo queste due organizzazioni, è ancora presto per dire se i Cantoni, nel quadro della CDPE, potranno riuscire o meno ad armonizzare in tempo utile l'insegnamento delle lingue conformemente alle disposizioni costituzionali.

- ch e KSV AI respingono qualsiasi ingerenza della Confederazione nella sovranità dei Cantoni in materia di insegnamento scolastico delle lingue. Secondo loro, un intervento federale sarebbe pericoloso per la coesione, in quanto comporterebbe il rischio di una spaccatura del Paese in caso di votazione. A loro parere, inoltre, non vi sarebbe alcuna base costituzionale per un tale intervento. Le modalità dell'armonizzazione degli obiettivi dei diversi livelli di istruzione andrebbero pertanto lasciate alla competenza dei Cantoni.

5 Varianti preferite e argomenti

	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Cantoni		CIIP, GE, NE, OW, SH, TI, VD	GR, JU, NW, SZ
Partiti politici		PS, Verdi	PBD, PLR, PPD, pvl
Associazioni dell'economia		hotellerie, TVS	CP, UPS, USAM, USC, USS
Associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna		SAB	UCS
Cerchie e organizzazioni interessate		APEPS, ASSMS, caf, FoBil, HL, OLSI, PGI	CLACESO, FH, IdP, LCH, S&E, SER, ssp, VSL

42 dei 63 partecipanti alla consultazione si esprimono sulle tre varianti proposte: 20 prediligono la variante 2 e 22 la variante 3. La maggioranza dei Cantoni espressi in merito è per la variante 2, mentre la maggioranza dei partiti, delle associazioni dell'economia e delle organizzazioni e associazioni interessate espressi in merito per la variante 3; la variante 1 non raccoglie invece alcun consenso.

I principali argomenti contro la variante 1 sono:

- La variante 1 non è conforme alla Strategia linguistica adottata congiuntamente dai Cantoni e non tiene conto della situazione particolare dei Cantoni TI e GR. Non è necessario fissare a livello federale in quale anno di scuola deve iniziare l'insegnamento della prima lingua straniera. Inoltre la variante lascia aperto quando deve essere introdotto l'insegnamento di una seconda lingua straniera (inglese). Sarebbe pertanto possibile iniziare con la seconda lingua nazionale soltanto nel livello secondario I. In questo modo sarebbe indirettamente ammesso l'insegnamento di una sola lingua straniera nella scuola elementare. Il disciplinamento proposto potrebbe pertanto costituire un passo indietro negli sforzi di armonizzazione.

Gli argomenti a favore della variante 2 sono:

- La variante 2 è conforme alle raccomandazioni della CDPE e alla Strategia linguistica adottata congiuntamente e all'unanimità dai Cantoni nel 2004. Inoltre corrisponde al modello della CDPE nel frattempo attuato dalla maggior parte dei Cantoni (modello 3/5). Questa variante permetterebbe ai Cantoni di mantenere le modalità attuali dell'insegnamento delle lingue.
- Il modello 3/5 si è rilevato valido: modificarlo comporterebbe elevati costi per i Cantoni (strumenti didattici, formazione continua dei docenti). Nel caso di un intervento della Confederazione, la nuova regolamentazione dovrebbe essere chiara e ricalcare il modello della CDPE.
- La variante 2 è la più idonea per realizzare a livello nazionale un'armonizzazione vera e propria che permetta di acquisire, in una seconda lingua nazionale e in inglese, un livello di competenza equivalente. Formulando chiaramente il momento a partire dal quale introdurre l'insegnamento delle lingue straniere e stabilendo i livelli di competenza che devono essere raggiunti, questa variante è la più idonea anche per evitare che singoli Cantoni si discostino dai principi della strategia.
- La variante 2 tiene conto della situazione particolare dei Cantoni TI e GR.

Gli argomenti addotti contro la variante 2 sono:

- La variante 2 prescrive con troppa precisione l'impostazione dell'insegnamento delle lingue straniere e limita in misura eccessiva le competenze dei Cantoni. Questi ultimi dovrebbero poter stabilire autonomamente quando iniziare con l'insegnamento delle lingue straniere.
- La variante 2 non garantisce un insegnamento continuo della seconda lingua nazionale dalla scuola elementare fino al termine della scuola dell'obbligo. Sarebbe inoltre un errore introdurre nella LLing affermazioni riguardanti l'inglese.

Gli argomenti a favore della variante 3 sono:

- La variante 3 garantisce nella maniera più chiara ed evidente la posizione della seconda lingua nazionale dalla scuola elementare fino alla fine dell'obbligatorietà scolastica e riprende la soluzione scelta dai Cantoni nell'articolo 4 del Concordato HarmoS.
- La variante 3 tiene conto del principio di sussidiarietà. Rispetto alle altre, interviene il meno possibile nella competenza dei Cantoni e accorda loro il maggior margine di manovra possibile poiché non stabilisce né quale deve essere la prima lingua straniera insegnata a scuola, né l'ordine in cui devono essere insegnate le lingue straniere né a partire da quale anno di scuola.

Gli argomenti contro la variante 3 sono:

- La variante 3 va meno lontano del compromesso HarmoS e non prescrive la necessità di raggiungere competenze equivalenti in entrambe le lingue straniere. Indebolisce pertanto gli sforzi di armonizzazione.
- La variante 3 manca di concretezza nella definizione del momento in cui iniziare l'insegnamento delle lingue straniere e non si esprime sui livelli di competenza da raggiungere. Inoltre non tiene sufficientemente conto della situazione particolare dei Cantoni TI e GR.

6 Ulteriori considerazioni

In singoli pareri sono espresse ulteriori considerazioni sullo sviluppo dell'insegnamento delle lingue nella scuola dell'obbligo. Le principali sono riassunte qui di seguito:

6.1 Posizione della terza lingua nazionale

Alcuni partecipanti alla consultazione si esprimono sulla posizione della terza lingua nazionale. La CIIP e il Cantone TI sottolineano con rammarico che la lingua italiana non viene praticamente mai menzionata nel dibattito sulle lingue. Il Cantone TI rileva inoltre che attualmente non tutti i Cantoni osservano il principio dell'articolo 4 capoverso 2 del Concordato HarmoS in base al quale, durante la scuola obbligatoria, deve essere proposta un'offerta di corsi facoltativi di una terza lingua nazionale. Il Cantone TI chiede un'integrazione in tal senso della LLing. A suo avviso così facendo si conferirebbe un maggiore peso a questo principio. Le organizzazioni linguistiche della Svizzera italiana – FPI, OLSI, PGI – condividono questa richiesta.

Secondo il Cantone GR, per rafforzare le due lingue minoritarie italiano e romancio, dovrebbe essere proposto – in deroga al Concordato HarmoS – l'insegnamento facoltativo di una terza lingua nazionale a tutti gli allievi del livello secondario I.

6.2 Ulteriori misure per rafforzare l'insegnamento delle lingue

Numerosi partecipanti alla consultazione non mancano di sottolineare che ci sono ulteriori possibilità, oltre al disciplinamento proposto delle condizioni quadro, per rafforzare l'insegnamento delle lingue.

CIIP, BL, FR, SG, TG, VD; caf, CLACESO, PPD, pvl, ssp, USS, VSL

L'azione combinata di diverse misure permetterebbe di migliorare sensibilmente l'insegnamento delle lingue nazionali. Tra queste rientrano:

- un'organizzazione più flessibile dell'insegnamento delle lingue a scuola;
- lo sviluppo della didattica e di strumenti d'insegnamento adeguati;
- l'integrazione delle lingue della migrazione nell'insegnamento delle lingue;
- la formazione e la formazione continua degli insegnanti;
- l'ampliamento delle possibilità di scambio e di immersione linguistica;
- il miglioramento della dotazione oraria;
- la ricerca sui metodi d'insegnamento.

La LLing deve definire meglio il quadro del sostegno che la Confederazione deve fornire a questi diversi miglioramenti. Il caf deplora in questo contesto la riduzione, a suo parere controproducente, degli aiuti finanziari per i Cantoni plurilingui decisa dal Consiglio federale.

Soprattutto gli scambi scolastici offrono grandi potenzialità non soltanto per l'apprendimento delle lingue, ma anche per la promozione della comprensione reciproca tra le regioni linguistiche. I Cantoni SG e TG, la CLACESO, il PPD e la VSL vedrebbero di buon occhio ulteriori sforzi per promuovere le attività interlinguistiche.

Secondo il PPD, il pvl e l'UDC, nella vita sociale e politica quotidiana la comprensione reciproca delle comunità linguistiche è molto più importante della revisione della LLing.

7 Allegato

7.1 Elenco dei partecipanti alla consultazione con abbreviazione

Cantoni

Cantone di Zurigo	ZH
Cantone di Berna	BE
Cantone di Lucerna	LU
Cantone di Uri	UR
Cantone di Svitto	SZ
Cantone di Obvaldo	OW
Cantone di Nidvaldo	NW
Cantone di Glarona	GL
Cantone di Zugo	ZG
Cantone di Friburgo	FR
Cantone di Soletta	SO
Cantone di Basilea Città	BS
Cantone di Basilea Campagna	BL
Cantone di Sciaffusa	SH
Cantone di Appenzello Esterno	AR
Cantone di Appenzello Interno	AI
Cantone di San Gallo	SG
Cantone dei Grigioni	GR
Cantone di Argovia	AG
Cantone di Turgovia	TG
Cantone Ticino	TI
Cantone di Vaud	VD
Cantone del Vallese	VS
Cantone di Neuchâtel	NE
Cantone di Ginevra	GE
Cantone del Giura	JU

Conferenza intercantonale

Conferenza intercantonale dell'istruzione pubblica della Svizzera romanda e del Ticino	CIIP
--	------

Partiti politici

Partito borghese-democratico svizzero	PBD
Partito ecologista svizzero	Verdi
Partito popolare democratico svizzero	PPD
Partito socialista svizzero	PS
Partito verde liberale svizzero	pvl
PLR.I Liberali Radicali	PLR
Unione democratica di centro svizzera (inclusa l'UDC SG)	UDC
Unione democratica federale svizzera (inclusa l'UDF SG)	UDF

Associazioni mantello dell'economia

Centre Patronal	CP
Economiesuisse	economiesuisse
Hotelleriesuisse	hotellerie
Travail.Suisse	TVS
Unione padronale svizzera	UPS

Unione sindacale svizzera	USS
Unione svizzera dei contadini	USC
Unione svizzera delle arti e mestieri	USAM

Associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

Gruppo svizzero per le regioni di montagna	SAB
Unione delle città svizzere	UCS

Cerchie e organizzazioni interessate

Accademia svizzera di scienze umane e sociali	ASSMS
Associazione per la promozione dell'insegnamento plurilingue in Svizzera	APEPS
Conférence latine des chefs d'établissement de la scolarité obligatoire	CLACESO
Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne	caf
Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz	LCH
Fondazione per la collaborazione confederale	ch
Forum del bilinguismo	FoBil
Forum Helveticum	FH
Forum per l'italiano	FPI
Helvetia Latina	HL
Istituto di plurilinguismo	IdP
Komitee für eine starke Volksschule Appenzell Innerrhoden	KSV AI
Osservatorio linguistico della Svizzera italiana	OLSI
Pro Grigioni Italiano	PGI
Schule und Elternhaus Schweiz	S&E
Sindacato svizzero dei servizi pubblici e sociosanitari	ssp
Syndicat des enseignants romands	SER
Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Schweiz	VSL

7.2 Elenco delle abbreviazioni

AG	Cantone di Argovia
AI	Cantone di Appenzello Interno
APEPS	Associazione per la promozione dell'insegnamento plurilingue in Svizzera
AR	Cantone di Appenzello Esterno
ASSMS	Accademia svizzera di scienze umane e sociali
BE	Cantone di Berna
BL	Cantone di Basilea Campagna
BS	Cantone di Basilea Città
caf	Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
ch	Fondazione per la collaborazione confederale
CIIP	Conferenza intercantonale dell'istruzione pubblica della Svizzera romanda e del Ticino
CLACESO	Conférence latine des chefs d'établissement de la scolarité obligatoire
CP	Centre Patronal
economie-suisse	Economiesuisse
FH	Forum Helveticum
FoBil	Forum del bilinguismo
FPI	Forum per l'italiano
FR	Cantone di Friburgo
GE	Cantone di Ginevra

GL	Cantone di Glarona
GR	Cantone dei Grigioni
HL	Helvetia Latina
hotellerie	Hotelleriesuisse
IdP	Istituto di plurilinguismo
JU	Cantone del Giura
KSV AI	Komitee für eine starke Volksschule Appenzell Innerrhoden
LCH	Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz
LU	Cantone di Lucerna
NE	Cantone di Neuchâtel
NW	Cantone di Nidvaldo
OLSI	Osservatorio linguistico della Svizzera italiana
OW	Cantone di Obvaldo
PBD	Partito borghese-democratico svizzero
PEV	Partito evangelico svizzero
PGI	Pro Grigioni Italiano
PLR	PLR.I Liberali Radicali
PPD	Partito popolare democratico svizzero
PS	Partito socialista svizzero
pvl	Partito verde liberale svizzero
S&E	Schule und Elternhaus Schweiz
SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna
SER	Syndicat des enseignants romands
SG	Cantone di San Gallo
SH	Cantone di Sciaffusa
SO	Cantone di Soletta
ssp	Sindacato svizzero dei servizi pubblici e sociosanitari
SZ	Cantone di Svitto
TG	Cantone di Turgovia
TI	Cantone Ticino
TVS	Travail.Suisse
UCS	Unione delle città svizzere
UDC	Unione democratica di centro svizzera
UDC SG	Unione democratica di centro San Gallo
UDF	Unione democratica federale svizzera
UDF SG	Unione democratica federale San Gallo
UPS	Unione padronale svizzera
UR	Cantone di Uri
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
USC	Unione svizzera dei contadini
USS	Unione sindacale svizzera
Verdi	Partito ecologista svizzero
VD	Cantone di Vaud
VS	Cantone del Vallese
VSL	Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Schweiz
ZG	Cantone di Zugo
ZH	Cantone di Zurigo