

# Rapporto di minoranza

numero

**6098 R2**

data

9 febbraio 2009

Dipartimento

EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT

Concerne

## **della Commissione speciale scolastica sul messaggio 19 agosto 2008 concernente l'adesione del Cantone Ticino all'Accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (Concordato HarmoS)**

### **1. INTRODUZIONE**

Il cosiddetto "Accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria", definito "Concordato HarmoS", viene spacciato da alcuni anni a questa parte come la cornucopia delle meraviglie per quanto riguarda il sistema scolastico sul territorio svizzero. HarmoS venne elaborato in seno alla "Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione" (CDPE), vale a dire dai titolari dei 26 Dipartimenti cantonali dell'educazione pubblica.

Riteniamo a tal proposito che, nonostante la legittimità democratica di questi esponenti politici, il fatto di essere membri di esecutivi non legittima il loro operato in maniera completa. Il loro mandato istituzionale dovrebbe limitarsi a quello che viene definito come potere esecutivo. La facoltà dunque di applicare le leggi. Per questa ragione, quindi, questo Concordato viene giustamente, ma tardivamente sottoposto ai Parlamenti cantonali.

### **2. ARMONIZZAZIONE FEDERALE**

Il nuovo testo dell'art. 62 della Costituzione federale è stato approvato in votazione popolare il 21 maggio 2006. La revisione costituzionale è stata approvata con una larga maggioranza in quasi tutti i Cantoni, questo anche perché, come giustamente fa notare il rapporto di maggioranza, la discussione sugli aspetti problematici dell'armonizzazione è stata rimandata. Ci si limitò dunque agli aspetti generici ed istituzionali. Gli aspetti problematici si manifestano ora e in tutta la loro forza a livello cantonale.

È da notarsi il fatto che non sarebbe la prima volta che un articolo costituzionale pieno di buone intenzioni, ma troppo vago e problematico, rimanga solo sulla carta e non venga mai applicato. Esempio recente è la possibilità dell'iniziativa legislativa federale. Possibilità auspicata a livello costituzionale, ma mai applicata realmente. Tanto che si sta pensando di togliere questa norma dal quadro costituzionale.

### **3. LA SITUAZIONE NEGLI ALTRI CANTONI**

Analizziamo dunque cosa sta succedendo intorno a noi riguardo ad HarmoS. I Cantoni di Sciaffusa, Glarona, Vaud, Giura, Neuchâtel e Vallese hanno approvato, tramite i loro Parlamenti, l'adesione ad HarmoS. Il 30 novembre 2008, inoltre, i cittadini di Zurigo hanno approvato in votazione popolare questo Concordato. Fino a qui nessun problema, tuttavia, in molti altri Cantoni le cose per i fautori di HarmoS si sono complicate.

SG: la votazione su Harmos nel Canton San Gallo avvenuta il 30 novembre 2008 è oggetto di un ricorso sul diritto di voto e per questa ragione la decisione non è ancora cresciuta in giudicato.

BE: il referendum contro HarmoS è riuscito il 5 gennaio 2009. La popolazione di Berna sarà dunque chiamata ad esprimersi.

LU: a Lucerna il 61,4% della popolazione ha respinto HarmoS nella votazione popolare del 28 novembre 2008.

TG: anche il Canton Turgovia ha respinto Harmos con il 51,6% dei voti.

GR: il Canton Grigioni, Cantone a noi confinante e con cui condividiamo la presenza della lingua e della cultura italiana ha respinto Harmos con il 56,7% dei voti.

NW: nella votazione dell'8 febbraio 2009 Nidwaldo ha votato contro Harmos con una percentuale del 62,3%.

In totale dunque sono avvenute 6 votazioni popolari su HarmoS: Zurigo, San Gallo, Lucerna, Turgovia, Nidwaldo e Grigioni. Di queste 6 votazioni, un solo Cantone ha accettato definitivamente HarmoS, mentre in altre 4 votazioni la popolazione ha bocciato il Concordato. La votazione di San Gallo è tutt'ora oggetto di un ricorso. Oggettivamente questo non è un bottino entusiasmante per i fautori di HarmoS.

Come noto, il Concordato entra in vigore se almeno 10 Cantoni vi hanno aderito (HarmoS art. 16). Quest'obiettivo non è ancora stato raggiunto, nonostante il lavoro dei direttori cantonali. Lavoro che si sta protraendo ormai da molti anni.

La popolazione di molti Cantoni ha votato contro l'armonizzazione del sistema scolastico per diversi motivi. In particolare HarmoS porta un appiattimento delle peculiarità dei sistemi scolastici cantonali. Queste particolarità storiche ed educative sono basate sulle esigenze e sui pregi di ogni singolo Cantone e di ogni singolo sistema scolastico.

#### **4. IL CONCORDATO HARMOS**

Analizziamo, dunque, il dispositivo di questo Concordato per cercare di capire quali possano essere gli aspetti positivi dell'adesione del Ticino ad HarmoS.

##### **4.1 Scopo e principi dell'accordo (art. 1 - 2 HarmoS)**

Obiettivo fondamentale dovrebbe essere quello di salvaguardare la diversità delle culture nella Svizzera plurilingue. Questo è un obiettivo nobile. Dobbiamo, però, constatare che il Canton Grigioni ha già detto di no ad HarmoS. Quale Cantone, più del Canton Grigioni, è emblema storico e concreto di questa diversità culturale?

In questo contesto ci auguriamo che questo Parlamento non voglia approvare un Concordato, con la consapevolezza del fatto che il Canton Grigioni ha già rifiutato in votazione popolare l'adesione allo stesso.

Per il Ticino approvare Harmos sarebbe come scavare un fossato tra noi e i cugini grigionesi. Approvando questo Concordato spaccheremmo in due la Svizzera italiana.

##### **4.2 Obiettivi della scuola obbligatoria (art. 3 - 6 HarmoS)**

L'art. 3 HarmoS riguarda la formazione di base. Tutte le allieve e tutti gli allievi acquisiscono e sviluppano le conoscenze e le competenze fondamentali, nonché l'identità culturale. Si sta, dunque, parlando di un'unica identità culturale declinata al singolare. In un contesto

globale, nel quale sono necessari la salvaguardia della propria identità culturale e il riconoscimento delle identità culturali altrui, per arricchirsi in un reciproco scambio, è impensabile il parlare di una singola identità culturale da acquisire nel solo contesto scolastico. Quest'articolo oltre ad essere vago ed inutile, potrebbe porre, se interpretato in maniera rigida, dei seri problemi di integrazione ed interazione culturale all'interno della scuola.

L'art. 4 HarmoS riguarda l'insegnamento delle lingue. Il Canton Grigioni e il Canton Ticino possono derogare alla presente norma per quanto concerne gli anni di scolarità stabiliti per l'introduzione delle due lingue straniere. In sintesi, quest'articolo è superfluo per il Canton Ticino.

Il Canton Ticino, inoltre, ha da sempre espresso il desiderio che l'insegnamento della lingua italiana venga rafforzato negli altri Cantoni svizzeri. Il Concordato HarmoS non prevede nessun obbligo in questo senso.

L'art. 5 HarmoS riguarda la scolarizzazione. Questo è sicuramente l'articolo più controverso: forse perché è l'unico che potrebbe prevedere per il Ticino un drastico cambiamento fin da subito. L'obbligo scolastico inizierebbe con HarmoS a 4 anni.

Per i bambini di 3 anni, e per quelli di 4 anni nati dopo il 31 luglio, verrebbe mantenuta la possibilità di frequentare la scuola dell'infanzia facoltativa.

Il rapporto di maggioranza spiega in maniera molto chiara che i bambini di 3 anni verrebbero, però, a trovarsi in una situazione anomala: la Legge sulle famiglie prevede da una parte il sostegno ai nidi d'infanzia e ad altre attività per i bambini fino a 3 anni. L'obbligo scolastico riguarda i bambini dai 4 anni, ma con la data di riferimento del 31 luglio. Ci sarebbe dunque un buco di un anno.

Inoltre, nei Cantoni dove buona parte della popolazione può e vuole concedersi la possibilità di tener i propri figli in casa il più a lungo possibile, è chiaro il fatto che l'inizio della scuola dell'obbligo a 4 anni sia un problema fortemente sentito. La popolazione di molti Cantoni non capisce perché i direttori non vogliano lasciare questa libertà di scelta alle famiglie.

Se un genitore ha la possibilità di curare ed educare proprio figlio anche fino all'età di 5 anni, non vediamo perché lo Stato obblighi questi bambini ad andare per forza alla scuola dell'infanzia. In Ticino, la possibilità di tenere proprio figlio in casa è meno diffusa: questo perché molti genitori sono obbligati ad avere un doppio reddito per mantenersi. Prendiamo atto con stupore del fatto che i relatori di maggioranza giudicano, in maniera implicita, questa situazione come positiva.

Altro punto preoccupante riguarda il giorno di riferimento. Il giorno di riferimento sarà fissato a causa di HarmoS al 31 luglio e non più al 31 dicembre. Non capiamo assolutamente come venga giustificato alla popolazione ticinese questo spostamento. La data del 31 dicembre è sempre stata la data di riferimento per il sistema scolastico.

Tutti i ragazzi nati nello stesso anno solare frequentano e hanno sempre frequentato la stessa classe. Il cambiamento dal 31 dicembre al 31 luglio causerà notevole confusione pratica e burocratica. La possibilità che vengano concesse delle deroghe a tali date di riferimento, sulla base di non meglio precisate motivazioni, è del tutto aleatoria.

L'art. 6 riguarda la durata dei gradi scolastici. Il Concordato HarmoS concede per quanto riguarda la scuola media di 4 anni un'eccezione al Canton Ticino. Anche quest'articolo è, dunque, assolutamente superfluo per il nostro Cantone.

### **4.3 Strumenti di sviluppo del sistema e assicurazione della qualità (art. 7 - 10 HarmoS)**

L'art. 7 riguarda gli standard nazionali di formazione. Questo tema ha sollevato forti perplessità nella discussione su HarmoS. La valutazione su scala nazionale di questi standard verrà effettuata dalla CDPE. Ratificando il Concordato HarmoS i Cantoni si impegnano dunque a fare in modo che i loro allievi raggiungano gli standard fissati.

In quale modo il Ticino possa influire sulla definizione di questi standard nazionali di formazione e in quale modo la Svizzera Italiana possa essere rappresentata in maniera sufficiente nella definizione di questi standard, vista la non adesione ad HarmoS da parte del Canton Grigioni, è ancora molto dubbio.

Quest'articolo pone, inoltre, nella definizione degli standard due problemi fondamentali. Il primo riguarda la definizione a livello pedagogico e didattico di degli standard stessi; il secondo problema riguarda la rappresentanza della Svizzera di cultura italiana all'interno della CDPE.

L'art. 8 riguarda i piani di studio, i mezzi d'insegnamento e gli strumenti di valutazione. Come giustamente fa notare il rapporto di maggioranza non è assolutamente chiaro che cosa significhi quest'articolo per l'area linguistica italiana.

Ricordiamo, a questo proposito, che il Canton Grigioni ha bocciato il Concordato HarmoS. Tuttavia il Consiglio di Stato e il rapporto di maggioranza intendono aumentare la collaborazione in ambito scolastico con il Canton Grigioni approvando proprio il Concordato HarmoS, che nel Canton Grigioni non entrerà mai in vigore.

Queste valutazioni possono essere comodamente applicate anche all'analisi degli articoli 9 e 10 in merito ai "portfolia" delle allieve e degli allievi e in merito al monitoraggio del sistema educativo.

### **4.4 Struttura della giornata di scuola (art. 11 HarmoS)**

L'art. 11 affronta la questione dei blocchi orari e delle strutture diurne. Anche quest'articolo non è previsto nessun tipo di miglioramento per la situazione del nostro sistema scolastico.

### **4.5 Disposizioni finali (art. 12 - 17 HarmoS)**

Negli articoli finali sono contenute le disposizioni giuridiche rilevanti per l'entrata in vigore del Concordato. Nella discussione commissionale è emerso il dubbio riguardo alla possibilità di obbligare anche i Cantoni contrari ad HarmoS ad aderirvi; questo nel caso che almeno 10 Cantoni avessero approvato il Concordato. Tale possibilità è da negarsi assolutamente. Innanzi tutto siamo ancora lontani dall'approvazione di HarmoS da parte di 10 Cantoni e quindi siamo lontani dalla sua entrata in vigore, e inoltre anche se 10 Cantoni aderissero al Concordato, lo stesso entrerebbe, logicamente, in vigore, logicamente, solo in questi Cantoni.

Come giustamente fa notare il rapporto di maggioranza un obbligo generale, imposto dalla Confederazione giusta l'art. 48a della Costituzione federale, è al momento politicamente improponibile. In tal caso il numero di Cantoni minimo da raggiungere sarebbe di 18. Visto il "no" in votazione popolare di 4 Cantoni su 6 è improbabile che tale limite venga raggiunto.

## 5. CONCLUSIONI

Facciamo notare che se la Confederazione, nonostante gli scarsi risultati elettorali di questo Concordato, giudica ancora prioritaria l'armonizzazione unilaterale e complessiva del sistema scolastico svizzero, allora la strada da seguirsi sarebbe semmai un'altra rispetto alla formula del Concordato intercantonale.

I sistemi fiscali cantonali sono stati armonizzati per tramite di una legge federale di armonizzazione. La legge di armonizzazione traccia le "linee-guida base" da seguirsi in ambito di fiscalità cantonale. Questo sistema ha portato alcuni miglioramenti nella permeabilità tra i diversi sistemi fiscali cantonali.

La possibilità di una legge quadro da applicare poi nei diversi sistemi scolastici cantonali potrebbe raggiungere meglio lo scopo di un'armonizzazione scolastica minima.

Alla luce del ben scarso consenso intorno ad HarmoS, viene da pensare che non tutta l'attenzione necessaria sia stata dedicata a questo documento e alle sue conseguenze politiche e pratiche. Anzi, viene da pensare che, prima di accordarsi su punti delicati della politica scolastica, si sarebbero dovuti interpellare i Parlamenti.

Sarebbe auspicabile, dunque, che la Confederazione legiferi sugli aspetti di sua competenza e che il sistema scolastico rimanga di competenza cantonale. Tuttavia, se la Confederazione volesse armonizzare alcuni aspetti del sistema scolastico svizzero, il sistema migliore sarebbe quello di una legge federale di armonizzazione, che toccasse solo i punti di interesse nazionale.

Alla luce del "No" ad HarmoS venuto dal Canton Grigioni, con il quale costituiamo e rappresentiamo le minoranze linguistiche all'interno della Svizzera, sarebbe un atto poco lungimirante per il Canton Ticino l'approvare HarmoS.

Invitiamo dunque questo Parlamento a non approvare l'adesione del Canton Ticino al Concordato HarmoS.

Per la minoranza della Commissione speciale scolastica:

Boris Bignasca, relatore  
Chiesa - Salvadè