



EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
Conferenza svizra dals directurs chantunals da l'educaziun publica

| BILANCIO 2015

Armonizzazione degli elementi fondamentali fissati nella
Costituzione (art. 62 cpv. 4 Cost.) per la scuola obbligatoria

18 giugno 2015

Generalsekretariat | Secrétariat général

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, CH-3000 Bern 7 | T: +41 (0)31 309 51 11, F: +41 (0)31 309 51 50, www.edk.ch, edk@edk.ch

IDES Informationszentrum | Centre d'information | T: +41 (0)31 309 51 00, F: +41 (0)31 309 51 10, ides@edk.ch

Indice

Introduzione	3
1 Mandato	4
2 Considerazioni di natura concettuale sull'attuazione del mandato costituzionale	5
3 Concretizzazione del mandato costituzionale	7
3.1 Armonizzazione strutturale	7
3.1.1 Scolarizzazione	7
3.1.2 Durata delle fasi della formazione	8
3.2 Armonizzazione degli obiettivi	8
3.2.1 Formazione di base	8
3.2.2 Obiettivi formativi nazionali (standard di formazione)	9
3.2.3 Strumenti armonizzati: piani di studio, mezzi d'insegnamento, strumenti di valutazione	10
3.2.4 Insegnamento delle lingue	10
4 Bilancio 2015: stato dell'armonizzazione degli elementi fondamentali fissati nella Costituzione (art. 62 cpv. 4 Cost.)	11
4.1 Armonizzazione dell'età d'inizio della scolarità, della scuola dell'obbligo e della durata delle fasi della formazione (armonizzazione delle strutture)	12
4.1.1 Descrizione del sistema	12
4.1.2 Durata delle fasi della formazione: scuola dell'infanzia obbligatoria e grado elementare	13
4.1.3 Durata delle fasi della formazione: grado secondario I	15
4.1.4 Età d'inizio della scolarità e giorno di riferimento	16
4.1.5 Sintesi	18
4.2 Armonizzazione degli obiettivi delle fasi della formazione e del passaggio dall'una all'altra (armonizzazione degli obiettivi)	19
4.2.1 Obiettivi formativi nazionali e loro valutazione	19
4.2.2 Armonizzazione dei piani di studio a livello di regione linguistica	20
4.2.3 Elementi fondamentali per l'insegnamento delle lingue	21
5 Valutazione	25

Introduzione

I direttori cantonali della pubblica educazione s'impegnano per la qualità, la permeabilità, le pari opportunità e la mobilità nel sistema educativo svizzero. Al centro del loro lavoro stanno gli allievi e gli studenti: tutti i bambini, gli adolescenti e i giovani adulti del nostro Paese devono poter beneficiare di un'educazione e di una formazione di qualità che diano loro i mezzi di realizzarsi pienamente nella loro vita d'adulto. Una scuola pubblica di alto livello qualitativo e moderna dev'essere armonizzata in aspetti importanti e deve garantire che gli allievi non siano ostacolati nel loro percorso formativo dall'organizzazione decentrale del sistema dell'istruzione.

Dal 2006 i Cantoni sono tenuti dalla Costituzione federale (Cost.) a provvedere, collaborando tra loro e con la Confederazione, a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero (art. 61a cpv. 1 Cost.). Se gli sforzi di coordinamento non sfociano in un'armonizzazione del settore scolastico per quanto riguarda l'età d'inizio della scolarità e la scuola dell'obbligo, la durata e gli obiettivi delle fasi della formazione e il passaggio dall'una all'altra fase, nonché il riconoscimento dei diplomi, la Confederazione emana le norme necessarie (art. 62 cpv. 4 Cost.).

Il presente rapporto fa per la prima volta un bilancio dell'armonizzazione degli elementi fondamentali fissati dalla Costituzione nel campo della scuola obbligatoria dal punto di vista della collaborazione intercantonale.

I Cantoni hanno scelto di precisare mediante un accordo come debbano essere definiti tali elementi fondamentali, affinché conducano all'auspicata armonizzazione tra i sistemi scolastici cantonali. L'Accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (Concordato HarmoS), approvato all'unanimità dalla CDPE in qualità di autorità del Concordato scolastico il 14 giugno 2007, è entrato in vigore il 1° agosto 2009 ed attualmente riunisce 15 Cantoni; ad oggi non hanno ancora aderito 11 Cantoni, in 7 di essi l'adesione è stata respinta mediante referendum. L'obbligo costituzionale di armonizzare sussiste però per tutti i Cantoni e di *questo* tratta il bilancio. Non si tratta quindi di un bilancio del Concordato HarmoS. Se esso, stabilendo blocchi orari e strutture diurne, va oltre il mandato costituzionale, le sue disposizioni ai fini del bilancio sono irrilevanti. Né si tratta di assoggettare a posteriori al Concordato HarmoS anche i Cantoni che non vi hanno aderito. Per essi il Concordato non ha effetti diretti. Nondimeno, come detto, il bilancio sull'armonizzazione degli elementi fondamentali fissati nella Costituzione, per i quali sono state individuate soluzioni che raccolgono il consenso della maggioranza dei Cantoni nel quadro del processo HarmoS, concerne tutti i Cantoni. Il rapporto mostra come anche i Cantoni non aderenti al Concordato partecipino all'armonizzazione, sancita dalla Costituzione. Per qualche elemento fondamentale sussistono certamente ancora degli scostamenti a livello giuridico e delle differenze sistemiche rispetto alle soluzioni adottate con HarmoS. Ciò che conta però è che il bilancio evidenzia il raggiungimento, in un lasso di tempo breve, di un'armonizzazione complessivamente molto avanzata degli elementi fondamentali previsti dalla Costituzione da parte dei Cantoni.

1 Mandato

Il 21 maggio 2006, l'86 % degli aventi diritto al voto e tutti i Cantoni hanno accettato la revisione degli articoli in materia di formazione della Costituzione federale. Da allora la Confederazione e i Cantoni, nell'ambito delle rispettive competenze, che restano inalterate, sono tenuti a provvedere alla qualità e alla permeabilità nello spazio formativo svizzero; collaborano (e ciò significa per i Cantoni: tra loro e con la Confederazione), devono coordinare i propri sforzi e garantire la collaborazione mediante organi e misure comuni (art. 61a Cost.). In base all'articolo 62 capoverso 4¹ dei nuovi articoli sulla formazione della Costituzione federale, i Cantoni devono garantire attraverso il coordinamento un'armonizzazione a livello nazionale del settore scolastico per quanto riguarda gli elementi fondamentali – l'età d'inizio della scolarità e la scuola dell'obbligo, la durata e gli obiettivi delle fasi della formazione, il passaggio dall'una all'altra fase e il riconoscimento dei diplomi – rispettando nello stesso tempo anche l'articolo sulle lingue (art. 70 cpv. 3 Cost.) e l'articolo 15 della Legge federale del 5 ottobre 2007 sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (Legge sulle lingue, LLing). Qualora essi non raggiungano tale armonizzazione, la Confederazione può emanare le relative norme in base ad una competenza legislativa sussidiaria.

1 Art. 62 cpv. 4 Cost.: «Se gli sforzi di coordinamento non sfociano in un'armonizzazione del settore scolastico per quanto riguarda l'età d'inizio della scolarità e la scuola dell'obbligo, la durata e gli obiettivi delle fasi della formazione e il passaggio dall'una all'altra fase, nonché il riconoscimento dei diplomi, la Confederazione emana le norme necessarie.» Si veda inoltre Bernhard Ehrenzeller et al. Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar. St. Gallen: Dike/Schulhess 2014 (commento all'art. 62, §§ 57–67).

2 Considerazioni di natura concettuale sull'attuazione del mandato costituzionale

Dal cosa al come

La Costituzione federale assegna ai Cantoni e alla Confederazione un compito generale di coordinamento per il settore della formazione (art. 61a) e cita anche alcuni elementi fondamentali del sistema educativo che devono essere obbligatoriamente armonizzati, segnatamente dalla Confederazione qualora non si pervenga alla loro armonizzazione mediante il coordinamento (art. 62 cpv. 4 Cost.). Come ogni disposizione costituzionale, anche l'articolo 62 capoverso 4 della Costituzione deve innanzitutto essere interpretato, per poter essere poi applicato concretamente. La Costituzione sancisce cosa deve essere obbligatoriamente armonizzato (nello specifico i seguenti elementi fondamentali del sistema educativo: 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 di diplomi); ai fini dell'applicazione concreta della Costituzione bisogna definire come tali elementi fondamentali debbano essere armonizzati. Con l'Accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (Concordato HarmoS), le autorità cantonali competenti nel quadro del Concordato scolastico e la CDPE hanno definito come intendono concretamente adempiere al proprio obbligo costituzionale di armonizzazione degli elementi fondamentali del settore scolastico citati dall'articolo 62 capoverso 4 della Costituzione.

Il «come» lo si sapeva fin dall'inizio

Quando il popolo e i Cantoni si sono espressi nel 2006 sugli articoli costituzionali nel campo della formazione, era sostanzialmente chiaro e noto a tutti come le autorità responsabili in materia concepissero l'armonizzazione della scuola obbligatoria e come l'avrebbero all'occorrenza posta in atto. Infatti, al momento del voto, la bozza del Concordato era già oggetto da oltre tre mesi di un'ampia consultazione ed essa era stata preceduta da una fase preparatoria durata anni, accompagnata da un'attività di comunicazione pubblica. Alla luce dell'esito positivo della consultazione nei Cantoni, nel cui ambito erano stati regolarmente coinvolti anche i Parlamenti, col Concordato HarmoS del 14 giugno 2007 non si è poi concretamente messo in atto nulla di diverso. Pertanto si può anche sapere chiaramente e inequivocabilmente a cosa debba fare riferimento ormai il bilancio sull'armonizzazione degli elementi fondamentali fissati nella Costituzione.

Obiettivo: percorsi formativi permeabili

L'idea di fondo a livello concettuale dell'armonizzazione pratica coincide con l'orientamento generale strategico del Concordato scolastico e della CDPE, che esprimono la convinzione che la responsabilità decentrata per il settore della formazione sia la soluzione giusta per la Svizzera plurilingue e confederale, senza però che l'organizzazione decentrata del settore della formazione comporti degli ostacoli per il singolo nel proprio percorso formativo. Ciò concerne sia la mobilità della popolazione che la permeabilità del sistema educativo, la cui garanzia rappresenta dal 2006 una massima costituzionale. La CDPE ha visto e vede in questo il motivo e la finalità (la ratio) dell'obbligo di armonizzazione previsto dalla Costituzione ed è in questo spirito e a tale scopo che vanno armonizzate le strutture più importanti ovvero il passaggio dall'uno grado all'altro nonché gli scopi principali nel sistema educativo.

Armonizzare significa concordare

Ne consegue che la CDPE ha concepito e concepisce l'armonizzazione nel senso di concordare tra loro i sistemi educativi cantonali, in modo che le differenze esistenti tra loro non comportino per i soggetti interessati degli svantaggi significativi o persino degli impedimenti. Armonizzare i sistemi educativi cantonali non significa quindi renderli tutti uguali. L'armonizzazione, però, non è neppure semplicemente un coordinamento che resta non vincolante, aperto nei propri contenuti. Armonizzare significa invece concordare concretamente strutture e contenuti.

La caratteristica principale è la sussidiarietà

In linea con questa idea di fondo, la caratteristica principale a livello concettuale dell'armonizzazione concreta è di conseguenza il suo carattere sussidiario. La sussidiarietà si esprime secondo diverse prospettive:

- Innanzitutto, essa consiste nel limitarsi a quanto necessario ai fini del raggiungimento di uno scopo. Lo si vede dal fatto che le strutture sono armonizzate solo nella misura in cui concernono il passaggio dall'una all'altra all'interno del sistema: inizio della scolarità, durata del grado elementare, durata del grado secondario I. Si è rinunciato volontariamente ad armonizzare le strutture interne come quelle del ciclo di entrata o del grado secondario I.
- L'armonizzazione si limita alla definizione del regolare percorso del sistema. Le procedure da applicare, la valutazione di singoli casi concreti, i criteri che giustificano le eccezioni alla regola, lo status giuridico degli interessati, tutto ciò e molto altro resta invece materia propria del diritto cantonale (ad es. tutte le modalità relative alla scolarizzazione).
- Si è sempre optato per la soluzione che rispettava la situazione presente nella maggioranza dei Cantoni, sia per quanto riguardava la durata delle fasi della formazione (numero di anni del grado prescolastico; durata del grado secondario I) che gli obiettivi: gli ambiti della formazione di base, definita in comune, così come le competenze fondamentali, definite congiuntamente, rientrano nell'ambito delle leggi e dei piani di studio cantonali preesistenti (in base ad un'analisi opportunamente condotta).
- La sussidiarietà si palesa quindi nel rispetto delle differenze culturali, specialmente tra le regioni linguistiche: a livello nazionale, gli obiettivi formativi vengono armonizzati esclusivamente attraverso una definizione delle competenze fondamentali; si è rinunciato e si rinuncia ad un piano di studio nazionale.
- Si rispettano però anche le differenze nelle tradizioni pedagogiche e nelle concezioni didattiche all'interno delle regioni linguistiche. L'accordo nazionale non prevede dunque un piano di studi unitario o mezzi d'insegnamento unitari neanche a livello di regione linguistica ma solo un'armonizzazione dei piani di studio e un coordinamento dei mezzi d'insegnamento.² Anche nel campo di questi strumenti di orientamento dell'insegnamento vale lo stesso principio, secondo il quale essi non devono essere necessariamente uniformati ma accordati tra loro secondo criteri di ragionevolezza.

Concreto e verificabile

L'obiettivo richiamato inizialmente dell'armonizzazione scolastica non può essere conseguito in un modo approssimativo. Il suo successo viene misurato in termini di capacità reale di ridurre o prevenire svantaggi o perfino ostacoli causati dalle differenze tra i sistemi scolastici cantonali nel percorso formativo individuale di individui concreti. L'armonizzazione degli obiettivi formativi deve essere di conseguenza concreta e verificabile. Essa avviene dunque attraverso la definizione di competenze fondamentali concrete, che a loro volta trovano attuazione mediante i piani di studio. Servono, in diverse procedure e con strumenti diversi, da punti di orientamento per i singoli discenti in relazione ai diversi livelli del loro percorso scolastico (bilancio individuale delle competenze) nonché per verificare la performance del sistema educativo nel quadro di un monitoraggio del sistema (rendiconto sistemico).

Un tutt'uno coerente come risultato

Complessivamente si deve ottenere un tutt'uno che formi un sistema coerente:

- Al livello delle scuole: impostazione pedagogica e attuazione operativa (incl. assicurazione della qualità con valutazione interna della scuola) con un elevato grado di responsabilità propria;
- A livello cantonale: standardizzazione e direzione delle scuole (diritto in materia di organizzazione, scuola e personale, piani di studio e quadri orari, assicurazione della qualità con valutazione scolastica esterna, risorse e finanziamento);
- A livello di regione linguistica: armonizzazione dei programmi (piani di studio) e coordinamento dei mezzi d'insegnamento;
- A livello nazionale: uniformazione delle strutture principali (età di scolarizzazione, durata delle fasi scolastiche obbligatorie, regolamentazione del passaggio dall'una all'altra fase) ed armonizzazione degli obiettivi più importanti (ambiti formativi obbligatori, competenze fondamentali nelle diverse discipline) e il relativo monitoraggio.

² Per la Svizzera romanda, il relativo accordo scolastico («Convention scolaire romande») prevede una delega di competenze dei Cantoni della regione linguistica in materia di piano di studio e mezzi d'insegnamento.

3 Concretizzazione del mandato costituzionale

In un processo durato diversi anni, i Cantoni hanno individuato come debbano essere strutturati nello specifico i parametri indicati nella Costituzione, affinché possano condurre all'auspicata armonizzazione dei sistemi scolastici cantonali. Lo strumento di attuazione è costituito da un accordo (Concordato HarmoS). Esso contiene anche disposizioni che vanno oltre il mandato costituzionale e che non sono oggetto della seguente esposizione.

Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)

Art. 62 cpv. 4 Scuola³

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

3.1 Armonizzazione strutturale

3.1.1 Scolarizzazione

Art. 5 Scolarizzazione (Concordato HarmoS)

¹Le allieve e gli allievi iniziano la scuola con il compimento dei 4 anni (il giorno di riferimento è il 31 luglio).

²Nel corso dei primi anni di scuola (insegnamento prescolastico ed elementare), la bambina/il bambino impara gradualmente le premesse per la socializzazione e si familiarizza con il lavoro scolastico, completando e consolidando in particolare le basi linguistiche fondamentali. Il tempo necessario alla bambina/al bambino per superare questi primi anni di scuola, dipende dal suo sviluppo intellettuale e dalla sua maturità affettiva, se necessario la/lo si sostiene con delle misure specifiche.

L'articolo 5 del Concordato HarmoS⁴ attualizza una delle caratteristiche strutturali definite per la prima volta dal Concordato scolastico del 1970, quella dell'età d'inizio della scolarità. La disposizione stabilisce quindi il quadro sistemico generale dell'inizio della scolarità; essa non impedisce di applicare delle soluzioni individuali, commisurate al caso specifico. È il diritto cantonale che deve regolamentare le condizioni e la procedura in caso di richieste di scolarizzazioni più precoci o più tardive.

L'anticipo dell'età d'inizio della scolarità ha come conseguenza che gli anni di scuola dell'infanzia sono integrati nel curriculum scolastico regolare e sono obbligatori per la relativa durata. Il fatto che niente sia stato specificato sul piano strutturale consente ai Cantoni di conservare una scuola dell'infanzia ma permette pure l'introduzione di un nuovo ciclo di entrata nella scolarità (Grundstufe [due anni di insegnamento prescolare e primo anno di scuola primaria] o Basisstufe [due anni di insegnamento prescolare e due anni di scuola primaria]).

Questa disposizione regola quindi anche il principio metodologico per i primi anni di scuola. Non si deve solo anticipare l'età di scolarizzazione, ma contemporaneamente la si deve rendere flessibile, nel senso di un promovimento individuale. Questa prima fase della scolarizzazione è concepita come un processo e non solo come un avvenimento puntuale.

3 Si veda Costituzione federale della Confederazione Svizzera (<https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19995395/index.html> - a62)

4 Si veda CDPE (2011): Commento al Concordato HarmoS (http://edudoc.ch/record/100376/files/Harmos-konkordat_i.pdf) e Accordo intercantinale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria del 14 giugno 2007 (Concordato HarmoS) (http://edudoc.ch/record/24711/files/HarmoS_i.pdf)

3.1.2 Durata delle fasi della formazione

Art. 6 Durata dei gradi scolastici (Concordato HarmoS)

¹Il grado elementare, scuola dell'infanzia compresa, dura otto anni.

²Il grado secondario I segue il grado elementare e dura, di regola, tre anni.

³Nel Cantone Ticino la distribuzione degli anni di scuola tra il grado elementare e il grado secondario I può variare di un anno rispetto a quanto previsto dai capoversi 1 e 2.

⁴Il passaggio al grado secondario II ha luogo dopo l'11° anno di scolarità. Il passaggio nelle scuole di maturità liceale avviene nel rispetto delle disposizioni del Consiglio federale e della CDPE, di regola dopo il 10° anno.

⁵Il tempo necessario per frequentare i diversi gradi della scuola dipende, in ogni singolo caso, dallo sviluppo individuale dell'allieva o dell'allievo.

L'articolo 6 del Concordato HarmoS stabilisce la denominazione dei gradi scolastici della scuola obbligatoria e la loro durata nell'ambito delle strutture scolastiche cantonali.⁵

La disposizione definisce un grado elementare di otto anni (inclusa la scuola dell'infanzia o un ciclo d'entrata) e un grado secondario di tre anni. Durante la scuola elementare, il sistema regolare (misure di pedagogia speciale escluse) non opera nessuna selezione, vale a dire non sono istituite classi separate o diversi tipi di scuola, a cui gli allievi sarebbero destinati in base a processi di selezione.

Il capoverso 5 mostra che la durata dei diversi gradi scolastici fissata nei cpv. 1, 2 e 4 contiene una precisazione che i Cantoni devono imperativamente tenere in considerazione nella determinazione delle proprie strutture scolastiche. Il tempo effettivamente necessario per ogni allievo per percorrere i differenti gradi della scuola obbligatoria corrisponderà generalmente – ma non obbligatoriamente – alla durata fissata in questi capoversi; il sistema dovrà piuttosto offrire al bambino la possibilità di percorrere i gradi scolastici più o meno rapidamente, secondo le sue predisposizioni, le sue capacità e la sua maturità personale.

3.2 Armonizzazione degli obiettivi

3.2.1 Formazione di base

Art. 3 Formazione di base (Concordato HarmoS)

¹Durante la scuola obbligatoria, tutte le allieve e gli allievi acquisiscono e sviluppano le conoscenze e le competenze fondamentali, nonché l'identità culturale, che permettono loro di continuare ad imparare durante tutta la vita e di trovare il loro posto nella vita sociale e professionale.

²Nel corso della scuola obbligatoria, ogni allieva e ogni allievo acquisisce la formazione di base che le/gli permette d'accedere ai cicli di formazione professionale o di formazione generale di grado secondario II, in particolare nei seguenti settori:

- a. *lingue*: una solida formazione di base nella lingua locale (padronanza orale e scritta) e delle competenze essenziali in una seconda lingua nazionale e almeno in un'altra lingua straniera,
- b. *matematica e scienze naturali*: una formazione di base che permetta di applicare nozioni e procedure matematiche essenziali e che dia la capacità di riconoscere le connessioni fondamentali delle scienze naturali e tecniche,
- c. *scienze umane e sociali*: una formazione di base che permetta di conoscere e capire gli aspetti fondamentali dell'ambiente fisico, umano, sociale e politico;
- d. *musica, arte visiva e arte applicata*: una formazione di base teorica e pratica diversificata, mirata allo sviluppo della creatività, dell'abilità manuale e del senso estetico, nonché all'acquisizione di conoscenze inerenti al patrimonio artistico e culturale,

⁵ CDPE 2011, Commento al Concordato HarmoS, p. 20 (http://edudoc.ch/record/100376/files/Harmos-konkordat_i.pdf).

e. *movimento e salute*: un'educazione al movimento e un'educazione alla salute dirette allo sviluppo di capacità motorie e d'attitudini fisiche, come pure alla promozione del benessere fisico e psichico.

³La scuola obbligatoria favorisce nelle allieve e negli allievi lo sviluppo di una personalità autonoma come pure l'acquisizione di competenze sociali e del senso di responsabilità verso il prossimo e verso l'ambiente.

Durante la scuola obbligatoria sono gettate e consolidate le basi per permettere in seguito alle allieve e agli allievi di integrarsi nella società e di inserirsi nella vita professionale e di vivere in armonia con se stessi e con gli altri. È essenziale l'acquisizione di conoscenze e di competenze, ma pure il contributo della scuola allo sviluppo dell'identità culturale degli allievi. Oltre ciò, una sfida particolare per la scuola consiste nel sensibilizzare e predisporre gli allievi alla formazione continua lungo tutto l'arco della vita.

L'accordo parte dal principio che il mandato di formazione della scuola obbligatoria è indissociabile dal suo mandato educativo che completa in modo sussidiario quanto spetta all'autorità parentale. Il dovere e la responsabilità primaria per l'educazione dei figli spettano ai genitori.

L'articolo 3 del Concordato HarmoS non elenca delle discipline ma ambiti di formazione. Non si tratta di un elenco esaustivo. I Cantoni e le scuole possono aggiungervi altri contenuti. La formazione di base viene concretizzata attraverso i piani di studio e gli obiettivi formativi nazionali (standard di formazione).

3.2.2 Obiettivi formativi nazionali (standard di formazione)

Art. 7 Standard di formazione (Concordato HarmoS)

¹Allo scopo d'armonizzare gli obiettivi dell'insegnamento a livello nazionale, si fissano degli standard nazionali di formazione.

²Questi standard di formazione possono essere di due tipi, ossia:

- a. per ogni settore disciplinare, su un quadro di riferimento comprensivo dei livelli di competenza;
- b. standard che determinano dei contenuti di formazione o delle condizioni per la loro attuazione nell'insegnamento.

³Gli standard nazionali di formazione sono sviluppati e validati scientificamente sotto la responsabilità della CDPE. Sono oggetto di una consultazione ai sensi dell'articolo 3 del Concordato sulla coordinazione scolastica del 29 ottobre 1970.

⁴Sono approvati dall'Assemblea plenaria della CDPE con una maggioranza di due terzi dei suoi membri, dei quali almeno tre cantoni a maggioranza linguistica non tedesca. La revisione è svolta dai cantoni concordatari secondo una procedura analoga.

L'armonizzazione a livello nazionale degli obiettivi formativi viene attuata con la determinazione delle competenze da conseguire. La CDPE in Assemblea plenaria ha approvato i primi obiettivi formativi nazionali (standard di formazione) per la scuola obbligatoria il 16 giugno 2011. Gli standard descrivono le competenze fondamentali che gli allievi devono acquisire nella lingua di scolarizzazione, nelle lingue seconde, in matematica e nelle scienze naturali al termine del 2°, 6° e 9° anno di scuola (HarmoS 4, 8 e 11⁶). Si tratta degli standard di formazione di cui al capoverso 2 lettera a.

⁶ Nella numerazione HarmoS si tiene conto anche dei due anni obbligatori di scuola dell'infanzia.

3.2.3 Strumenti armonizzati: piani di studio, mezzi d'insegnamento, strumenti di valutazione

Art. 8 Piani di studio, mezzi d'insegnamento e strumenti di valutazione (Concordato HarmoS)

¹L'armonizzazione dei piani di studio e il coordinamento dei mezzi d'insegnamento sono garantiti a livello delle regioni linguistiche.

²Piani di studio, mezzi d'insegnamento e strumenti di valutazione, come pure gli standard di formazione, sono coordinati tra di loro.

³I cantoni collaborano nell'ambito delle regioni linguistiche alla messa in vigore del presente accordo. Essi possono adottare le disposizioni organizzative che s'impongono.

⁴La CDPE e le regioni linguistiche si consultano caso per caso per sviluppare delle prove di riferimento sulla base degli standard di formazione.

L'articolo 8 del Concordato HarmoS prevede che l'armonizzazione degli obiettivi, laddove essa vada oltre le competenze fondamentali definite a livello svizzero, compete alle regioni linguistiche. Dunque il Concordato non prevede piani di studio regionali ma un'armonizzazione dei piani di studio all'interno della regione linguistica. Se un Cantone rispetta le competenze fondamentali nazionali e se il suo piano di studio è in linea con la sua regione linguistica, esso adempie le condizioni del Concordato.

Il coordinamento dei mezzi d'insegnamento – come i piani di studio – è definito come un compito delle regioni linguistiche. Sia alla CIIP che alla D-EDK spetta il compito del coordinamento dei mezzi d'insegnamento.

3.2.4 Insegnamento delle lingue

Art. 4 Insegnamento delle lingue (Concordato HarmoS)

¹La prima lingua straniera è insegnata al più tardi a partire dal 5° anno di scuola e la seconda al più tardi a partire dal 7° anno, ritenuto che la durata dei gradi scolastici è conforme a quanto stabilito dall'articolo 6. 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.

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

³L'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.

⁴Per quanto riguarda gli allievi immigrati i cantoni assicurano il loro sostegno, per gli aspetti organizzativi, ai corsi di lingua e di cultura dei paesi d'origine (LCO) predisposti, nel rispetto della neutralità religiosa e politica, dai paesi di provenienza e dalle diverse comunità linguistiche.

I contenuti più importanti della strategia nazionale adottata dalla CDPE nel marzo del 2004 per lo sviluppo dell'insegnamento delle lingue in Svizzera sono confluiti nell'Accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (art. 4 Concordato HarmoS). L'insegnamento delle lingue è rivolto a tutti gli allievi. Un elemento importante per il coordinamento dell'insegnamento delle lingue è costituito dalla disposizione che prevede il raggiungimento di livelli di competenze equivalenti nelle due lingue alla fine della scuola obbligatoria. Questi livelli sono prescritti dagli obiettivi formativi nazionali (standard di formazione) per l'insegnamento delle lingue.

4 Bilancio 2015: stato dell'armonizzazione degli elementi fondamentali fissati nella Costituzione (art. 62 cpv. 4 Cost.)

Il capitolo 4 si basa sulle seguenti fonti:

- lettere dei Cantoni che non hanno aderito ad HarmoS relativamente ai punti delle loro regolamentazioni cantonali che divergono concretamente dalle soluzioni adottate per gli elementi oggetto del coordinamento secondo l'articolo 62 capoverso 4 della Costituzione. Nel gennaio del 2015 tutti i Cantoni (AG, AI, AR, GR, LU, NW, OW, SZ, TG, UR), ad eccezione del Cantone di Zugo, avevano risposto alle domande ai fini del bilancio.
- inchieste IDES presso i Cantoni per gli anni scolastici 2006/2007 e 2013/2014, concernenti tutti i Cantoni.
- ricerche aggiuntive di IDES.

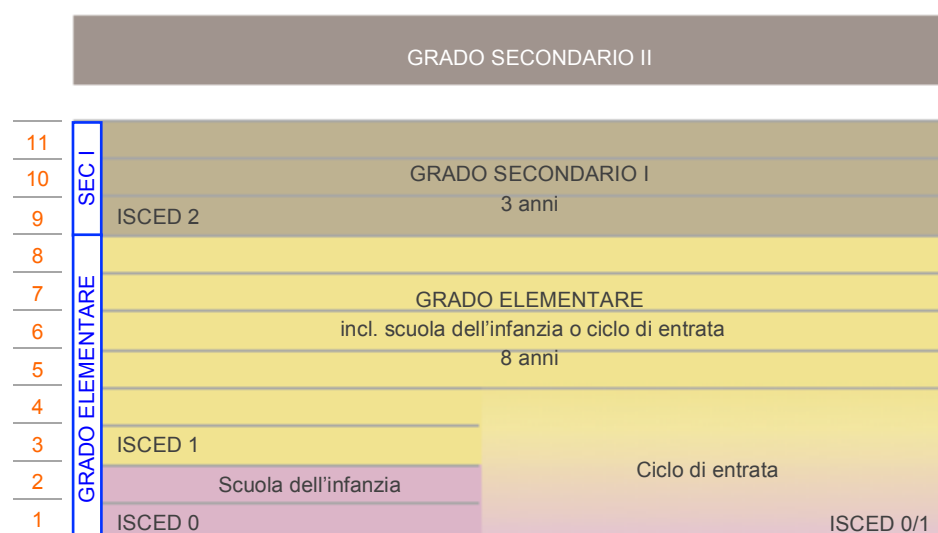
4.1 Armonizzazione dell'età d'inizio della scolarità, della scuola dell'obbligo e della durata delle fasi della formazione (armonizzazione delle strutture)

4.1.1 Descrizione del sistema

Il Concordato HarmoS definisce gli elementi strutturali fondamentali della scuola obbligatoria.⁷ L'obbligo scolastico dura undici anni. Il grado elementare, inclusa la scuola dell'infanzia o il ciclo di entrata, dura otto anni. Al grado elementare non si opera alcuna selezione, vale a dire non sono istituite classi separate o diversi tipi di scuola. Il grado secondario I dura tre anni. Al momento dell'inizio dell'obbligo scolastico di undici anni i bambini hanno compiuto quattro anni (i bambini di una stessa classe all'inizio dell'anno scolastico possono avere tra 4 anni e 1 mese e 5 anni e 1 mese circa).

I primi due anni dell'obbligo scolastico possono essere organizzati in modo diverso, il Concordato HarmoS non prescrive nulla in merito. La funzione di questi anni è quella di preparare all'insegnamento scolastico. In base alla definizione ISCED (International Standard Classification of Education)⁸ questi due anni corrispondono al livello 0, anche se rientrano nella scuola dell'obbligo.

Grafico 1 | Sistema educativo / scuola obbligatoria



Scuola obbligatoria

Nota:

Il termine **«ciclo di entrata»** («Eingangsstufe» in tedesco e «cycle élémentaire» in francese) viene usato in conformità con l'articolo 6 del Concordato HarmoS. Nella «Convention scolaire romande» si è scelto di usare l'espressione «1^{er} cycle (cycle primaire 1)» per indicare gli anni di scuola HarmoS 1-4. Nella Svizzera tedesca l'Eingangsstufe comprende forme organizzative proprie come il Grundstufe e il Basisstufe.

⁷ Il Concordato scolastico del 1970 si limita all'articolo 2 ai seguenti elementi fondamentali: «a. [...] l'età d'ammissione alla scuola obbligatoria [...] è fissata a sei anni compiuti entro il 30 giugno. È concesso anticipare e posticipare di quattro mesi questa data nella legislazione cantonale; b. [...] la durata dell'obbligatorietà scolastica [...] dev'esser, per ragazzi e ragazze, di almeno nove anni con un minimo di trentotto settimane all'anno. [...]»

⁸ ISCED è stata elaborata dall'Unesco per classificare e caratterizzare le tipologie di scuole. La classificazione ISCED attribuisce a ogni grado di insegnamento un codice (da ISCED 0 a ISCED 6) riconosciuto internazionalmente. I livelli di insegnamento possono così essere comparati a livello internazionale (ad esempio per fini statistici).

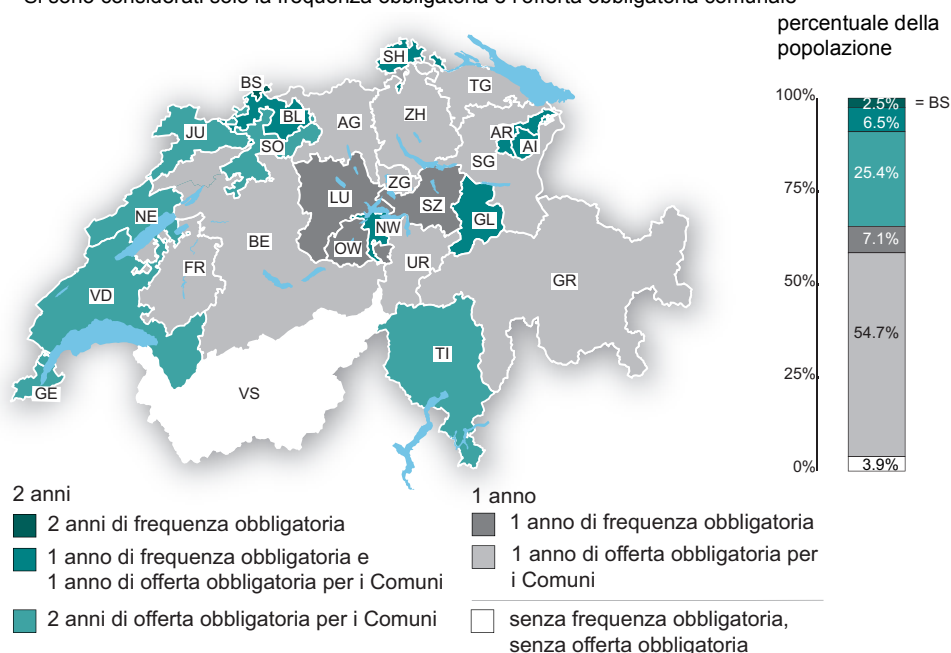
4.1.2 Durata delle fasi della formazione: scuola dell'infanzia obbligatoria e grado elementare

Nell'anno scolastico 2006/2007⁹ il Cantone di Basilea Città era l'unico a prevedere obbligatoriamente due anni di scuola dell'infanzia. Nella maggior parte degli altri Cantoni la frequenza era facoltativa o era obbligatoria solo un anno. Già allora e negli anni precedenti si era visto che l'offerta veniva ampiamente utilizzata laddove disponibile. Se quindi si propongono due anni di scuola dell'infanzia, di norma la maggioranza dei bambini li frequenterà.

2006/2007

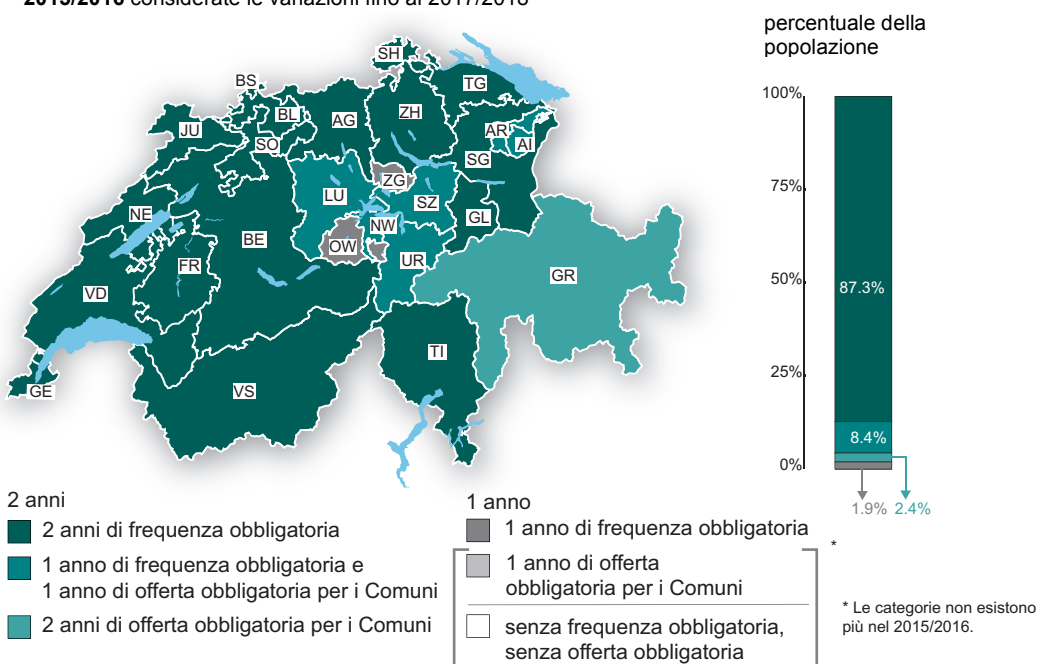
Grafico 2 | Scuola dell'infanzia: normative cantonali nell'anno scolastico 2006/2007

Si sono considerati solo la frequenza obbligatoria e l'offerta obbligatoria comunale



2015/2016

Grafico 3 | Scuola dell'infanzia / ciclo di entrata: normative cantonali nell'anno scolastico 2015/2016 considerate le variazioni fino al 2017/2018



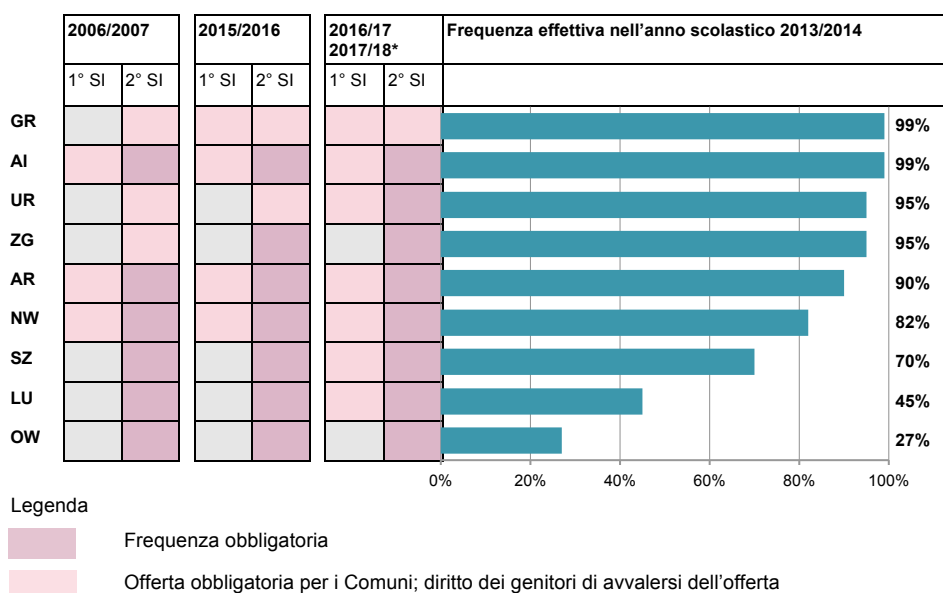
9 Nel 2006 sono stati approvati gli articoli costituzionali sulla formazione (maggio 2006) e il Concordato HarmoS è stato sottoposto alla consultazione (aprile 2006). L'anno scolastico 2006/2007 viene quindi utilizzato come termine di confronto per evidenziare gli sviluppi.

Nell'anno scolastico 2015/2016, 17 Cantoni, che rappresentano complessivamente l'87 % della popolazione, hanno integrato due anni di scuola dell'infanzia / ciclo di entrata nell'obbligo scolastico. In tali Cantoni, il grado elementare, inclusi la scuola dell'infanzia / il ciclo di entrata obbligatori, dura otto anni. Si tratta dei 15 Cantoni aderenti ad HarmoS e dei Cantoni di Argovia e Turgovia.

Rimangono nove Cantoni. In sette di loro (AI, AR, GR, LU, NW, SZ, UR) il grado elementare, inclusi la scuola dell'infanzia / il ciclo di entrata dura comunque otto anni ma è obbligatorio frequentare solo sette anni (AI, AR, LU, NW, SZ, UR) o sei (GR). In questi sette Cantoni i Comuni sono tenuti a proporre due anni di scuola dell'infanzia (LU e UR dal 2016/2017, SZ dal 2017/2018), ciò significa che i genitori hanno il diritto per i loro figli alla frequenza per otto anni del grado elementare, inclusi la scuola dell'infanzia / il ciclo di entrata.

I restanti Cantoni di Obvaldo e Zugo prevedono entrambi una frequenza obbligatoria di un anno e i Comuni hanno la possibilità di offrire due anni di scuola dell'infanzia. Si stima che nell'anno scolastico 2013/2014 nel Cantone di Zugo il 95 % e nel Cantone di Obvaldo il 27 % dei bambini abbia frequentato per due anni la scuola dell'infanzia. Nella sua risposta (Obwalden 2014) il Cantone di Obvaldo indica la propria intenzione di conformarsi agli elementi fondamentali fissati nella Costituzione nell'ambito della scuola dell'infanzia ma di necessitare ancora di tempo per raggiungere tale obiettivo.

Grafico 4 | Situazione nei nove Cantoni della Svizzera tedesca che non prevedono due anni di scuola dell'infanzia obbligatoria



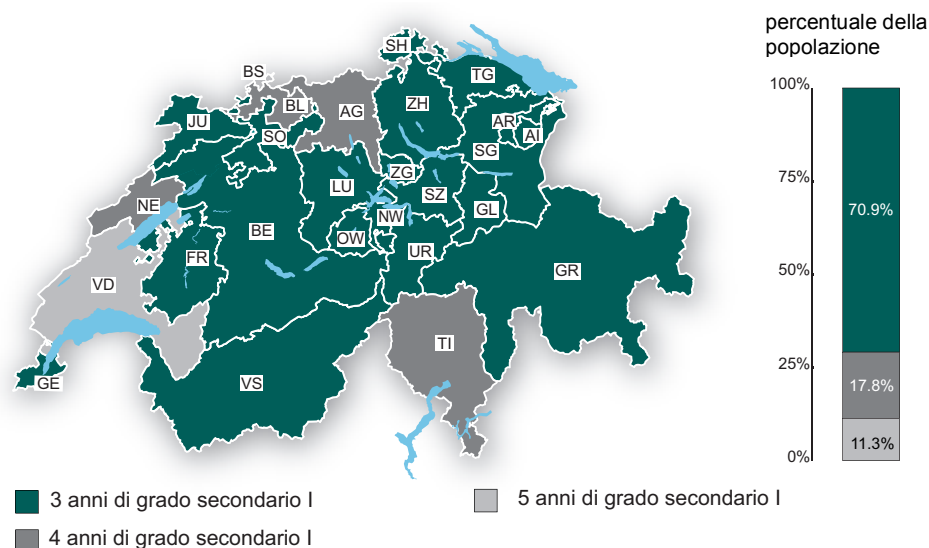
Nell'anno scolastico 2013/2014 si stima che nei Cantoni di Lucerna e Svitto abbiano frequentato due anni di scuola dell'infanzia rispettivamente il 70 % e il 46 % dei bambini. Visto che in questi due Cantoni l'obbligo d'offerta viene esteso rispettivamente fino al 2016/2017 e al 2017/2018 (si veda il grafico 4), si può presumere che nei prossimi anni aumenti anche là la percentuale di bambini che frequentano due anni di scuola dell'infanzia.

4.1.3 Durata delle fasi della formazione: grado secondario I

Nell'anno scolastico 2006/2007 i Cantoni di Argovia, Basilea Campagna, Basilea Città, Neuchâtel, Vaud e Ticino prevedevano un grado secondario I di quattro o cinque anni. Da allora la durata del grado secondario I è stata adeguata in cinque Cantoni. I Cantoni di Basilea Città e Vaud sono passati da cinque a tre anni di grado secondario I. I Cantoni di Argovia e Neuchâtel sono passati da un grado secondario I di quattro anni ad uno di tre anni e nel Cantone di Basilea Campagna avverrà la stessa modifica nell'anno scolastico 2015/2016.

2006/2007

Grafico 5 | Durata del grado secondario I: normative cantionali 2006/2007



2015/2016

Grafico 6 | Durata del grado secondario I: normative cantionali 2015/2016



Nell'anno scolastico 2015/2016 la durata del grado secondario I è armonizzata, con l'eccezione del Cantone del Ticino che continua ad avere un grado secondario I («Scuola media») di quattro anni in base all'articolo 6 capoverso 3 del Concordato HarmoS.

¹⁰ AR: Il 9° anno di scuola (HarmoS 11) è facoltativo, ma è frequentato da oltre il 95 % degli allievi.

4.1.4 Età d'inizio della scolarità e giorno di riferimento

Nell'anno scolastico 2006/2007 valevano di norma i sei anni compiuti come età d'inizio della scolarità per l'inizio della scuola primaria. 24 Cantoni avevano un giorno di riferimento all'interno del periodo di otto mesi fissato dal Concordato scolastico (cioè il 30 giugno più o meno quattro mesi).¹¹

Grafico 7 | Giorno di riferimento: normative cantionali 2006/2007

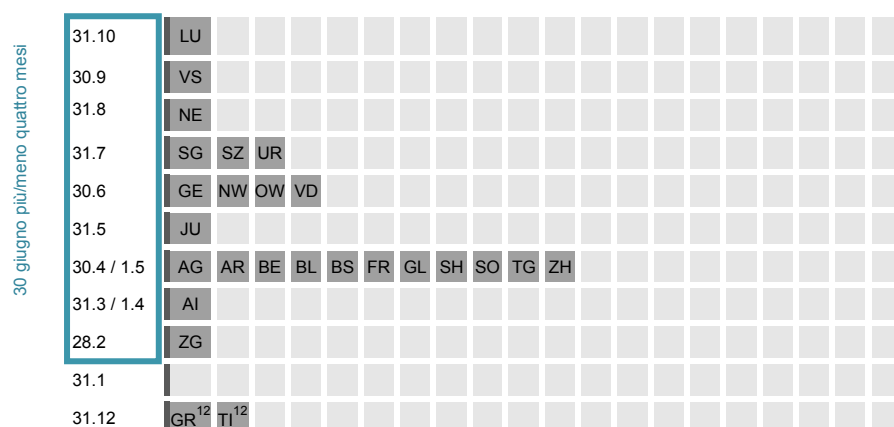
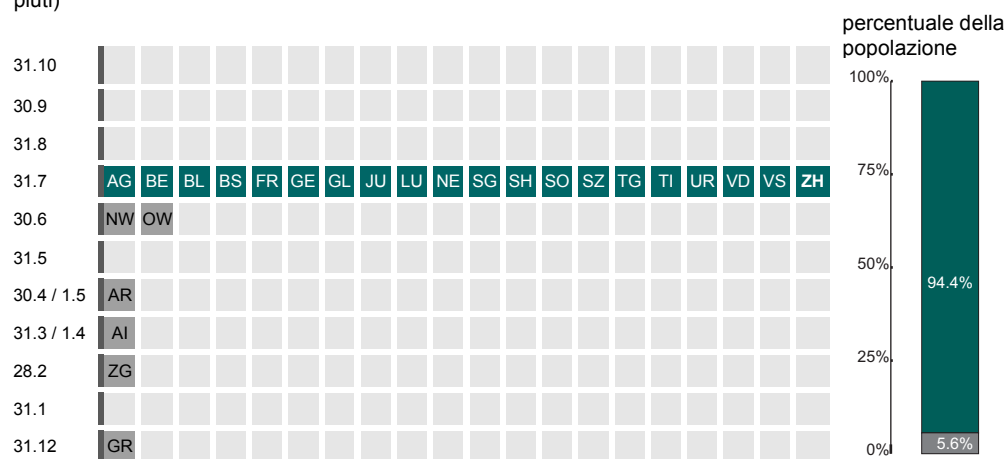


Grafico 8 | Giorno di riferimento: normative cantionali 2015/2016 incl. modifiche programmate (indipendentemente dallo status della scuola dell'infanzia e con riferimento ai quattro anni compiuti)



¹¹ «a. [...] l'età di ammissione alla scuola obbligatoria [...] è fissata a sei anni compiuti entro il 30 giugno. È concesso anticipare e posticipare di quattro mesi questa data nella legislazione cantonale» (art. 2, Concordato scolastico 1970).

¹² A parità di giorno di riferimento, gli allievi dei Grigioni all'ingresso al primo anno di scuola avevano un anno in più degli allievi del Ticino; si vedano le relative normative di legge. Cantone dei Grigioni: «Jedes im Kanton wohnhafte bildungsfähige Kind, das bis zum 31. Dezember das siebte Altersjahr erfüllt haben wird, ist mit Beginn des Schuljahres zum Besuch der Primarschule verpflichtet» (Vollziehungsverordnung zum Schulgesetz [Art. 2 Abs. 1]. Cantone del Ticino, relativamente al primo anno della scuola dell'infanzia di tre anni, allora facoltativa: «Possono essere ammessi alla scuola dell'infanzia i bambini (...) che all'apertura della scuola, hanno compiuto il terzo anno di età o lo compiono entro il 31 dicembre» (Legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare [art. 18 cpv. 1].

Tab. 1 Inizio dell'obbligo scolastico nei Cantoni senza due anni obbligatori di scuola

dell'infanzia (rifacendosi all'inizio dell'obbligo scolastico, i bambini che hanno compiuto quattro anni cominciano il primo anno facoltativo di scuola dell'infanzia. Nel Cantone dei Grigioni iniziano a cinque anni compiuti, col 31 dicembre come giorno di riferimento.)

AI	Inizio dell'obbligo scolastico (2° anno di scuola dell'infanzia) a cinque anni compiuti (giorno di riferimento 1° aprile). (Il giorno di riferimento per legge è il 1° luglio; il Gran Consiglio può anticiparlo o posticiparlo di quattro mesi.)
AR	Inizio dell'obbligo scolastico (2° anno di scuola dell'infanzia) a cinque anni compiuti (giorno di riferimento 30 aprile)
GR	Inizio dell'obbligo scolastico (1ª classe della scuola elementare) a sette anni compiuti (giorno di riferimento 31 dicembre: i bambini che compiono i sette anni nell'anno civile in corso entrano nella 1ª classe della primaria; su tale base, valgono per l'ingresso alla scuola dell'infanzia i cinque anni compiuti [possibili anche i quattro anni compiuti].)
LU	Inizio dell'obbligo scolastico (2° anno di scuola dell'infanzia) a cinque anni compiuti (dal 2016/2017 il giorno di riferimento è il 31 luglio)
NW	Inizio dell'obbligo scolastico (2° anno di scuola dell'infanzia) a cinque anni compiuti (giorno di riferimento 30 giugno)
OW	Inizio dell'obbligo scolastico (2° anno di scuola dell'infanzia) a cinque anni compiuti (giorno di riferimento 30 giugno)
SZ	Inizio dell'obbligo scolastico (2° anno di scuola dell'infanzia) a cinque anni compiuti (giorno di riferimento 31 luglio)
UR	Inizio dell'obbligo scolastico (2° anno di scuola dell'infanzia) a cinque anni compiuti (giorno di riferimento 31 luglio). I genitori dei bambini che compiono i cinque anni dopo il 31 marzo possono decidere di ritardare il loro ingresso a scuola.
ZG	Inizio dell'obbligo scolastico (2° anno di scuola dell'infanzia) a cinque anni compiuti (giorno di riferimento fine febbraio)

Con l'integrazione dei due anni di scuola dell'infanzia nel grado elementare, l'obbligo scolastico inizia due anni prima, a quattro anni compiuti. Ciò avviene nell'anno scolastico 2015/2016 in 17 Cantoni (si veda il grafico 3). Nei Cantoni rimanenti questa età viene considerata per l'ingresso al primo anno facoltativo di scuola dell'infanzia, ad eccezione del Cantone dei Grigioni (si vedano i dettagli nella tabella 1).

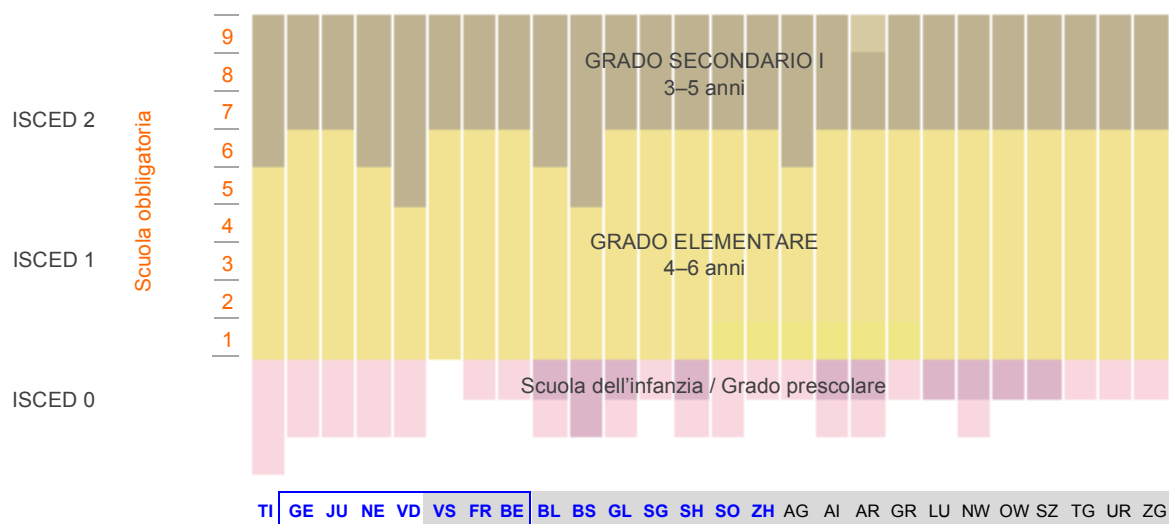
Nell'anno scolastico 2015/2016, in 19 Cantoni il giorno di riferimento è il 31 luglio e viene introdotto in modo scaglionato.¹³ Il Cantone di Lucerna (Luzern 2014) pianifica di anticipare il giorno di riferimento nel 2016/2017. Questi 20 Cantoni rappresentano il 94 % della popolazione. La modifica del giorno di riferimento comporta oneri organizzativi significativi per i Cantoni.

Per una considerazione sintetica dell'armonizzazione delle strutture si veda pagina 25.

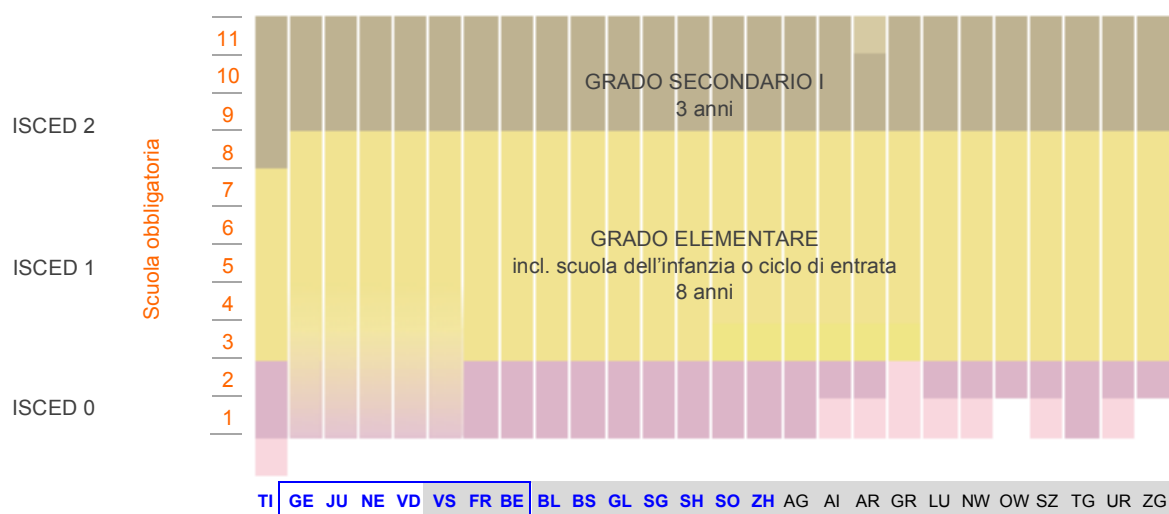
¹³ Una modificazione del giorno di riferimento avviene di regola a tappe, anticipando per esempio il giorno di riferimento per ogni nuovo anno scolastico di uno o mezzo mese. Può richiedere dunque un certo tempo, finché il giorno di riferimento 31 luglio trovi attuazione nella prassi.

4.1.5 Sintesi

2006/2007

Grafico 9 | Scuola obbligatoria: normative cantonali concernenti la durata e lo status dei gradi scolastici nel 2006/2007; raggruppate per regioni linguistiche

2015/2016

Grafico 10 | Scuola obbligatoria: normative cantonali concernenti la durata e lo status dei gradi scolastici nel 2015/2016 (sono considerati i cambiamenti fino al 2017/18); raggruppate per regioni linguistiche

Legenda

Cantoni aderenti ad HarmoS

Svizzera romanda

Svizzera tedesca



Frequenza obbligatoria



Offerta obbligatoria per i Comuni; diritto dei genitori di avvalersi dell'offerta

Note

Svizzera tedesca e Cantoni bilingui: nei seguenti Cantoni i Comuni hanno la possibilità di avere un Grundstufe o un Basisstufe: BE, GL, AR, LU, OW, TG, UR.

AR: oltre il 95 % degli allievi frequentano il 9° anno di scuola facoltativo (HarmoS 11).

OW e ZG: frequenza effettiva di due anni di scuola dell'infanzia: 27 % nel Cantone di Obvaldo, 95 % nel Cantone di Zugo. Cantone di Obvaldo: si persegue l'adeguamento (risposta Obwalden 2014).

LU e UR: situazione a partire dal 2016/2017, SZ situazione a partire dal 2017/2018

4.2 Armonizzazione degli obiettivi delle fasi della formazione e del passaggio dall'una all'altra (armonizzazione degli obiettivi)

I seguenti elementi del Concordato HarmoS contribuiscono all'armonizzazione degli obiettivi:

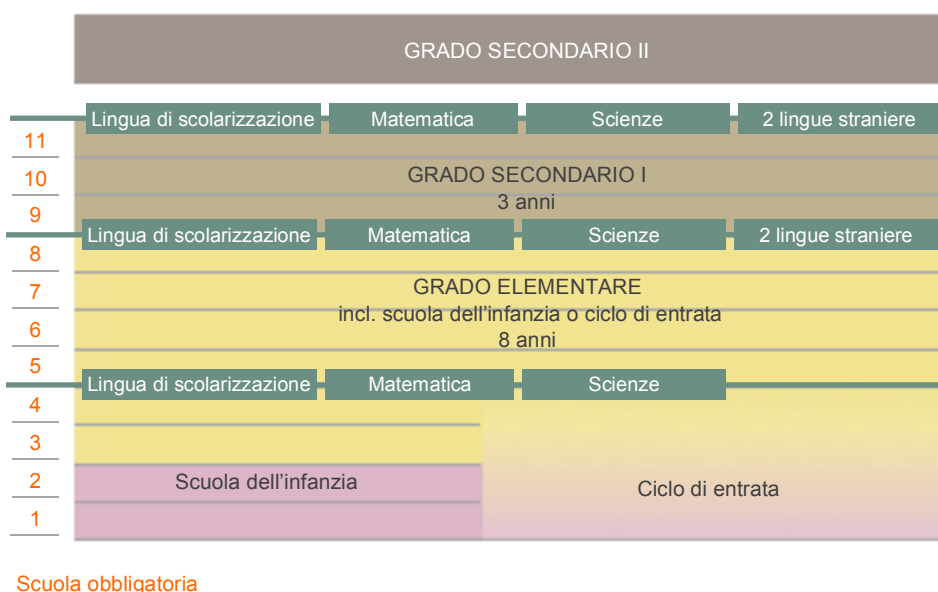
- la definizione della formazione di base della scuola obbligatoria e dei settori disciplinari che ne fanno parte (art. 3 Concordato HarmoS),
- lo sviluppo e l'applicazione di obiettivi formativi nazionali (competenze fondamentali) e la loro verifica (art. 7 e art. 10 Concordato HarmoS),
- il mandato alle regioni linguistiche di armonizzare i piani di studio e di coordinare i mezzi di insegnamento, concordando tra loro i diversi strumenti (piani di studio, mezzi di insegnamento, strumenti di valutazione, obiettivi formativi nazionali) (art. 8 Concordato HarmoS),
- la definizione degli elementi curriculari fondamentali per l'insegnamento delle lingue straniere (art. 4 Concordato HarmoS) e la definizione di obiettivi formativi nazionali (competenze fondamentali) per tale insegnamento sulla base degli elementi fondamentali.

4.2.1 Obiettivi formativi nazionali e loro valutazione

Obiettivi formativi nazionali: in applicazione dell'articolo 7 del Concordato HarmoS, la CDPE ha dato mandato sinora di elaborare gli obiettivi formativi nazionali per quattro settori disciplinari e li ha adottati il 16 giugno 2011. Essi descrivono quali competenze fondamentali debbano avere acquisito gli allievi al termine del 2°, 6° e 9° anno di scuola (HarmoS 4, 8 e 11) nella lingua di scolarizzazione, in due lingue straniere, in matematica e scienze. Per le lingue straniere sono definite le competenze fondamentali da possedere al termine del 6° e 9° anno di scuola (HarmoS 8 e 11). Nel determinare gli obiettivi formativi per la seconda lingua nazionale e l'inglese ci si è basati sugli elementi essenziali della strategia delle lingue del 2004 così come sull'articolo 4 del Concordato HarmoS.

Le competenze fondamentali rappresentano il nocciolo della formazione scolastica. Sono le attitudini, le capacità e il sapere di base che gli allievi devono conseguire in quattro settori disciplinari. La loro acquisizione è fondamentale per il proseguo del percorso formativo.

Grafico 11 | Obiettivi formativi nazionali (competenze fondamentali) al termine del 2°, 6° e 9° anno di scuola (HarmoS 4, 8, 11)

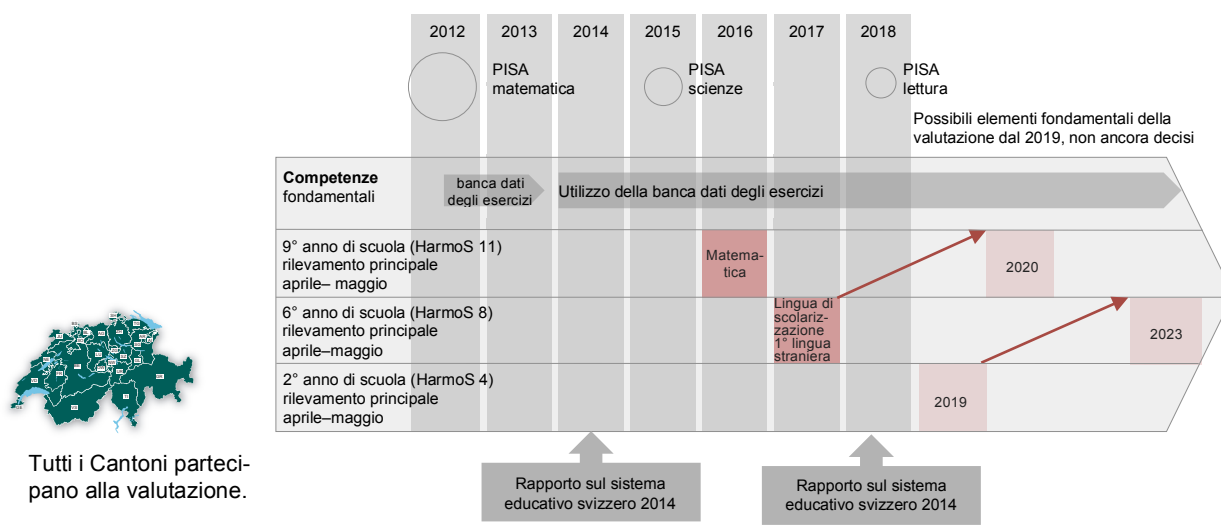


La decisione di elaborare degli «standard di prestazione» sotto forma di competenze fondamentali per quattro settori disciplinari è stata presa già all'inizio del processo del Concordato (decisioni dell'Assemblea plenaria dell'8 e 9 novembre 2001 e del 7 marzo 2002). Dopo l'approvazione dell'organizzazione del progetto e del piano di lavoro da parte del Comitato nel maggio 2002 nonché del credito da parte dell'Assemblea plenaria nel giugno del 2002, si sono avviati i lavori concettuali nel gennaio del 2003. L'elaborazione è partita nel 2005. Le basi degli obiettivi formativi sono state sviluppate da esperti delle discipline, della didattica e dell'insegnamento con un lavoro durato diversi anni. Tutte le regioni linguistiche vi hanno partecipato.

Con la decisione dell'Assemblea plenaria sull'attuazione del Concordato HarmoS del 25 e 26 ottobre 2007, la CDPE ha dichiarato l'intenzione di introdurre, con tutte le precauzioni necessarie, i primi obiettivi formativi e, solo dopo, di elaborarne dei nuovi (standard di prestazione o standard contenutistici) per altri settori disciplinari. La CDPE ha dato priorità alle seguenti materie: TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione), educazione al movimento e promozione dell'attività fisica, musica e arti visive. Nell'attuale programma di attività della CDPE (versione del 14 aprile 2014) non sono previsti lavori di elaborazione di obiettivi formativi in questi settori disciplinari, ad eccezione della musica.

Valutazione degli obiettivi formativi: in occasione dell'Assemblea plenaria del 20 giugno 2013, la CDPE ha deciso di svolgere due rilevamenti a campione entro il 2019 per valutare gli obiettivi formativi nazionali. Tutti i Cantoni vi parteciperanno con campioni cantonali. Il primo rilevamento si terrà nella primavera del 2016. Si basa su un campione di allievi al termine dell'obbligo scolastico e comprende la disciplina della matematica. Nella primavera del 2017 seguiranno dei test per la lingua di scolarizzazione e la prima lingua straniera, con un campione di allievi al termine del grado elementare. La CDPE deciderà come svolgere le valutazioni a partire dal 2019, alla luce delle prime esperienze di verifica.

Grafico 12 | Valutazione delle competenze fondamentali: calendario, anni e materie

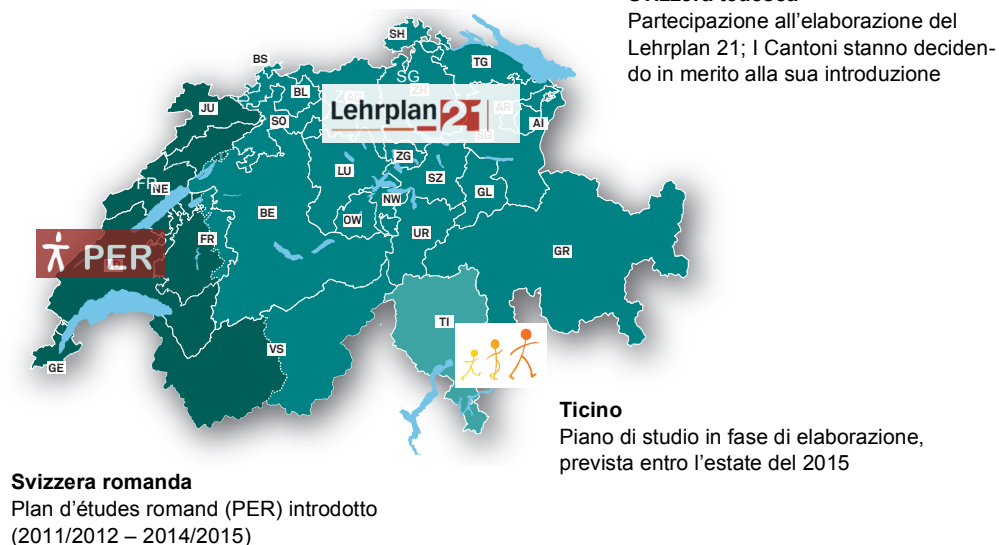


4.2.2 Armonizzazione dei piani di studio a livello di regione linguistica

L'**armonizzazione dei piani di studio** compete alle regioni linguistiche (art. 8 Concordato HarmoS). Il mandato è stato concretizzato elaborando un piano di studio per ciascuna regione.¹⁴ Gli obiettivi formativi nazionali (art. 7), i settori disciplinari della formazione di base (art. 3) e gli elementi curriculari fondamentali per l'insegnamento delle lingue straniere (art. 4) sono confluiti nei piani di studio regionali.

¹⁴ Area linguistica italiana: solo il Cantone del Ticino, senza le regioni italofone del Cantone dei Grigioni.

Grafico 13 | Piani di studio regionali



Nella **Svizzera romanda** è stato introdotto il Plan d'études romand (PER). Il piano di studi è stato sviluppato sulla base della «Convention scolaire romande», a cui hanno aderito tutti i Cantoni della Svizzera romanda e i Cantoni bilingui. L'articolo 7 della Convenzione sancisce: «La CIIP [Conférence intercantonale de l'instruction publique] édicte un plan d'études romand». Dopo un lavoro di anni per la sua elaborazione ed un'ampia consultazione nel 2008, il PER era pronto nel 2010 ed è stato introdotto gradualmente nelle scuole della Svizzera romanda a partire dall'anno scolastico 2011/2012 e fino all'anno scolastico 2014/2015.

Nella **Svizzera tedesca** i Cantoni stanno attualmente decidendo in merito all'introduzione del Lehrplan 21. La Conferenza dei direttori cantonali della Svizzera tedesca (D-EDK), dopo anni di elaborazione ed un'ampia consultazione, ha approvato il Lehrplan 21 nell'ottobre del 2014 ai fini della sua introduzione nei Cantoni. Modifiche redazionali apportate successivamente sono state approvate dall'Assemblea plenaria della D-EDK il 2 aprile 2015. Hanno partecipato all'elaborazione del piano di studio tutti i Cantoni della Svizzera tedesca, i Cantoni bilingui di Berna, Friburgo e Vallese e il Cantone trilingue dei Grigioni¹⁵. La decisione sull'introduzione del piano di studio regionale spetta ai singoli Cantoni. Ciò vale anche per i Cantoni che hanno aderito ad HarmoS (si veda quanto esposto al capitolo 3.2.3). Il sito www.lehrplan.ch/kantone fornisce informazioni costantemente aggiornate sullo stato dell'introduzione del Lehrplan 21 nei Cantoni.

Nel **Cantone del Ticino** il nuovo Piano di studio è previsto per l'estate del 2015.

4.2.3 Elementi fondamentali per l'insegnamento delle lingue

Negli ultimi anni, tutti i Cantoni hanno anticipato l'insegnamento della lingua inglese dal grado secondario I al grado elementare. L'inglese è quindi andato ad aggiungersi alla seconda lingua nazionale che da vari anni viene insegnata a partire dal grado elementare in quasi tutti i Cantoni. Questa anticipazione è avvenuta in base a calendari cantonali. I primi Cantoni hanno cominciato all'inizio degli anni 2000.

¹⁵ Nel Cantone dei Grigioni viene adottato integralmente il Lehrplan 21. Affinché ciò fosse possibile in tutto il Cantone, sono stati elaborati piani di studi specifici per le tre regioni linguistiche dei Grigioni nel quadro di uno speciale sottoprogetto (integrato nel progetto Lehrplan 21).

Grafico 14 | Attuazione del modello 3/5 (HarmoS 5/7) per l'insegnamento delle lingue straniere. Il primo anno che conclude la scuola obbligatoria avendo imparato due lingue straniere a partire dal grado elementare.

NW, OW, SZ, ZG	2011/12								
ZH (introduzione scaglionata)			2013/14						
LU			2013/14						
AR, GL, SG, SH				2014/15					
TG					2015/16				
GR						2016/17			
BE, BS, FR, JU, NE, SO, VS							2017/18		
BL, GE								2018/19	
VD									2019/20

Senza AG, AI, UR (modello 3/5 [HarmoS 5/7] non introdotto) e senza TI (modello proprio)

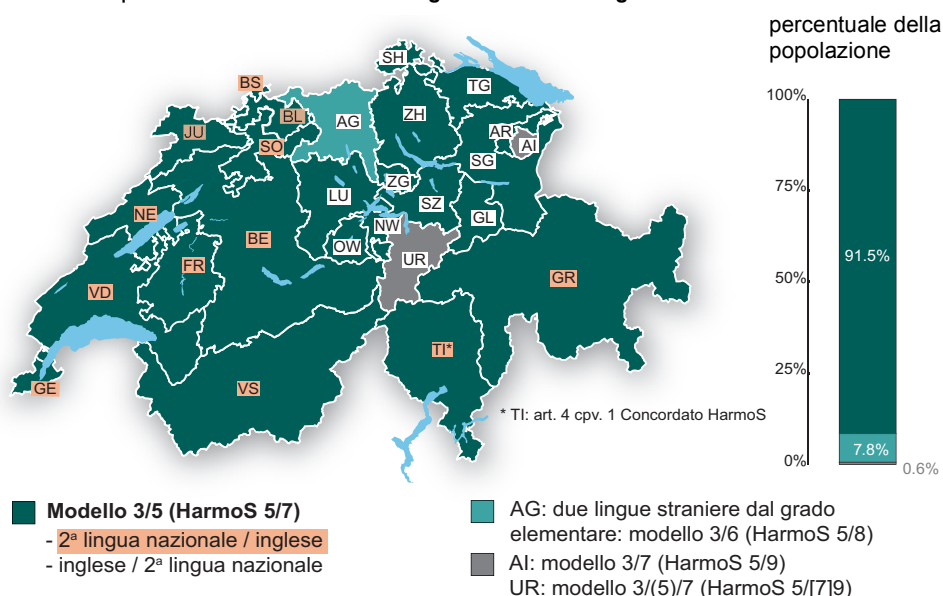
Nell'anno scolastico 2015/2016 vengono introdotti in 23 Cantoni gli elementi strutturali fondamentali della strategia delle lingue del 2004 e in linea con l'articolo 4 del Concordato HarmoS, con 22 Cantoni che adottano il modello 3/5 (HarmoS 5/7) e il Canton Ticino, in cui vengono insegnate obbligatoriamente tre lingue straniere, che ha un proprio modello.¹⁶ Questi 23 Cantoni rappresentano il 92 % della popolazione.

Restano i Cantoni di Argovia, Appenzello Interno e Uri.

- Anche nel Cantone di Argovia si insegnano due lingue straniere dal grado elementare: dopo l'inglese a partire dal 3° anno di scuola (HarmoS 5), si aggiunge però la seconda lingua nazionale dal 6° anno di scuola (HarmoS 8). Il Cantone pianifica di anticipare la seconda lingua nazionale al 5° anno di scuola (HarmoS 7), congiuntamente all'introduzione del Lehrplan 21. Ciò è previsto per l'anno scolastico 2020/21 (risposta Aargau 2014).
- Il Cantone Appenzello Interno ha spostato nel 2001 il francese dal grado elementare al grado secondario I (7° anno di scuola [HarmoS 9]) con l'inserimento dell'inglese al 3° anno di scuola (HarmoS 5). Il Cantone non prevede di adeguarsi al modello 3/5 (HarmoS 5/7) (risposta Appenzell Innerrhoden 2014).
- Nel Cantone di Uri si insegna l'inglese come prima lingua straniera obbligatoria a partire dal 3° anno di scuola (HarmoS 5), dal 5° anno di scuola (HarmoS 7) si può scegliere come materia obbligatoria opzionale l'italiano (scelto dal 20 % dei bambini) mentre l'insegnamento obbligatorio del francese parte al 7° anno di scuola (HarmoS 9). Al 9° anno di scuola (HarmoS 11) il francese diventa una materia obbligatoria opzionale. La risposta (Uri 2014) non indica modifiche del modello cantonale per le lingue straniere.

¹⁶ Art. 4 cpv. 1 (Concordato HarmoS): «... 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.»

Grafico 15 | Normative cantionali sull'insegnamento delle lingue 2015/2016



Alcuni dei Cantoni non aderenti ad HarmoS indicano che il francese e/o l'inglese non sono più materie obbligatorie al grado secondario I per tutti gli allievi. È per esempio una materia opzionale al 9° anno di scuola (HarmoS 11) oppure è possibile esonerare gli studenti più deboli al grado secondario I. La questione non è stata considerata per i Cantoni che hanno aderito ad HarmoS. Si presuppone però che tali regole di esonero non sussistano per le lingue straniere o che siano state o verranno abrogate.

Tab. 2 Regole in materia di esonero dallo studio, Cantoni non aderenti

AG	Alla Realschule le due lingue straniere sono opzionali a partire dal 7° anno di scuola (HarmoS 9). Alla Sekundarschule si deve scegliere obbligatoriamente una delle due lingue come materia obbligatoria opzionale dall'8° anno di scuola (HarmoS 10), l'altra è materia opzionale. Alla Bezirksschule entrambe le lingue straniere sono materie obbligatorie (Aargau 2014). Il Cantone riesaminerà la situazione con l'introduzione del Lehrplan 21.
AR	Al 9° anno di scuola (HarmoS 11) i contenuti sono orientati maggiormente in base agli interessi del percorso individuale ed è in parte possibile, nel definire le opzioni, abbandonare l'insegnamento delle lingue straniere (Appenzell Ausserrhoden 2014).
SZ	Al grado secondario I il francese è materia opzionale per gli allievi della classe B (Realschule) (Schwyz 2014).
UR	Al 9° anno di scuola (HarmoS 11) il francese è una materia obbligatoria opzionale (Uri 2014).

Panoramica

- Il Cantone di Argovia prevede un adeguamento al modello 3/5 (HarmoS 5/7) (Aargau 2014). Il Cantone di Uri non segnala modifiche previste (Uri 2014). Il Cantone di Appenzello Interno indica esplicitamente di non prevedere variazioni nell'insegnamento delle lingue straniere (Appenzell Innerrhoden 2014).

Vanno citate anche le seguenti iniziative e decisioni:

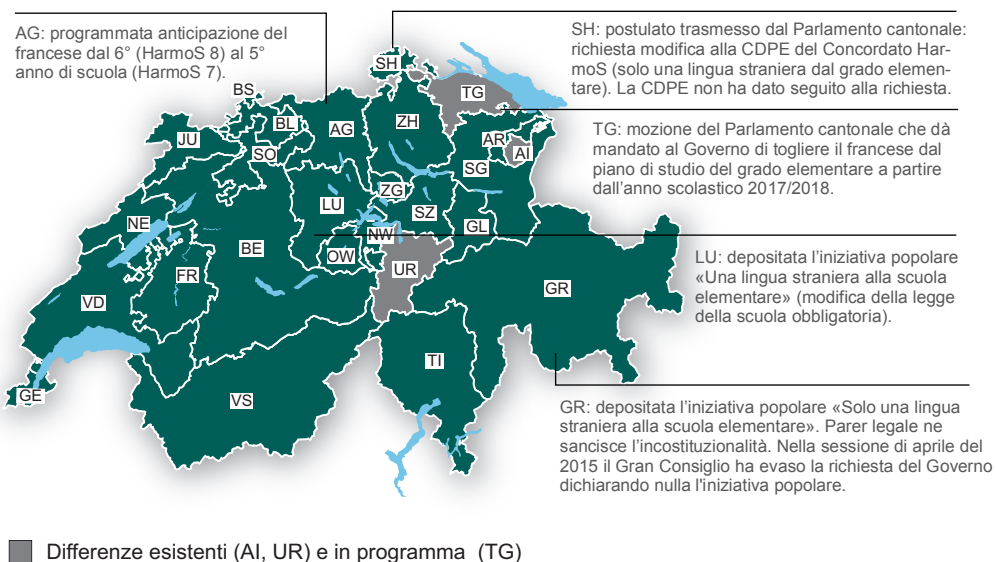
- Nel Cantone di Sciaffusa, il 17 febbraio 2014 è stata inviata al Governo come postulato la mozione «Una sola lingua straniera obbligatoria al grado elementare», in cui si chiede che il Cantone invii uno scritto alla CDPE che reciti: «Il Concordato sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (HarmoS) deve essere adeguato in modo che venga insegnata solo una lingua straniera obbligatoria al grado elementare.»

- Nel Cantone di Turgovia, il 13 agosto 2014 è stata trasmessa la mozione «Il francese solo dal grado secondario». Con questa mozione si incarica il Consiglio di Stato di togliere l'insegnamento del francese dal piano di studi del grado elementare, nel quadro della revisione del sistema di insegnamento delle lingue straniere. Gli adeguamenti a tal fine necessari saranno effettuati il prima possibile e comunque non più tardi dell'introduzione del Lehrplan 21. Secondo una comunicazione del Dipartimento dell'educazione e della cultura (DEK) del 19 settembre 2014 si rielabora il sistema delle lingue entro l'autunno del 2015, verificando anche l'opzione di rendere il francese una materia facoltativa alla scuola primaria. L'attuazione della nuova regolamentazione è programmata congiuntamente all'introduzione del nuovo Lehrplan 21 nell'anno scolastico 2017/2018.

Iniziative popolari

- Nel Cantone di Lucerna, il 17 settembre 2014 è stata depositata l'iniziativa popolare «Una sola lingua straniera alla scuola elementare» con 7144 firme. La legge della scuola obbligatoria va modificata in questi termini: «Al grado elementare si insegna una lingua straniera».
- Nel Cantone dei Grigioni il 27 novembre 2013 si è depositata l'iniziativa popolare «Solo una lingua straniera alla scuola elementare (iniziativa sulle lingue straniere)» con 3709 firme. L'iniziativa chiede che nel Cantone dei Grigioni alla scuola primaria sia obbligatoria solo una lingua straniera ovvero il tedesco o l'inglese, a seconda della regione linguistica. Il Governo del Cantone dei Grigioni ha inviato un messaggio al Gran Consiglio il 18 dicembre 2014. Sulla base di un parere legale, il Governo conclude l'incostituzionalità dell'iniziativa (che viola il diritto federale e la costituzione cantonale). Il Governo incarica il Gran Consiglio di dichiarare nulla l'iniziativa popolare per ragioni giuridiche. Nella sessione di aprile del 2015 il Gran Consiglio ha evaso la richiesta del Governo dichiarando nulla l'iniziativa popolare.
- Nel Cantone di Nidvaldo il popolo ha respinto l'8 marzo 2015 un'iniziativa analoga con il 62 % dei voti.
- Anche le iniziative di circa dieci anni fa in quattro Cantoni sullo stesso tema sono state respinte nel 2006 alle urne (si veda il referendum nel Cantone di Sciaffusa del 26 febbraio 2006, nei Cantoni di Turgovia e Zugo il 21 maggio 2006, nel Cantone di Zurigo il 26 novembre 2006.) Nel Cantone di Lucerna l'iniziativa cantonale del Luzerner Lehrerinnen- und Lehrerverband (LLV) è stata ritirata dagli stessi proponenti il 14 marzo 2007, una volta noto l'esito del voto nei Cantoni di Sciaffusa, Turgovia, Zugo e Zurigo.

Grafico 16 | Insegnamento delle lingue: panoramica (senza riferimenti a questioni pendenti presso i Parlamenti cantionali)



Per una considerazione sintetica dell'armonizzazione degli obiettivi si veda pagina 26.

5 Valutazione

Il bilancio 2015 deve rispondere a due domande. La prima è: a che punto sono i Cantoni con la creazione delle basi legali e degli strumenti comuni necessari per attuare l'armonizzazione? Si tratta innanzitutto di una questione giuridica. La seconda domanda è: riteniamo che quanto fatto sinora sia sufficiente? Questa è una valutazione politica. A sei anni dall'entrata in vigore dell'Accordo intercantonale, che definisce come i Cantoni intendano adempiere concretamente al mandato costituzionale, non è ancora possibile che sia stato attuato tutto in modo da essere applicato sistematicamente nella pratica scolastica. Ma le condizioni a tal fine necessarie devono essere state create. Il bilancio 2015 mostra che effettivamente è così nella gran parte dei casi.

L'auspicata **armonizzazione delle strutture principali** in parte è già avvenuta a livello svizzero e in parte è già ben avviata nella direzione concordata:

- La durata del grado secondario I è stata ormai uniformata in tutta la Svizzera in tre anni (con l'eccezione concordata della «Scuola media» nel Cantone Ticino). Il passaggio dal grado elementare al grado secondario I e da quest'ultimo al grado secondario II (ad eccezione di soluzioni diverse al liceo) avviene così in tutto il Paese nello stesso momento del percorso scolastico degli alunni.
- L'inclusione nella scuola obbligatoria di due anni di istruzione prescolare è arrivata a buon punto nei pochi anni trascorsi dall'entrata in vigore dell'Accordo. In 17 Cantoni, in cui vive l'87 % della popolazione, è già stata attuata integralmente. Negli altri 9 Cantoni la situazione è variegata dal punto di vista normativo (e in base alle risposte dei Cantoni, non sono neppure in programma adeguamenti per quanto riguarda i due anni obbligatori di scuola dell'infanzia) ma si può considerare la situazione di fatto ampiamente armonizzata. Ciò significa che in sette Cantoni già c'è o ci sarà a partire al massimo dal prossimo anno scolastico o da quello successivo l'obbligo per i Comuni di offrire i due anni prescolari e quindi anche il diritto dei genitori di avvalersi di tale offerta per i propri figli. L'esperienza dimostra che una tale offerta viene ampiamente sfruttata, anche se la frequenza non è obbligatoria. Negli ultimi due Cantoni, in un caso oltre il 95 % dei bambini frequenta per due anni la scuola dell'infanzia (ZG) e nell'altro il Cantone indica nella propria risposta di voler rispettare questi elementi fondamentali ma di necessitare ancora di tempo (OW). Per la stragrande maggioranza degli allievi in Svizzera, il grado elementare, inclusa la scuola dell'infanzia o i primi anni di un ciclo d'entrata, dura quindi oggi otto anni e si può ritenere che la loro percentuale aumenterà ulteriormente.
- Basandosi sulla durata di otto anni del grado elementare, inclusi la scuola dell'infanzia / il ciclo d'entrata, i bambini iniziano tale grado compiuti i 4 anni. In 20 Cantoni, in cui vive il 94 % della popolazione, è stato armonizzato anche il giorno di riferimento con la soluzione concordata (31 luglio). Si tratta di un risultato notevole, tanto più che la modifica del giorno di riferimento comporta per i Cantoni un onere organizzativo significativo. Le differenze che ancora esistono in materia di giorno di riferimento possono essere considerate trascurabili nel bilancio globale dal punto di vista sistemico.

Nel complesso dunque, grazie alle misure di armonizzazione intraprese, emerge un grado di omogeneità nettamente maggiore per quanto concerne la durata dei gradi scolastici e l'ingresso a scuola. Questa è una prima premessa importante per l'auspicata armonizzazione del passaggio dall'una all'altra fase (per quanto riguarda la scolarizzazione, dal grado elementare al grado secondario I, da quest'ultimo al grado secondario II), a cui contribuiscono anche la definizione di obiettivi per i vari gradi.

Per l'**armonizzazione degli obiettivi delle fasi della formazione** (art. 62 cpv. 4 Cost.) si sono poste tutte le premesse fondamentali attraverso i seguenti strumenti:

- La formazione di base della scuola obbligatoria e i relativi settori disciplinari sono definiti a livello nazionale.
- A livello nazionale, in collaborazione con esperti e docenti, sono state elaborate competenze fondamentali ed in seguito approvate dalla CDPE per la fine del 2°, 6° e 9° anno di scuola (HarmoS 4, 8 e 11) per la lingua di scolarizzazione, per la matematica e per le scienze naturali e, per la fine del 6° e 9° anno di scuola (HarmoS 8 e 11), per le lingue straniere. Tali competenze fondamentali costituiscono il nocciolo della formazione scolastica; sono le attitudini, le capacità e il sapere di base che gli allievi devono conseguire nel settore disciplinare indicato. La loro acquisizione è fondamentale per il proseguo del percorso formativo.
- Il raggiungimento di questi obiettivi formativi nazionali viene verificato nel quadro del monitoraggio nazionale dell'educazione. La CDPE ha deciso di effettuare i due primi rilevamenti nel 2016 (matematica) e 2017 (lingua di scolarizzazione e prima lingua straniera) ai quali parteciperanno tutti i Cantoni. I primi risultati verranno pubblicati nel Rapporto sul sistema educativo svizzero 2018.
- La domanda se stabilire – come inizialmente previsto – degli obiettivi formativi nazionali anche per gli altri settori disciplinari resta per il momento aperta.
- Oltre alla definizione di competenze fondamentali nazionali, ha luogo un'ulteriore armonizzazione degli obiettivi formativi grazie all'armonizzazione dei piani di studio a livello di regione linguistica. I Cantoni hanno concordato all'interno delle regioni linguistiche di elaborare insieme dei piani di studio (Svizzera francese: PER, in vigore dal 2010; Svizzera tedesca: Lehrplan 21, a disposizione dei Cantoni per un'applicazione autonoma dal 2014; Svizzera italiana: Piano di studio, in essere dal 2015). Gli obiettivi formativi nazionali (competenze fondamentali) sono stati integrati nei piani di studio regionali.
- Nel campo dell'**insegnamento delle lingue straniere**, che comporta delle sfide particolari nella Svizzera plurilingue, la concezione della CDPE, ripresa anche nel Concordato HarmoS, è stata e viene applicata in 23 Cantoni; nello stesso tempo c'è anche un esteso coordinamento del momento d'introduzione della lingua straniera. Costituiscono un'eccezione i Cantoni di Argovia, Appenzello Interno e Uri. Nel Cantone di Argovia, che parte con la seconda lingua straniera al 6° anno di scuola (HarmoS 8), è prevista l'adozione del modello armonizzato con l'introduzione del Lehrplan 21. Nei Cantoni di Appenzello Interno e Uri non sono previste modifiche. Sono stati e vengono inoltre varati in singoli Cantoni della Svizzera tedesca degli interventi parlamentari e delle iniziative popolari con lo scopo di insegnare solo una lingua straniera al grado elementare. Mentre il Parlamento del Cantone di Turgovia ha conferito, con una mozione, un mandato in tal senso, la cui attuazione il Governo sta preparando, i cittadini del Cantone di Nidvaldo hanno respinto un'iniziativa analoga. Il Parlamento del Cantone di Sciaffusa ha incaricato il governo cantonale con un postulato di richiedere alla CDPE un adeguamento del Concordato HarmoS (solo una lingua straniera al grado elementare). La CDPE non vede ragioni per procedere in tal senso.

Conclusione:

Nell'arco di soli sei anni, tenendo conto dei processi parlamentari e di democrazia diretta in ciascun Cantone, si è fatto molto. L'esito del bilancio è soddisfacente: l'armonizzazione della scuola obbligatoria, così come annunciata e concordata per il primo adempimento del mandato costituzionale del 2006, è già molto progredita e va avanti nella giusta direzione. Ciò vale anche in definitiva per i Cantoni che non hanno aderito al relativo Accordo intercantonale.

Considerando l'obiettivo principale dell'armonizzazione – cioè consentire percorsi formativi in cui singoli allievi non risultino svantaggiati a causa delle differenze cantonali – attualmente solo per quanto attiene alla questione dell'insegnamento armonizzato delle lingue non si possono escludere differenze. Occorre continuare a osservare il settore.

Dal punto di vista cantonale e/o intercantionale non risultano al momento necessarie disposizioni confederali, sulla base della competenza federale sussidiaria secondo l'articolo 62 capoverso 4 della Costituzione, per l'attuazione del mandato di armonizzazione conferito dalla Confederazione nel campo della scuola obbligatoria.

Nel 2019, sulla base del Rapporto sul sistema educativo svizzero del 2018, la CDPE redigerà un nuovo bilancio.