

09.095

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «gioventù + musica»**

del 4 dicembre 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «gioventù + musica» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

4 dicembre 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'iniziativa popolare federale «gioventù + musica» intende rafforzare la formazione musicale nel contesto scolastico ed extrascolastico. Il Consiglio federale, pur riconoscendo la valenza socioculturale della formazione musicale, respinge l'iniziativa in quanto essa mette in discussione la sovranità dei Cantoni in materia d'istruzione e contrasta con progetti di regolamentazione in corso.

L'iniziativa popolare federale «gioventù + musica» è stata presentata il 18 dicembre 2008, corredata di 153 626 firme valide. L'iniziativa vuole migliorare la posizione della musica in ambito formativo. La Confederazione e i Cantoni sono chiamati a promuovere la formazione musicale, in particolare di bambini e giovani. Allo scopo, la Confederazione dovrebbe stabilire i principi che reggono l'educazione musicale nelle scuole, l'accesso dei giovani alla pratica musicale e il sostegno dei giovani talenti musicali.

La formazione musicale dei bambini e dei giovani rappresenta indubbiamente un'importante esigenza della società. L'iniziativa pone giustamente l'accento sull'importanza della musica nella formazione scolastica ed extrascolastica.

L'iniziativa segue però la direzione sbagliata. In primo luogo, attribuire alla Confederazione la competenza di definire la base giuridica per l'insegnamento della musica nelle scuole, come vorrebbe l'iniziativa, costituirebbe una grave intromissione nella sovranità dei Cantoni in materia d'istruzione. Il Consiglio federale non intende estendere le competenze della Confederazione a scapito dei Cantoni. Un trasferimento di competenze nel solo settore musicale non sarebbe sensato. In secondo luogo, i Cantoni stanno disciplinando principi fondamentali del settore formativo a livello nazionale (Concordato HarmoS, programmi didattici a livello di regioni linguistiche). In caso di accettazione dell'iniziativa questi sforzi verrebbero compromessi. In terzo luogo, per quanto riguarda la proposta di inserire un nuovo articolo 67a capoverso 1 Cost., l'iniziativa non è necessaria in quanto gli articoli 67 capoverso 2 e 69 capoverso 2 Cost. abilitano già ora la Confederazione ad adottare misure per promuovere la formazione musicale extrascolastica. Con il presente messaggio il Consiglio federale propone pertanto alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare federale «gioventù + musica».

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare federale «gioventù + musica» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 67a (nuovo) Formazione musicale

¹ La Confederazione e i Cantoni promuovono la formazione musicale, in particolare dell'infanzia e della gioventù.

² La Confederazione stabilisce i principi per l'educazione musicale nelle scuole, l'accesso dei giovani alla pratica musicale e la promozione dei talenti musicali.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare federale «gioventù + musica» è stata oggetto di un esame preliminare da parte della Cancelleria federale il 5 giugno 2007² ed è stata depositata, corredata delle firme necessarie, il 18 dicembre 2008.

Con decisione del 21 gennaio 2009³ la Cancelleria federale ha constatato che, avendo raccolto 153 626 firme valide, l'iniziativa è formalmente riuscita.

L'iniziativa è stata presentata sotto forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale non presenta alcun controprogetto. Conformemente all'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 settembre 2002⁴ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale è tenuto a presentare un disegno di decreto e un messaggio entro il 18 dicembre 2009. Conformemente all'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale deve deliberare in merito all'iniziativa popolare federale «gioventù + musica» entro il 18 giugno 2011.

1.3 Validità

L'iniziativa adempie i criteri di validità ai sensi dell'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.):

- essa è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e rispetta il principio dell'unità della forma;

1 RS 101
2 FF 2007 3925
3 FF 2009 491
4 RS 171.10

- tra le singole parti dell’iniziativa sussiste un nesso oggettivo. L’iniziativa rispetta di conseguenza il principio dell’unità della materia;
- l’iniziativa non viola disposizioni cogenti del diritto internazionale. Di conseguenza adempie il criterio della compatibilità con il diritto internazionale.

L’iniziativa va quindi dichiarata valida.

2 Situazione iniziale per la realizzazione dell’iniziativa

2.1 Genesi

Nel 2005 l’Ufficio federale della cultura (UFC) ha pubblicato il rapporto «La formazione musicale in Svizzera» in risposta a quattro interventi parlamentari. Il rapporto prendeva spunto dal postulato 99.3507 «La promozione della musica da parte della Confederazione», presentato nell’ottobre del 1999 dal consigliere nazionale Remo Gysin.

Il rapporto fa il punto della situazione attuale per quel che riguarda la formazione musicale in Svizzera. Al capitolo 4 sono illustrate le misure che la Confederazione potrebbe adottare nell’ambito della formazione musicale *extrascolastica* (in particolare per incentivare le nuove leve e per promuovere l’accesso alla musica).⁵ In assenza di basi legali a livello federale, le misure citate hanno potuto essere attuate solo in parte.⁶ L’8 giugno 2007 abbiamo trasmesso al Parlamento il messaggio e il disegno di legge federale sulla promozione della cultura (Legge sulla promozione della cultura, LPCu)⁷. La LPCu si trova attualmente nella fase di appianamento delle divergenze e dovrebbe essere approvata dalle Camere federali nel corso della sessione invernale 2009. Con l’articolo 10a LPCu⁸ la Confederazione viene dotata di una base giuridica globale per promuovere la musica nell’ambito extrascolastico.

Per quanto riguarda la promozione della musica nell’ambito *scolastico*, il rapporto spiega che la Confederazione non può adottare alcuna misura per colmare eventuali lacune, considerate le sue limitatissime competenze costituzionali rispetto ai Cantoni. L’iniziativa popolare «gioventù + musica» chiede pertanto che sia modificato l’ordinamento delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni nell’ambito scolastico. Conformemente all’articolo 67a capoverso 2 Cost. (nuovo), la Confederazione dovrebbe ottenere in particolare la competenza di definire i principi, vincolanti per tutti i Cantoni, che reggono l’insegnamento musicale nelle scuole.

L’iniziativa è sostenuta dal Consiglio Svizzero della Musica (CSM), organizzazione mantello costituita da una sessantina di organizzazioni e associazioni (per un totale di circa 500 000 membri), che caratterizzano e animano la vita musicale in Svizzera. Forza trainante è l’associazione «gioventù + musica», fondata nel 1999, che riunisce le istituzioni attive nella pratica della musica e nella formazione musicale di bambini e giovani. Uno dei principali obiettivi dell’associazione è di sancire il diritto alla formazione musicale nella Costituzione, nella legge e nella società.

⁵ Rapporto sulla formazione musicale 2005, pag. 30 segg.

⁶ Per quanto riguarda le attività svolte attualmente nell’ambito della promozione musicale extrascolastica, cfr. n. 2.4.

⁷ FF 2007 4421 4449

⁸ La numerazione degli articoli delle disposizioni contenute nella LPCu verrà probabilmente ancora adattata entro la decisione finale.

2.2

Il valore socioculturale della formazione musicale

Nel rapporto sulla formazione musicale si ricorda che «la musica è uno degli elementi irrinunciabili della vita culturale in Svizzera».⁹ Essa soddisfa un bisogno fondamentale, legato al piacere dei sensi e all'arricchimento estetico. La musica fa anche parte della nostra espressione culturale e contribuisce alla formazione di un'identità collettiva. Occuparsi di musica è una delle attività culturali più diffuse, sia che si tratti di ascoltarla a casa propria o a un concerto, oppure di suonare uno strumento o cantare da soli o in un'associazione, un'orchestra o un coro. Per non parlare dei giovani, impegnati con i loro complessi pop o rock.

Le più recenti rilevazioni dell'Ufficio federale di statistica e dell'Ufficio federale della cultura mettono in luce l'importanza della musica in Svizzera: un quinto della popolazione suona uno strumento, un sesto canta in un coro, due terzi della popolazione frequentano regolarmente concerti o assistono a manifestazioni con musica «live»; quattro persone su cinque almeno una volta alla settimana ascoltano musica in privato (a casa o in strada). Fra chi risiede in Svizzera, circa una persona su due ha frequentato nel corso della propria vita lezioni di musica per almeno un anno.¹⁰

Il valore della formazione musicale risulta evidente anche nell'educazione. L'espressione musicale è un sapere di base, come leggere, scrivere e far di conto. L'approccio ai vari registri musicali è qualche cosa che si apprende, così come è necessario studiare per capire la portata e la profondità della musica. La formazione musicale fa parte del processo di socializzazione e contribuisce allo sviluppo personale dei giovani. Essa trasmette competenze culturali e consente la partecipazione alla cultura. Inoltre, è provato che l'insegnamento della musica si ripercuote anche sulle altre materie scolastiche, sviluppando le competenze creative, emotive, intellettuali e sociali degli studenti.¹¹

2.3

Promozione musicale nell'ambito scolastico

2.3.1

Sistema formativo svizzero

Le disposizioni costituzionali sulla formazione (art. 61a–66 Cost.) attribuiscono alla Confederazione e ai Cantoni il compito di provvedere insieme, nei limiti delle loro competenze, a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero. Secondo la Costituzione, i Cantoni sono competenti in materia di scuola e devono provvedere a un'adeguata istruzione di base, accessibile a tutti i bambini.

Tutti i Cantoni offrono uno o due anni di insegnamento prescolare gratuito (tre anni nel Cantone del Ticino). La scuola dell'obbligo dura nove anni. Per l'istruzione prescolare è in corso l'estensione dell'obbligatorietà (cfr. n. 2.5.1). Attualmente, nella maggior parte dei Cantoni la scuola primaria va dal primo al sesto anno scolastico. Nel successivo livello secondario I (dal settimo al nono anno) l'insegnamento avviene, per tutte le materie o per una parte di esse, in gruppi di rendimento. Le forme di organizzazione sono assai variabili.

⁹ Rapporto sulla formazione musicale in Svizzera 2005, pag. 2.

¹⁰ Attività culturali in Svizzera 2008.

¹¹ Rapporto sulla formazione musicale in Svizzera 2005, pag. 2; Scheidegger 2005, pag. 1.

Di norma, gli atti normativi intercantonali o federali costituiscono la base dell'offerta formativa in materia di insegnamento postobbligatorio (livello secondario II). La loro esecuzione e la gestione delle scuole è di competenza dei Cantoni. Circa il 90 per cento dei giovani conclude gli studi di livello secondario II in età compresa fra i 18 e i 19 anni. Ciò consente loro di accedere direttamente a una professione, di iscriversi a una scuola professionale superiore o, con una maturità, di continuare la loro formazione all'università.

2.3.2 Educazione musicale al livello prescolastico (asilo)

L'educazione musicale all'asilo è di competenza dei Cantoni. I programmi didattici cantonali* prevedono per l'asilo la percezione ludica, la produzione di musica e di ritmi, nonché l'apprendimento di canzoni e filastrocche.¹²

2.3.3 Educazione musicale al livello primario e secondario I

Anche al livello primario e secondario I la competenza per l'insegnamento musicale spetta ai Cantoni. Sono loro a stabilire in particolare quali standard contenutistici* in materia di musica devono essere trasmessi e insegnati e il numero di lezioni previste per l'insegnamento musicale. Gli standard sono definiti nei piani didattici cantonali.

I Cantoni si impegnano ad armonizzare i piani didattici. In futuro esisterà un solo piano didattico per ogni regione linguistica – Svizzera tedesca, Svizzera romanda e Svizzera italiana – che conterrà gli standard contenutistici per tutti gli ambiti didattici e tutte le materie (per lo stato dei relativi lavori, cfr. n. 2.5.1).

L'insegnamento musicale al livello primario e secondario I prevede, a seconda dei Cantoni e del livello scolastico, una o due lezioni obbligatorie alla settimana, ossia circa il 4–8 per cento delle ore di insegnamento obbligatorio¹³. Si noti, a titolo di confronto, che circa un terzo delle lezioni è dedicato alla lingua regionale e alla prima lingua straniera, un altro terzo alla matematica e all'«ambiente» (storia, geografia, scienze naturali) e un altro terzo ancora alle materie artistiche, allo sport e alla religione.¹⁴ Inoltre, in molti Cantoni la musica può essere insegnata come materia facoltativa.

2.3.4 Educazione musicale al livello secondario II (scuole di maturità)

La Confederazione e la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) sono competenti, in maniera congiunta, del riconoscimento delle scuole di maturità e, in virtù dell'ordinanza sulla maturità del 15 febbraio

¹² Rapporto sulla formazione musicale in Svizzera 2005, pag. 9.

¹³ Dati forniti dal Centro di informazione e documentazione IDES della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE).

¹⁴ Rapporto sulla formazione della Svizzera 2006, pag. 57.

1995¹⁵ (ORM), incidono sull'offerta delle materie d'insegnamento. Già oggi, grazie all'ORM, alle materie artistiche è attribuita una percentuale fissa dell'orario scolastico.

L'ORM assicura a tutti gli studenti la frequenza obbligatoria nella materia fondamentale Arte (musica e/o arti visive), per un 5–10 per cento dell'orario complessivo di insegnamento. Il numero di ore aumenta considerevolmente quando la musica viene scelta come opzione specifica o complementare e/o quando il lavoro di maturità è incentrato su questa materia. In questi casi l'ORM prevede che alla musica sia consacrato il 15–25 per cento del tempo di insegnamento. Già nel 2003, 21 Cantoni proponevano le arti visive e la musica come opzioni specifiche; erano frequentate dall'11,5 per cento degli studenti¹⁶. Il programma quadro di insegnamento* della CDPE definisce gli obiettivi formativi per la materia musica, garantendo in tal modo la qualità contenutistica del suo insegnamento. La formazione musicale attribuisce altrettanta importanza alla teoria che alla pratica.

La riforma della maturità del 1995 (MAR 1995) ha introdotto una maggior scelta di discipline. Da allora, una promozione mirata consente di mettere meglio in risalto attitudini particolari. Gli studenti sono infatti liberi di scegliere l'opzione specifica, l'opzione complementare e il proprio lavoro di maturità, mettendo l'accento in particolare sulla materia musica.

2.3.5 Educazione musicale al livello secondario II (formazione professionale di base)

Per quanto riguarda la formazione professionale di base, la Confederazione emana le prescrizioni minime in materia di cultura generale¹⁷ e definisce le tematiche di cui tenere conto e gli obiettivi formativi da raggiungere nel programma quadro per l'insegnamento della cultura generale.

Carattere distintivo e punto di forza della formazione professionale è il legame diretto con il mondo del lavoro. Importanza centrale assume la formazione in azienda, che consente agli apprendisti di acquisire le necessarie competenze pratiche. La scuola professionale di base trasmette le conoscenze teoriche e di cultura generale, la quale è volta a far sì che gli studenti siano capaci di integrarsi nel mondo del lavoro e nella società. A causa dell'alta specializzazione e dello spiccato orientamento pratico della formazione professionale, i corsi di cultura generale occupano una mezza giornata alla settimana e non prevedono l'insegnamento obbligatorio della musica. I Cantoni possono però offrirlo sotto forma di corsi facoltativi nelle scuole professionali di base.

¹⁵ RS 413.11

¹⁶ Ramseier 2005.

¹⁷ Ordinanza dell'UFFT del 27 aprile 2006 sulle prescrizioni minime in materia di cultura generale nella formazione professionale di base (RS 412.101.241).

2.3.6 Promozione scolastica di allievi particolarmente dotati

Ai livelli secondari I e II (eccettuata la formazione professionale di base) esistono in Svizzera speciali percorsi formativi volti a sostenere gli allievi particolarmente dotati, segnatamente nei settori dello sport, della musica e dell'arte.

Tali percorsi formativi sostengono in modo mirato gli allievi particolarmente dotati e, al contempo, garantiscono una formazione scolastica o professionale. Si tratta di percorsi personalizzati in base alle esigenze dei singoli (assistenza, insegnamento complementare, pianificazione della carriera, dispense, suddivisione nel tempo di uno o più anni scolastici, ecc.). Gli studenti devono soddisfare i requisiti di ammissione per il livello superiore e sostenere un esame di idoneità.

L'«Accordo intercantonale del 20 febbraio 2003 sulle scuole che offrono delle formazioni specifiche per allievi superdotati» della CDPE disciplina in particolare l'accesso intercantonale a queste scuole e i contributi che i Cantoni di domicilio degli allievi sono tenuti a versare agli organismi responsabili di queste scuole. Attualmente sono membri del concordato i Cantoni di Appenzello Esterno, Berna, Glarona, Grigioni, Lucerna, Nidvaldo, Obvaldo, San Gallo, Sciaffusa, Turgovia, Uri, Vallese, Zugo e Zurigo nonché il Principato del Liechtenstein.

Circa la metà dei Cantoni sopraccitati propone già alcune offerte in ambito musicale, per lo più equiparabili a quelle in ambito sportivo (BE, GR, LU, SG, SH, TG, VS, ZH). Alcune scuole sono orientate in modo specifico agli interessi musicali (ad esempio la scuola superiore evangelica di Schiers, la scuola turgoviese a tempo pieno per superdotati di Weifelden e Kreuzlingen, la scuola superiore di Altstätten e la scuola superiore Grünau a Wittenbach).

Al livello prescolastico e primario esistono offerte complementari e di sostegno solo a livello locale.

2.3.7 Formazione dei docenti di musica

In Svizzera la formazione dei docenti ha subito negli ultimi anni profonde trasformazioni. A metà degli anni 1990, in tutti i Cantoni la formazione dei docenti di livello prescolastico e primario è passata dal livello secondario II (seminari per docenti) al livello terziario. Da allora, i docenti di tutte le materie vengono in principio formati nelle Alte scuole pedagogiche.

- Al livello prescolastico e primario, la formazione dei docenti di musica avviene nel quadro della formazione tradizionale: l'Alta scuola pedagogica offre una formazione specialistica, didattica e professionale e rilascia un diploma di abilitazione all'insegnamento per tutte o per la maggior parte delle materie.
- Al livello secondario I, la formazione dei docenti di musica non è disciplinata in modo uniforme. Alcune Alte scuole pedagogiche offrono una formazione completa, mentre altre si limitano, a questo livello, alla parte didattica e professionale e collaborano, per la parte specialistica (qualifica musicale), con una Scuola universitaria di musica.

- I docenti delle scuole di maturità acquisiscono le competenze specialistiche nelle Scuole universitarie di musica (che fanno parte delle Scuole universitarie professionali). La parte didattica e professionale avviene per lo più, in una fase successiva, in un'Alta scuola pedagogica o all'università, e in parte anche all'Alta scuola di musica (formazione integrata).

La CDPE coordina i percorsi di formazione cantonali tramite regolamenti di riconoscimento (regolamenti della CDPE concernenti il riconoscimento dei diplomi d'insegnamento). I regolamenti di riconoscimento elencano i requisiti minimi per l'ottenimento del diploma. Un gruppo di lavoro regionale della CDPE denominato «Pedagogia musicale» ha elaborato standard specifici per la formazione dei docenti in ambito musicale.¹⁸

2.4 Promozione musicale nell'ambito extrascolastico

In ambito extrascolastico, l'offerta di formazione musicale è assai diversificata. In questo contesto le scuole di musica svolgono un ruolo rilevante. Ai bambini e ai giovani viene infatti offerta la possibilità di seguire lezioni di strumenti, di canto e musica corale che vengono impartite su base volontaria da docenti professionisti. L'accento è posto soprattutto sulla musica classica, anche se si lascia sempre più spazio all'insegnamento di altri generi musicali, come il pop/rock, il jazz, la musica popolare, ecc. In base alle rilevazioni effettuate nel 2007, nelle circa 400 scuole di musica della Svizzera, vi sono complessivamente circa 260 000 studenti che prendono lezioni da circa 12 500 docenti.

Le scuole di musica sono istituzioni per un terzo di diritto privato e per due terzi di diritto pubblico. Vengono finanziate in parte dai Cantoni (14,1 %) e in parte dai Comuni (46,2 %), oltre che tramite il versamento delle tasse di iscrizione (39,7 %). In alcuni Cantoni, il finanziamento pubblico delle scuole di musica è sancito nella legge, in altri no. L'Associazione svizzera delle scuole di musica sostiene, promuove e coordina le attività delle scuole di musica e si impegna a garantire la qualità dell'offerta. Oltre alle scuole di musica esistono diversi fornitori privati di servizi che offrono ai bambini e ai giovani lezioni musicali, in particolare di strumenti (p. es. corsi privati tenuti da musicisti o scuole private).

Per quanto riguarda gli strumenti a fiato e a percussione, un importante ruolo formativo è svolto dalle numerose formazioni musicali giovanili, dalle orchestre composte da musicisti di più generazioni e dalle orchestre di élite, 165 delle quali (ossia circa il 75 % di tutte le formazioni musicali giovanili) sono affiliate alla *Schweizer Jugendmusikverband* (SJMV). Le formazioni musicali giovanili sono generalmente dirette da diplomati universitari, e in alcuni casi anche da musicisti amatori. Le orchestre riuniscono circa 6100 bambini e giovani, di cui circa 2400 seguono anche la formazione di base presso le scuole di musica. Le formazioni musicali giovanili forniscono una formazione musicale di base su vasta scala, formando in tal modo le nuove leve delle orchestre, dei cori e delle società musicali amatoriali; nel contempo aiutano a scoprire e a sostenere i giovani talenti musicali. Il finanziamento della SJMV è assicurato principalmente dai contributi dei membri, dalle sovvenzioni degli enti pubblici e da sponsor privati. Le singole formazioni musicali giovanili vengono finanziate essenzialmente dai Comuni.

¹⁸ Rusterholz 2004.

Oltre alle scuole di musica e alle formazioni musicali giovanili, in Svizzera ha un'importanza rilevante anche la vita associazionistica. Le numerose società musicali, come i cori, le orchestre, i gruppi pop e rock, i teatri musicali e altri luoghi di formazione, sono riuniti nel CSM. Le società si impegnano a fondo nella formazione di base e nella formazione continua, in particolare dei musicisti amatoriali, e sono attive nell'ambito della promozione delle nuove leve e dei talenti. Raramente vengono finanziate da sponsor o sussidi statali; di norma, le attività dell'associazione sono finanziate con i contributi dei membri stessi.

I bambini e i giovani particolarmente dotati hanno la possibilità di partecipare ai concorsi nazionali o di esibirsi con le orchestre nazionali. Si possono citare, ad esempio, i concorsi e le orchestre seguenti:

- il Concorso svizzero di musica per la gioventù, organizzato regolarmente dal 1975 (1086 partecipanti nel 2009);
- l'Orchestra Sinfonica Svizzera della Gioventù (composta da circa 120 musicisti in età compresa fra i 15 e i 25 anni);
- la Banda nazionale giovanile (composta da circa 70 musicisti in età compresa fra i 16 e i 22 anni);
- la Brass Band Giovanile Nazionale Svizzera (composta da circa 130 musicisti in età compresa fra i 12 e i 22 anni).

In virtù della legge del 6 ottobre 1989¹⁹ sulle attività giovanili, nel 2008 la Confederazione ha sostenuto l'Orchestra Sinfonica Svizzera della Gioventù, la Banda nazionale giovanile, il Coro svizzero di giovani, le Jeunesses Musicales de Suisse e la Brass Band Giovanile Nazionale Svizzera. Gli aiuti finanziari sono stati erogati dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS). Nel 2008, l'UFAS ha sostenuto anche il progetto «showband.ch» dell'Associazione svizzera delle musiche per giovani.

Oltre alle organizzazioni e alle misure summenzionate, i giovani talenti possono beneficiare anche dei mezzi di promozione, non destinati specificamente ai bambini e ai giovani, approntati da Confederazione, Cantoni e Comuni (aiuti per le opere prime, sussidi ai lavori di composizione, sussidi a progetti di laboratori musicali, sussidi e garanzie di deficit per concerti, ecc.). A livello federale, si può citare in particolare il sostegno attribuito dall'UFC alle organizzazioni culturali. Nel 2008, l'UFC ha sostenuto finanziariamente 14 organizzazioni culturali attive in ambito musicale, fra cui l'Associazione svizzera degli jodler, l'Associazione bandistica svizzera e la *Schweizer Jugendmusikverband*.

2.5 Progetti di regolamentazione in corso

2.5.1 Attuazione di HarmoS e di programmi didattici a livello di regioni linguistiche

Il 21 maggio 2006 il Popolo svizzero ha accettato a larga maggioranza (86 % dei voti) i nuovi articoli costituzionali sulla formazione. Questi articoli confermano le competenze nel settore della formazione in Svizzera. L'elemento nuovo è dato dal

¹⁹ RS 446.1

fatto che, in conformità all'articolo 62 capoverso 4 Cost., i responsabili della formazione (vale a dire i Cantoni e, a seconda del livello di formazione, Confederazione e Cantoni in modo congiunto) sono tenuti ad armonizzare a livello nazionale alcuni principi riguardanti la formazione, nella fattispecie l'età d'inizio della scolarità, l'obbligo scolastico e la durata e gli obiettivi delle varie fasi di formazione. Qualora questi sforzi di coordinamento non sfocino in un'armonizzazione, la Confederazione emanerà le disposizioni necessarie.

Attualmente, i Cantoni si stanno impegnando per la realizzazione di questo mandato costituzionale di armonizzazione; a tal fine si servono principalmente di due strumenti:

- *il progetto HarmoS*: l'accordo intercantonale del 14 giugno 2007 sull'armonizzazione della scuola dell'obbligo (concordato HarmoS) concerne tutti i punti menzionati nell'articolo 62 capoverso 4 Cost. nonché altri punti non espressamente menzionati (in particolare i blocchi orari a livello primario e le strutture d'accoglienza). Alla fine di aprile del 2009 dieci Cantoni avevano aderito al concordato, permettendo quindi la sua entrata in vigore il 1° agosto 2009. In virtù dell'articolo 7 del concordato HarmoS, l'assemblea plenaria della CDPE emanerà, in una prima fase, gli standard di formazione* (standard di prestazione* e standard contenutistici*) per le materie seguenti: prima lingua, lingue straniere, matematica e scienze naturali. Successivamente dovranno essere elaborati gli standard di formazione validi anche per le altre materie (fra cui la musica);
- *programmi didattici a livello di regioni linguistiche*: l'articolo 8 del concordato HarmoS prevede che in futuro, nella scuola dell'obbligo, ci sia un solo programma didattico per ogni regione linguistica. Anche i Cantoni che (ancora) non hanno aderito al concordato HarmoS stanno collaborando attivamente alla preparazione dei programmi didattici a livello di regioni linguistiche. Per la Svizzera romanda è stato elaborato un «Plan d'Étude romand» (PER), che dovrebbe entrare in vigore già all'inizio dell'anno scolastico 2011–2012. Anche nella Svizzera tedesca sono in pieno svolgimento i lavori per il «Lehrplan 21». La consultazione sui principi di questo programma si è conclusa alla fine di giugno del 2009. L'implementazione ad opera dei Cantoni è prevista a partire dal 2013.

2.5.2 Legge sulla promozione della cultura (LPCu)

Fondata sull'articolo 69 Cost., la LPCu, definisce le linee direttive della politica culturale della Confederazione e indica quali sono gli strumenti da adottare per la gestione della promozione culturale. Essa delimita le competenze della Confederazione rispetto agli enti primariamente competenti, ossia i Cantoni, i Comuni e le Città, e disciplina la ripartizione delle competenze tra le autorità competenti. La LPCu si trova attualmente al vaglio del Parlamento (stadio dell'appianamento delle divergenze) e potrebbe essere approvata dalle Camere federali nella sessione invernale 2009. L'articolo 10a LPCu, intitolato «Formazione musicale», ha il seguente tenore: «La Confederazione promuove la formazione musicale a complemento delle misure prese dai Cantoni e dai Comuni». Questa nuova disposizione legislativa consente alla Confederazione di promuovere la formazione musicale in ambito extrascolastico, qualora i relativi progetti presentino un interesse nazionale.

3 Scopi e contenuto dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

L'iniziativa chiede che la Confederazione e i Cantoni migliorino la formazione musicale, in particolare quella dei bambini e dei giovani. I promotori dell'iniziativa suddividono questo obiettivo generale in tre obiettivi parziali (cfr. www.musikinitiative.ch):

- i bambini e i giovani ricevono, durante la loro scolarità obbligatoria, un'educazione musicale pari per qualità a quella delle altre materie;
- i bambini e i giovani che seguono una formazione in una scuola di musica beneficiano di un sostegno;
- i bambini e i giovani particolarmente dotati per la musica vengono sostenuti.

3.2 Normativa proposta dall'iniziativa

Nel documento intitolato «Informazioni sull'iniziativa», i promotori dell'iniziativa illustrano in che modo vanno raggiunti gli obiettivi descritti al numero 3.1:

- Miglioramento della qualità dell'insegnamento della musica:
 - aumentare le ore obbligatorie di insegnamento della musica;
 - introdurre nell'insegnamento obbligatorio standard e obiettivi di apprendimento della musica;
 - rendere la musica una materia obbligatoria nelle Alte scuole pedagogiche, in modo da prevenire la penuria di docenti di musica alla scuola dell'obbligo.
- Formazione musicale in ambito extrascolastico: fare in modo che nelle legislazioni cantonali le scuole di musica siano riconosciute come istituti formativi.
- Promozione dei talenti: creare un contesto ottimale per i bambini e i giovani particolarmente dotati a livello musicale.

La maggior parte delle misure che i promotori dell'iniziativa si attendono dalla Confederazione si basa sull'articolo 67a capoverso 2 Cost. (nuovo). La Confederazione è chiamata a legiferare sui punti in questione, ad esempio prescrivendo in modo vincolante ai Cantoni il numero di lezioni obbligatorie di musica da impartire ai diversi livelli scolastici. In ambito extrascolastico, gli aiuti finanziari e le altre misure di sostegno hanno la propria base costituzionale nel nuovo articolo proposto, l'articolo 67a capoverso 1, e nell'attuale articolo 69 capoverso 2 (cfr. n. 3.3.2).

lo 67a capoverso 1 Cost. (nuovo) fa forse un passo in avanti riguarda la promozione della formazione musicale in ambito scolastico, purché si interpreti che l'articolo consenta alla Confederazione di estendere il proprio sostegno finanziario alle misure adottate dai Cantoni in ambito scolastico, autorizzandola, ad esempio, a concedere sovvenzioni che permettano a classi di partecipare ai concerti.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Oggetto dell'iniziativa

La formazione musicale dei bambini e dei giovani costituisce un importante aspetto sociale (cfr. anche n. 2.2). L'iniziativa «gioventù + musica» rileva, a giusta ragione, l'importanza della formazione musicale. Promuovere la formazione, incoraggiare la cultura dell'infanzia e della gioventù sono sfide che corrispondono ai valori fondamentali iscritti nella Costituzione federale. Tuttavia, l'iniziativa deve essere respinta essenzialmente per due motivi:

- *l'articolo 67a capoverso 1 Cost. (nuovo)* è inutile nella misura in cui l'articolo 69 capoverso 2 Cost. attribuisce già alla Confederazione la competenza di adottare misure per promuovere la formazione musicale a livello extrascolastico (cfr. n. 3.3.2). L'articolo 69 capoverso 2 Cost. è concretizzato dall'articolo 10a LPCu. Questo articolo autorizza la Confederazione a finanziare progetti extrascolastici nel settore della formazione musicale (p. es. nel quadro della promozione delle nuove leve). Inoltre, l'articolo 67 capoverso 2 Cost. e la legge sulle attività giovanili, che ad esso si riferisce, consentono pure essi la promozione della formazione musicale nel quadro delle attività extrascolastiche con bambini e giovani. La legge sulle attività giovanili permette segnatamente all'UFAS di sostenere con sussidi annui diverse orchestre giovanili e di accordare aiuti finanziari a vari progetti (cfr. n. 2.4);
- *l'articolo 67a capoverso 2 Cost. (nuovo)* contravviene palesemente alle norme costituzionali in materia di formazione e non tiene conto degli sforzi profusi dai Cantoni per armonizzare il sistema della scuola dell'obbligo. Fondamentalmente, in Svizzera i Cantoni sono competenti in materia di scuola (art. 62 cpv. 1 Cost.). A livello postobbligatorio (livello secondario II e livello terziario) tale responsabilità è condivisa dalla Confederazione e dai Cantoni. Questi principi sono stati confermati a grande maggioranza dal Popolo nella votazione del 21 maggio 2006 sulla nuova Costituzione federale (art. 61a Cost.). La competenza legislativa che, attraverso l'articolo 67a capoverso 2 Cost. (nuovo), si prevede di attribuire alla Confederazione nel settore della formazione musicale sottrarrebbe ai Cantoni importanti competenze in materia di formazione: la Confederazione prescriverebbe ai Cantoni il modo in cui deve essere organizzato l'insegnamento della musica. Permettere alla Confederazione di emanare direttive vincolanti in materia formazione dei docenti di musica costituirebbe un ulteriore attacco all'attuale competenza dei Cantoni. In tal modo, il sistema, ormai ben collaudato, che regola la ripartizione delle competenze fra Confederazione e Cantoni in ambito scolastico verrebbe completamente sconvolto.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

4.2.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni

In caso di accettazione dell'iniziativa, per la Confederazione non vi sarebbero ripercussioni finanziarie dirette per quanto riguarda la promozione della musica in ambito extrascolastico: le misure di promozione della formazione musicale in ambito extrascolastico da parte della Confederazione sono già previste nella LPCu. Nel quadro del dibattito sul preventivo, il Parlamento stabilirà l'entità dei mezzi finanziari destinati per dette misure di promozione. In caso di accettazione dell'iniziativa si porrebbe senz'altro la questione dell'aumento di tali fondi. Se si considera che l'articolo 67a capoverso 1 Cost. (nuovo) abilita la Confederazione anche a sovvenzionare le misure adottate dai Cantoni in ambito scolastico²¹, l'accettazione dell'iniziativa comporterebbe per la Confederazione ripercussioni finanziarie che, al momento, non possono essere stimate.

Per i Cantoni, l'applicazione di talune misure proposte dal comitato di iniziativa in ambito scolastico – come l'aumento delle ore di musica, la garanzia delle basi finanziarie per le scuole di musica e il potenziamento della promozione scolastica degli allievi particolarmente dotati – potrebbe rivelarsi, a seconda dei casi, assai onerosa.

4.2.2 Ripercussioni sul personale della Confederazione e dei Cantoni

In caso di accettazione dell'iniziativa, le ripercussioni per il personale della Confederazione e dei Cantoni sarebbero minime: l'elaborazione e l'attuazione di una legislazione di principio a livello federale, così come prevista nell'articolo 67a capoverso 2 Cost. (nuovo), implicherebbe la creazione presso la Segreteria di Stato per la educazione e la ricerca dell'equivalente di due posti di lavoro a tempo pieno. Si dovrebbe tener conto di un incremento, seppur modesto, di personale anche presso la CDPE e i Cantoni, poiché il trasferimento delle competenze nel settore formazione potrebbe richiedere un maggior coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni.

4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa

4.3.1 Promozione musicale in ambito scolastico

In ambito scolastico, l'iniziativa intende anzitutto migliorare l'insegnamento della musica. Le misure proposte dal comitato di iniziativa sono le seguenti: aumentare il numero delle ore obbligatorie, stabilire standard contenutistici e migliorare la formazione dei docenti.

- *Numero di ore:* i dati disponibili (n. 2.3.3 e 2.3.4) mostrano che la musica, rispetto alle altre materie, dispone di un numero adeguato di ore di insegnamento. A livello primario e secondario I, il 4–8 per cento del tempo obbligatorio di insegnamento è consacrato alla musica. In molti Cantoni è possibile

²¹ Per l'interpretazione dell'articolo 67a capoverso 1 (nuovo), cfr. n. 3.3.2.

frequentare lezioni supplementari di musica in forma facoltativa. Nelle scuole di maturità, la musica occupa nella disciplina fondamentale Arte (arti visive e musica) tra il 5 e il 25 per cento del tempo di insegnamento (pari al 5–10 % delle ore obbligatorie), a seconda delle scelte operate dall'allievo. Inoltre, le esigenze più elevate per quanto riguarda l'insegnamento musica si scontrano con quelle di altre materie. A meno che non si aumenti il numero totale delle ore di insegnamento, un incremento delle ore obbligatorie di musica comporterebbe forzatamente una riduzione delle ore di insegnamento in altre materie.

- *Standard contenutistici*: i Cantoni stanno disciplinando a livello nazionale alcuni principi che reggono la formazione (cfr. n. 2.5.1): il concordato HarmoS prevede l'adozione di standard di formazione per ogni materia e l'introduzione di un unico programma didattico per ogni regione linguistica. Anche i Cantoni che (ancora) non hanno aderito al concordato HarmoS appoggiano gli sforzi di armonizzazione dei programmi didattici. Le richieste degli autori dell'iniziativa possono essere integrate in questo processo nazionale di armonizzazione. Per quanto riguarda la formazione musicale, una legislazione di principio a livello federale non è necessaria e non farebbe che eludere gli sforzi dei Cantoni.
- *Formazione dei docenti*: il rapporto sulla formazione musicale aveva già messo in evidenza talune lacune nella formazione dei docenti²². Infatti, a livello di formazione terziaria la musica ha uno statuto diverso da quello che aveva nell'ambito della formazione seminariale dei docenti: da un lato, per questa materia non si possono prevedere esami di ammissione o di idoneità, poiché la maturità consente l'ammissione a tutti gli indirizzi di studio; d'altro lato, nelle Alte scuole pedagogiche l'abilitazione all'insegnamento della musica è lasciata alla libera scelta dello studente. In questo modo vi è il rischio che, ai livelli prescolastico, primario e secondario I, la musica non venga insegnata ovunque da docenti motivati e in possesso delle necessarie competenze musicali. Il miglioramento della formazione dei docenti di musica (attraverso la standardizzazione e un ampliamento dell'offerta) spetta invece alle Alte scuole pedagogiche e di conseguenza rientra nella sfera di competenze cantonali.
- *Formazione professionale di base*: ai sensi della presente iniziativa, un adeguamento della legge sulla formazione professionale²³ darebbe a tutti gli allievi che hanno terminato un tirocinio (circa due terzi dei giovani) la possibilità di frequentare corsi facoltativi di musica, ciò che contribuirebbe a rafforzare la presenza di questa materia nell'ambito della formazione professionale di base. Se l'insegnamento della musica fosse reso obbligatorio nelle scuole professionali, ciò andrebbe a detrimento dell'insegnamento della cultura generale, nel complesso già assai ridotto. Un aumento delle ore di lezione comporterebbe per le aziende ulteriori assenze dal lavoro e influirebbe in maniera negativa sulla loro disponibilità a formare nuovi apprendisti. la for-

²² Rapporto sulla formazione musicale in Svizzera 2005, pagg. 24–26 e 34.

²³ RS 412.101

mazione professionale duale si presta perciò meno alla formazione musicale che non nelle scuole di maturità.²⁴

4.3.2 **Promozione musicale nell'ambito extrascolastico**

In ambito extrascolastico, il comitato di iniziativa persegue, da un lato, il riconoscimento delle scuole di musica nelle legislazioni cantonali sulla formazione (in particolare per quanto riguarda la garanzia delle basi finanziarie) e, dall'altro, il miglioramento del sostegno alle nuove leve. Entrambe le misure sono volte a potenziare l'accesso alla musica.

- *Scuole di musica*: le scuole di musica svolgono indubbiamente una funzione importante nella formazione musicale (cfr. n. 2.4), svolgendo un'attività fondamentale sia su vasta scala sia nella promozione delle nuove leve. Le scuole di musica rientrano tuttavia, a ragione, nella competenza legislativa dei Cantoni. Sarebbe inappropriato attribuire alla Confederazione la competenza di obbligare i Cantoni a riconoscere e finanziare le scuole di musica come istituzioni di formazione. In tal modo, la Confederazione costringerebbe i Cantoni a offrire un «service public» in ambito culturale, senza tenere conto delle condizioni specifiche dei singoli Cantoni (struttura demografica, tradizioni, offerte alternative in materia di formazione musicale, ecc.).
- *Sostegno delle nuove leve e potenziamento dell'accesso alla musica*: il rapporto sulla formazione musicale evidenzia che numerosi eventi volti a promuovere attivamente la pratica musicale presso l'infanzia e la gioventù godono attualmente di un sostegno finanziario insufficiente. I festival musicali, le orchestre e i corsi regionali e nazionali per giovani così come i concorsi vengono gestiti, a livello organizzativo e finanziario, soprattutto da associazioni, e spesso grazie ad attività svolte su base volontaria²⁵. In futuro, la Confederazione rafforzerà il sostegno alle nuove leve e l'accesso alla musica in ambito extrascolastico. In virtù dell'articolo 10a LPCu, la Confederazione disporrà di una base legale materiale che le permetterà di sostenere i bambini e i giovani nei limiti delle competenze attribuitele e dei mezzi approvati dal Parlamento. Concretamente, le misure potrebbero spaziare dal finanziamento di progetti promossi dalle associazioni al supporto (o all'istituzione) di concorsi musicali su scala nazionale.

²⁴ Già oggi esiste una possibilità di facilitare l'accesso al settore terziario ai musicisti di talento nel corso della loro formazione professionale. Le organizzazioni del mondo del lavoro possono promuovere e contribuire alla creazione di una formazione professionale di base in ambito musicale, come è avvenuto di recente per la danza (AFC ballerino/a professionista).

²⁵ Rapporto sulla formazione musicale in Svizzera 2005, pagg. 18–19, 26–27 e 30–32. Per quanto riguarda il sostegno delle organizzazioni di musica per la gioventù da parte della Confederazione, cfr. n. 2.4.

Sulla base di queste considerazioni, il nostro collegio giunge alle seguenti conclusioni:

- attribuire alla Confederazione, come propone l’iniziativa, la competenza di legiferare sui principi dell’insegnamento musicale nelle scuole costituirebbe una grave intromissione nella sovranità dei Cantoni in materia d’istruzione, recentemente confermata dal Popolo e dai Cantoni. Il Consiglio federale non intende estendere le competenze della Confederazione a scapito dei Cantoni. Uno trasferimento delle competenze nel solo settore musicale non sarebbe sensato;
- i Cantoni sono impegnati a elaborare norme e principi in materia di formazione a livello nazionale (concordato HarmoS, programmi didattici a livello di regioni linguistiche). Le richieste dei fautori dell’iniziativa saranno tenute in particolare considerazione nel quadro del processo di riforma, in corso a livello nazionale;
- rispetto alle altre materie il numero delle ore di musica risulta essere adeguato. Esigenze più elevate per l’insegnamento della musica contrastano con quelle di altre materie. A meno di aumentare il numero totale delle ore di insegnamento, un incremento delle ore obbligatorie di musica comporterebbe forzatamente una riduzione delle ore di insegnamento in altre materie.;
- l’iniziativa è inutile per quanto riguarda il nuovo articolo proposto, ossia l’articolo 67a capoverso 1 Cost., nella misura in cui gli articoli 67 capoverso 2 e 69 capoverso 2 Cost. abilitano già ora la Confederazione ad adottare misure destinate a promuovere la formazione musicale a livello extrascolastico. L’articolo 69 capoverso 2 Cost. è concretizzato a livello legislativo formale nell’articolo 10a LPCu. Questa disposizione consente alla Confederazione di sovvenzionare progetti extrascolastici nel quadro della formazione musicale (p. es. promozione di allievi particolarmente nell’ambito del Concorso svizzero di musica per la gioventù).

Per queste ragioni, proponiamo alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l’iniziativa popolare federale «gioventù + musica».

Glossario

Standard di formazione	Gli standard di formazione formulano le esigenze di insegnamento e apprendimento nelle scuole. Stabiliscono gli obiettivi delle attività pedagogiche, formulati come risultati di apprendimento auspicati per gli studenti. In questo modo, gli standard di formazione concretizzano il mandato formativo che spetta alle scuole di formazione generale. Gli standard di formazione si differenziano in standard di prestazione e standard contenutistici.
Programma didattico	I programmi didattici sono documenti che disciplinano l'insegnamento e fissano in modo dettagliato gli standard contenutistici.
Standard di prestazione	Gli standard di prestazione descrivono i livelli di abilità e stabiliscono i diversi livelli di prestazione.
Standard contenutistici	Gli standard contenutistici descrivono che cosa devono insegnare i docenti e che cosa devono apprendere gli allievi. Illustrano in maniera chiara e univoca le competenze da trasmettere e le conoscenze da raggiungere.
Programma quadro di insegnamento	I programmi quadro di insegnamento validi a livello nazionale o regionale illustrano gli obiettivi in maniera generale. Ad esempio, in materia di formazione professionale vengono elaborati dall'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT), al livello secondario II della formazione generale dalla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE); i Cantoni (o, in ambito postobbligatorio, in parte le scuole) elaborano la concreta formulazione dei singoli programmi didattici.

Riferimenti bibliografici

Rapporto sulla formazione in Svizzera 2006 = Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa (CSRE), 2006, Rapporto sulla formazione in Svizzera 2006, Aarau.

Le attività culturali in Svizzera 2008 = Ufficio federale di statistica (UST) e Ufficio federale della cultura (UFC), 2009, Le attività culturali in Svizzera: rilevazioni 2008 / musica, Neuchâtel.

Rapporto sulla formazione musicale in Svizzera 2005 = Ufficio federale della cultura (UFC), 2005, Rapporto «La formazione musicale in Svizzera», Berna.

Ramseier, Erich et al. (ed.), 2005, Valutazione della riforma della maturità 1995 (EVAMAR). Nuova struttura delle materie – obiettivi pedagogici – sviluppo scolastico, Berna.

Rusterholz, Peter (direzione di progetto), 2004, *Kompetenzen im Fach Musik für Volksschullehrer/-innen (mit Fachstandards für die Ausbildung)* (disponibile in tedesco).

Scheidegger, Joseph, 2005, *Erste Überlegungen und mögliche Massnahmen für Bildungsstandards im Fach Musik – eine Machbarkeitstudie*, Lucerna (disponibile in tedesco).