

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
<b>7504 R</b>	14 maggio 2018	EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT
Concerne		

## **della Commissione speciale scolastica sul messaggio 7 marzo 2018 concernente la modifica dell'art. 23 della Legge della scuola del 1° febbraio 1990 - Introduzione del corso di storia delle religioni alla scuola media**

Con il presente rapporto la Commissione speciale scolastica rende la propria proposta di risoluzione all'indirizzo del Parlamento sul messaggio del Consiglio di Stato n. 7504 e sulle iniziative parlamentari:

- 6 giugno 2016 presentata nella forma elaborata da Matteo Quadranti per la modifica degli art. 23 e 23a della Legge della scuola del 1° febbraio 1990 e della Convenzione sull'organizzazione dell'insegnamento religioso e sullo statuto dell'insegnante di religione (introduzione di un corso obbligatorio di Storia delle religioni, di etica e educazione alla convivenza in alternanza con l'attuale insegnamento confessionale facoltativo - Modello del doppio binario) - *vedi messaggio n. 7307*;
- 6 giugno 2016 presentata nella forma generica da Fiorenzo Dadò e cofirmatari per migliorare cultura, educazione e comprensione: un insegnamento religioso al passo con i tempi.

### **I. INTRODUZIONE**

Nel messaggio il Consiglio di Stato afferma che con lo stesso *"vanno ritenuti superati il messaggio n. 7307, nonché i due atti a cui esso fa riferimento diretto e indiretto (iniziative Quadranti e Dadò)"*. Per motivi di coerenza discorsiva e praticità con questo rapporto la Commissione speciale scolastica dà risposta non solo al messaggio governativo, ma anche alle iniziative parlamentari.

### **II. LA DIMENSIONE RELIGIOSA HA ANCORA UNO SPAZIO NELLA SCUOLA PUBBLICA?**

Prima di esaminare il merito della questione, occorre chiedersi se la dimensione religiosa possa avere ancora spazio nella scuola pubblica.

Innanzitutto l'art. 19 della Costituzione federale (Cost.) sancisce che il diritto a un'istruzione scolastica di base sufficiente e gratuita è garantito. Tale normativa dà ai Cantoni un ampio margine di apprezzamento. L'istruzione deve essere sufficiente affinché gli allievi sappiano poi comportarsi in maniera autonoma da adulti. In tale ambito non deve essere insegnato soltanto il cosiddetto "sapere scolastico", ma devono essere promosse anche le capacità degli allievi allo stare insieme nella società (sentenza del Tribunale

federale 2C\_807/2015 del 18 ottobre 2016 consid. 3.1). Giova ricordare in tale contesto anche l'art. 29 cpv. 1 della Convenzione per i diritti del fanciullo (RS 0.107), che recita:

*Gli Stati parti convengono che l'educazione del fanciullo deve avere come finalità:*

- a) *di favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità;*
- b) *di inculcare al fanciullo il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nello Statuto delle Nazioni Unite;*
- c) *di inculcare al fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del Paese nel quale vive, del Paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua;*
- d) *di preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza tra i sessi e di amicizia tra tutti i popoli e gruppi etnici, nazionali e religiosi, con le persone di origine autoctona;*
- e) *di inculcare al fanciullo il rispetto dell'ambiente naturale.*

Da qui già risulta che la scuola deve avere un'ottica pluridisciplinare e nel limite del possibile abbracciare molte componenti della nostra società, rispettando anche i diritti fondamentali di tutti gli interessati.

Più in concreto, da un lato c'è certamente la libertà di opinione (art. 16 Cost.), la quale conferisce ad ognuno il diritto di formarsi liberamente la propria opinione, di esprimerla e diffonderla senza impedimenti (art. 16 cpv. 2 Cost.). Da un altro lato il diritto alla libertà di credo e di coscienza (art. 15 Cost.), che garantisce ad ognuno il diritto di scegliere liberamente la propria religione e le proprie convinzioni filosofiche e di professarle individualmente o in comunità (art. 15 cpv. 2 Cost.) e il diritto di aderire a una comunità religiosa, di farne parte e di seguire un insegnamento religioso (art. 15 cpv. 3 Cost.). Nessuno può essere costretto ad aderire a una comunità religiosa o a farne parte, nonché a compiere un atto religioso o a seguire un insegnamento religioso (art. 15 cpv. 4 Cost.).

Dalla libertà di credo e di coscienza deriva per lo Stato il dovere alla neutralità e alla tolleranza. Come ben ricorda la sentenza del Tribunale federale già citata 2C\_807/2015 al consid. 5.2 la neutralità secolare dello Stato non è data soltanto quando si realizza una rigida separazione fra Stato e Chiesa (tradizione laicista dello Stato), ma anche quando per diverse religioni o correnti filosofiche vi sia allo stesso modo un atteggiamento aperto (neutralità dello Stato).

La Svizzera e il Cantone Ticino si caratterizzano per la seconda visione. Lo Stato è certamente laico, ma non laicista. Infatti lo Stato garantisce il diritto di libertà confessionale e se ne assume i costi. Nel nostro paese la neutralità non è assoluta. Lo scopo dell'art. 15 Cost. non consiste nell'escludere ogni elemento religioso o metafisico o di confinare la religione in una sfera esclusivamente privata (Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Edizione, 2014, nota 19 ad art. 15 Cost.). Nemmeno si tratta di dare un approccio ateista. Al contrario, ad esempio la Costituzione federale all'art. 72 disciplina esplicitamente i rapporti tra Stato e Chiesa, che compete ai Cantoni. Nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni possono altresì prendere provvedimenti per preservare la pace pubblica fra gli aderenti alle diverse comunità religiose (art. 72 cpv. 2 Cost.). L'art. 20a cpv. 2 e 3 della Legge federale sul lavoro regola chiaramente la partecipazione del lavoratore alle cerimonie religiose. Nell'Esercito Svizzero esiste peraltro la figura del cappellano e si tratta di un ministro del culto inserito nell'effettivo dei militari.

A livello cantonale tale approccio si riflette nella nostra legislazione. Ad esempio la Chiesa cattolica romana e la Chiesa evangelica riformata hanno la personalità di diritto pubblico (art. 24 Cost./TI). I giorni festivi ufficiali del Cantone sono essenzialmente feste cristiane (cfr. art. 1 della legge concernente i giorni festivi ufficiali nel Cantone Ticino del 15 dicembre 2009; RL 10.1.1.1.2). In tale approccio si inserisce anche l'insegnamento religioso a scuola, che oggi è retto da una Convenzione con le due Chiese riconosciute (Convenzione sull'organizzazione dell'insegnamento religioso e sullo statuto dell'insegnante di religione; RL 5.1.4.5). Non si deve inoltre dimenticare che il Cantone (al pari anche di altri Enti) è proprietario di alcune Chiese cattoliche.

Alla luce di tutte queste considerazioni, se ne deve concludere che anche nella scuola pubblica obbligatoria l'aspetto religioso deve avere uno spazio, al pari di altre discipline. Cancellare l'aspetto religioso dalla scuola significherebbe anche raccontare in maniera solo parziale la storia di questo Cantone, che considera ancora oggi gli edifici religiosi, peraltro alcuni di notevole pregio, non solo per il valore architettonico ma per la caratterizzazione dialogica che rappresentano. Non solo ancora oggi nell'era del digitale il campanile delle chiese è simbolo puntuale di località e di esistenza di una comunità.

### **III. LE INIZIATIVE PARLAMENTARI DEI DEPUTATI QUADRANTI E DADÒ**

Il 6 giugno 2016 sono state presentate in Gran Consiglio due iniziative parlamentari:

- un'iniziativa in forma elaborata di Matteo Quadranti con cui si proponeva l'introduzione nella scuola di un corso obbligatorio di storia delle religioni, di etica e di educazione alla convivenza. Accanto a questo materia obbligatoria il corso facoltativo confessionale avrebbe continuato ad esistere, ma con docenti remunerati dalle chiese stesse (IE 460);
- un'iniziativa in forma generica di Fiorenzo Dadò e cofirmatari con cui si postulava l'adozione delle modifiche legislative necessarie, affinché in Ticino nel ciclo secondario fosse introdotto un insegnamento in materia di religione basato sulla libertà di scelta tra l'insegnamento aconfessionale e l'insegnamento confessionale (IG 603).

### **IV. IL MESSAGGIO N. 7504 DEL CONSIGLIO DI STATO**

Il Governo con il suo messaggio propone una modifica dell'art. 23 della Legge della scuola del 1° febbraio 1990 (Lsc) allo scopo di introdurre in IV media, a partire dall'anno scolastico 2019/2020, un corso obbligatorio di storia delle religioni in luogo dell'istruzione religiosa facoltativa. La proposta fa seguito a un recente accordo raggiunto tra il Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (DECS), così autorizzato dal Consiglio di Stato, e le chiese riconosciute e permette di superare una situazione di stallo venutasi a creare dopo una sperimentazione triennale ad hoc conclusasi con l'anno scolastico 2012/2013.

Il Consiglio di Stato, dopo aver illustrato le normative attualmente in vigore, ha ripercorso tutto l'iter di discussione e sperimentazione sull'ora di religione iniziato il 2 dicembre 2002 con la presentazione dell'iniziativa Sadis. L'Esecutivo sottolinea che ad oggi è disciplinato unicamente un insegnamento di tipo confessionale, mentre non esiste alcun corso aconfessionale sulla dimensione religiosa.

A sostegno di questa revisione, il Governo mette innanzitutto in evidenza l'evoluzione dei tassi di iscrizione ai corsi di insegnamento religioso confessionale nella scuola media ticinese negli ultimi anni. Negli ultimi 10 anni la partecipazione media ai corsi confessionali (cattolico o evangelico) è passata dal 71.43% al 46.34%. Il declino si può quindi ritenere

costante. Per quanto attiene alle scuole post obbligatorie la situazione è ridotta "ai minimi termini", aggirandosi sull'1%. Il Consiglio di Stato fa poi riferimento al cambiamento del panorama religioso svizzero negli ultimi 45 anni e in modo particolare all'aumento considerevole delle persone che dichiarano di non avere alcuna confessione (da 5.2% nel 1990 a 17.7% nel 2015). Rinviando a uno studio in materia, il Governo rileva la tendenza piuttosto marcata ad abbandonare la propria fede nel corso della vita. Il Consiglio di Stato osserva che anche nell'ambito dell'insegnamento religioso occorre tenere conto dell'evoluzione in atto.

Il Consiglio di Stato ha dato particolare peso a una soluzione concordata tra lo Stato e le Chiese riconosciute su un possibile cambiamento dell'impostazione attuale dell'insegnamento religioso, in attesa di verificare l'evoluzione della situazione.

L'accordo tra tutte le parti prevede quindi che in IV media il corso confessionale sia abolito e sostituito da un'ora-lezione settimanale neutrale e non confessionale obbligatoria di storia delle religioni. L'Esecutivo cantonale ritiene che questo nuovo sistema permetta da un lato di conservare la possibilità del corso confessionale nei primi tre anni della scuola media, ma anche di fornire a tutti gli allievi (in quarta media) un'istruzione sul fenomeno religioso (in un'ottica non confessionale).

Dopo aver commentato il nuovo art. 23 della legge sulla scuola, il Consiglio di Stato quantifica in fr. 430'000.- annui il maggior costo preventivabile.

L'insegnamento della nuova lezione aconfessionale potrà essere impartita da docenti provvisti delle qualifiche accademiche necessarie alla specificità di tale disciplina e non unicamente da insegnanti di storia. Al fine di implementare il corso sarà costituito un gruppo interdisciplinare. Il Consiglio di Stato indica inoltre che il corpo docenti dovrà essere esente da qualsiasi "filtro interpretativo confessionale".

## **V. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE**

La Commissione speciale scolastica plaude innanzitutto all'approccio consensuale del Consiglio di Stato nell'affrontare la tematica. Infatti su un tema così delicato come i rapporti Stato-Chiese (si veda punto II. di questo rapporto).

È opportuno che in questo contesto non si creino spaccature o ferite profonde che potrebbero anche solo in minima parte ricordare le gravi frizioni del XIX secolo, che hanno contraddistinto anche la storia di questo Cantone.

Per quanto concerne l'insegnamento confessionale facoltativo, pur consapevoli che non è compito dello Stato incoraggiarne la frequenza, si sottolinea il fatto che occorra fare in modo che la nostra scuola pubblica sia inclusiva anche in questo contesto; per questo motivo la scelta, libera e spontanea, di frequentare l'ora di religione confessionale dovrà essere estesa a tutti, come fatto finora, dunque anche agli allievi di altre religioni o senza alcuna religione. A maggior ragione agli allievi stranieri o di origine straniera, se ciò viene considerato quale positiva componente che può facilitare la loro integrazione.

La proposta sottoposta al nostro esame da parte del Consiglio di Stato si contraddistingue per il suo approccio pragmatico e inclusivo. Il progetto merita di essere approvato. D'altro lato, come si è già visto (punto II.) alla Commissione sembra non solo corretto, ma doveroso che gli allievi non presenti al corso confessionale, ricevano un'istruzione sul fenomeno religioso. Nel contempo, per quanto riguarda le scuole elementari e le scuole medie (dunque non nelle scuole post obbligatorie a tempo pieno) la Commissione condivide la richiesta del collega Giorgio Pellanda chiedente che gli allievi che non seguono il corso confessionale possano utilizzare al meglio l'ora libera (in gergo "ora

buca”) e che la scuola offra loro, parallelamente, un’ora di studio assistito obbligatorio; conseguentemente il Dipartimento si organizzerà in tal senso a livello di regolamento. A nostro giudizio si eviterà il rischio di creare una sorta di ghetto fra chi frequenterà l’ora confessionale-tradizionale e nel contempo si applica una doverosa equità di trattamento fra gli allievi, legata al numero di ore settimanali in cui devono rimanere a scuola.

La scelta è peraltro molto ragionevole, perché non stravolge il sistema attuale e permette allo stesso momento di poter monitorare, come implicitamente riferito dal Governo, l’evoluzione nei prossimi anni dell’insegnamento sia della religione confessionale sia del corso aconfessionale di storia delle religioni.

Con riferimento all’indicazione del Consiglio di Stato secondo cui il corpo docenti dovrà essere esente da qualsiasi "filtro interpretativo confessionale" la Commissione rileva come questa esigenza vada innanzitutto applicata all’insegnamento e non tanto agli insegnanti.

La Commissione ritiene che smantellare oggi completamente il sistema attuale per crearne uno completamente nuovo (sia in un verso come in un altro) non possa trarre vantaggio né a una parte né a un’altra. È per contro auspicabile mettere in pratica l’accordo Stato-Chiese per analizzare la situazione e se mai proporre successivamente altre misure. In tal senso, la proposta del Consiglio di Stato non deve essere intesa come una scelta di campo, per un "partito" o un altro.

Tecnicamente le due iniziative parlamentari ad oggi risultano entrambe parzialmente accolte ed evase nel senso di considerandi sopra esposti.

## **VI. CONCLUSIONI**

Per tutte queste ragioni, la Commissione speciale scolastica invita il Gran Consiglio ad approvare il messaggio n. 7504 del 7 marzo 2018.

Per la Commissione speciale scolastica:

Giorgio Fonio, Michele Guerra e Alessandro Cedraschi, relatori  
Celio (con riserva) - Franscella - Ghisletta - Guscio (con riserva) -  
Käppeli (con riserva) - Lurati Grassi - Morisoli - Ortelli (con riserva) -  
Pellanda - Polli - Pugno Ghirlanda (con riserva) - Robbiani