

Rapporto

numero	data	Dipartimento
	20 novembre 2015	EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT
Concerne		

della Commissione speciale scolastica sull'iniziativa popolare legislativa generica 27 marzo 2013 denominata "Educhiamo i giovani alla cittadinanza (diritti e doveri)"

Esame di ricevibilità (art. 38 Cost./TI)

INTRODUZIONE

Il 27 marzo 2013 è stata depositata presso la Cancelleria dello Stato l'iniziativa popolare legislativa generica "Educhiamo i giovani alla cittadinanza (diritti e doveri)"¹, poi riuscita con 10'462 firme valide (ne erano necessarie 7'000)².

RICHIESTE DELL'INIZIATIVA POPOLARE

L'iniziativa popolare intende in sostanza **assicurare un insegnamento e apprendimento effettivo e efficace della civica nelle scuole secondarie**. L'iniziativa è presentata nella forma generica e il suo testo può essere suddiviso in cinque precisazioni:

1. una precisazione legislativa sull'articolo di legge da modificare (*"che l'articolo 23a del capitolo 6° della Legge sulla Scuola datata 1° febbraio 1990 venga modificato"*);
2. una precisazione sulle scuole nelle quali introdurre la modifica: le scuole di grado secondario I e II (*"nelle Scuole Medie, Medie Superiori e Professionali"*);
3. una precisazione sul contenuto della materia (*"che [...] venga introdotta una nuova materia di insegnamento denominata «Educazione Civica, alla Cittadinanza e alla Democrazia Diretta»"*);
4. una precisazione organizzativa articolata in quattro misure adottabili per assicurare l'efficacia dell'insegnamento:
 - l'obbligatorietà della materia (*"tale materia dovrà essere obbligatoria"*);
 - la sua dotazione oraria minima (*"dovrà essere insegnata per almeno due ore al mese"*);
 - la messa a disposizione di materiale didattico specifico (*"abbia un proprio testo ..."*);
 - una valutazione specifica della materia (*"... e un proprio voto separati"*);
5. una precisazione indicativa dell'intenzione di evitare l'aumento dei costi accompagnata da una proposta organizzativa concreta (*"onde evitare un aumento delle ore totali di insegnamento, e relativi costi, si propone di ricavare il tempo necessario dalle ore di storia."*).

¹ FU 29/2013 del 9 aprile 2013, p. 2914.

² FU 50/2013 del 21 giugno 2013, p. 4941.

Va subito anticipato che l'iniziativa, nella sua finalità, è senza dubbio ricevibile. Altrettanto innegabilmente le precisazioni non possono essere trasposte alla lettera in blocco in un testo conforme o essere un vincolo letterale per l'esame che il legislatore si appresta a svolgere dopo l'eventuale voto parlamentare sulla ricevibilità.

AUDIZIONE DEGLI INIZIATIVISTI

Il 2 dicembre 2013 sono stati sentiti, in rappresentanza dei promotori dell'iniziativa, Alberto Siccardi, primo firmatario, Giorgio Ghiringhelli e Edo Pellegrini. Nel corso della loro dettagliata audizione, i promotori hanno sottolineato le quattro misure organizzative proposte (materia, ore, testo e voto propri, punto 4) e i gradi e ordini scolastici in cui dispensare l'insegnamento (scuole medie, scuole medie superiori e scuole professionali, punto 2). La proposta di ricavare le ore dalla storia (punto 5) costituisce invece un suggerimento non vincolante (*"[...] è solo una proposta quella di ricavare il tempo necessario dalle ore di storia."*; *"Non è vincolante invece il suggerimento di ricavare il tempo necessario dalle ore di storia."*).

Ma, più in generale, i promotori hanno chiarito come l'iniziativa muova dalla constatazione dell'inefficacia dell'attuale insegnamento e dell'apprendimento della civica³ e intenda renderlo effettivo (*"Sottolinea che l'obiettivo dell'iniziativa è di rendere i giovani coscienti dei fondamenti dello Stato e dei loro diritti e doveri, ..."*; *"[...] vorrebbero almeno essere certi che ci sia un certo percorso di formazione riconosciuto con un voto"*).

AUDIZIONE DEGLI STORICI E SITUAZIONE ATTUALE

Il 24 febbraio 2014 sono stati sentiti gli storici Maurizio Binaghi, presidente dell'Associazione ticinese degli insegnanti di storia (ATIS)⁴, Claudia De Gasparo, ATIS e Pasquale Genasci, esperto di storia della scuola media e formatore DFA, che hanno illustrato la suddivisione della materia presso le scuole medie (per l'art. 23a della Legge della scuola e il relativo Regolamento, introdotti con Legge 5 novembre 2001 (in vigore dall'11 gennaio 2002) a seguito dell'iniziativa popolare *Riscopriamo la civica nelle nostre scuole*) in:

(1) *educazione civica*, 20 ore lezione all'interno della storia, per lo studio delle istituzioni (i processi e i contesti nelle quali sono maturate, i diritti degli individui, le pratiche democratiche) e

(2) *educazione alla cittadinanza*, 16 ore lezione all'interno della sede, per esercitare la partecipazione attiva, agganciare la realtà con giornate e mezze giornate speciali, invito di ospiti esterni, visite (a Palazzo federale, al Gran Consiglio, presso i Comuni), partecipazione a discussioni e progetti (*La gioventù dibatte, l'Assemblea allievi, il Consiglio dei giovani, le settimane autogestite*, svolgimento di lavori socialmente utili).

Gli storici riconoscono che l'educazione alla cittadinanza (2) non viene svolta con lo stesso interesse in tutte le sedi e suggeriscono di porvi rimedio istituzionalizzandola maggiormente, p. es. con la nomina di un responsabile per sede, ma non ritengono sensato un eventuale scorporo della civica dalla storia (1).

³ Cfr. ORIGONI Pau, MARCIONETTI Jenny, DONATI Mario, *Cittadini a scuola per esserlo nella società – Rapporto sulla valutazione del potenziamento dell'insegnamento della civica e dell'educazione alla cittadinanza nelle scuole ticinesi*, CIRSE, DFA, SUPSI, febbraio 2012, con Premessa di Franco CELIO.

⁴ Cfr. la presa di posizione 5 febbraio 2014 sul sito dell'[ATIS](http://www.atis.ch).

POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il 30 ottobre 2013 il Consiglio di Stato ha comunicato l'intenzione di redigere un messaggio sull'iniziativa e ha poi elaborato l'ipotesi di introdurre, in un'ora quindicinale guadagnata riducendo a un'ora quindicinale il (settimanale) insegnamento religioso, in parte *Storia delle religioni* e in parte *Civica*. Il 25 marzo 2015 il Consiglio di Stato ha comunicato la rinuncia all'ipotesi e al messaggio e chiarito, all'indirizzo della Commissione, le criticità dell'iniziativa popolare, testo oggetto di una successiva perizia di parte 18 agosto 2015 commissionata dagli iniziativaisti all'avv. dr. Pietro Crespi. Entrambi i documenti sono allegati e ripresi nel seguito.

ESAME COMMISSIONALE

La Commissione speciale scolastica ha chiarito la procedura da seguire nell'esame del testo dell'iniziativa. Come previsto dalla legge⁵, *“il Gran Consiglio esamina preliminarmente la ricevibilità della domanda di iniziativa, verificandone la conformità al diritto superiore, l'unità della forma e della materia e l'attuabilità entro un anno dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda.”*. Il Gran Consiglio dichiara quindi completamente o parzialmente ricevibile o irricevibile l'iniziativa, emettendo una decisione impugnabile⁶, non essendo istituite vie di ricorso a livello cantonale, direttamente al Tribunale federale⁷.

Se invece ammette la ricevibilità il Gran Consiglio deve esaminare l'iniziativa nel merito.

Unità della forma

L'iniziativa può essere una proposta generica (che spetta al Gran Consiglio elaborare) o un progetto elaborato, non entrambi (per gli art. 38 Cost. cantonale, 133 cpv. 1 LEDP e per dottrina e giurisprudenza cantonale e federale) per le differenze sostanziali e procedurali; il principio dell'unità della forma mira ad impedire agli iniziativaisti di giocare su due tavoli (GRISEL 2004, N. 676⁸). Come rileva la perizia di parte (punto 7.2), *“L'iniziativa [“Educiamo i giovani alla cittadinanza (diritti e doveri)”], esplicitamente e correttamente qualificata come generica, chiede una modifica legislativa, precisandone finalità e contenuti minimi, suggerendo possibili direzioni operative, senza tuttavia né formulare proposte precise direttamente applicabili, né inibire direttamente lo spazio di manovra del legislativo.”*. La forma generica non impedirebbe di indicare chiaramente e con precisione contenuti e finalità, in particolare se l'iniziativa generica chiede un rafforzamento di norme sull'insegnamento della civica già introdotte a seguito di una precedente iniziativa, ma in modo ritenuto non sufficientemente efficace. Sempre per la perizia di parte (punto 7.3.3), *“In effetti la palese intenzione dell'iniziativa era quella di proporre l'introduzione per taluni ordini di scuola definiti genericamente (Scuole medie, medie superiori e professionali) di una nuova materia obbligatoria con valutazione e materiale didattico specifico.”*. La dotazione oraria è indicata p. es. solo con una soglia minima di 2 ore al mese, senza

⁵ Art. 38 Cost./TI e 134 LEDP.

⁶ Per l'art. 88 cpv. 2 della Legge sul tribunale federale (LTF) *“I Cantoni prevedono un rimedio giuridico contro gli atti delle autorità che possono violare i diritti politici dei cittadini in materia cantonale. Quest'obbligo non si estende agli atti del Parlamento e del Governo.”*

⁷ Per i combinati disposti secondo cui il Tribunale federale giudica i ricorsi *“concernenti il diritto di voto dei cittadini nonché le elezioni e votazioni cantonali”* (art. 82 lett. c LTF) e *“i ricorsi concernenti il diritto di voto dei cittadini nonché le elezioni e votazioni cantonali sono ammissibili in materia cantonale, contro gli atti cantonali di ultima istanza”* (art. 88 cpv. 1 lett. a LTF).

⁸ GRISEL, *Initiative et référendum populaires*, Berna, 2004, note marginali 625 ss. e 675 ss..

specificare la durata. Inoltre, *“l’iniziativa non prevede assolutamente la ‘riduzione proporzionale delle ore dedicate alla storia per far capo a questa nuova materia’. Tale ipotesi è chiaramente formulata quale proposta per evitare un aumento delle ore di insegnamento e dei relativi costi. Si tratta quindi di indicazioni non vincolanti, che andranno analizzate e valutate appunto dal Parlamento.”*.

Anche l’indicazione precisa dell’articolo di legge specifico da modificare (*“che l’articolo 23a del capitolo 6° della Legge sulla Scuola datata 1° febbraio 1990 venga modificato”*) e degli specifici ordini di scuola è legittima, ma non vincolante per il legislatore: *“decisiva è la chiara e inequivocabile indicazione da parte degli iniziativaisti delle finalità da loro perseguite”* (punto 9).

In conclusione, **l’unità della forma è fatta salva se per il legislatore non sono vincolanti, se non per le soglie minime, le indicazioni degli iniziativaisti ma le loro finalità**. Cosa questa che risulta essere data visti gli intenti generici degli iniziativaisti.

Conformità al diritto superiore

I criteri di carattere generale per l’analisi della compatibilità di un’iniziativa cantonale con il diritto federale sono così stabiliti dal Tribunale federale:

*«3.1 Di regola, un’iniziativa popolare cantonale non deve contenere nulla che contrasti con il diritto superiore, sia esso cantonale, federale o internazionale. L’autorità chiamata a esaminare la validità materiale di un’iniziativa deve tuttavia interpretarne i termini nel senso più favorevole agli iniziativaisti; quando, applicando i metodi interpretativi riconosciuti, il testo di un’iniziativa si presti a un’interpretazione conforme al diritto superiore, essa dev’essere dichiarata valida e sottoposta al voto popolare. L’interpretazione conforme deve permettere di evitare, in quanto possibile, le dichiarazioni di nullità (DTF 128 I 190 consid. 4, 125 I 227 consid. 4a, 121 I 334 consid. 4; sentenza 1p.150/2003, citata, consid. 7.1 e 7.6; Etienne Grisel, *Initiative et référendum populaires*, 3a ed., Berna 2004, n. 697 segg.; Yvo Hangartner/Andreas Kley, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurigo 2000, n. 2117 e segg. pag. 838 seg.).»*.

STF 1P.531/2006 (la sottolineatura è nostra).

Sarà necessaria una valutazione per identificare le varie disposizioni federali e cantionali vigenti per i singoli ordini di scuola. In estrema sintesi, nelle Scuole medie superiori⁹ (licei e Scuola cantonale di commercio) l’educazione civica e alla cittadinanza sono suddivise fra più materie, in particolare (1) Storia, con lo studio delle *istituzioni politiche*, colte nel contesto in cui si sviluppano e (2) Introduzione all’Economia e al Diritto. Nelle Scuole

⁹ Fanno stato l’Ordinanza concernente il riconoscimento degli attestati federali di maturità del 15 febbraio 1995, concretizzata dal Regolamento degli studi liceali e il Piano quadro per le scuole svizzere di maturità, CDPE 1994, concretizzato dal Piano degli studi liceali.

professionali¹⁰, ca. due terzi degli allievi seguono la Cultura generale, divisa in due aree disciplinari, Lingua e comunicazione e Società, suddivisa in 8 Aspetti, tra cui Economia, Diritto, Politica, che comprendono l'educazione civica e alla cittadinanza e ca. un terzo degli allievi segue la Maturità professionale, che suddivide la civica come le scuole medie superiori in (1) Storia e istituzioni politiche e (2) Economia e diritto.

In conclusione, **un'interpretazione conforme al diritto superiore è sicuramente data** per la scuola media, mentre per le scuole medie superiori e per le scuole professionali, rette da disposizioni federali, la Commissione dovrà valutare come meglio integrare il volere dell'iniziativa una volta decretata la sua ricevibilità.

In estrema sintesi ed alla luce dei compiti dello scrivente Legislativo, va tenuto conto del volere popolare espresso nell'iniziativa e di quanto deciderà il Gran Consiglio. E pertanto gli intenti – se accolti – dovranno essere applicati.

Attuabilità

Un'iniziativa popolare risulterebbe inattuabile se impossibile da realizzare. In questo caso palesemente non lo è.

Un quesito riguarda capire se l'ultima frase dell'iniziativa (*“onde evitare un aumento delle ore totali di insegnamento, e relativi costi, si propone di ricavare il tempo necessario dalle ore di storia”*) ne imponga la realizzazione senza aumentare le ore di insegnamento e i relativi costi (punto 13). La maggioranza commissione ad oggi si è già espressa e sembrerebbe condividere a pieno questa richiesta dell'iniziativa nel non aumentare nel modo più assoluto le già tante ore di scuola.

Per la perizia di parte in ogni caso, questa precisazione costituirebbe una proposta operativa e non *conditio sine qua non*, come risulterebbe da una mera analisi grammaticale del testo dell'iniziativa ma anche da un'interpretazione che deve avvenire *“nel senso più favorevole agli iniziativaisti”* (DTF 1P.531/2006, consid. 3.1 e rinvii ivi citati; p.to 14). Per la dottrina, l'inattuabilità va ammessa *“solo con grande cautela e solo in casi in cui il testo dell'iniziativa contenga condizioni fra loro contraddittorie o che sia formulato in modo incomprensibile, rispettivamente che esso risulti altrimenti in contrasto con le regole fondamentali della logica e della natura”* (*“il faut que l'obstacle soit absolu, manifeste et de nature matérielle”*; *“que le défaut soit hors de doute et qu'il ressorte du texte lui-même”*; *“l'impossibilité doit enfin résulter de la situation juridique ou des faits”*, cfr. GRISEL 2004, n. 692, 694 e 695¹¹, p.to 15).

In conclusione, **l'iniziativa è attuabile**, se le precisazioni degli iniziativaisti non sono da considerare *conditio sine qua non*. Ed essendo questo aspetto stato già chiarito con essi, la commissione reputa pertanto l'atto pienamente attuabile.

¹⁰ Fanno stato, per la Maturità professionale, l'Ordinanza sulla maturità professionale del 24 giugno 2009 e il Programma quadro d'insegnamento per la maturità professionale del 18 dicembre 2012 e per la Cultura generale l'Ordinanza dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia sulle prescrizioni minime in materia di Cultura generale nella formazione professionale di base del 27 aprile 2006 e il Programma quadro per l'insegnamento della Cultura generale del 27 aprile 2006.

¹¹ GRISEL, *Initiative et référendum populaires*, Berna, 2004, note marginali 692, 694 e 695.

RICEVIBILITÀ

Come constata pure la perizia di parte, *“l’iniziativa pone paletti particolarmente stretti, pur facendo ricorso alla forma dell’iniziativa generica”* (punto 16). Come indicato nei paragrafi precedenti, queste precisazioni hanno lo scopo di precisare l’iniziativa, e sono vincolanti soprattutto nella misura in cui concorrono a definirne le finalità e le soglie minime. Per questi motivi, **l’iniziativa è pienamente ricevibile nella sua finalità di assicurare un insegnamento e apprendimento della civica nelle scuole secondarie effettivo e efficace**, ma le cinque ulteriori precisazioni non sono da ritenere vincolanti alla lettera per il legislatore.

1. La precisazione legislativa sull'articolo di legge da modificare (*“che l'articolo 23a del capitolo 6° della Legge sulla Scuola datata 1° febbraio 1990 venga modificato”*) individua correttamente la base legale per l'educazione civica e alla cittadinanza nelle scuole medie, ma il legislatore deve poter essere libero, se del caso, di modificare anche altre norme.
2. La precisazione sulle scuole nelle quali introdurre la modifica: le scuole di grado secondario I e II (*“nelle Scuole Medie, Medie Superiori e Professionali”*) è un'indicazione che esige un approfondito esame soprattutto per quanto riguarda le scuole medie superiori e professionali, rette da disposizioni federali, diritto superiore al quale ci si deve conformare.
3. La precisazione sul contenuto della materia (*“che [...] venga introdotta una nuova materia di insegnamento denominata «Educazione Civica, alla Cittadinanza e alla Democrazia Diretta»*) deve essere approfondita sia per le scuole medie, sia per le scuole superiori, soprattutto in quanto la civica fa attualmente parte della Storia.
4. Le misure organizzative precisate per assicurare l'efficacia dell'insegnamento, al di là della chiara esigenza dell'obbligatorietà della materia, sono indicative. Il legislatore dovrà in particolare valutare la modalità in cui mettere a disposizione materiale didattico specifico e ossequiare il requisito di una dotazione oraria minima, specificato per la frequenza (*“dovrà essere insegnata per almeno due ore al mese”*) ma aperto per la durata e soprattutto come procedere per la valutazione specifica della materia.
5. La precisazione dell'intenzione di evitare l'aumento dei costi accompagnata da una proposta organizzativa concreta (*“onde evitare un aumento delle ore totali di insegnamento, e relativi costi, si propone di ricavare il tempo necessario dalle ore di storia.”*) è chiaramente solo un suggerimento. Non può essere pertanto vincolante lo scorporo dell'educazione civica dalla storia.

Per prassi invalsa del Tribunale federale, quando solo una parte dell'iniziativa appaia inammissibile, quella rimanente può sussistere e quindi, conformemente al principio della proporzionalità, essere sottoposta al voto popolare, purché sia attuabile, formi un tuttuno funzionale e coerente e ancora corrisponda alla volontà degli iniziattivisti, tanto da potersi ragionevolmente supporre che un numero sufficiente di cittadini l'avrebbe comunque sottoscritta, pur se priva del punto stralciato. Senza dubbio la finalità dell'iniziativa generica è unicamente quella di rendere effettivo l'insegnamento e l'apprendimento della civica e, a questo scopo, mettere in campo un dispositivo adeguato, che non deve necessariamente corrispondere alla lettera alle indicazioni date. Si può presumere che i cittadini avrebbero sottoscritto l'iniziativa anche senza le singole precisazioni, che a ben vedere hanno una natura piuttosto indicativa e non sembrano oggettivamente emergere, agli occhi di chi ha sottoscritto l'iniziativa, come l'elemento centrale, senza il quale il

progetto nel suo complesso non avrebbe ragione d'essere. Inoltre, la stessa perizia di parte presentata dall'avv. dr. Pietro Crespi su mandato degli iniziattivisti, ribadisce più volte la necessità di concretizzare le finalità dell'iniziativa, tenendo conto delle sue precisazioni in senso indicativo, ma non vincolante. D'altronde, gli stessi rappresentanti degli iniziattivisti hanno esplicitamente indicato, in particolare, la quinta precisazione dell'iniziativa come semplice suggerimento.

CONCLUSIONI

A seguito di quanto sopra, e delle altre considerazioni espresse nei documenti allegati (cui si rimanda), la Commissione speciale scolastica ha ritenuto che sia necessario sottoporre al Gran Consiglio l'iniziativa popolare per decidere formalmente sulla sua ricevibilità.

Una volta presa questa decisione, sarà conseguentemente elaborato un testo sul quale poi avverrà la discussione politica di merito.



La Commissione speciale scolastica invita il Gran Consiglio a dichiarare l'iniziativa popolare legislativa generica "Educhiamo i giovani alla cittadinanza (diritti e doveri)" **ricevibile** nella sua finalità di assicurare un insegnamento e apprendimento della civica effettivo e efficace, approvando il disegno di decreto allegato.

Per la Commissione speciale scolastica:

Michele Guerra, relatore
Cedraschi - Celio - Fonio - Franscella -
Guscio - Käppeli - Merlo - Morisoli -
Ortelli - Pagani - Pellanda - Polli - Robbiani

Allegati:

- Lettera del Consiglio di Stato sulla ricevibilità dell'iniziativa popolare legislativa generica "Educhiamo i giovani alla cittadinanza (diritti e doveri)", 25 marzo 2015
- Nota giuridica di Pietro Crespi, su mandato degli iniziattivisti, sulla ricevibilità dell'iniziativa popolare legislativa generica "Educhiamo i giovani alla cittadinanza (diritti e doveri)", 18 agosto 2015

Iniziativa popolare legislativa generica 27 marzo 2013
«Educiamo i giovani alla cittadinanza (diritti e doveri)»

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa popolare legislativa generica presentata il 27 marzo 2013 "Educiamo i giovani alla cittadinanza (diritti e doveri)", volta a chiedere la modifica della Legge della scuola per assicurare un insegnamento e apprendimento della civica nelle scuole secondarie effettivo e efficace:

I sottoscritti cittadini aventi diritto di voto chiedono che l'articolo 23° del capitolo 6° della Legge sulla Scuola datata 1° febbraio 1990 venga modificato in modo che nelle Scuole Medie, Medie Superiori e Professionali venga introdotta una nuova materia di insegnamento denominata «Educazione Civica, alla Cittadinanza e alla Democrazia Diretta», che abbia un proprio testo e un proprio voto separati; tale materia dovrà essere obbligatoria e dovrà essere insegnata per almeno due ore al mese; onde evitare un aumento delle ore totali di insegnamento, e relativi costi, si propone di ricavare il tempo necessario dalle ore di storia.

- richiamato l'articolo 38 della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 e la Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998;
- visto il rapporto 20 novembre 2015 della Commissione speciale scolastica;
- dopo discussione,

d e c r e t a :

I.

L'iniziativa popolare legislativa generica 27 marzo 2013 denominata "Educiamo i giovani alla cittadinanza (diritti e doveri)", volta a chiedere la modifica della Legge della scuola per assicurare un insegnamento e apprendimento della civica nelle scuole secondarie effettivo e efficace, è dichiarata ricevibile per le sue finalità.

II.

Il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

PER IL GRAN CONSIGLIO

Il Presidente:

Il Segretario generale:

Luca Pagani

Gionata P. Buzzini