

Siccardi Dr. Alberto

Laureato in Farmacia
Master Direzione Aziendale

Strada della Castellanza
CH - 6968 Sonvico
Tel. Priv. 091 943 52 54
Tel. Uff. 091 696 60 60

Lodevole
Commissione speciale scolastica
a.c.a. del suo Pres., Giorgio Fonio
Servizi del Gran Consiglio
Residenza governativa
6501 Bellinzona

Sonvico, 13 settembre 2016

Oggetto: Iniziativa popolare legislativa generica "Educhiamo i giovani alla cittadinanza (diritti e doveri)"

Egregio Presidente Fonio,
Gentili Signore ed egregi Signori membri della Commissione speciale scolastica,

anche a nome del Comitato dell'iniziativa popolare legislativa generica "Educhiamo i giovani alla cittadinanza (diritti e doveri)" rispondo con la presente al Vostro cortese scritto 6 giugno u.s. con il quale ci avete sottoposto il testo elaborato dalla Vostra lod. Commissione e ci avete invitato ad esprimerci sulla sua conformità con l'iniziativa popolare, rispettivamente ci avete chiesto di *"confermare formalmente che qualora detta proposta fosse ancorata nel testo della Legge della scuola, non verrebbe inoltrato alcun ricorso contro la decisione e l'iniziativa popolare verrebbe ritirata."*

Come anticipato nella nostro scritto interlocutorio del 13 giugno 2016, la proposta da Voi elaborata ha ritenuto tutta la nostra attenzione. La stessa è stata nel frattempo da noi approfonditamente esaminata, così da poterci esprimere in modo ponderato e fondato sulla Vostra cortese richiesta. Per poter correttamente inquadrare la problematica, qualche, seppur sintetica (e quindi forzatamente non esaustiva), considerazione, anche di carattere generale, si impone.

I. RILIEVI PRELIMINARI

Non pone ovviamente conto di qui ripercorrere l'iter che ha condotto alla presentazione della nostra iniziativa popolare generica ed alle ragioni che hanno imposto tale passo. Le stesse sono per altro da tempo note e risultano sufficientemente dagli atti.

Non si può tuttavia non ricordare che già al momento dell'esame della ricevibilità gli iniziativaisti hanno dovuto affrontare un'ingiustificata e infondata resistenza da parte del Governo, che ha strumentalmente tentato di far apparire l'iniziativa come irricevibile. L'infondata opposizione da parte dell'esecutivo, indotta evidentemente dalle pure infondate indicazioni fornitegli dal Dipartimento competente, ha potuto essere superata senza ricorrere ai Tribunali solo grazie alle valutazioni giuridiche ulteriormente adottate dagli iniziativaisti, con sforzi non indifferenti. La ricevibilità dell'iniziativa è stata così finalmente (anche se dopo un lungo tempo e dovendo superare ingiustificate resistenze) correttamente e giustamente riconosciuta dal Gran Consiglio.

Per quanto attiene invece alle ragioni di merito e politiche alla base dell'iniziativa, qualche rilievo, seppur succinto, si impone.

Siccardi Dr. Alberto

Laureato in Farmacia
Master Direzione Aziendale

Strada della Castellanza
CH – 6968 Sorvico
Tel. Priv. 091 943 52 54
Tel. Uff. 091 696 60 60

2. LE RAGIONI DELL'INIZIATIVA

Al riguardo è d'uopo ricordare che, come chiaramente evidenziato sullo stesso formulario per la raccolta delle firme dell'iniziativa popolare legislativa generica qui in parola, *“l'insegnamento della Civica nelle scuole cantonali era stato oggetto di una Iniziativa Popolare dei Giovani Liberali Radicali Ticinesi il 23 marzo 2000, iniziativa che venne ritirata successivamente, in seguito all'accordo fra iniziativa e CdS di inserire tale disciplina nell'insegnamento della Storia. A tale scopo fu modificato il capitolo 6° della legge sulla Scuola introducendo l'art. 23a.”*

Ciò premesso, sempre dal predetto formulario appare chiaro che l'iniziativa “Educhiamo i giovani alla cittadinanza (diritti e doveri)” ha origine proprio nell'unanime convinzione di un grande numero di cittadini e di un'alta percentuale di studenti (convinzione confermata addirittura da una specifica indagine, condotta sotto l'egida della SUPSI, da tre professori) che la soluzione di insegnamento attualmente esistente è insufficiente e che è indispensabile una sua modifica e miglioramento.

La soluzione proposta con l'iniziativa mira appunto proprio ad introdurre norme legali che sanciscano che la Civica venga in futuro insegnata quale specifica materia, con proprie ore dedicate, con un voto separato da quello della storia (o di altre materie). Il tutto al fine di garantire la dovuta attenzione ad un elemento così importante dell'educazione dei giovani.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA

Quanto (pur succintamente) ricordato in relazione al contesto storico in cui ha trovato origine ed è stata concepita l'iniziativa attesta ed evidenzia incontestabilmente che il suo obiettivo centrale consiste nell'introduzione di una normativa in base alla quale la civica venga in futuro insegnata nei gradi e ordini scolastici indicati dall'iniziativa nel contesto di una specifica materia con una propria nota, una dotazione oraria minima ed un proprio libro di testo.

Ciò trova riscontro e risulta chiaramente anche dallo stesso tenore dell'iniziativa, tanto da rendere superfluo ogni sforzo interpretativo, secondo il noto brocardo latino *“in claris non fit interpretatio”*. In effetti questo stato di cose è esplicitamente riconosciuto, ad esempio, anche a p. 2 del rapporto 20 novembre 2015 di codesta lod. Commissione speciale scolastica dedicato all'esame della ricevibilità dell'iniziativa.

Ad ulteriore dimostrazione del fatto che la creazione di una specifica materia costituisce elemento essenziale ed irrinunciabile dell'iniziativa è d'uopo ricordare che, sempre nel citato punto dello stesso rapporto, è stato evidenziato come – al contrario – quella di ricavare dalla storia le ore necessarie all'introduzione di tale materia, così da non aumentare l'onere complessivo, era unicamente una proposta non vincolante.

In altre parole, rispetto alla situazione attuale, l'iniziativa chiede espressamente (e il tenore letterale è chiaro) *“che nelle Scuole Medie, Medie Superiori e Professionali venga introdotta una nuova materia di insegnamento [...] che abbia un proprio testo e un proprio voto separati; ...”* (l'evidenziazione è nostra).

Come già rilevato, è da sempre stato chiaro che tale finalità costituisce elemento irrinunciabile dell'iniziativa popolare. Segnatamente quest'ultima mira a modificare la situazione attualmente esistente (generalmente riconosciuta come insoddisfacente) in cui la civica non è – appunto – una materia, ma viene (recte: dovrebbe essere) insegnata nel contesto di altre materie, in particolare nel contesto della materia della storia, senza una propria e specifica nota.

4. IL PROGETTO COMMISSIONALE SOTTOPOSTOCI

4.1

La proposta sottopostoci con lettera 6 giugno 2016, per contro, è unicamente incentrata sulla promozione dell'insegnamento e dello studio della civica nonché l'educazione alla cittadinanza e alla democrazia diretta, ma non prevede mai, in nessun ordine e grado scolastico ticinese, l'introduzione della civica quale specifica materia.

Il principio secondo cui la civica **non** diviene una specifica materia scolastica, espressamente evidenziato al capoverso 1 del prospettato art. 23a, viene ribadito inequivocabilmente al capoverso 2 del medesimo progetto, allorquando si precisa che l'insegnamento della civica, pur dichiarato obbligatorio, avverrà tuttavia "*nell'ambito della dotazione oraria vigente*", ossia nel contesto delle materie già oggi esistenti.

In altre parole, sulla base delle indicazioni a nostra disposizione, l'esplicita mancanza, nel progetto di modifica legislativa elaborato dalla Vostra lod. Commissione, del termine "materia" e l'utilizzo in sua vece del termine "insegnamento" escludono chiaramente che la civica venga insegnata quale – appunto – materia autonoma e a sé stante, con un proprio specifico voto. Ciò appare intanto problematico, sia poiché vale in termini assoluti per ogni ordine e grado di scuola, sia perché – per le ragioni sopra esposte – quello di "materia" è un termine di centrale importanza nel testo dell'iniziativa.

Alla luce dei rilievi testé esposti risulta chiaramente che il progetto di modifica legislativa elaborato dalla Vostra lod. Commissione non riprende elementi essenziali dell'iniziativa legislativa generica e che detto progetto differisce pertanto da quest'ultima in modo sostanziale.

Per completezza di analisi occorre nondimeno valutare se tale difformità non possa essere giustificata da elementi vincolanti, come ad esempio limiti posti dall'esigenza di rispettare disposizioni di diritto superiore (in particolare di diritto federale) vigenti in materia scolastica.

4.2

Innanzitutto occorre rilevare che il Vostro scritto contiene unicamente il "dispositivo" del rapporto elaborato dalla Vostra Commissione e non eventuali considerandi di merito. Segnatamente esso non indica le ragioni giuridiche che avrebbero imposto tale soluzione.

Nondimeno gli approfondimenti da noi fatti esperire in materia non hanno segnalato l'esistenza di limiti di diritto federale tali da impedire una completa e corretta ripresa dei criteri dell'iniziativa generica in un testo legislativo elaborato. Al contrario tali approfondimenti hanno confermato che non vi sono disposizioni di diritto superiore che impediscano l'introduzione della civica quale materia, con una nota propria e un materiale didattico apposito.

Sebbene per evidenti motivi non toccherebbe agli iniziativaisti ricercare eventuali argomenti contrari alle loro tesi, per chiarezza e a dimostrazione dello spirito costruttivo e collaborativo che anima questi ultimi, si espone qui di seguito qualche rilievo non esaustivo che dimostra la fondatezza e la totale conformità dell'iniziativa con il diritto superiore.

4.3

Tali rilievi concernono l'esigenza di differenziare fra i differenti ordini e gradi scolastici. Ciò è imposto dalla stessa natura della tematica in parola e segnatamente dalla differente densità normativa del diritto federale nel settore delle scuole medie, rispetto al settore delle scuole medie superiori, rispettivamente delle scuole professionali.

4.4

A quanto ci è dato di sapere, per le scuole medie superiori e per le scuole professionali il diritto federale prevede maggiori e più dettagliate disposizioni legislative per quanto attiene alle materie di

insegnamento. Sempre in base alle indicazioni da noi raccolte, ciò è dovuto soprattutto all'esigenza di definire standard minimi fra i vari Cantoni per quanto attiene al momento del riconoscimento degli attestati.

Tuttavia, proprio per la loro ratio, tali disposizioni impongono unicamente standard minimi (e non vietano contenuti). Concretamente tali standard minimi, seppur elevati, non escludono però a priori l'introduzione a livello cantonale di ulteriori materie; materie che andrebbero ad aggiungersi (ma non osterebbero) a quelle imposte dal diritto federale.

Ne consegue che da un profilo del mero diritto, l'introduzione di una materia di civica non è contraria al diritto federale e quindi di massima potrebbe essere prevista da una norma di diritto cantonale.

Ovviamente proprio per l'esigenza di rispettare le prescrizioni federali (e la conseguente impossibilità di ridurre il numero delle ore di insegnamento minime sancite obbligatoriamente da quel diritto), l'introduzione di una nuova materia potrebbe comportare oneri finanziari e di impegno degli allievi, altrimenti non previsti. Tuttavia siffatta evenienza, semmai si verificasse, imporrebbe una valutazione di natura politica da parte del Parlamento, ma non costituirebbe affatto un ostacolo legale. Se del caso il Parlamento dovrebbe compiere tale valutazione politica e potrebbe, se lo ritenesse, eventualmente elaborare un controprogetto al testo conforme da lui pure elaborato. Di certo esso non deve (e non può) però elaborare un testo che non corrisponde ai criteri dell'iniziativa presentata.

4.5

Ancora più chiara è la situazione per quanto attiene alla scuola media: ordine e grado di scuola per il quale la densità normativa delle disposizioni cogenti di diritto superiore è decisamente inferiore a quella esistente a livello di liceo, scuola di commercio ed insegnamento professionale (scuole a tempo pieno e apprendistati).

In detto ordine di scuola (obbligatoria) i Cantoni godono di una maggiore autonomia organizzativa e di definizione dell'insegnamento. In tale contesto la facoltà dei Cantoni di inserire la materia "civica" nel piano orario settimanale dell'allievo come materia a sé stante, con proprio orario e una propria nota è indiscutibile. Anche da un profilo pratico tale operazione non porrebbe alcun problema, ritenuto che, proprio in virtù dell'autonomia loro riconosciuta, i Cantoni possono intervenire anche sulle altre materie e, ad esempio, come suggerito dall'iniziativa, compensare il tempo dedicato alla nuova materia con una diminuzione del tempo dedicato ad altre materie.

Di transenna si rileva che in realtà tale diminuzione, se anche fosse attuata, non sarebbe che formale. In effetti già oggi una parte del tempo di queste materie è (recte: dovrebbe essere) dedicato all'insegnamento della civica e quindi sostanzialmente non vi sarebbe deduzione di sorta a carico delle materie oggi "ospitanti" la civica (ossia la storia).

L'autonomia di cui godono i Cantoni in questo ambito si palesa a livello pratico, allorquando si considera che ad esempio all'interno della scuola media oggi l'educazione alimentare ha il grado di materia autonoma, con una nota a sé stante. Ciò attesta ulteriormente che non sussistono di certo ostacoli ad una corretta ripresa degli elementi cardine dell'iniziativa in un progetto di disposizione elaborato in modo realmente conforme.

5. LA POSIZIONE DEL TRIBUNALE FEDERALE SU DI UN CASO TICINESE

5.1

Da un profilo più concretamente giuridico, la tematica della concretizzazione di un'iniziativa generica è stata in passato oggetto della sentenza del Tribunale federale del 19 dicembre 1995 riguardante il ricorso di diritto pubblico introdotto dalla Lega dei Ticinesi e da Giuliano Bignasca riguardante la concretizzazione dell'iniziativa generica chiedente al Governo una riduzione di 150 milioni di franchi delle spese dell'amministrazione cantonale (sentenza pubblicata in DTF 121 I 357 ss).

Il cambiamento delle basi legali intervenuto nel frattempo è stato praticamente solo formale dato che le disposizioni della Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP) del 7 ottobre 1998 hanno sostanzialmente ripreso (all'art. 135) i principi sanciti dalla precedente legge, richiamati ed applicati nella citata sentenza.

Particolarmente significativi sono i considerandi formulati in quell'occasione dal Tribunale federale, il quale, fra altro, così si è espresso.

“Secondo la giurisprudenza, l'autorità legislativa tenuta ad elaborare un progetto concreto conforme ad un'iniziativa generica deve rispettarne l'oggetto; l'iniziativa le traccia una via da cui non può scostarsi né per modificare il senso della proposta, né per disciplinare materie diverse da quelle oggetto della domanda. Essa non agisce liberamente, ma in esecuzione di un mandato assegnatogli dal popolo o dagli elettori firmatari dell'iniziativa. Di certo, essa non fa da tramite fra gli autori dell'iniziativa e il popolo e il testo che è tenuta a sottoporre a quest'ultimo è elaborato in virtù di una competenza propria. Allorquando ne ha il mandato, l'autorità legislativa è tenuta a stabilire un progetto che risponda alle intenzioni degli iniziativaisti ed esprima il loro pensiero. Il margine di manovra dell'autorità legislativa è pertanto limitato dall'obbligo di adottare norme di contenuto analogo a quelle propugnate dagli autori dell'iniziativa (DTF 115 Ia 154/155 consid. 4 e riferimenti).

Per gli autori dell'iniziativa, la scelta della domanda in forma generica implica di per sé la rinuncia a proporre soluzioni concrete atte a realizzarne l'obiettivo. Essi si rimettono alla scelta dell'organo statale competente, il cui margine di manovra deve essere rispettato. Paragonabile a quello dell'organo statale al quale è stato delegato il potere di legiferare, tale margine è maggiore se gli obiettivi dell'iniziativa sono formulati in modo generale oppure complessi e parzialmente contraddittori (v. DTF 111 Ia 119 e riferimenti); in siffatta evenienza le scelte della competente autorità non possono essere contestate adducendo che non convengono agli autori dell'iniziativa se, da un punto di vista oggettivo, esse appaiono come un mezzo ragionevole per realizzarne l'obiettivo.

Secondo giurisprudenza invalsa, il testo di un'iniziativa deve essere interpretato in modo oggettivo, ossia come potevano comprenderlo i cittadini ai quali era destinato. Di contro, l'interpretazione personale dei promotori e redattori dell'iniziativa non è determinante, soprattutto se essa è data a posteriori (DTF 105 Ia 154). In casi dubbi l'iniziativa deve essere compresa in un senso che la renda conforme al diritto superiore (DTF 119 Ia 157, DTF 118 Ia 204 e le sentenze citate).”

(DTF 121 I 357 ss, consid. 4 b)

5.2

Nel caso concreto, nel progetto di testo legislativo sottopostoci, la civica non è per nulla indicata **quale specifica materia**. Tale mancanza si estende a tutti gli ordini e i gradi scolastici. Al contrario il progetto sottopostoci prevede esplicitamente solo un obbligo di insegnamento nel contesto delle materie già esistenti. Ciò non corrisponde affatto ai contenuti previsti dall'iniziativa, così come tutti i firmatari potevano capirla e indubbiamente l'hanno capita.

Il progetto non può essere considerato conforme in quanto travalica il margine di manovra proprio dell'autorità legislativa: autorità che, come testualmente osservato dal Tribunale federale, “non agisce liberamente, ma in esecuzione di un mandato assegnatogli dal popolo o dagli elettori firmatari dell'iniziativa”, ma al contrario nel suo intervento “è tenuta a stabilire un progetto che risponda alle intenzioni degli iniziativaisti ed esprima il loro pensiero”, ritenuto che il suo margine

Siccardi Dr. Alberto

Laureato in Farmacia
Master Direzione Aziendale

Strada della Castellanza
CH - 6968 Sonvico
Tel. Priv. 091 943 52 54
Tel. Uff. 091 696 60 60

di manovra "è pertanto limitato dall'obbligo di adottare norme di contenuto analogo a quelle propugnate dagli autori dell'iniziativa."

5.3

Di transenna si ribadisce che la questione del rispetto della volontà degli iniziativaisti e dei firmatari dell'iniziativa non deve essere confusa con considerazioni di opportunità politica da parte del legislativo. In effetti, come sancito dall'art. 135 LEDP, quest'ultimo è innanzi tutto tenuto a elaborare un progetto nel senso della domanda (cpv. 2), riservata ovviamente la sua facoltà di "raccomandarne al popolo l'accettazione o la reiezione oppure di proporgli di adottare un suo controprogetto sulla stessa materia." (cpv. 3).

Tutto questo è stato chiaramente evidenziato anche dal Tribunale federale allorquando ha accolto il ricorso della Lega dei Ticinesi e di Giuliano Bignasca contro un progetto di norma che questi non ritenevano conformi alla loro iniziativa (DTF 121 I 357 ss., consid. 4.a).

6. RILIEVI CONCLUSIVI

Per le ragioni sin qui esposte appare chiaro che il testo elaborato non riprende correttamente gli elementi cardine dell'iniziativa e come tale non può essere ritenuto conforme alla stessa. In tale contesto non possiamo evidentemente impegnarci a ritirarla o a non presentare ricorso nel caso in cui una proposta come quella sottopostaci dovesse essere votata dal Gran Consiglio e pubblicata.

Tuttavia, nello spirito di collaborazione che sempre ci ha contraddistinto, restiamo a disposizione per un colloquio costruttivo a fronte di un nuovo progetto che riconosca il principio dell'introduzione della civica quale specifica materia nei termini indicati dall'iniziativa, pur con eventuali puntuali eccezioni per singoli ordini e gradi di scuola, laddove inderogabili norme di diritto federale dovessero ostarvi in modo comprovato.

Nel frattempo vogliate gradire, signor Presidente, gentili Signore ed egregi Signori Membri della Commissione speciale scolastica, i nostri distinti saluti.


Dr. Alberto Siccardi

Primo firmatario dell'Iniziativa Popolare
"Educiamo i giovani alla cittadinanza (diritti e doveri)"