



Sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni del 15 marzo 2016 sull'iniziativa «Per una sola lingua straniera nella scuola elementare» – Sintesi e critica

FABRIZIO E. CRAMERI, MLaw*

Il tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni ha annullato una risoluzione del Gran Consiglio, che nell'aprile del 2015 aveva dichiarato nulla un'iniziativa popolare con la quale si chiedeva l'apprendimento durante la scuola elementare di una sola lingua straniera invece di due. L'iniziativa, secondo il Gran Consiglio, era contraria al diritto federale e alla costituzione cantonale, ma i giudici – chiamati in causa dai promotori dell'iniziativa – sono giunti a una conclusione discorde: hanno infatti deliberato che la possibilità di una concretizzazione dell'iniziativa non costituendo una palese violazione del diritto superiore è possibile. Il Cantone dei Grigioni, in caso di votazione favorevole, si allontanerebbe chiaramente dal compromesso nazionale e federale in materia linguistica, che dal punto di vista giuridico non sembrerebbe però vincolante.

Il tribunale amministrativo ha insistito sul fatto che l'iniziativa ricopre solamente l'insegnamento delle lingue straniere nelle scuole primarie senza restrizioni alle scuole secondarie, per cui gli allievi avrebbero comunque la possibilità di acquisire le competenze linguistiche richieste dal diritto federale dopo la fine della scuola elementare, soprattutto durante il tempo libero oppure grazie ad un'assegnazione maggiore di lezioni dedicate alla seconda lingua straniera. In secondo luogo, secondo il tribunale, l'iniziativa non esclude l'insegnamento nelle scuole primarie di una seconda lingua su base volontaria, in modo da evitare discriminazioni ai danni delle minoranze.

Il redattore di quest'articolo vuole analizzare alcuni punti portati avanti dal Tribunale amministrativo e sfidarne la pertinenza.

Contenuto

I. Introduzione	2
II. Contenuto dell'iniziativa	3
III. Sintesi dei fatti	4
IV. Considerazioni del Tribunale	5
1. Considerazioni formali e premessa.....	5
2. Esame giuridico materiale	8
a) L'unità della forma dell'iniziativa	8
b) La compatibilità dell'iniziativa col diritto di rango superiore	10
aa) L'interpretazione del testo dell'iniziativa	11
bb) L'interpretazione del diritto di rango superiore: in generale	12
cc) L'interpretazione del diritto di rango superiore: in particolare la violazione della parità di trattamento o discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cst.).....	12
V. Decisione	16
VI. Conclusione	17
Bibliografia	18

I. Introduzione

Con questo testo, si riassumono i punti chiave della decisione del Tribunale Amministrativo del Cantone dei Grigioni (in seguito «il Tribunale»; Sentenza V 15 2 del 15 marzo 2016) il quale è chiamato a verificare la ricevibilità dell'iniziativa «Per una sola lingua straniera nella scuola elementare» lanciata nei Grigioni il 10 maggio 2013. Per motivi di praticità la sintesi, così come la mia critica personale, saranno ridotti o limitati ai punti seguenti esaminati dal Tribunale: *l'unità della forma* dell'iniziativa e la sua *contrapposizione al diritto di rango superiore* (in particolare con il principio costituzionale della discriminazione).

Non si tratta, dunque, di un lavoro accademico in cui vengono commentati i vari punti di una decisione in maniera critica e giuridica, anche se l'istinto sarebbe di farlo, bensì di un breve ossequio alla comunità italoфона della Svizzera nel capire, senza troppi sforzi, un punto cardine della sentenza, quale l'argomentazione riguardo il principio costituzionale della discriminazione. Questo, un principio fondamentale per la protezione della minoranza, o meglio, per la protezione delle minoranze all'interno delle minoranze nazionali.

La decisione è senza alcun dubbio suscettibile di una presa di posizione e di un commentario più esposti. Tuttavia, questo lavoro rincorre un altro scopo, e cioè quello di scortare la comunità italoфона del Grigioni italiano alla futura decisione che sarà presa dal Tribunale Federale, dove il caso è stato portato in ricorso, per quanto riguarda l'argomento della discriminazione. Infatti, il Tribunale ha dato ragione ai ricorrenti, e cioè ai promotori dell'iniziativa, dichiarandola valida e atta ad essere sottoposta al voto del popolo grigionese. Il Tribunale amministrativo non rappresenta, tuttavia, l'ultima istanza nella gerarchia della giustizia retica. Il giudizio finale spetta al Tribunale Federale di Losanna, il quale rappresenta l'ultimo baluardo della giustizia strettamente elvetica. Un eventuale ricorso alla Corte Europea per i Diritti Umani di Strasburgo rappresenterebbe il culmine della giusti-

zia in materia di diritti fondamentali toccati dalle sentenze svizzere portate in giudizio da chi ne desiderasse un ricorso.

In primis, dopo aver presentato il contenuto dell'iniziativa (II.), si riassumeranno brevemente i fatti che hanno portato a questa sentenza (III.). In secundis, si presenterà una vera e propria sintesi delle considerazioni chiave che hanno portato il Tribunale alla propria decisione (IV.). Si riepilogherà quindi se il testo d'iniziativa rispetta le principali condizioni di validità poste dall'art. 14 della Costituzione del Cantone dei Grigioni del 18 maggio 2003/14 settembre 2003 (Cst./GR; RS 131.226), in modo particolare l'unità della forma (IV. 2 a) e la compatibilità con il diritto superiore (IV 2 b). Si concluderà riassumendo i principali risultati della sentenza (V). La presentazione dei fatti e degli argomenti del Tribunale saranno accompagnati da commenti personali, i quali riflettono la mia opinione.

Proverò, quindi, a spogliare le 72 pagine della decisione in modo tale da renderne la lettura più abbordabile, soprattutto in chiave futura.

II. Contenuto dell'iniziativa

Alla pagina 1435 del foglio ufficiale del Cantone dei Grigioni del 10 maggio 2013 si legge quanto segue:

Iniziativa popolare cantonale «Solo una lingua straniera nelle scuole elementari» (Iniziativa sulle lingue straniere).

Le firmatarie e i firmatari aventi diritto di voto presentano la seguente iniziativa, conformemente all'art. 12 cpv. 2 della Costituzione del Cantone dei Grigioni, sotto forma di proposta generica:

La legge per le scuole popolari del Cantone dei Grigioni va modificata e formulata in modo che per l'insegnamento delle lingue straniere nella scuola elementare valga in tutto il Cantone la seguente regola:

«Nelle scuole elementari è obbligatoria solo una lingua straniera, a seconda della regione linguistica si tratta del tedesco o dell'inglese.»

«In der Primarschule ist nur eine Fremdsprache obligatorisch, je nach Sprachregion ist dies Deutsch oder Englisch »,

«En la scola primara è obligatorica mo ina lingua estra. Tut tenor la regiun linguistica è quai tudestg u englais».

Il testo di un'iniziativa deve essere interpretato in modo oggettivo, ossia in modo che non solo gli addetti al lavoro, bensì tutti i cittadini, ai quali è destinato, possano comprenderlo. Il volere e l'interpretazione dei promotori e redattori dell'iniziativa non è determinante.¹

Leggendo il testo dell'iniziativa, si può trarne il senso senza molti giri di parole. Le tre versioni linguistiche non presentano delle differenze sostanziali tra di loro. L'iniziativa è formulata in modo

* Assistente diplomato della Prof. Eva Maria Belser presso la cattedra di diritto pubblico e amministrativo dell'Università di Friburgo (fabrizioemanuele.cramer@unifr.ch).

¹ Tra le molte, DTF 121 I 357, 362 con rivii.

molto preciso e non lascia dubbi circa la volontà degli iniziativaisti di riformare radicalmente l'attuale normativa sull'insegnamento delle lingue.²

L'attuale legge scolastica del 21 marzo 2012, in vigore dal primo agosto 2013 (CSC 421.000) prevede, all'art. 30 cpvv. 1 e 2, due obblighi principali: quello d'insegnare nel grado elementare almeno una lingua del Cantone come prima lingua straniera (il tedesco nelle regioni italofone e romance, l'italiano in quelle tedescofone), e l'inglese come seconda lingua straniera. Attualmente, l'insegnamento della prima lingua straniera inizia in terza elementare, quello dell'inglese in quinta classe.³

I promotori argomentano la propria pretesa affermando che la legge scolastica in vigore è per le scolare e gli scolari troppo esigente e penalizzante. Per questo motivo ritengono importante che si spinga di più sulla lingua madre e sulla matematica. In più, accennano al fatto che nella Svizzera orientale solo il Cantone dei Grigioni non pone l'inglese come prima lingua straniera, cosa che ritengono penalizzante per le scolare e scolari grigionesi nei confronti di quelli del resto della Svizzera orientale.⁴

III. Sintesi dei fatti

Il 27 novembre 2013 l'iniziativa «Per una sola lingua straniera nella scuola elementare» è stata depositata presso la Cancelleria dello Stato del Cantone dei Grigioni.

Dopo aver determinato il numero di firme valide (*in casu* 3'709) e considerati gli altri requisiti formali da parte della Cancelleria di Stato, il Governo ha concluso con decisione del 10 dicembre 2013 (Prot. N° 1214), che l'iniziativa popolare fosse venuta in essere validamente.

L'iniziativa è stata in seguito mandata al Dipartimento dell'educazione, cultura e protezione dell'ambiente dei Grigioni (EKUD) per ulteriori revisioni, il quale, dopo che il Governo aveva ricevuto dall'associazione Pro Grigioni Italiano (PGI) una perizia⁵ negativa del Prof. Adriano PREVITALI⁶, ha incaricato il Prof. Bernhard EHRENZELLER⁷ per un'ulteriore opinione⁸ sulla stessa domanda.

² PREVITALI, p. 2.

³ Art. 30 cpv. 3 Legge per le scuole popolari del Cantone dei Grigioni (Legge scolastica; CSC 421.000).

⁴ Argumentarium dell'iniziativa.

⁵ PREVITALI ADRIANO, Parere giuridico sull'iniziativa generica «Solo una lingua straniera nelle scuole elementari» del 10 maggio 2013, reperibile tra altri su <<http://www.pgi.ch/images/130727-Parere-Previtali-Iniziativa-L2.pdf>> (ultima consultazione: 22.07.16).

⁶ Per ulteriori informazioni sulla persona v. http://www.unifr.ch/ius/cardinaux_de/lehrstuhl/professoren/prof_adriano_previtali> (ultima consultazione: 22.07.16).

⁷ Per ulteriori informazioni sulla persona v. <<http://www.irp.unisg.ch/de/ueber+uns/organisation/direktion/prof+dr+bernhard+ehrenzeller>> (ultima consultazione: 22.07.16).

⁸ EHRENZELLER BERNHARD, Gutachten zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule», reperibile su <http://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/Dokumente%202014/GutachtenEhrenzellerFinal.pdf> (ultima consultazione: 22.07.16).

Quest'ultimo conclude che l'iniziativa si trova in chiaro contrasto col diritto superiore, in particolar modo la Costituzione federale⁹ (in seguito «Cst») e la Costituzione Cantonale¹⁰ (in seguito «Cst./GR»). Le ulteriori condizioni di validità di un'iniziativa sono date.

Il Prof. Adriano Previtali, il quale aveva ugualmente intravisto un'incongruenza nel rapporto fra l'iniziativa e il diritto superiore, è andato oltre, ritenendo il testo dell'iniziativa troppo preciso e quindi suscettibile a violare il profilo formale di un'iniziativa (cosiddetto principio dell'unità della forma). Il principio dell'unità della forma prevede infatti che un'iniziativa generica deve per definizione lasciare all'autorità, chiamata in causa per concretizzarne il contenuto, il Gran Consiglio, un margine di manovra relativamente importante.

Anche il Governo decide quindi successivamente di prendere una posizione negativa concernente l'iniziativa proponendo al Gran Consiglio di dichiararla nulla.¹¹

Il 20 Aprile 2015 il Gran Consiglio dichiara nulla l'iniziativa «Per una sola lingua straniera nella scuola elementare» con un risultato di 82 voci a favore della nullità contro 34.

L'8 maggio 2015, contro questo decreto del Gran Consiglio, X. e altri cinque partecipanti (in seguito «ricorrenti») hanno avanzato ricorso in materia costituzionale presso il Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni. La loro richiesta: la revocazione del citato decreto del Gran Consiglio, la constatazione della validità dell'iniziativa e il rinvio della materia al Gran Consiglio (in seguito «convenuto») per la rivalutazione.

I ricorrenti supportano il proprio ricorso convenendo che un'attuazione conforme alla costituzione è possibile e che quindi un'incoerenza dell'iniziativa con il diritto superiore non sia indiscutibile, mentre il Gran Consiglio ha ripresentato gli argomenti che già erano stati esposti nelle perizie citate.¹²

IV. Considerazioni del Tribunale

1. Considerazioni formali e premessa

Da un profilo strettamente procedurale, l'art. 14 cpv. 3 Cst./GR ricorda che «*il Gran Consiglio decide in merito alla nullità. Il relativo decreto può essere impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo*». Il Tribunale inizia dunque il giudizio con un considerando riguardante la ricevibilità del ricorso senza trovarne alcun quesito. Infatti, ci troviamo davanti al Tribunale amministrativo per un caso riguardante la decisione o il decreto del Gran Consiglio in merito alla nullità di un'iniziativa.

Oggetto della presente controversia e quindi la domanda alla quale il Tribunale ha dovuto rispondere è se il Gran Consiglio ha giustamente e legittimamente dichiarato l'iniziativa come nulla. Infatti, l'art. 14 Cst./GR prescrive al Gran Consiglio, sotto un profilo formale e materiale, che «*un'iniziativa è nulla in tutto o in parte se: non salvaguarda l'unità della forma o della materia, è in contrapposi-*

⁹ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101).

¹⁰ Costituzione del Cantone dei Grigioni del 18 maggio 2003/14 settembre 2003 (RS 131.226).

¹¹ Cfr. Messaggio del Governo al Gran Consiglio del 18 novembre 2014, Quaderno No. 10/2014-2015, *in fine*.

¹² Per ulteriori informazioni riguardanti i fatti v. Decisione del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni (V 15 2) del 15 marzo 2016, *ad initio* (pp. 2-5).

zione evidente al diritto di rango superiore, è inattuabile o prevede un effetto retroattivo inconciliabile con i principi dello Stato di diritto».

Per meglio far capire ai lettori cosa si intende con queste condizioni, seguono alcune precisazioni.

Iniziative popolari a livello federale devono rispettare l'unità della materia e della forma (Art. 139 cpv. 3 e Art. 194 cpv. 2-3 Cst.). Queste disposizioni, tuttavia, non concernono iniziative cantonali. Ciò significa che, in linea di massima, esse non formano alcun limite all'autonomia costituzionale dei Cantoni nell'organizzazione dei propri diritti politici.

1. Per quanto riguarda il *principio dell'unità della materia* (art. 14 cpv. 1 n. 1 Cst./GR), esso vale anche per i Cantoni, poiché l'art. 34 cpv. 2 Cst. prevede che *«la garanzia dei diritti politici protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto»*.¹³ L'unità della materia riguarda l'omogeneità del contenuto di un'iniziativa. Essa, infatti, non può avere più scopi e ricoprire diverse tematiche. La regola mira a garantire che i cittadini possano creare ed esprimere la propria volontà politica liberamente e in maniera genuina.¹⁴ Essi sarebbero, infatti, costretti ad assumere una posizione con un semplice «SÌ» o «NO» riguardo più questioni alla volta; questo costituirebbe un ostacolo ai loro diritti politici. *«L'unità materiale è rispettata se le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse»*.¹⁵ Ciò significa che l'unità della materia è solo preservata se le diverse parti del testo di un'iniziativa possiedono una connessione intrinseca materiale tra di loro, sono materialmente imparentati e seguono lo stesso scopo.¹⁶
2. *L'unità della forma* (art. 14 cpv. 1 n. 1 Cst./GR), invece, è un principio di per sé previsto solo a livello federale (v. art. 139 Cst.). L'esigenza di un'unità di forma presta servizio al funzionamento del procedimento con il Parlamento e il popolo.¹⁷ Il fatto che l'iniziativa comprenda una miscela di due forme diverse non influisce in nessun modo la volontà del popolo, vale a dire che i cittadini sarebbero comunque ancora in grado di esprimere una loro reale intenzione. Dal momento che l'art. 34 cpv. 2 Cst. mira a realizzare la vera volontà del popolo, non se ne può desumere alcun obbligo dei Cantoni di esaminare l'unità della forma per le proprie iniziative cantonali. Naturalmente, ai Cantoni non viene negata la possibilità di prevedere comunque codesto principio all'interno del proprio sistema; esattamente così come fatto dal Cantone dei Grigioni. Infatti, la Costituzione grigionese riprende il principio federale nel suo art. 14 cpv. 1 n. 1 Cst./GR. *«Un'iniziativa può essere inoltrata sotto forma di proposta generica o di progetto elaborato»*.¹⁸ È possibile quindi presentare un'iniziativa solo sotto una di queste due forme. Se questo non è il caso, ed entrambe le forme sono mischiate, allora l'iniziativa dovrà essere dichiarata da parte del Gran Consiglio, in tutto o in parte, nulla.¹⁹ L'unità formale è dunque rispettata se l'iniziativa riveste esclusivamente la forma di proposta generica o di progetto già elaborato (v. art. 75 cpv. 3 LDP).

¹³ DTF 125 I 227, 230; cfr. RHINOW/SCHAFER, n. 2181.

¹⁴ TSCHANNEN, § 44 n. 18 ss.

¹⁵ Art. 75 cpv. 2 Legge federale sui diritti politici (LDP) del 17 dicembre 1976 (RS 161.1).

¹⁶ DTF (IP.223/2006) del 12 settembre 2006, consid. 2.

¹⁷ HANGARTNER/KLEY, n. 2526.

¹⁸ Art. 13 cpv. 1 Cst./GR.

¹⁹ HÄFELIN/HALLER/KELLER, n. 1785 s.; TSCHANNEN, § 44 n. 16.

3. *La contrapposizione evidente col diritto di rango superiore* (art. 14 cpv. 1 n. 2 Cst./GR). Quando parlo di diritto superiore intendo leggi che non sono state fatte a livello cantonale. In particolare penso a leggi federali, ma soprattutto alla Costituzione Federale così come, naturalmente e senza ombra di dubbio, il diritto internazionale.²⁰

Il diritto internazionale, infatti, comporta un ombrello di leggi rilasciate soprattutto per avere uno standard internazionale armonizzato fra gli stati del mondo. Il diritto internazionale viene, oggigiorno, spesso sottovalutato dalle politiche nazionali e questo a grande torto. Il diritto internazionale ci protegge contro le autorità che non applicano la Costituzione in maniera conforme al suo contenuto, compresi i diritti umani. Non dimentichiamo che il diritto internazionale è il primo baluardo legislativo, e quindi quello che detta le linee direttive, per quanto riguarda la protezione delle minoranze.²¹

È quindi evidente che, per quanto riguarda il diritto internazionale, un Cantone non possa lanciare un'iniziativa che violi questi principi talmente fondamentali da essere stati concretizzati a livello internazionale in vista evidentemente di una nota iniziativa. Se così non fosse e al diritto nazionale, o persino a quello cantonale, venisse data la precedenza nei confronti del diritto internazionale, quest'ultimo perderebbe di fatto il proprio scopo esistenziale, creando non poche lacune all'interno del sistema giuridico svizzero. Per molte persone, e soprattutto per coloro facenti parte di una minoranza linguistica o altra, significherebbe quindi metaforicamente chiudere l'ombrello durante un forte temporale, invece di aprirne uno più grande.

In una simile direzione si va quando si parla della contrapposizione con la Costituzione federale. Dovesse un Cantone approvare un'iniziativa legislativa non conforme alla Costituzione federale, questa sarebbe da dichiarare nulla. Lo stesso vale per un'iniziativa legislativa cantonale contraria alla Costituzione cantonale.

Se invece passiamo alla conformità di un'iniziativa cantonale con le leggi federali, troviamo una particolarità. Il Tribunale Federale, in una decisione del 1998, aveva affermato che un'iniziativa indirizzata a modificare la legge cantonale sulle imposte (*in casu* del Cantone di Sciaffusa) doveva essere dichiarata nulla, poiché il suo contenuto era incoerente con l'armonizzazione fiscale federale.²² In una decisione successiva, il Tribunale Federale, aggiungeva che un conflitto di intenti tra il diritto cantonale e il diritto federale non basta a far dichiarare nulla un'iniziativa.²³ Ai Cantoni non è fondamentalmente proibito di perseguire altri obiettivi rispetto alla Confederazione. Una decisione da accogliere positivamente, visto il federalismo profondo che vige tra le nostre montagne (nella nostra Costituzione federale)²⁴. Federalismo che, con questo esempio, si dimostra essere qualcosa di concreto e utilizzato anche per la protezione delle minoranze. Federalismo, come protettore delle minoranze, che vale in maniera vincolante per le minoranze nazionali, ma che lascia, in questo contesto, una grande libertà di manovra ai Cantoni per quanto

²⁰ HANGARTNER/KLEY, n. 2118 s.

²¹ Per citare alcuni esempi: la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1° febbraio 1995 (RS 0.441.1), la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 5 novembre 1992 (RS 0.441.2), la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) del 4 novembre 1950 (RS 0.101), e altri.

²² DTF 124 I 101 ss.

²³ Cfr. DTF 125 I 227 [=Pra 89 No. 79], consid. 4e/bb); Pra 2000 No. 79.

²⁴ Art. 3 Cst.: «I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione».

riguarda la protezione (o la non protezione) delle minoranze all'interno di altre, come è evidentemente il caso per le valli di lingua italiana del Cantone dei Grigioni.

Non dimentichiamo di citare l'art. 49 cpv. 1 Cst., il quale ribadisce chiaramente che: «*il diritto federale prevale su quello cantonale contrario*». Questo conferma che non solo i conflitti tra norme portano alla nullità di un'iniziativa, bensì anche la violazione di diritto federale.

4. *L'inattuabilità* (art. 14 cpv. 1 n. 3 Cst./GR) e *l'effetto retroattivo inconciliabile con i principi dello Stato di diritto* (art. 14 cpv. 1 n. 4 Cst./GR) comportano anch'essi dei limiti al diritto d'iniziativa cantonale.²⁵

Un'iniziativa può essere di fatto o di diritto inattuabile e non può logicamente essere dichiarata valida. Proposte di fatto inattuabili oppure con un contenuto impraticabile non possono, quindi, essere portate al voto.²⁶ Cosa significhi, tuttavia, un'iniziativa inattuabile per cause giuridiche, non è chiaro. Questo potrebbe essere il caso se un'iniziativa violasse dei trattati internazionali di carattere imperativo (ad. es. trattati che proteggono gli individui contro la schiavitù, il lavoro infantile o ancora la tortura). La dottrina qui diverge. Una parte di essa sostiene, giustamente, che un'iniziativa a livello federale, che infranga delle disposizioni di diritto internazionale, non debba essere dichiarata nulla. Dico giustamente, in quanto per il cittadino svizzero l'unica soluzione per modificare un accordo internazionale è quello di violarlo. Ora penserete che mi sto confondendo con ciò che ho scritto sopra. Non del tutto. Infatti, sostengo che un'iniziativa debba essere dichiarata valida per il motivo appena descritto; tuttavia, non tutte le disposizioni di diritto internazionale devono, a mio avviso, essere a disposizione della democrazia diretta. Alcuni contenuti, come ad. es. la maggior parte dei diritti umani o ancora le disposizioni di diritto imperativo, non possono e non devono aver spazio sul «*Menü*» dell'ordinamento giuridico internazionale.²⁷ Possiamo notare come l'inattuabilità non sia un limite indipendente delle iniziative; piuttosto si sovrappone con la conformità del testo con il diritto superiore.

2. Esame giuridico materiale

In una prima parte, il Tribunale introduce ciò che sarà l'esame giuridico da intraprendere. In modo particolare decide di esaminare unicamente *l'unità della forma* dell'iniziativa e la sua *contrapposizione al diritto di rango superiore*. Gli altri motivi di nullità non sono esaminati, poiché non contestati dalle parti ma ritenute altresì incontestabili dacché palesemente non presenti.²⁸

a) *L'unità della forma dell'iniziativa*

L'art. 13 Cst./GR prescrive che un'iniziativa può essere presentata o come *proposta generica* o come *progetto elaborato*. Questo è importante, poiché esiste il bisogno di chiarezza per quanto riguarda il testo di un'iniziativa. Infatti, la procedura nel parlamento varia a dipendenza della forma scelta dai promotori

²⁵ Prassi del Tribunale amministrativo (PTA) 1987 Nr. 1.

²⁶ HÄFELIN/HALLER/KELLER, n. 1758 s.; TSCHANNEN, § 44 n. 21 und § 51 n. 27.

²⁷ Vedi tendenza negativa (ma adottata con insistenza dalla politica internazionale a causa dell'incapacità di trovare un'intesa) di etichettare i diritti umani come dei veri e propri diritti «*à la carte*».

²⁸ Decisione del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni (V 15 2) del 15 marzo 2016, consid. 2 b).

Per quanto riguarda il progetto elaborato, si tratta di un testo definitivo, il quale può essere adottato nell'ordinamento giuridico così come presentato, senza correzioni o aggiunte. Nel caso si optasse per una proposta generica, invece, il parlamento sarebbe chiamato a concretizzare il volere e i concetti astratti dei promotori dell'iniziativa. Si tratterebbe quindi di un vero e proprio mandato del popolo al Gran Consiglio. Il parlamento non è legato alla denominazione della domanda d'iniziativa. Se i promotori dovessero presentare un testo d'iniziativa chiaro e preciso, ma venisse denominato come proposta generica, il parlamento sarebbe tenuto a trattare la domanda per la forma che mostra effettivamente, e cioè un progetto elaborato (*falsa demonstratio non nocet*).²⁹

Nel presente caso, il Tribunale ribadisce che l'iniziativa è stata inoltrata consapevolmente come proposta generica.³⁰ Fosse questo il caso, diventerebbe un compito del Gran Consiglio di elaborare un disegno di legge, il quale concretizzerebbe la richiesta degli iniziandi.³¹ Nel fare ciò, il Gran Consiglio dispone, come già detto, di un importante margine di manovra, ma non può agire del tutto liberamente, poiché si tratta di un mandato del popolo e quindi è il volere degli iniziandi contenuto nel testo della proposta generica a farla da padrone. La proposta, tuttavia, non può essere troppo dettagliata, altrimenti il margine di manovra del Gran Consiglio è limitato.³²

Quest'ultimo è, infatti, l'argomento sollevato dal Gran Consiglio per contrastare il ricorso, ribadendo che nell'iniziativa il grado di concretezza si eleva a tal punto da superare la minima determinatezza prevista per una proposta generica.³³

Nelle sue considerazioni, il Tribunale ricorda che, per quanto riguarda il massimo grado di concretizzazione permesso di una proposta generica di un'iniziativa, la dottrina non è unanime. L'opinione più severa vuole che il testo dell'iniziativa non sia troppo precisa e che il margine di manovra dell'organo legislativo rimanga sostanziale. La proposta deve quindi mantenere un certo grado di astrazione e può quindi contenere solamente concetti di fondo, direttive o postulati giuridico-politici.³⁴ L'opinione opposta, invece, prevede una soluzione più generosa. Essa infatti rinuncia al fattore del livello di concretizzazione come limite concettuale e accoglie elementi normativi precisi e dettagliati anche in una proposta generica. Determinante rimane, tuttavia, che la proposta generica stabilisca solamente il contenuto tematico dell'iniziativa e non la sua trasposizione e concretizzazione redazionale.³⁵ Il Tribunale conferma che questo dibattito raramente si sia posto nel Cantone dei Grigioni, nonostante in pochi casi le autorità Grigionesi si siano associate con la seconda opinione meno restrittiva. È quindi questa una decisione che darà una posizione decisamente più definitiva al Tribunale per quanto concerne questo dibattito. Una decisione molto importante, presa dal Tribunale senza grosse precisazioni. Inizia la sua presa di posizione a riguardo in modo molto particolare, affermando che le autorità federali e il Tribunale Federale stesso si associano con l'opinione più restrittiva e quindi quella che dichiarerebbe l'iniziativa come nulla. Esso ribadisce, tuttavia, che questa presa di posizione da parte delle autorità federali è più una «di faccia» e non «di fatto».³⁶ Conclude la sua argomentazione confermando che, prendendo in considerazione la ridotta (ma esistente) prati-

²⁹ *Ibid.*, consid. 4.a)

³⁰ *Ibid.*, consid. 4.b).

³¹ *Ibid.*

³² PREVITALI, p. 5.

³³ Decisione del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni (V 15 2) del 15 marzo 2016, consid. 4 b).

³⁴ Così per il Cantone dei Grigioni CAVIEZEL, pp. 85 s. così come 95 ss.

³⁵ TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, pp. 2 ss., 11 s.; EHRENZELLER, p. 7.

³⁶ TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, p. 12.

ca cantonale e la dottrina più giovane di SCHULER (rispetto a quella di CAVIEZEL), una proposta generica di un' iniziativa deve, sì, essere presentata come domanda al Parlamento di concretizzarla, ma che può altrettanto contenere delle direttive piuttosto precise per quanto riguarda il contenuto.³⁷

Il Tribunale continua dichiarando che la parte principale di questa iniziativa, che dovrà poi essere introdotta in tutto il cantone, è composta dalla frase breve e concisa: «*Nelle scuole elementari è obbligatoria solo una lingua straniera, a seconda della regione linguistica si tratta del tedesco o dell'inglese.*» Così, il testo dell'iniziativa incaricherebbe il legislatore in modo chiaro, di modificare la legge per le scuole popolari del Cantone dei Grigioni, ai sensi dell'iniziativa, «*in modo che per l'insegnamento delle lingue straniere nella scuola elementare valga in tutto il Cantone la seguente regola [...]*». In ogni caso, è evidente dal testo dell'iniziativa, che questo non può essere inserito direttamente nella legge sull'istruzione nella sua forma e versione attuale. Inoltre, l'iniziativa non prescrive il luogo in cui il testo corrispondente dev'essere inserito e quali articoli della legge sull'istruzione dovrebbero essere contemporaneamente abrogati o modificati. Su questo punto, il Tribunale si trova quindi di comune accordo con i ricorrenti ed EHRENZELLER³⁸ dichiarando la presente iniziativa come conforme con il principio dell'unità della forma.³⁹

b) La compatibilità dell'iniziativa col diritto di rango superiore

Dunque, al Tribunale resta da valutare se l'iniziativa si trova in evidente contraddizione col diritto di rango superiore e quindi contraria all'art. 14 cpv. 1 n. 2 Cst./GR.

Per rispondere a questa domanda, il Tribunale sceglie una via strutturata. Esso afferma che, per sapere se l'iniziativa è conforme al diritto di rango superiore, bisogna dapprima conoscere il contenuto dell'iniziativa da una parte, e delle disposizioni di diritto superiore prese in considerazione dall'altra. In ambedue i casi, l'interpretazione si ha da fare a seconda delle tipiche tecniche di interpretazione.⁴⁰ Il Tribunale federale più volte fa accenno a tali tecniche: «*[...] la norma citata, ancorché chiara da un punto di vista grammaticale in tutte e tre le lingue ufficiali, dev'essere quindi interpretata. Per delinearne la portata, occorre tener conto dei lavori preparatori (interpretazione storica), del suo senso e scopo (interpretazione teleologica), nonché della sua relazione con altri disposti (interpretazione sistematica). Applicando tali metodi, il Tribunale federale non ne privilegia uno in particolare; preferisce piuttosto ispirarsi a un pluralismo interpretativo*».⁴¹ La giurisprudenza del Tribunale federale in materia di interpretazione di iniziative popolari è accompagnata dall'idea di impedirne al meglio l'invalidità, così da salvaguardare i diritti politici dei cittadini (*in dubio pro populo*).⁴² Il fattore decisivo è quindi che alla norma o iniziativa in questione possa, attraverso le regole riconosciute, essere conferito tale senso, da farla apparire compatibile con il diritto di rango superiore.⁴³ Da ricordare, in ambito di interpretazione di un'iniziativa popolare, il fatto che la volontà soggettiva dei promotori non è pertinente. Rimane comunque un importante punto di partenza. Decisivo è, invece,

³⁷ Decisione del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni (V 15 2) del 15 marzo 2016, consid. 4 c).

³⁸ Ricordando che, nonostante ciò, EHRENZELLER ha comunque concluso che l'iniziativa deve essere dichiarata nulla per la non-conformità dell'iniziativa col diritto superiore.

³⁹ Decisione del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni (V 15 2) del 15 marzo 2016, consid. 4 d).

⁴⁰ *Ibid.*, consid. 5 b)

⁴¹ DTF 136 II 233 p. 236, consid. 4.1.

⁴² DTF 138 I 131 [=Pra 101 Nr. 99], consid. 3.

⁴³ Cfr. SCHULER, Art.14 n. 48; HANGARTNER/KLEY, n. 2126.

il senso dell'iniziativa, che i cittadini, votanti e coloro a cui l'iniziativa è indirizzata, possano comprendere ragionevolmente.⁴⁴

Nel presente caso, si deve rilevare che, anche se il Gran Consiglio è legato al contenuto della proposta generica, esso può comunque concretizzarla in maniera non strettamente legata al testo della proposta stessa. Questo è importante, in quanto solo lasciando questo margine di manovra al Gran Consiglio, esso può rendere l'iniziativa conforme al diritto superiore, senza naturalmente privarla del concetto di fondo.⁴⁵

aa) L'interpretazione del testo dell'iniziativa

Il Tribunale inizia quindi con l'interpretazione dell'iniziativa stessa, poiché necessario per capire di che margine di manovra il Gran Consiglio si può far avvalere, così da permettere un'implementazione conforme al diritto superiore.⁴⁶ Proprio in questo contesto, la parte convenuta (il Gran Consiglio) fonda la propria argomentazione sulla perizia di PREVITALI, il quale ribadisce, come già convenuto, che il margine di manovra è stato ridotto al minimo (vedi tre concetti sopra) dall'iniziativa.⁴⁷ I ricorrenti, invece, difendono l'argomento secondo il quale l'iniziativa vuole solo regolare la parte obbligatoria delle lingue straniere durante la scuola elementare e non le materie libere. In quest'ambito, infatti, il Gran Consiglio avrebbe più che sufficiente margine per accomodare i bisogni delle comunità italofone e romance.⁴⁸ In più, ribadiscono che l'iniziativa toccherebbe solamente la scuola elementare, e non quella superiore. E che quindi le normative per quanto riguarda la scuola superiore rimarrebbero invariate.⁴⁹

Il Tribunale tende ad inclinarsi verso l'interpretazione fornita dai promotori e afferma che l'iniziativa si riferisce solamente alla parte obbligatoria dell'insegnamento delle lingue straniere e non esclude, quindi, che alcuni enti responsabili per l'istruzione possano adottare comunque una seconda lingua straniera facoltativa o persino obbligatoria.⁵⁰

Questo potrebbe essere ad. es. il caso in una realtà come quella del comune di Poschiavo, dove le autorità potrebbero obbligare le scolare e gli scolari ad apprendere l'inglese come seconda lingua straniera già nelle scuole elementari. Questo, tuttavia, rimane una possibilità e non può essere ritenuto come dato.

Il margine di implementazione del legislatore non si limita dunque alla concretizzazione redazionale, bensì lascia la libertà al Gran Consiglio di regolare, nell'ambito di una concretizzazione conforme al diritto superiore, l'insegnamento delle lingue straniere a livello facoltativo, e comunque di gestire i bisogni in regioni minoritarie.⁵¹

⁴⁴ Decisione del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni (V 15 2) del 15 marzo 2016, consid. 6 c).

⁴⁵ *Ibid.*, consid. 5 c); SCHULER, Art. 13 N 34.

⁴⁶ Decisione del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni (V 15 2) del 15 marzo 2016, consid. 6 a).

⁴⁷ Cfr. presa di posizione p. 4; PREVITALI, p. 3.

⁴⁸ Decisione del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni (V 15 2) del 15 marzo 2016, consid. 6 a).

⁴⁹ *Ibid.*, consid. 6 b).

⁵⁰ *Ibid.*, consid. 6 f).

⁵¹ *Ibid.*

bb) L'interpretazione del diritto di rango superiore: in generale

Infine, il Tribunale passa alla parte più discussa della decisione. Per verificare se l'iniziativa è conforme con le disposizioni superiori, bisogna interpretare queste ultime. I giudici del Tribunale avanzano in maniera strutturata, esaminando ogni disposizione di diritto superiore, delle quali la parte convenuta ha valutato un'inconformità con l'iniziativa. A livello federale si tratta dell'art. 8 cpv. 2 Cst. (violazione della parità di trattamento e discriminazione), degli art. 61a et sqq. Cst. così come l'art. 15 cpv. 3 della Legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche.⁵² Inoltre, da esaminare ci sono l'art. 70 Cst., i tentativi di armonizzazione intercantonali esistenti così come gli art. 2 e 3 Cst./GR. Dopo aver erudito, attraverso l'interpretazione della legge, il vero significato di queste disposizioni, rimane solo da verificare se l'iniziativa, dopo averla anch'essa decifrata nel capitolo anteriore, è suscettibile di essere concretizzata conformemente ad esse. Se una concretizzazione compatibile col diritto superiore non fosse concepibile, l'iniziativa verrebbe dichiarata nulla e i ricorrenti perderebbero il caso.⁵³

Il Tribunale fa un'analisi giuridica alquanto distesa. Per motivi di spazio e di interesse, analizzerò la decisione solamente attraverso la disposizione dell'art. 8 cpv. 2 Cst. Ciò non significa che le altre disposizioni non sollevino altrettante interessanti e importanti questioni.

cc) L'interpretazione del diritto di rango superiore: in particolare la violazione della parità di trattamento o discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cst.)

L'art. 8 cpv. 1 Cst.⁵⁴ vieta l'adozione di norme che, direttamente o indirettamente, possano creare delle disparità di trattamento tra i cittadini. Solo l'esistenza di un criterio oggettivo e pertinente può giustificare una tale disparità di trattamento.⁵⁵ La compatibilità dell'iniziativa con l'art. 8 cpv. 2 Cst., in base al quale nessuno può essere discriminato, è controversa. L'art. 8 cpv. 2 Cst. prevede che *«nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche»*. Una disparità di trattamento fondata su uno dei criteri enunciati dall'art. 8 cpv. 2 Cst. (*«verpönte Merkmalen»*) può giustificarsi solo in casi eccezionali e in presenza di criteri impellenti (*«triftige Gründe»*). Tra questi criteri si annovera anche l'appartenenza a una comunità linguistica.⁵⁶

La parte convenuta ritiene che tutte le bambine e i bambini nel Cantone, a prescindere dalla zona linguistica, debbano poter usufruire di un apprendimento delle lingue straniere equivalente. Per far sì che si raggiunga una parità di opportunità per tutte le scolare e gli scolari del Cantone, questi dovrebbero, secondo le normative vigenti, presentare alla fine della scuola elementare lo stesso livello di inglese. Il Gran Consiglio continua sostenendo che, con la presente iniziativa, questo obiettivo non sia raggiungibile, in particolare nelle aree italofone e romance, nelle quali solo il tedesco sareb-

⁵² Legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (Legge sulle lingue, LLing) del 5 ottobre 2007 (RS 441.1).

⁵³ Decisione del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni (V 15 2) del 15 marzo 2016, consid. 7.

⁵⁴ *«Tutti sono uguali davanti alla legge»*.

⁵⁵ PREVITALI p. 18.

⁵⁶ Cfr. ad esempio KELLER, § 38 n. 41; Decisione del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni (V 15 2) del 15 marzo 2016, consid. 8 a).

be insegnato come lingua straniera obbligatoria. Questa proposta non porterebbe solamente a diverse competenze linguistiche alla fine delle scuole elementari, bensì significherebbe per le scolare e gli scolari delle regioni italofone e romance uno svantaggio da non sottovalutare nel momento del passaggio alla scuola superiore, sia all'interno del Cantone sia fuori Cantone. Questa disparità di trattamento che le scolare e gli scolari delle regioni minoritarie dovrebbero vivere a causa dell'iniziativa in questione, rappresenterebbe una discriminazione a causa della lingua.⁵⁷

I ricorrenti non contestano il fatto che l'accettazione dell'iniziativa possa portare a delle disparità di livello di inglese alla fine della scuola elementare. Per quanto riguarda la presunta violazione dell'art. 8 cpv. 2 Cst., tuttavia, essi si pongono la questione se le competenze di lingua straniera di alunne e alunni provenienti da diverse aree linguistiche in generale, debbano per forza essere comparabili al termine della scuola primaria. In vista dell'armonizzazione aspirata del sistema nazionale di istruzione, è comprensibile che il legislatore abbia optato per una soluzione riguardante le lingue straniere che eviti livelli di inglese diversi. Come risulta dal messaggio del governo grigionese⁵⁸ sulla legge scolastica, sarebbe stata scelta questa soluzione per ragioni organizzative, altrimenti i vari enti scolastici sarebbero stati obbligati ad offrire corsi diversi per tutti i livelli così da poter pareggiare le differenti competenze di inglese delle varie zone linguistiche. Su questo punto il Tribunale dà ragione ai ricorrenti. Rileggendo il messaggio, tuttavia, mi sono accorto che esso va oltre e dice ancora qualcosa. Su questo punto il Tribunale sbaglia a citare questo messaggio, in quanto esso suggerisce sì, che il motivo di un livello di inglese armonizzato sia di natura organizzativa, ma non solo (!). Infatti, tra i vari motivi si può leggere la parità di possibilità per tutti le scolare e gli scolari di tutte le regioni linguistiche del Cantone. Inoltre, nel messaggio si respinge chiaramente la possibilità di un sistema in cui l'inglese diventi la prima lingua straniera – *«Die Wahl einer Fremdsprachenlösung, die Englisch als erste Fremdsprache einführt, widerspräche dem grundlegenden Ziel des Fremdsprachenunterrichts, die Sprachregionen einander anzunähern und das Verständnis zwischen den Sprachregionen zu fördern»*⁵⁹. Questa citazione si spiega da sè.

Andando avanti nella decisione, i ricorrenti sostengono che non esisterebbe nessuna disposizione, che richiederebbe un livello uniforme di inglese o di competenze linguistiche generalmente comparabili nel momento del passaggio alla scuola superiore. Al contrario: dal concetto linguistico del CDPE (Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione), così come dalla Lling, risulterebbe che le conoscenze delle lingue straniere debbano essere comparabili solamente alla termine della scuola obbligatoria (e quindi al termine della scuola secondaria).⁶⁰ Anche qui il Tribunale concorda con i ricorrenti. Riprende affermando che, nonostante sia comprensibile che si voglia avere competenze comparabili di inglese all'inizio della scuola secondaria, ciò non sia tuttavia prescritto dal diritto superiore. Se è la fine della scuola dell'obbligo (dopo la scuola secondaria) il momento prefissato in cui le conoscenze delle lingue straniere dovrebbero essere «comparabili», non si può

⁵⁷ Cfr. presa di posizione pp. 13 ss.; EHRENZELLER, pp. 19 s.; PREVITALI, pp. 20 ss.; Decisione del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni (V 15 2) del 15 marzo 2016, consid. 8 b).

⁵⁸ Decisione del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni (V 15 2) del 15 marzo 2016, consid. 8 c/aa); Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zur Teilrevision des Gesetzes für die Volksschulen des Kantons Graubünden (Schulgesetz) und der Vollziehungsverordnung zum Schulgesetz vom 27. November 2007, Heft 10/2007-2008 (in seguito «Botschaft»), pp. 533 ss.

⁵⁹ Botschaft, p. 534.

⁶⁰ Art. 15 cpv. 3 LLing: *«Nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni si adoperano per un insegnamento delle lingue straniere che assicuri agli allievi, alla fine della scuola dell'obbligo, competenze linguistiche in almeno una seconda lingua nazionale e in un'altra lingua straniera. L'insegnamento delle lingue nazionali tiene conto degli aspetti culturali di un paese plurilingue»*.

sostenere che si tratti di discriminazione se il livello di inglese mostra delle disuguaglianze tra le alunne e gli alunni dopo la scuola elementare, in quanto essi potrebbero recuperare il livello di apprendimento durante la scuola secondaria o persino durante il «tempo libero».⁶¹ Anche su questo punto mi trovo in forte disaccordo col Tribunale. Il fatto che la legge superiore non prescriva un dato stato non significa che la disparità di trattamento non esista – e il fatto che la legge taccia su un tale fatto, non ne giustifica la presenza. Giustificare poi pensando che lo stato di ineguaglianza possa essere recuperato durante il tempo libero di un adolescente lo giudico utopistico e scorretto. Pensare che una scolara o uno scolaro debba investire del tempo libero (o non) per compensare una parte della propria educazione, per la quale lo Stato è responsabile, solo perché non abita nella ragione linguistica «giusta» e quindi caricarla (o) di ulteriore lavoro, viola, a mio parere, il principio di non-discriminazione.

Il Tribunale, all'unisono con i ricorrenti, sostiene che l'obiettivo previsto dall'art. 15 cpv. 3 Lling di avere delle competenze in almeno una seconda lingua nazionale e un'altra lingua straniera alla fine della scuola obbligatoria sarebbe comunque raggiungibile, per minoranze e non, nonostante l'iniziativa. Infatti, continua il Tribunale, per raggiungere questo obiettivo non sarebbe previsto in nessun luogo che gli alunni germanofoni comincino con le lezioni di italiano risp. quelli italo-foni e romanci con quelle di inglese solamente dopo la scuola elementare. Il Tribunale cita poi uno studio dell'Università di Friburgo riguardo la relazione tra l'apprendimento di una lingua e l'età.⁶² Apparentemente sarebbe possibile per una scolara o uno scolaro recuperare durante la scuola secondaria le differenze nel livello di conoscenza di una lingua straniera che si formano con altre scolare e scolari che hanno già iniziato con l'apprendimento della lingua straniera durante la scuola elementare.⁶³ Questo potrebbe anche darsi, ma il Tribunale legge solo una parte di questo studio. Infatti i fattori che conducono alla conclusione del Tribunale sono svariati. In un esempio nello studio citato, l'effetto affermato dal Tribunale risulta da un esperimento portato a termine in Giappone e come lingua straniera viene usato l'inglese. Stiamo parlando quindi di bambine e bambini giapponesi che studiano per apprendere l'inglese.⁶⁴ Il Tribunale non ha forse preso in considerazione il fatto che il giapponese è una lingua nipponica e l'inglese una lingua germanica e che quindi è evidente che la curva di apprendimento di una lingua germanica per un asiatico si dimostra molto diversa che per un germanofono (come nel nostro caso). Tornando a noi: dopo le precisazioni appena fatte, posso applicare quanto detto alla situazione grigionese. Dire che un italo-fono possa recuperare in tre anni la comprensione di una lingua germanica come l'inglese, la quale i germanofoni grigionesi, e quindi di una madre lingua evidentemente imparentata con l'inglese, hanno appreso durante tutta la scuola elementare, è alquanto utopistico. L'esempio portato dal Tribunale avrebbe senso se invece dell'inglese mettessimo una lingua che non fosse né latina (come l'italiano), né germanica (come il tedesco). Nella parte dello studio citata dal Tribunale, e come ripreso dallo stesso, scolare e scolari apprendono una «seconda» lingua straniera più efficientemente grazie ad una conoscenza migliore

⁶¹ Decisione del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni (V 15 2) del 15 marzo 2016, consid. 8 c/bb).

⁶² Le posizioni citate nel testo rimandano alla versione in italiano del rapporto: Rapporto del Centro scientifico di competenza per il plurilinguismo (CSP) dell'Università di Friburgo «Età e apprendimento delle lingue a scuola» dell'anno 2014 (http://www.zentrum-mehrsprachigkeit.ch/Web_IT_Age-Brosch%C3%BCre_04.11.2014.pdf); in seguito «Rapporto»); cfr. anche la versione in tedesco del rapporto: Studie des wissenschaftlichen Kompetenzzentrums für Mehrsprachigkeit (KFM) der Universität Fribourg «Età e apprendimento delle lingue a scuola» aus dem Jahre 2014 (http://www.zentrum-mehrsprachigkeit.ch/Web_DE_Age-Broschüre_04.11.2014.pdf).

⁶³ Rapporto, p. 23; Decisione del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni (V 15 2) del 15 marzo 2016, consid. 8 d).

⁶⁴ Rapporto, pp. 28 ss.

della lingua madre e della prima lingua straniera.⁶⁵ Un argomento, anche qui, non pertinente, poiché lo studio stesso ammette che questa teoria non si applica se si tratta di lingue non imparentate (come *in casu*).⁶⁶

Il Tribunale continua, in questo caso annuendo a ciò che era stato detto dalla parte convenuta, che lo studio non dice esplicitamente che «tutte» le scolare e gli scolari raggiungono una conoscenza delle lingue comparabile alla fine della scuola dell'obbligo, nel caso in cui si cominciasse con la seconda lingua straniera solamente durante le superiori. Esso, tuttavia, afferma che questo scopo si può raggiungere comunque dal momento che, come aveva già affermato prima, avendo conoscenze migliori della lingua madre e quindi, secondo il Tribunale, una capacità di apprendere una lingua straniera più efficacemente, le scolare e gli scolari delle valli minoritarie riuscirebbero a raggiungere lo stesso livello di inglese compensando il deficit d'apprendimento semplicemente aumentando la quantità di lezioni dedicate ad esso.⁶⁷ Questa affermazione mi sembra alquanto singolare. Tralasciando che, a mio parere, l'apprendimento di una lingua non si possa calcolare semplicemente sommando le ore di studio, il punto chiave del problema del caso sta nella posizione svantaggiata per le alunne e gli alunni provenienti dalle regioni minoritarie e quindi di discriminazione. Il fatto che una discriminazione si possa compensare con l'aumento di lezioni non toglie il fatto che sia reale e che venga creata appunto dall'iniziativa.

Nonostante gli argomenti portati in evidenza dalla parte convenuta e a sostegno di quanto presentato sopra, il Tribunale arriva alla conclusione che non c'è alcuna violazione «evidente» del principio di non-discriminazione.⁶⁸ A mio parere, una discriminazione non «evidente» rimane comunque una discriminazione. Ad es. l'argomento dimostrante che il livello di conoscenza di una lingua possa essere recuperato durante gli anni della scuola superiore non è, secondo me, pertinente. Per affermare tale fatto si deve evidentemente tralasciare di prendere in considerazione i vari aspetti sociali in cui le diverse comunità vivono. Non dimentichiamo per esempio che la lingua inglese può essere appresa molto più facilmente e velocemente quando la si utilizza quotidianamente. Ciò avviene molto di rado in zone limitrofe come le varie valli italofone del cantone dei Grigioni, mentre la presenza di questa lingua si può osservare molto di più in città come Coira o Davos. Anche l'offerta sul mercato privato di servizi in lingua inglese dovrebbe essere preso in considerazione per tali affermazioni (ad. es. cinema offerenti film in inglese). Un bambino di Coira che già dalle primarie inizia ad imparare l'inglese, se consideriamo anche gli aspetti sociali e culturali di una regione, imparerà questa lingua in modo più efficiente di un bambino della Valle Monastero, il quale anche lui inizia nelle primarie ad imparare l'inglese. La differenza di fatto esiste già in natura, se poi si allarga questo divario attraverso un cambiamento della legge, la differenza verrebbe ingrandita ed indotta dal legislatore. Questo non dovrebbe accadere, poiché la differenza di fatto diventerebbe una discriminazione, evidente o no che sia.

Il Tribunale continua dicendo che esiste, tuttavia, un certo «potenziale» di discriminazione in quelle regioni, in cui per la scuola secondaria diversi scolari da diverse regioni linguistiche, e quindi con diverse competenze linguistiche, si raggruppano. Una discriminazione è o presente oppure non c'è;

⁶⁵ Rapporto, p. 23; Decisione del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni (V 15 2) del 15 marzo 2016, consid. 8 d).

⁶⁶ Rapporto, pp. 23 s.

⁶⁷ Decisione del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni (V 15 2) del 15 marzo 2016, consid. 8 d).

⁶⁸ *Ibid.*, consid. 8 d).

affermare che esista una potenzialità di discriminazione mi sembra molto vago. Il Tribunale preferisce che per compensare la discriminazione o il «pericolo» di queste scolare e scolari di essere discriminati si possono creare delle tabelle di marcia nelle scuole superiori diverse per quanto riguarda l'apprendimento delle lingue per gli scolari di altre regioni linguistiche.⁶⁹ Questo sarebbe per il Tribunale la soluzione al rischio di discriminazione. In verità, creando questi diversi programmi di apprendimento secondo la provenienza linguistica, si crea esattamente la disparità di trattamento che si vuole evitare.

Gli argomenti del Tribunale, i quali vogliono evidenziare la non-esistenza di una discriminazione o persino la sua giustificazione, sono stati commentati dal sottoscritto. A mio parere essi non sono pertinenti e, nonostante le numerose pagine della sentenza, trattano la discriminazione in modo molto superficiale e vago. Vedo tra le righe di questo considerando il tentativo da parte del Tribunale di anestetizzare o narcotizzare un argomento forte e evidente come la discriminazione con una grande quantità di informazione e argomenti molto superficiali nella loro pertinenza (vedi ad es. lo studio citato sopra sull'apprendimento delle lingue).

V. Decisione

Per quanto riguarda tutte le altre disposizioni di diritto superiore, il Tribunale ha altresì giudicato che la possibilità di concretizzare l'iniziativa senza violare nessuna di queste disposizioni sia presente e che quindi in definitiva il ricorso viene accolto.

Attraverso un comunicato stampa,⁷⁰ il Tribunale comunica la propria decisione al popolo. Non avrebbe senso riformularne il contenuto:

L'anno scorso, il Gran Consiglio ha a grande maggioranza dichiarato non valida l'iniziativa «Solo una lingua straniera nelle scuole elementari». Il Tribunale amministrativo annulla questa decisione e accoglie con ciò il ricorso interposto dai promotori dell'iniziativa.

Nessuna manifesta violazione del diritto di rango superiore

I promotori dell'iniziativa avevano intenzione di modificare la legge per le scuole popolari del Cantone dei Grigioni nel senso che durante la scuola elementare fosse obbligatoria solo una lingua straniera, che a seconda delle regioni linguistiche avrebbe potuto essere il tedesco o l'inglese. Nell'ambito della trattazione dell'iniziativa il 20 aprile 2015, il Gran Consiglio riconosceva nella stessa una chiara violazione del diritto di rango superiore e dichiarava pertanto, con 82 voti favorevoli e 34 contrari, l'iniziativa non valida. Nella propria sentenza, il Tribunale amministrativo giunge alla conclusione contraria. Per quest'ultimo un'attuazione dell'iniziativa conforme alla Costituzione ed al diritto federale non è perlomeno esclusa a priori, per cui non vi è una manifesta violazione del diritto di rango superiore. Con un'accettazione dell'iniziativa il Cantone dei Grigioni verrebbe però ad accomiatarsi dall'intero compromesso svizzero in ambito linguistico, il quale non è però giuridicamente vincolante.

Data la possibilità di un'attuazione conforme al diritto dell'iniziativa sulle lingue straniere

L'iniziativa sulle lingue straniere riguarda unicamente l'insegnamento obbligatorio delle lingue straniere a livello di scuola elementare, il quale con l'adozione dell'iniziativa verrebbe ristretto. A livello di scuola superiore l'insegnamento di lingue straniere potrebbe essere ampliato – tramite adeguamenti di

⁶⁹ *Ibid.*, consid. 8 f).

⁷⁰ Comunicato stampa del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni dell'11 maggio 2016.

dotazioni dell'orario scolastico o tramite l'introduzione di classi separate secondo i livelli – onde permettere alle allieve e agli allievi di disporre alla fine del periodo scolastico obbligatorio delle conoscenze linguistiche pretese del diritto federale. Nello stesso tempo, l'iniziativa sulle lingue straniere non esclude che determinate istituzioni scolastiche offrano a titolo facoltativo a livello di scuola elementare la possibilità di apprendere una seconda lingua straniera. In questo modo sarebbe possibile evitare una discriminazione delle minoranze linguistiche. Che per il Cantone e per i comuni simili adeguamenti comportino degli impegni importanti dal profilo organizzativo e finanziario è prevedibile e questa constatazione può eventualmente essere un motivo per respingere l'iniziativa, ma non riguarda la questione della sua validità. La decisione può essere impugnata al Tribunale federale.

VI. Conclusione

Giuridicamente, la mia critica sta nel sostenere che il principio della discriminazione è un principio fondamentale, ma spesso non sufficiente per proteggere le minorità all'interno delle minorità, come le comunità italofone dei Grigioni. Infatti, *uno* degli argomenti più adatti a forzare il caso al Tribunale federale di Losanna rimane l'art. 8 cpv. 2 Cst. Molti altri pretesti vanno a perdersi nel baratro dell'argomentazione e facilmente perdono di pertinenza quando si tratta di proteggere minorità all'interno di minorità.

La validità dell'iniziativa non ne significherebbe, tuttavia, l'accettazione da parte del popolo. Infatti, tale proposta dovrebbe ancora passare il voto dei cittadini grigionesi. Se la democrazia retica dovesse accettare l'iniziativa, tale verdetto sarebbe senz'altro da rispettare; le critiche riportate sopra, tuttavia, persisterebbero. Dal passato possiamo imparare che il popolo non ha sempre ragione. A volte, persino, non dovrebbe potersi pronunciare per quanto riguarda il livello di giustizia di una votazione. Ciò che è «giusto» (e quindi «diritto») non dipende da *chi* lo statuisce, bensì da *cosa* si statuisce. Le opinioni divergono. Si dice che sia poco democratico limitare i diritti politici dei cittadini. Difficile dire se questo sia legittimo o meno; rappresenta, tuttavia, di certo un dibattito avvincente.

Dobbiamo cercare di proteggere questo nostro patrimonio che è il plurilinguismo. A mio parere queste iniziative danneggiano un pilastro fondamentale dell'armonia federale. Sensibilizzare la maggioranza attraverso l'apprendimento di una lingua minoritaria fa parte di quel piccolo sacrificio che da sempre le giovani e i giovani di questo Cantone hanno dovuto affrontare. Se il problema sta, di fatto, nell'alleggerire i carichi di lavoro delle scolaresche e degli scolari, ciò non può essere ritenuto come ostacolo ad un'educazione efficiente. Chiaramente le nostre scolaresche e i nostri scolari devono studiare più lingue già da bambini e devono sforzarsi quel qualcosa in più di quanto debbano fare i bambini in paesi come la Francia, l'Inghilterra, eccetera (paesi monolingue). Questo tuttavia è un piccolo prezzo da pagare per la protezione delle minoranze: un tesoro del nostro Paese che attraverso alcune iniziative potrebbe essere messo in secondo piano e creare screzi tra le varie regioni. Ricordiamo che l'apprendimento di una lingua minoritaria da parte della popolazione maggioritaria significa sostenere, non poco, la coesione cantonale tra le varie culture e avvicinare le varie regioni linguistiche anche a livello politico e sociale.

Bibliografia

CAVIEZEL IVO, Die Volksinitiative im Allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Diss., Friburgo 1990; EHRENZELLER BERNHARD, Gutachten zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule», reperibile su <http://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/Dokumente%202014/GutachtenEhrenzellerFinal.pdf> (ultima consultazione: 22.07.16); HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zurigo 2012; HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS, Die demokratischen Rechte in und und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurigo 2000; KELLER HELEN, in: Biaggini/Gächter/Kiener, Staatsrecht, Zurigo/San Gallo 2011; PREVITALI ADRIANO, Parere giuridico sull'iniziativa generica «Solo una lingua straniera nelle scuole elementari» del 10 maggio 2013, reperibile tra altri su <http://www.pgi.ch/images/130727-Parere-Previtali-Iniziativa-L2.pdf> (ultima consultazione: 22.07.16); RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Basilea 2009; SCHULER FRANK, in: Bänziger/Mengiardi/Toller & Partner [ed.], Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Coira/Glarona/Zurigo 2006; TSCHANNEN PIERRE, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, in: ZBl 1/2002 (cit. TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form); DERS., Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Berna 2011.