Zeitschrift: Quaderni grigionitaliani

Herausgeber: Pro Grigioni Italiano

Band: 86 (2017)

Heft: 3: Diritto, Letteratura, Storia

Artikel: Ricorso in materia di diritto di voto contro la sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni del 15 marzo 2016 concernente la validità dell'iniziativa "Per una sola lingua straniera nella scuola elementare"

Autor: Auer, Andreas

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-738064

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 17.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Andreas Auer

Ricorso in materia di diritto di voto contro la sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni del 15 marzo 2016 concernente la validità dell'iniziativa «Per una sola lingua straniera nella scuola elementare»

In ragione del suo interesse pubblico per la minoranza grigionitaliana, la redazione ha voluto pubblicare nei «Quaderni» un estratto in traduzione italiana del ricorso presentato al Tribunale federale sotto l'egida della Pgi contro la validità dell'iniziativa popolare «Per una sola lingua straniera nella scuola elementare».[1] *Il ricorso è stato presentato da diciotto cittadini grigioni con il patrocinio legale del prof. dr. Andreas Auer, professore emerito di diritto pubblico dell'Università di Zurigo e di diritto costituzionale dell'Università di Ginevra, co-fondatore del Centro per la democrazia di Aarau e del Centro di ricerca per la democrazia diretta.*

Il testo dell'iniziativa popolare generica depositata presso la Cancelleria dello Stato in data 27 novembre 2013 con un totale di 3'709 firme valide è il seguente: «La legge sulle scuole popolari del Cantone dei Grigioni deve essere modificata e reimpostata in maniera tale che nelle scuole primarie di tutto il cantone valga la seguente regola per l'insegnamento delle lingue straniere: Nella scuola elementare è obbligatoria una sola lingua straniera; a seconda della regione linguistica questa è il tedesco o l'inglese».

Sulla base della perizia giuridica commissionata al prof. dr. Bernhard Ehrenzeller (Università di San Gallo), il Governo ha raccomandato di dichiarare l'iniziativa inammissibile. Fondandosi sul citato parere nonché sulla perizia giuridica allestita dal prof. dr. Adriano Previtali (Università di Friburgo) su mandato della Pgi, il 20 aprile 2015 il Gran Consiglio retico ha seguito la raccomandazione del Governo e della maggioranza della Commissione per la formazione e la cultura presieduta dal dr. Luca Tenchio dichiarando nulla l'iniziativa con 82 voti contro 34.

[1] Traduzione e presentazione di Paolo G. Fontana. Il testo completo del ricorso conta 42 pagine, di cui qui si pubblica soltanto una scelta di brani effettuata dal redattore: una scelta non facile, perché tutte le contestazioni del ricorso possono godere di un sicuro interesse. Infine, tuttavia, oltre alle parti procedurali (I, II e IV), sono state escluse le considerazioni concernenti l'armonizzazione scolastica a livello federale (art. 61a cpv. 2 Cost. fed.; art. cpv. 3 LLing), il sostegno finanziario ai cantoni plurilingui e la possibile violazione del principio della «fedeltà confederale» (*Bundestreue*: art. 70 cpv. 3 Cost. fed.; art. 21 LLing) e la questione del diritto costituzionale ad un'istruzione di base sufficiente (art. 19 Cost. fed.), come pure altri brevi passaggi – inclusa qualche annotazione a piè di pagina – non essenziali per una comprensione complessiva dell'argomentazione.
Per scelta propria del redattore l'espressione *Fremdsprache* è stata dove possibile tradotta con «lingua seconda» (L2) oppure indicando la traduzione letterale tra doppi apici, non ritenendo che l'italiano, il romancio o il tedesco possano essere considerati alla mera stregua di lingue straniere nel contesto del Cantone dei Grigioni. Le enfasi in corsivo sono inoltre assenti dall'originale.

L'8 maggio 2015 i promotori dell'iniziativa hanno presentato ricorso contro la decisione del Gran Consiglio retico. Agendo in veste di corte costituzionale, in data 15 marzo 2016 il Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni ha accolto il ricorso dei promotori dell'iniziativa e dichiarato nulla la decisione del Parlamento. Il 3 maggio 2017 la prima Corte di diritto pubblico del Tribunale federale ha infine confermato in udienza pubblica, con tre voti contro due, la sentenza dell'istanza di giudizio inferiore e respinto il ricorso presentato sotto l'egida del Sodalizio il 9 giugno dell'anno precedente.

1. I prerequisiti per la validità delle iniziative popolari nei Grigioni

Giusta l'art. 14 della Costituzione del Cantone dei Grigioni del 18 maggio / 14 settembre 2003 (Cost. cant. GR) un'iniziativa popolare è in tutto o parzialmente nulla quando non rispetta l'unità della forma o della materia (cpv. 1 n. 1), quando si pone in contrapposizione evidente con il diritto di rango superiore (cpv. 1 n. 2), quando è inattuabile (cpv. 1 n. 3) o quando prevede un effetto retroattivo che risulta inconciliabile con i principi dello stato di diritto (cpv. 1 n. 4). Un'iniziativa può essere dichiarata nulla solo in parte a patto che la volontà dei promotori non venga alterata e purché la proposta rimanga sensata nel suo insieme (cpv. 2). In merito alla nullità di un'iniziativa decide il Gran Consiglio (cpv. 3).

I ricorrenti non contestano che l'iniziativa "sulle lingue straniere" rispetti la prima, la terza e la quarta condizione di validità, ma perorano tuttavia con decisione il parere che la stessa iniziativa si ponga in evidente contrasto con il diritto sovraordinato.

Come in tutti i cantoni, anche nei Grigioni le iniziative popolari non possono scontrarsi con prescrizioni che siano ancorate ad un livello normativo superiore. Le iniziative di legge cantonali devono perciò rispettare non solo il diritto internazionale (art. 5 cpv. 4 Cost. fed.), il diritto federale nel suo insieme (art. 49 cpv. 1 e art. 51 cpv. 2 Cost. fed.) come pure il diritto intercantonale (art. 48 cpv. 5 Cost. fed.), bensì devono anche essere compatibili con il diritto costituzionale cantonale. L'accordo con il diritto superiore è un requisito dello stato di diritto (art. 5 cpv. 1 Cost. fed.) che delimita l'autonomia dei cantoni nell'ambito dei diritti politici (art. 39 cpv. 1 Cost. fed.). [...]

Secondo la dottrina e la prassi, in conseguenza della chiara formulazione dell'art. 14 cpv. 1 Cost. cant. GR, il Gran Consiglio è tenuto per ufficio a verificare la conformità giuridica delle iniziative ed eventualmente a dichiararne l'inammissibilità. In questo modo, l'art. 14 cpv. 1 Cost. cant. GR veicola a livello cantonale l'esigenza che possano essere sottoposte agli elettori unicamente iniziative conformi al diritto, come è stato anche riconosciuto senza riserve dall'istanza di giudizio inferiore.[2] In ragione di questa esigenza, la presentazione al voto popolare di un'iniziativa inconciliabile con il diritto di rango superiore viola i diritti politici salvaguardati dall'art. 34 cpv. 1 Cost. fed.: in base alla giurisprudenza, una tale violazione può essere con-

[2] Cfr. sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni del 15 marzo 2016, Erw. 5f.

testata di fronte al Tribunale federale tramite un ricorso in materia di diritto di voto. Poiché un'iniziativa dichiarata valida deve essere obbligatoriamente sottoposta al voto popolare, una siffatta violazione riposa già nell'accertamento della sua validità compiuto dalle autorità preposte per legge, che – anche qualora sia errato – risulta giuridicamente vincolante. È questo il caso della sentenza qui impugnata.

Giusta l'art. 14 cpv. 1 Cost. cant. GR un'iniziativa popolare può essere dichiarata nulla unicamente quando «è in contrapposizione evidente al diritto di rango superiore», condizione che in base alla dottrina e alla giurisprudenza delimita in una certa misura le competenze di verifica e decisione attribuite al Parlamento come pure alle successive istanze giudiziarie. Sulla base della vigente procedura è possibile porre in dubbio che gli obiettivi perseguiti da una siffatta limitazione – tutela del diritto d'iniziativa e rapidità di trattazione dell'oggetto da parte del Parlamento – possano essere effettivamente raggiunti. Come si mostrerà, la sentenza impugnata sopravvaluta la protezione del diritto d'iniziativa a spese dei diritti fondamentali degli alunni e dei diritti politici dei cittadini del Cantone, mentre d'altra parte il periodo di sedici mesi trascorso tra il deposito delle firme (10 dicembre 2013) e la dichiarazione di nullità dell'iniziativa "sulle lingue straniere" (20 aprile 2015) smentisce la possibilità di un'accelerazione delle procedure di verifica.

Analoga considerazione deve essere fatta valere per la massima *"in dubio pro populo"* cui si è appellata l'istanza di giudizio inferiore[3] e che è stata puntualmente confermata dalla prassi del Tribunale federale. Secondo tale principio «un'iniziativa deve essere interpretata nel senso più favorevole ai promotori»,[4] rispettivamente «un testo privo di un senso univoco deve essere interpretato in maniera tale da dare la precedenza all'espressione del voto popolare».[5] A questo motto – che, contrariamente ad ogni apparenza, non trova alcun riscontro nel diritto romano – si potrebbe senz'altro rinunciare, giacché esso non aggiunge null'altro al principio fondamentale di una formulazione conforme alla Costituzione se non l'equivoco secondo cui, nel contesto di uno stato di diritto, al popolo sarebbe concesso di fare ciò che invece è impedito al Parlamento, ovvero ammettere nel proprio ordinamento – con il *placet* di un tribunale – norme di dubbia compatibilità con il diritto.[6]

2. L'iniziativa "sulle lingue straniere"

2.1 Obiettivi dell'iniziativa

L'iniziativa mira indirettamente a una modifica dell'ordinamento sull'insegnamento delle seconde lingue che si regge sull'art. 30 della Legge scolastica del 21 marzo 2012, secondo cui al livello elementare è necessario insegnare come "lingue straniere" al-

[3] Cfr. ivi, Erw. 5b.
[4] Cfr. p. es. DTF 134 I 172, 177.
[5] DTF 138 I 131.
[6] Cfr. Alfred Kölz, *Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts: Darstellung und kritische Betrachtung*, in «Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht», 1982, n. 1, pp. 43-46

meno una lingua cantonale nonché l'inglese (cpv. 1): la prima lingua "straniera" insegnata nelle scuole elementari italofone e romanciofone è il tedesco; la prima lingua "straniera" nelle scuole elementari tedescofone è l'italiano (cpv. 2). L'insegnamento della prima lingua "straniera" comincia con il terzo anno scolastico, mentre l'insegnamento dell'inglese inizia al quinto (cpv. 3). Le istituzioni responsabili per le scuole elementari di lingua tedesca possono decidere: a) d'insegnare il romancio in luogo dell'italiano; oppure: b) di offrire l'insegnamento di romancio e italiano come materie opzionali obbligatorie (cpv. 4). [...]

Sulla base della spiegazione riportata sul retro del formulario di raccolta per le firme, l'iniziativa "sulle lingue straniere" ha come primo scopo quello di sgravare gli alunni elementari sovraffaticati a causa dell'insegnamento obbligatorio di due lingue seconde. La sentenza impugnata fa propria questa motivazione,[7] senza indagare né dimostrare in alcun modo il presunto sovraffaticamento degli alunni. Anziché attenersi a considerazioni vincolate unicamente dal diritto (art. 51 cpv. 1 Cost. cant. GR) e porsi, dunque, quale istanza di giudizio chiamata ad esprimersi sull'insieme degli interessi posti in gioco, a questo riguardo l'istanza di giudizio inferiore si è piuttosto atteggiata come un patrocinatore degli iniziativisti. È infatti eclatante e in ampia misura inopportuno quanto spesso e quanto accuratamente la sentenza impugnata si sforzi di togliere forza agli argomenti del Gran Consiglio (quale controparte del procedimento svoltosi a livello cantonale)[8] e cerchi in questo modo di sostenere e confermare il punto di vista dei promotori dell'iniziativa.

In secondo luogo, secondo le spiegazioni degli stessi promotori, l'iniziativa "sulle lingue straniere" mirerebbe ad una promozione rafforzata dello studio nella lingua materna e nella matematica, come pure alla tutela della permeabilità scolastica con gli altri cantoni della Svizzera orientale, dove senza eccezioni la prima lingua straniera insegnata nelle scuole è l'inglese. Rispetto a questi obiettivi dell'iniziativa, la sentenza impugnata non si esprime, benché manifestatamente essi – come verrà mostrato in seguito – non si lascino conciliare con le prescrizioni del diritto sovraordinato.

2.2 Modalità dell'iniziativa

Per il raggiungimento degli obiettivi prima esposti, l'iniziativa prescrive una nuova regola valida su tutto il territorio cantonale, secondo cui nelle scuole elementari deve essere insegnata come materia obbligatoria un'unica lingua "straniera" e, invero, a seconda della regione linguistica, il tedesco oppure l'inglese.

Nel caso in cui l'iniziativa fosse approvata in votazione, spetterà al Legislatore applicare in maniera conforme questa regola tramite una modifica della Legge scolastica.

---

7 Cfr. sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni del 15 marzo 2016 (V 15 02), Erw. 6d e 8i.

8 Cfr. ivi, Erw. 4d, 4e, 5b, 6d, 6e-cc, 6f, 8c-bb, 8d, 8g, 8h, 10e, 11f, 12e, 14b, 15b, 15c, 15e, 16b.

2.3 Conseguenze dell'iniziativa

È a malapena possibile – e non è, invero, neppure necessario – prefigurare l'applicazione dell'iniziativa e prospettare complessivamente e dettagliatamente le sue conseguenze. Tuttavia, dal testo dell'iniziativa come pure dalla sentenza impugnata, è possibile dedurre che, al livello di scuola elementare, nei comuni appartenenti alle regioni di lingua italiana o romancia sarà possibile insegnare e imparare obbligatoriamente solo il tedesco, mentre nei comuni appartenenti alla regione di lingua tedesca sarà possibile insegnare e imparare obbligatoriamente soltanto l'inglese. In particolare ciò significa che, in contrapposizione all'ordinamento in vigore per l'insegnamento elementare, nel primo caso ad essere estromesso dal programma obbligatorio sarà l'inglese, mentre nel secondo caso a cadere sarà l'italiano.

Il centrale criterio di «regione linguistica» impiegato dal testo dell'iniziativa per rispondere alla domanda se nella scuola elementare debba essere insegnato quale materia obbligatoria il tedesco oppure l'inglese richiede un'interpretazione da parte del Legislatore. Fondamentalmente esistono nei Grigioni tre comunità linguistiche, ossia una comunità di lingua tedesca, una comunità di lingua romancia e una comunità di lingua italiana. La prima comunità comprende la maggioranza della popolazione complessiva (il 68% ca.), la seconda e la terza comunità comprendono invece una minoranza (il 15%, rispettivamente il 10% ca.). Romancio e italiano valgono quali «minoranze linguistiche autoctone», della cui presenza i comuni devono tenere conto nella scelta della propria lingua ufficiale e scolastica (art. 3 cpv. 3 Cost. cant. GR). Ciascuna delle tre comunità linguistiche possiede od occupa un territorio linguistico «tradizionale». L'appartenenza di un comune a un determinato territorio linguistico risulta sulla base della composizione linguistica della popolazione residente. Nei territori linguistici tradizionali delle minoranze linguistiche autoctone il tedesco può pertanto senza problemi essere insegnato come unica e prima o come seconda lingua "straniera".

A questo proposito bisogna considerare che, in caso di approvazione dell'iniziativa, nei comuni tedescofoni e bilingui sarà possibile insegnare obbligatoriamente solo l'inglese, nei comuni romanciofoni e italofoni solo il tedesco, senza riguardo all'omogeneità delle regioni linguistiche.

Le possibili conseguenze possono essere discusse guardando al caso della regione che comprende l'Engadina Alta, la Bregaglia e la Valposchiavo. [...]

[...] *Una bipartizione linguistica di regioni dall'estensione così ridotta e tanto interdipendenti tra loro nell'area linguistica tradizionale romancio-italiana condurrebbe, a conti fatti, a un vero e proprio caos linguistico scaricato sulle spalle della gioventù dei Grigioni.*

3. La violazione del principio d'uguaglianza

Secondo una giurisprudenza costante ed unanime, un atto legislativo viola il principio dell'uguaglianza giuridica (art. 8, cpv. 1 Cost. fed.) quando, «in rapporto a un fatto essenzialmente decisivo, esso introduce distinzioni giuridiche che non trovano

un fondamento ragionevole nei rapporti abituali oppure tralascia di fare distinzioni laddove siano necessarie in ragione dei rapporti medesimi».[9] L'art. 8 della Costituzione federale vieta perciò tanto distinzioni quanto parificazioni che appaiano ingiustificate.

L'iniziativa "sulle lingue straniere" costringe il Legislatore ad introdurre una distinzione in base alla quale ai comuni e agli alunni elementari della regione tedescofona sarà permesso di studiare come seconda lingua solo l'inglese, rispettivamente il solo tedesco ai comuni e agli alunni elementari delle regioni di lingua romancia e di lingua italiana. [...] Mentre agli uni non sarebbe più offerta l'opportunità di un apprendimento precoce dell'italiano come seconda lingua, agli altri sarebbe impedito un apprendimento precoce dell'inglese. [...]

Un motivo ragionevole per questa differenziazione non può semplicemente essere intravvisto. Il fatto che gli alunni elementari delle regioni tedescofone possano imparare l'inglese, ma non l'italiano, oppure che gli alunni delle scuole primarie italofone o romanciofone possano imparare solo il tedesco, ma non anche l'inglese, non si lascia giustificare dalla constatazione che per i secondi, appartenenti ad una minoranza linguistica, l'apprendimento del tedesco occupi una posizione rilevante dal punto di vista socio-politico, mentre, al contrario, per i primi conoscenze basilari della lingua italiana siano a malapena necessarie. La «differente rilevanza pratica» delle tre lingue cantonali[10] non è in grado di spiegare la massiccia disparità di trattamento, anzitutto perché non si può argomentare una preminente importanza dell'inglese nei comuni di lingua tedesca. Anche il nobile obiettivo di sgravare gli alunni elementari presuntamente sovraffaticati a causa dello studio di due lingue seconde non può giustificare una siffatta disparità di trattamento.

Risulta, d'altro canto, vero che anche l'attuale regolamentazione scolastica prevede una differenziazione tra la regione di lingua tedesca, quella di lingua italiana e quella di lingua romancia. L'elemento centrale dell'iniziativa («una sola lingua straniera nella scuola elementare»), cionondimeno, conferisce a questa differenziazione un'assolutezza che nell'ordinamento vigente è evitata, per l'appunto, dalla prescrizione che nella scuola elementare siano insegnate due seconde lingue [...].

4. Discriminazione sulla base della lingua (art. 8 cpv. 2 Cost. fed.)

Disparità di trattamento sulla base della lingua sono considerate con ostilità dal punto di vista del diritto costituzionale (art. 8, cpv. 2 Cost. fed.) e possono essere giustificate unicamente in ragione di «motivi plausibili»:[11] a questo riguardo il Legislatore soggiace a un «dovere di motivazione particolarmente qualificato».[12] Secondo la

[9] Bernhard Waldmann / Eva Maria Belser / Astrid Epiney (Hrsg.), *Bundesverfassung. Basler Kommentar*, Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel 2015, art. 8, nn. 28-37 (B. Waldmann). Cfr. DTF 138 I 321, 324

[10] Cfr. sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni del 15 marzo 2016, Erw. 15b, p. 65.

[11] Cfr. DTF 127 V 219, 225.

[12] Cfr. DTF 138 I 265, 267. Cfr. B. Waldmann et al. (Hrsg.), *Bundesverfassung. Basler Kommentar*, cit., art. 8, n. 87 (B. Waldmann).

giurisprudenza sussiste una discriminazione «quando una persona viene trattata in maniera diseguale unicamente in ragione della sua appartenenza ad un determinato gruppo che, storicamente o nell'attuale realtà sociale, è tendenzialmente marginalizzato oppure considerato degno di minore considerazione». La discriminazione provoca «uno svantaggio che – agganciandosi a tratti distintivi essenzialmente costitutivi dell'identità delle persone oppure a una parte irrinunciabile di queste o che può essere dismessa solo a prezzo di grandi difficoltà – deve essere inquadrato nei termini della degradazione o dell'emarginazione».[13]

L'iniziativa "sulle lingue straniere" prevede una siffatta distinzione nel momento in cui distingue gli alunni elementari sulla sola base della loro appartenenza ad una "regione linguistica", la quale si fonda a sua volta sulla ripartizione percentuale delle comunità linguistiche nei diversi comuni, introducendo quindi una differenziazione tra gli alunni dei comuni di lingua tedesca e quelli dei comuni di lingua romancia e italiana.

Riguardo ai primi, cui dovrebbe essere offerto l'insegnamento obbligatorio del solo inglese quale lingua straniera, è appena possibile asserire la sussistenza di una discriminazione, dal momento che la maggioranza tedescofona della popolazione non verrebbe marginalizzata e svantaggiata dalle nuove regole; la maggioranza di lingua tedesca ne risulterebbe, anzi, messa in risalto ed avvantaggiata. Nondimeno, anche a loro riguardo emerge una distinzione ingiustificata sulla base della lingua, giacché gli alunni dei comuni tedescofoni verrebbero privati della possibilità d'imparare l'italiano o il romancio già durante la scuola elementare.

Per quanto riguarda i secondi, al contrario, le premesse per una discriminazione vera e propria si presentano senz'ombra di dubbio. La tendenziale marginalizzazione e lo svantaggio che, storicamente e nell'attuale realtà sociale, colpiscono le lingue minoritarie autoctone – romancio e italiano – possono a stento essere messe in discussione. L'iniziativa popolare rafforza quest'emarginazione e questo svantaggio, prevedendo che gli alunni delle regioni di lingua romancia e di lingua italiana vengano privati dell'insegnamento precoce dell'inglese: l'iniziativa introdurrebbe perciò un fattore di svantaggio, impedendo agli alunni di appropriarsi delle adeguate competenze fondamentali in questa importante lingua straniera già al livello elementare e obbligandoli, di conseguenza, a recuperare queste conoscenze durante l'istruzione al grado secondario, nel corso di pochi anni, allo scopo di evitare uno svantaggio duraturo o persino definitivo in quest'ambito. [...]

Quanto è sostenuto dall'istanza di giudizio inferiore non è, al contrario, in nessun modo atto a colmare il requisito costituzionale di un motivo di giustificazione qualificato alla diversità di trattamento. La sentenza impugnata prescinde, anzi, da qualsiasi tentativo di spiegare in qualche maniera – né, tantomeno, di giustificare – lo svantaggio che verrebbe a crearsi per gli alunni di lingua romancia e italiana. Significativamente è stata infatti lasciata priva di risposte la domanda se l'ambito alleggerimento del carico di studio degli alunni e, perciò, il benessere dei bambini, cui mira l'iniziativa, possano costituire un motivo di giustificazione qualificato per

[13] DTF 139 I 169, 174.

dare luogo a una discriminazione:[14] in tal modo la sentenza evita di dover dimostrare che la protezione del benessere dei bambini e un alleggerimento del carico di studio a favore dei presunti alunni sovraffaticati sia possibile unicamente attraverso una greve discriminazione delle minoranze linguistiche.

Per sfuggire a queste gravose constatazioni di fatto, la sentenza si concentra sulla banale osservazione che nessuna prescrizione giuridica federale impone un livello uniforme nelle conoscenze d'inglese o, in generale, competenze equiparabili nelle seconde lingue nel momento del passaggio al ciclo scolastico superiore. [...]

Questa domanda – se conformemente alle direttive federali le conoscenze nelle seconde lingue debbano essere comparabili già nell'istante del passaggio alla scuola secondaria, oppure se esse (come argomenta la sentenza impugnata) debbano invece risultare equiparabili soltanto al termine dell'istruzione scolastica obbligatoria – è priva di significato nella valutazione della censura di discriminazione sulla base della lingua. *La discriminazione, infatti, non sorge né tramonta in un colpo, bensì nasce di regola quasi inavvertitamente, si protrae nel tempo, cresce addensandosi e rilascia poi i suoi effetti sull'arco di un lungo periodo. Non con un singolo fotogramma, ma solo con un lungometraggio è possibile identificare una discriminazione, misurare la sua portata e, infine, emettere una valutazione.* La discriminazione nei confronti degli alunni romanciofoni ed italofoni provocata per mezzo dell'iniziativa "sulle lingue straniere" diverrebbe uno stato permanente, dispiegato sull'intero arco del ciclo scolastico elementare: gli effetti penalizzanti sarebbero però percepiti in gran parte durante il grado scolastico successivo e potrebbero potenzialmente continuare a riverberarsi sulla futura vita lavorativa e sociale. Questa argomentazione dell'istanza di giudizio inferiore – fondata sull'individuazione di un punto di riferimento per l'equiparabilità delle conoscenze nelle seconde lingue – verrebbe indicata nel gergo militare come tipico esempio di tattica diversiva, nel linguaggio comune come disperata tattica d'occultamento: per la valutazione della censura di discriminazione è ad ogni modo priva d'importanza.

In contrapposizione all'argomentazione dell'istanza di giudizio inferiore, riferita unicamente alle prescrizioni giuridiche federali (art. 15 cpv. 3 LLing), il punto è fatto dal Governo cantonale, secondo il quale competenze paragonabili nelle seconde lingue dovrebbero essere raggiunte già entro la fine della scuola elementare: questo punto di vista non è solo dotato di senso, ma addirittura s'impone nella valutazione. Sotto il profilo giuridico esso si lascia sorreggere dal principio d'uguaglianza (art. 8 cpv. 1 Cost. fed.), dall'autonomia organizzativa garantita ai cantoni (artt. 3 e 47 Cost. fed.) e dalla competenza di base assicurata agli stessi in materia scolastica (art. 62 cpv. 1 Cost. fed.). Fattivamente, inoltre, i percorsi scolastici si dividono già alla fine della scuola elementare, quando gli alunni passano, rispettivamente, alla scuola secondaria o alla scuola d'avviamento pratico oppure fanno il salto verso la scuola media superiore. [...] La grande cesura in ambito scolastico si verifica dunque chiaramente alla fine della scuola elementare e solo in maniera relativa al termine della scuola dell'obbligo. [...]

[14] Cfr. sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni del 15 marzo 2016, Erw. 8i, p. 38.

La sentenza impugnata sostiene inoltre che non si possa parlare di un'evidente e discriminatoria disparità di trattamento nel momento in cui – con riguardo al raggiungimento di competenze equiparabili alla fine della scuola dell'obbligo – l'apprendimento di quella seconda lingua che gli alunni non hanno ancora imparato nel corso della scuola elementare viene forzato per mezzo di una maggiore dotazione oraria durante il percorso scolastico successivo, mentre le conoscenze dell'altra lingua già apprese durante il ciclo primario continuano ad essere sviluppate tramite un dispendio di ore ridotto.[15] *In altre parole: poiché manca un motivo ragionevole per la palese ineguaglianza di trattamento si prescrive che infine tutti gli studenti siano sottoposti alle stesse regole, così da escludere ogni discriminazione.* Nessuna parola, invece, sul fatto che per gli alunni che parlano la lingua della maggioranza e per quelli che, al contrario, parlano una lingua minoritaria debbano valere regole diametralmente differenti e che queste stesse regole creino in primo luogo uno svantaggio a danno delle scolaresche di lingua italiana e romancia, gravando così di un ulteriore carico le minoranze linguistiche.

5. Discriminazione delle lingue minoritarie

Mentre l'ammissione di una discriminazione sulla base della lingua in generale richiede una giustificazione particolarmente qualificata (che qui, peraltro, è inequivocabilmente assente), una discriminazione nei confronti delle minoranze linguistiche non può essere spiegata, giustificata o sanata in nessuna circostanza: dal punto di vista costituzionale essa è del tutto inammissibile. A questo proposito il diritto internazionale,[16] il diritto federale[17] e il diritto cantonale[18] si stringono la mano, imponendo alla Confederazione, ai cantoni e ai comuni di proteggere, sostenere e promuovere la lingua romancia e la lingua italiana. Gli obblighi di protezione, sostegno e promozione sanciti a livello costituzionale rinviano, anzi, a una "discriminazione positiva", ovvero a una particolare forma di promozione e, parimenti, alla negazione di qualsiasi discriminazione.

L'iniziativa "sulle lingue straniere" contrasta diametralmente con questo divieto e con questo compito, in primo luogo perché penalizza l'italiano e il romancio come lingue minoritarie e, parallelamente, perché avvantaggia in maniera alquanto spudorata il tedesco come lingua della maggioranza.

---

[15] Cfr. ivi, Erw. 8e, p. 36.

[16] La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 5 novembre 1992 è entrata in vigore per la Svizzera il 1° aprile 1998. Giusta l'art. 3 cpv. 1 sono gli stessi stati contraenti a dichiarare quali lingue regionali o minoritarie o quali lingue ufficiali diffuse in minor misura sul territorio dello stato debbano ricadere sotto le disposizioni di promozione previste dalla Carta: nella dichiarazione introduttiva la Svizzera ha indicato il romancio e l'italiano. Pertanto, a seguito di un obbligo di diritto internazionale, queste due lingue devono godere di una particolare protezione. Nella stessa direzione si muove la Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali del 1° febbraio 1995, entrata in vigore per la Svizzera il 1° febbraio 1999. [...]

[17] Cfr. art. 70 cpvv. 4 e 5 Cost. fed.; art. 22 LLing. Cfr. B. WALDMANN et al. (Hrsg.), *Bundesverfassung. Basler Kommentar*, cit., art. 70, nn. 47-48 (B. WALDMANN / E. M. BELSER).

[18] Cfr. art. 3 cpv. 2 Cost. cant. GR; art. 1 cpv. 1 lett. d-f, art. 11, art. 14 LCLing GR. Cfr. BÄNZIGER - MENGIARDI - TOLLER & PARTNER (Hrsg.), *Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden*, Südostschweiz Buchverlag, Chur 2006, art. 3, nn. 23-25 (CHRISTIAN RATHGEB).

Quale lingua minoritaria l'italiano viene doppiamente penalizzato. Da un parte (e soprattutto), gli studenti di un'area linguistica sono defraudati della possibilità di appropriarsi già durante la scuola elementare delle conoscenze di base di una lingua come l'inglese, che anche là è oltremodo importante, costringendoli così nel percorso scolastico successivo a tentare di recuperare il perduto con una corsa alla rimonta impegnativa e dispendiosa. Corrisponde alle circostanze geo-linguistiche e socio-politiche che questi giovani siano molto spesso costretti per il proseguimento dei propri studi e per il loro futuro percorso professionale a lasciare le diverse, relativamente periferiche e discoste valli di provenienza, e che per fare ciò essi debbano ricorrere in maniera particolare all'appropriazione delle fondamentali competenze nelle lingue. Dall'altra parte, con gravità ancor maggiore, l'apprendimento dell'italiano viene ostracizzato nelle scuole elementari di lingua tedesca, pervenendo così di fatto ad un crasso svilimento della terza lingua nazionale e cantonale (artt. 4 e 70 Cost. fed.; art. 3 cpv. 1 Cost. cant. GR), il cui significato per le venture generazioni non deve essere sottovalutato. Come si è detto circa la discriminazione sulla base della lingua, anche nel caso dell'italiano quale lingua nazionale e cantonale si ha a che fare con una discriminazione diretta ed evidente.

[...]

Il tedesco quale lingua della maggioranza è privilegiato in maniera sconveniente, poiché per mezzo dell'iniziativa "sulle lingue straniere" esso diviene lingua d'insegnamento oppure unica lingua seconda insegnata in tutte le scuole elementari dei Grigioni. Se questo sia l'autentico scopo dell'iniziativa è un quesito che dobbiamo lasciare aperto. È cionondimeno una constatazione di fatto che, pure in un cantone trilingue [...], in ragione dei rapporti linguistici maggioritari, non resterebbe altra soluzione che porre la lingua della maggioranza in una posizione privilegiata, provocando infine inevitabilmente una discriminazione nei confronti delle lingue minoritarie: ciò che viene offerto agli uni viene sottratto agli altri. Per un siffatto favoritismo nei confronti di una lingua maggioritaria ad ogni modo già avvantaggiata sotto molteplici aspetti non può essere trovata una spiegazione rilevante dal punto di vista giuridico-costituzionale.

La sentenza impugnata si sforza a questo proposito, quasi in maniera disperata, di negare ogni discriminazione delle lingue minoritarie, da un lato, e qualsiasi posizione di privilegio della lingua della maggioranza, dall'altro lato. La soluzione d'insegnare solo il tedesco come seconda lingua obbligatoria nelle scuole elementari dei comuni di lingua romancia e italiana s'imporrebbe perché, «allo scopo di facilitare il proprio futuro lavorativo nei Grigioni o in generale nella Svizzera tedesca, [gli studenti] hanno la necessità di apprendere il tedesco, mentre per le alunne e gli alunni tedescofoni ciò vale solo in limitati casi rispetto alla lingua italiana o al romancio».[19] *In parole povere: dal momento che gli alunni italofoni e romanciofoni si trovano in ogni caso in una situazione difficile, questa situazione può essere aggravata ancor di più.*

[19] Cfr. sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni del 15 marzo 2016, Erw. 15b.

Per la stessa ragione – ovvero perché, «dal punto di vista della realtà socio-economica, socio-politica e lavorativa, gli studenti delle aree di lingua italiana e romancia dipendono in maggior misura da fondate conoscenze del tedesco rispetto a quanto avvenga, al contrario, per le alunne e gli alunni tedescofoni in relazione alla lingua italiana e alla lingua romancia» – la prescrizione secondo cui nelle scuole elementari del Grigioni tedescofono si dovrà insegnare quale lingua straniera obbligatoria unicamente l'inglese non può essere considerata come un vantaggio nei confronti del tedesco.[20] *In parole povere: dal momento che gli alunni tedescofoni sono in qualsiasi caso avvantaggiati, è possibile favorirli ancor di più.*

Inoltre – e questa può essere letta come una vera e propria confessione – le tre comunità linguistiche non sono in qualsiasi caso poste sullo stesso piano nell'attuale ordinamento dell'insegnamento delle lingue, giacché tutti gli alunni devono studiare il tedesco, ma non anche il romancio e l'italiano e perché, d'altro canto, di regola la seconda lingua studiata nelle scuole è l'italiano e non il romancio.[21] *In parole povere: dal momento che oggi non vi è uguaglianza in tutto, domani tutto potrà essere ancora un poco meno uguale.*

Se, infine, possa essere ritenuto discriminatorio che i bambini del Grigioni italofono e romanciofono debbano imparare l'inglese nel tempo libero è un quesito che l'istanza di giudizio inferiore ha astutamente lasciato privo di risposte, rinviando alla possibilità di compensare il ritardo durante il ciclo scolastico successivo: *questo può soltanto voler dire che vi era coscienza di trovarsi di fronte a una discriminazione.*

6. Violazione del diritto a un'istruzione di base sufficiente (art. 19 Cost. fed.)

[...]

7. Elusione del diritto federale (art. 49 cpv. 1 / art. 61a cpv. 2 – art. 70 cpv. 3 Cost. fed.)

[...]

8. Violazione dell'equivalenza delle tre lingue cantonali (art. 3 cpv. 1 Cost. cant. GR)

Tedesco, romancio e italiano sono lingue cantonali e ufficiali equivalenti del Cantone. Così recita lapidariamente la Costituzione cantonale dei Grigioni (art. 3. cpv. 1). Il principio dell'equivalenza delle tre lingue cantonali e ufficiali, con cui l'iniziativa "sulle lingue straniere" si pone manifestatamente in contrasto, è un diritto costituzionale cantonale che può essere liberamente preso in esame dal Tribunale federale (art. 189 cpv. 1 lett. d Cost. fed.; art. 95 lett. c LTF).

[20] Cfr. ivi, Erw. 15c.
[21] Cfr. ivi, Erw. 15b.

8.1 Un diritto sancito dalla Costituzione cantonale

Secondo la giurisprudenza valgono quali 'diritti costituzionali' quelle disposizioni di rango costituzionale che hanno lo scopo di assicurare al cittadino uno spazio tutelato dagli attacchi dell'autorità pubblica oppure di proteggere i suoi interessi individuali da quegli interventi che pure sono stati promulgati perlopiù in nome di un interesse pubblico. Nella definizione della sussistenza di diritti costituzionali il Tribunale federale si appoggia in particolare all'esigenza di protezione giuridica e alla giustiziabilità dei diritti stessi. A tenore della dottrina hanno valore di diritti costituzionali quelle pretese giuridiche esigibili che non forzatamente devono riguardare un interesse pubblico e che, dunque, possono anche essere riferite ad interessi e ad esigenze di tutela di singoli individui la cui importanza sia stata riconosciuta sulla base della volontà democratica del Costituente. In questo senso appartengono al novero dei diritti costituzionali quei diritti garantiti dalla Costituzione federale, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo come pure da altri protocolli internazionali per la difesa dei diritti, nonché, infine, dalle costituzioni cantonali. Le prescrizioni di natura organizzativa o i precetti di natura meramente programmatica non rispondono a questi requisiti.[22]

Il principio dell'equivalenza tra tedesco, romancio e italiano nei Grigioni risponde a queste esigenze ed è assicurato con chiare parole in seno alla Costituzione cantonale. Questo principio è stato invero promulgato perlopiù in nome di un interesse pubblico quale è il rafforzamento del trilinguismo come «caratteristica essenziale del Cantone» (art. 1 cpv. 1 lett. a LCLing GR), ma intende tuttavia anche proteggere in maniera evidente, se non addirittura in primo luogo, gli interessi individuali delle persone di lingua tedesca, romancia e italiana: considerate le abitudini linguistiche maggioritarie e la conseguente pressione sociale, bisogna stabilire che tale esigenza di protezione giuridica sia senz'altro legata alle persone di lingua romancia e italiana. Ancor di più: l'acuta minaccia che incontestabilmente colpisce ormai da decenni la lingua romancia s'impone come motivo centrale per cui bisogna riconoscere l'equivalenza delle tre lingue cantonali quale diritto costituzionale. Anche la giustiziabilità è data, poiché un tribunale è senz'ombra di dubbio messo nella condizione – per mezzo dell'interpretazione giuridica e grazie all'apprezzamento degli interessi posti in gioco – di valutare se una normativa o un provvedimento risultino compatibili con il diritto all'equivalenza delle tre lingue cantonali. In caso di controversia, come quella che qui si discute, il Tribunale federale può in ogni caso porre questo diritto sotto esame. Attesoché l'art. 3 cpv. 1 Cost. cant. GR non stabilisce null'altro che l'uguaglianza del romancio, dell'italiano e del tedesco di fronte alla legge (e che questa non è una prescrizione di natura organizzativa né un precetto di carattere meramente programmatico), il fondamentale principio generale dell'uguaglianza giuridica (art. 8 cpv. 1 Cost. fed.) si offre quale strumento interpretativo per la definizione dei contenuti e dei limiti del diritto costituzionale all'equivalenza delle lingue cantonali.

[...]

[22] Cfr. DTF 137 I 77, 79-80; DTF 136 I 241, 248; DTF 131 I 366, 367. Cfr. Andreas Auer, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Stämpfli Verlag, Bern 2016, nn. 1432-1439.

Corrisponde in effetti a verità che il Costituente ha coscientemente escluso di designare in forma esplicita le tre lingue cantonali come «dotate di uguali diritti» [*gleichberechtigt*].[23] L'applicazione restrittiva dell'art. 3 cpv. 1 Cost. cant. GR conseguente alla scelta del concetto di «equivalenza» [*Gleichwertigkeit*] era, ciò malgrado, esclusivamente indirizzata contro l'affermazione di un obbligo generale di traduzione delle pubblicazioni dell'amministrazione pubblica, dei messaggi governativi e dei rapporti. Viceversa, per il Gran Consiglio retico «equivalenti» doveva nominatamente significare «la possibilità di rivolgersi per iscritto alle autorità cantonali, all'amministrazione o ai tribunali in ogni lingua ufficiale»,[24] in maniera conforme alla formulazione dell'art. 17 cpv. 2 della Costituzione del Canton Friburgo, che il Tribunale federale ha in altra occasione già riconosciuto quale diritto costituzionale.[25] L'inclusione del principio dell'equivalenza tra le lingue cantonali grigioni nel novero dei diritti costituzionali cantonali non richiede pertanto nessun mutamento della prassi, lasciandosi anzi riagganciare senza soluzione di continuità alla giurisprudenza esistente.

8.2 Una violazione manifesta

L'iniziativa "sulle lingue straniere" non si lascia conciliare in nessun modo con il diritto costituzionale all'equivalenza delle tre lingue cantonali grigioni. A questo riguardo, ovvero rispetto al principio fondamentale di un'interpretazione conforme al diritto di rango superiore, nulla possono né l'appello al motto *"in dubio pro populo"* né il riserbo della giurisprudenza. Ostracizzandone qualsivoglia impulso allo studio all'interno del percorso scolastico obbligatorio della maggior parte dei comuni grigioni, l'iniziativa avvilisce l'italiano quale lingua cantonale [...]. In ragione della norma costituzionale cantonale e del trilinguismo da essa salvaguardato, l'italiano è posto su un livello di pari dignità rispetto alle altre due lingue cantonali, e questa dignità non può essere calpestata mettendole sotto il naso l'inglese quale lingua straniera insegnata in tutte le scuole elementari del Grigioni tedescofono. In questo modo l'iniziativa contrasta diametralmente con una questione fondamentale con cui il Costituente si era confrontato nell'anno 2003, vale a dire la necessità di proteggere le minoranze linguistiche al livello del diritto costituzionale.[26]

A ragione Previtali ha richiamato l'attenzione sul fatto che l'art. 3. cpv. 1 Cost. cant. GR non permette al Legislatore d'impostare l'insegnamento delle lingue seconde a livello di scuola elementare secondo il proprio arbitrio e che lo stesso Legislatore sia, anzi, obbligato a cercare soluzioni che permettano perlomeno alle lingue canto-

[23] Cfr. Bänziger - Mengiardi - Toller & Partner (Hrsg.), *Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden*, cit., art. 3, n. 20 (Ch. Rathgeb).

[24] Cfr. ivi, art. 3, n. 21.

[25] Cfr. DTF 136 I 149, 154.

[26] Cfr. Andreas Auer, *Die neue Verfassung des Kantons Graubünden im Rechtsvergleich: Traditionen, Innovationen und Besonderheiten*, in Bänziger - Mengiardi - Toller & Partner (Hrsg.), *Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden*, cit., n. 53.

nali di non risultare oltremodo svantaggiate rispetto alla lingua inglese.[27] L'iniziativa "sulle lingue straniere" va esattamente nella direzione contraria, in maniera decisa e senza compromessi. Nell'intero territorio linguistico tedesco, infatti, l'iniziativa conferisce alla lingua straniera inglese una precedenza assoluta e incondizionata rispetto all'italiano quale lingua cantonale. Che al giorno d'oggi, anche nei Grigioni, l'inglese abbia conseguito una crescente importanza nell'economia, nel commercio, nella comunicazione e nei media non può essere messo in discussione, né altrettanto può essere fatto a riguardo del sicuro spazio che, per questo e per altri motivi, lo stesso inglese si è conquistato all'interno dell'istruzione scolastica. Se tuttavia si stima che nell'interesse degli alunni sia necessario insegnare questa lingua già al livello di scuola elementare, allora ciò può essere fatto unicamente sotto una doppia condizione: I) che l'insegnamento dell'inglese copra uniformemente l'intero territorio cantonale; II) che questo insegnamento non venga impartito a spese dell'insegnamento di una lingua nazionale e cantonale. *L'iniziativa disattende scientemente e intenzionalmente entrambe le condizioni, infrangendo così in maniera evidente sia il principio dell'uguaglianza giuridica sia il principio dell'equivalenza tra le lingue cantonali.*

8.3 Una violazione arbitraria

Anche qualora il Tribunale federale non dovesse accogliere l'istanza di riconoscere l'equivalenza delle tre lingue grigioni quale diritto costituzionale cantonale e così limitare la propria cognizione all'arbitrio, anche allora l'iniziativa dovrebbe essere dichiarata nulla per un'insostenibile mancata applicazione dell'art. 3 cpv. 1 Cost. cant. GR, perché essa contrasta sotto ogni possibile prospettiva con il senso, con lo spirito e con lo scopo che devono essere attribuiti all'equivalenza delle tre lingue cantonali durante l'istruzione scolastica elementare, mentre allo stesso tempo reca con sé una discriminazione diretta dell'italiano e una discriminazione indiretta del romancio quali lingue cantonali. *L'iniziativa crea un'ingiustizia sostanziale nei confronti dell'italiano – il suo bando delle scuole elementari di lingua tedesca – conducendo in tal modo a un esito che non può essere fatto rientrare nelle intenzioni del Costituente: la preferenza data all'inglese nella maggior parte dalle scuole elementari del Cantone. In parole povere: l'iniziativa è arbitraria.*[28]

9 L'infrazione dei precetti federali e cantonali in ambito scolastico e di politica linguistica

[...]

[27] Cfr. Adriano Previtali, *Una sola lingua straniera nelle scuole elementari? Un parere giuridico*, in «ZGRG. Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden», 2014, n. 2, pp. 75-93 (qui pp. 88 sgg.).

[28] Cfr. DTF 136 I 241, 250. Cfr. René Wiederkehr / Paul Richli, *Praxis des allgemeinen Verwaltungsrecht*, vol. I, Stämpfli Verlag, Bern 2012, p. 718.

9.2 L'obbligo di sostenere e promuovere le lingue minoritarie

La Costituzione federale obbliga i cantoni a tenere conto delle minoranze linguistiche autoctone (art. 70 cpv. 2 Cost. fed.) e prescrive alla Confederazione di sostenere i provvedimenti del Canton dei Grigioni per conservare e promuovere la lingua romancia e la lingua italiana (art. 70 cpv. 5 Cost. fed.). La Costituzione cantonale costringe, a sua volta, il Cantone e i comuni ad intraprendere e sostenere i provvedimenti necessari per la salvaguardia e la promozione del romancio e dell'italiano (art. 3 cpv. 2 Cost. cant. GR). Complessivamente, dunque, la protezione e la promozione delle lingue minoritarie sono elevate al rango di un obbligo costituzionale.

L'iniziativa "sulle lingue straniere" rende *de facto* impossibile al Cantone e ai comuni di adempiere quest'obbligo nell'ambito dell'istruzione elementare: anziché sostenere ed incentivare le lingue minoritarie, queste vengono manifestatamente discriminate e minacciate nella loro conservazione ed esistenza.

La sentenza impugnata ritiene che i timori secondo cui l'iniziativa celerebbe il pericolo generale di un indebolimento e di una svalutazione della lingua italiana nel Grigioni tedescofono, portando così anche un considerevole mutamento nella comprensione interna al Cantone e all'immagine che quest'ultimo ha di sé, non siano dimostrabili. Essendo l'art. 3 cpv. 2 Cost. cant. GR formulato come una norma che indica un obiettivo e un programma, lasciando così al Legislatore uno spazio di manovra relativamente ampio, «notoriamente» non sarebbe possibile indicare una contrapposizione evidente con questo stesso articolo.[29]

Simili considerazioni devono essere rigettate con veemenza. Che il Cantone possa servirsi di diversi mezzi per la promozione e il sostegno alle lingue minoritarie e che esso abbia, dunque, a disposizione un ampio campo d'azione sta nell'essenza stessa di un obbligo tanto esteso. Il declassamento e lo svilimento dell'italiano e l'indebolimento del romancio che vengono portati con sé dall'iniziativa "sulle lingue straniere", tuttavia, non possono essere dissimulati né giustificati con questo richiamo all'ampiezza dello spazio di manovra dato al Legislatore. *La contrapposizione tra l'obbligo costituzionale di sostegno e promozione delle lingue minoritarie e la discriminazione nei confronti delle stesse che è insita nell'iniziativa non potrebbe essere maggiormente manifesta.*

10 La futilità giuridica dei pretesti e dei sotterfugi portati in campo

La sentenza impugnata tenta vigorosamente di controbattere alla dichiarazione d'inammissibilità dell'iniziativa "sulle lingue straniere" emessa con una solida maggioranza dal Gran Consiglio retico [...] in ragione delle evidenti violazioni del diritto di rango superiore, contestando senza esitazione ciascuna violazione e, soprattutto, conducendo in campo due argomentazioni riprese dai promotori dell'iniziativa.

Secondo la prima argomentazione nulla vieterebbe d'insegnare una lingua cantonale nella scuola elementare come materia opzionale; per la seconda argomentazione,

[29] Cfr. sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni del 15 marzo 2016, Erw. 14b.

restando a disposizione ancora tre anni di scuola obbligatoria dopo la fine del ciclo elementare, sarebbe possibile recuperare il ritardo nell'apprendimento di un'altra seconda lingua – l'italiano o il romancio nel Grigioni tedescofono, l'inglese nei comuni del Grigioni italofono e romanciofono – attraverso un'ottimizzazione dell'insegnamento durante il ciclo secondario. Da un punto di vista politico simili argomenti possono essere riconosciuti e, conseguentemente, liquidati come abili stratagemmi; dal punto di vista giuridico – l'unico che sia rilevante in questa sede – gli stessi argomenti si muovono semplicemente in fuorigioco.

10.1 Un seconda lingua "straniera" come materia opzionale nella scuola primaria

L'idea che il limite di una sola lingua "straniera" nella scuola elementare richiesto dall'iniziativa vada a toccare unicamente l'istruzione obbligatoria – lasciando così ai comuni la facoltà di offrire un'altra lingua come materia facoltativa o come materia opzionale – è un *fil rouge* che percorre l'intera sentenza qui impugnata. Senza pretesa di completezza, possono essere indicati almeno otto passaggi che toccano questa concezione.[30]

L'idea di offrire l'italiano come materia opzionale nelle lingue elementari di scuola tedesca, rispettivamente di offrire l'inglese quale materia opzionale nelle scuole di lingua romancia e italiana deve essere raschiata, calandrata e infine respinta in conseguenza delle violazioni dei diritti fondamentali portate con sé dall'iniziativa [...]. Per buone ragioni bisognerebbe quasi passare sotto silenzio il fatto che proporre materie facoltative e materie opzionali laddove si tratta d'impartire alle alunne e agli alunni l'istruzione di base sia fuori luogo e non abbia fondamentalmente nessun senso: per essere coronata dal successo, è necessario che una siffatta proposta corrisponda ad una possibilità di scelta che tenga conto degli interessi e delle attitudini personali degli alunni, fattori che possono essere sviluppati solo dopo diversi anni d'istruzione scolastica e grazie al raggiungimento di una certa età, ovvero di una certa maturità da parte degli alunni stessi. Nessuna meraviglia, dunque, che l'attuale ordinanza scolastica del 25 settembre 2012 preveda nell'insegnamento elementare unicamente materie obbligatorie (art. 26) e renda possibile la scelta tra materie opzionali solamente a partire dal grado secondario I (art. 27). La distinzione tra insegnamento obbligatorio e insegnamento facoltativo durante la scuola primaria evocata – anzi, vagheggiata — nella sentenza deriva da un approccio meramente teorico-astratto e non corrisponde sotto nessun aspetto alla realtà concreta.

Qualora si fosse pronti a fare astrazione di questi oggettivi dati di fatto e, quindi, ad introdurre – come novità assoluta – delle seconde lingue come materie opzionali durante la scuola elementare, allora si prefigurerebbe la seguente alternativa: la seconda lingua proposta come materia opzionale è presa sul serio dagli alunni e allora, di conseguenza, si contraddice tendenzialmente la principale questione sollevata dall'iniziativa, ossia il sovraffaticamento degli alunni medesimi; oppure: la seconda

[30] Cfr. ivi, Erw. 6a, 6d, 6e-6aa, 6e-6cc, 6f, 8h, 16b, 17a.

lingua proposta come materia opzionale è introdotta solo *pro forma* o in maniera simbolica e allora, di conseguenza, essa non può svolgere quella funzione di compensazione che viene postulata nella sentenza. L'idea che gli alunni dotati possano iscriversi alla materia opzionale in una seconda lingua "straniera" e che gli alunni sovraffaticati possano invece rinunciarvi[31] contiene una sfumatura di tipo elitario che, a questo livello dell'istruzione, è massimamente controproducente e deve pertanto essere evitata.

Sta nell'essenza stessa degli insegnamenti facoltativi che essi vengano seguiti solo da una parte degli studenti. La volontarietà crea un'ulteriore disparità tra gli alunni che si accontentano della seconda lingua insegnata quale materia obbligatoria e quelli che sono, invece, pronti ad imparare un'altra seconda lingua su base facoltativa. Sullo sfondo della situazione politico-linguistica e geo-linguistica dei Grigioni questa diseguaglianza provoca una distorsione che genera una diseguaglianza ancor maggiore. Si può infatti senza difficoltà immaginare come l'inglese quale materia opzionale nelle scuole elementari dei comuni di lingua romancia e italiana possa relegare nell'ombra il tedesco quale materia obbligatoria e come, al contrario, l'italiano quale materia opzionale nelle scuole elementari dei comuni di lingua tedesca sia invece di fatto privo di possibilità se confrontato con l'inglese. Le priorità indicate dall'iniziativa "sulle lingue straniere" vengono dunque adulterate, mentre le diseguaglianze comunque già esistenti ne risultano rafforzate.

[...]

Una disparità aggiuntiva verrebbe a crearsi tra quei comuni che si dichiareranno pronti ad offrire l'insegnamento facoltativo di una seconda lingua "straniera" e quegli altri comuni che, al contrario, preferiranno attenersi in maniera rigorosa alla concezione originaria di una sola lingua seconda nella scuola elementare. Quanti comuni potranno aderire al primo gruppo e quanti, invece, al secondo non può saperlo nessuno. La domanda, se un comune possa dopo un paio d'anni cambiare la propria appartenenza da un gruppo all'altro, potrebbe alzare un polverone simile a quello che si è sollevato circa il passaggio dal *rumantsch grischun* agli idiomi retoromanzi (art. 32 LCLing GR).[32] La babele che abbiamo in precedenza già evocato potrebbe assumere forme grottesche.

Anche rivoltando questa concezione da un capo all'altro, il risultato è sempre lo stesso. L'idea di un insegnamento facoltativo delle lingue seconde nella scuola elementare semplicemente non funziona, si perde in contraddizioni, genera nuove diseguaglianze e si smaschera infine come una provvidenziale fandonia che dovrebbe celare il fatto che l'iniziativa è palesemente malmessa sotto il profilo giuridico. E tutto ciò invano, perché lo zuccherino offerto dalla controparte e ingoiato dall'istanza di giudizio inferiore non riesce in nessun modo ad addolcire l'insieme delle gravi violazioni dei diritti fondamentali contenute nell'iniziativa.

---

[31] Cfr. ivi, Erw. 6d.

[32] Cfr. DTF 141 I 36; DTF 139 I 229.

10.2 L'intensificazione dell'insegnamento della seconda lingua "straniera" nella scuola superiore

La seconda linea argomentativa portata in campo dall'istanza di giudizio inferiore crea l'illusione che le violazioni del diritto e i problemi causati dalla riduzione dell'insegnamento a una sola lingua seconda nella scuola elementare possano essere compensati tramite un'intensificazione dell'insegnamento delle lingue nel ciclo scolastico superiore. Anche questa argomentazione pervade la sentenza impugnata in tutta la sua considerevole estensione.[33]

A parere dell'istanza di giudizio inferiore, questa argomentazione – ugualmente mutuata dalla controparte[34] – si porrebbe nel segno di un'«applicazione costituzionalmente conforme» dell'iniziativa.[35] Quest'ultima idea è in una certa misura sconcertante ed inusuale, a differenza del concetto nominatamente centrale di un'«interpretazione costituzionalmente conforme»[36] delle iniziative popolari.[37] Con l'interpretazione costituzionalmente conforme si tratta di conferire alla norma sottoposta a giudizio quel significato che le permetta di risultare compatibile con il diritto sovraordinato, esplicandosi con effetti che mantengono e conservano la norma stessa.[38] La possibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme si scontra cionondimeno con i propri limiti quando la norma in questione, nella sua formulazione e nel suo chiaro significato, disvela la propria incostituzionalità.[39]

Nel caso dell'applicazione di un'iniziativa sotto forma di proposta generica si ha a che fare con un'operazione fondamentalmente diversa, giacché spetta al Parlamento dare realizzazione alla proposta con formulazioni giuridiche che possano rientrare nella Costituzione o nelle leggi. La giurisprudenza riconosce come – nel quadro della propria competenza, che è ristretta nei limiti della proposta promossa dall'iniziativa popolare – sull'organo d'attuazione incomba il dovere di prestare il più possibile attenzione alla conciliabilità con il diritto di rango superiore.[40] Il Tribunale federale ha tuttavia altresì stabilito con grande chiarezza che non è ammesso aggiustare con riserve o aggiunte volte ad assicurarne la conformità giuridica un'iniziativa formulata come propo-

---

33 Cfr. sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni del 15 marzo 2016, Erw. 6b, 8d, 83, 8f, 8i, 11f, 12c, 12d, 15c, 15d, 17a.

34 Cfr. ivi, Erw. 5.

35 Cfr. ivi, pp. 22, 28, 35, 37, 67.

36 Nell'originale: *«verfassungskonforme Umsetzung» / «verfassungskonforme Auslegung»*. Cfr. Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, Stämpfli Verlag, Bern 2013 (3° ed.), n. 872.

37 Di una "applicazione (non) costituzionalmente conforme" si parla, per esempio, a riguardo della cosiddetta iniziativa sulla "immigrazione di massa" approvata in votazione il 9 febbraio 2014, perché – come si è espresso il Tribunale federale (DTF 142 II 35, 38) – l'art. 121a Cost. fed. stesso richiede un'applicazione tramite negoziati con i partner contraenti e per mezzo dell'attività legislativa, mentre allo stesso tempo – con riguardo al rispetto dell'Accordo di libera circolazione con l'Unione europea – il Legislatore è esposto alla tentazione di scostarsi dalla chiara formulazione di questo articolo costituzionale.

38 Ulrich Häfelin / Walter Haller / Helen Keller / Daniela Thurnherr, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Schulthess Verlag, Zürich 2012 (8° ed.), nn. 148-161.

39 Cfr. DTF 137 I 167, 178. Cfr. A. Auer / G. Malinverni / M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, cit., n. 1497.

40 Cfr. DTF 141 I 186, 195; DTF 139 I 2, 9.

sta generica il cui obiettivo o i cui mezzi si pongano in contrasto con il diritto di rango superiore.[41] Un'iniziativa manifestatamente incostituzionale, come quella qui posta in discussione, deve essere dichiarata nulla e non può essere salvata né tramite un'interpretazione conforme alla Costituzione né, tantomeno, grazie a un'«applicazione costituzionalmente conforme».

L'iniziativa "sulle lingue straniere" riguarda solo e unicamente l'insegnamento delle seconde lingue al livello di scuola elementare. Il suo titolo, il suo senso e la sua formulazione non potrebbero essere più chiari: «Solo una lingua straniera nella scuola elementare». Su questo punto non è necessaria alcuna interpretazione. Ed esattamente in questo punto l'iniziativa viola in maniera evidente il diritto sovraordinato, come è stato mostrato in precedenza. In altre parole: in qualsiasi modo possa essere concepito, modificato e adattato l'insegnamento delle seconde lingue al livello scolastico superiore, questo non può bastare a cancellare le gravi violazioni del diritto al livello della scuola elementare.

Si rivela pertanto ozioso risvegliare la speranza che le falle aperte nell'ordinamento della scuola elementare possano essere colmate durante il ciclo scolastico successivo per mezzo di un adattamento della dotazione oraria o con l'introduzione di classi separate con differenti livelli d'apprendimento delle lingue.[42] E anche se questa speranza dovesse essere soddisfatta, permarrebbe pur sempre ancora la conformazione del tutto anticostituzionale dell'insegnamento delle seconde lingue nella scuola elementare, con tutte le sue diseguaglianze e le sue complicazioni. Le speculazioni circa la maggiore efficienza dell'insegnamento di una seconda lingua "straniera" sulla base di conoscenze più approfondite nella lingua madre e nella prima lingua seconda[43] possono avere qualche interesse per gli esperti della scuola e gli studiosi di linguistica, ma sono prive d'importanza per la valutazione delle questioni di diritto qui messe in discussione.

Anche qualora si volesse credere a determinate possibilità di compensazione al livello scolastico superiore – nei cantoni svizzeri sembra essere in effetti esplosa una sorta di "guerra di religione" circa l'insegnamento delle seconde lingue nella scuola elementare –, anche allora non può essere dimenticato che si tratta solo di possibilità di cui i comuni possono fare uso. Anche qui appare sotto gli occhi un confuso *puzzle* disegnato dalle differenti strategie d'intensificazione promosse al livello di scuola secondaria dai diversi comuni nelle diverse lingue. Sperare che l'iniziativa "sulle lingue straniere" possa conquistare per questo tramite quel "lindore" giuridico-costituzionale di cui è priva è soltanto un errore.

---

[41] Cfr. DTF 105 Ia 362, 366: «On ne saurait pour autant en inférer que le contenu d'une initiative non formulée ne saurait jamais aller à l'encontre de la constitution, car étant toujours susceptible d'être adaptée à celle-ci dans la procédure législative proprement dite. Il se peut, en effet, que soit le but soit les moyens proposés dans l'initiative ne soient pas conformes aux exigences constitutionnelles. Lorsque le projet contenu dans l'initiative ne pourrait être reconnu conforme à la constitution que moyennant l'adjonction de réserves ou conditions supplémentaires qui en modifient profondément la nature, cette méthode d'interprétation entre en conflit avec le respect de la volonté des signataires de l'initiative et du peuple, dont la volonté ne doit pas être faussée par la présentation d'un projet constitutionnellement irréalisable comme tel, mais réalisable seulement dans d'autres conditions».

[42] Cfr. sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni del 15 marzo 2016, Erw. 6b.

[43] Cfr. ivi, Erw. 8d.