

Professeur
Adriano Previtali
Université de Fribourg
Rte d'Englisberg 7
1763 Granges Paccot

Egregio signor
Giuseppe Falbo
Segretario generale della Pgi
Martinsplatz 8
7000 Coira

Friburgo, 27 luglio 2013



Parere giuridico sull'iniziativa generica « *Solo una lingua straniera nelle scuole elementari* » del 10 maggio 2013

I. Il mandato

Il mandato d'elaborare il presente parere giuridico mi è stato conferito il 12 giugno 2013 dalla Pro Grigioni italiano tramite il suo segretario generale, signor Giuseppe Falbo.

Il parere tende a verificare la ricevibilità dell'iniziativa "Solo una lingua straniera nelle scuole elementari" lanciata nei Grigioni il 10 maggio 2013.

Si riserverà un'attenzione particolare alla posizione della minoranza italoфона.

Dopo aver presentato il contenuto dell'iniziativa (II), si studierà se la stessa rispetta le principali condizioni di validità poste dall'art. 14 della Costituzione grigionese (Cost./GR), e segnatamente l'unità della forma (III) e la compatibilità con il diritto superiore (V). Anche un tema non direttamente inerente alla ricevibilità dell'iniziativa merita un seppur breve *excursus*, quello del rispetto del diritto di voto dei cittadini (IV). Si concluderà riassumendo i principali risultati dell'analisi effettuata (VI).

II. Il contenuto dell'iniziativa

Nel foglio ufficiale del 10 maggio 2013 si può leggere:

«Le sottoscritte cittadine e i sottoscritti cittadini aventi diritto di voto nel Cantone dei Grigioni presentano la seguente domanda sotto forma di proposta generica, in virtù dell'art. 12 cpv. 2 in unione con l'art. 13 della Costituzione cantonale e in virtù degli artt. 54 segg. della legge sui diritti politici nel Cantone dei Grigioni.

*Solo una lingua straniera nelle scuole elementari
(iniziativa sulle lingue straniere)*

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 anglais».

Secondo le note regole, il testo di un'iniziativa deve essere interpretato in modo oggettivo, ossia come possono comprenderlo i cittadini ai quali è destinato. L'interpretazione personale dei promotori e dei redattori dell'iniziativa non è determinante. Se possibile, l'iniziativa deve essere compresa in un senso che la rende conforme al diritto superiore¹.

Il senso del testo dell'iniziativa esaminata risulta chiaramente dall'interpretazione letterale. Le tre versioni non presentano delle differenze sostanziali. Il testo dell'iniziativa è formulato in modo estremamente preciso e non lascia dubbi circa la volontà degli iniziattivisti di riformare radicalmente l'attuale normativa sull'insegnamento delle lingue.

L'art. 30 cpvv. 1 e 2 della legge scolastica del 21 marzo 2012 in vigore dal primo agosto 2013 (RS 421.000)² prevede due obblighi principali: quello d'insegnare nel grado elementare due lingue straniere e quello d'insegnare in dette classi come prima lingua straniera una lingua del Cantone (il tedesco nelle regioni italofone e romance, l'italiano in quelle tedescofone)³. Il terzo capoverso dell'articolo citato precisa che l'insegnamento della prima lingua straniera inizia nella 3a classe elementare, l'insegnamento dell'inglese dalla 5a classe elementare.

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

² Si veda anche l'art. 8 della precedente legge scolastica.

³ Al fine di tenere in considerazione le specificità locali di alcune regioni del Cantone, i capoversi 4 e 5 dell'articolo citato precisano che « *Nelle scuole elementari di lingua tedesca, l'ente scolastico può decidere che a) venga insegnato il romancio al posto dell'italiano ; b) romancio e italiano vengano offerti quali materie d'insegnamento obbligatoria* » e che « *L'ente scolastico può inoltre stabilire che in questi casi il romancio venga insegnato già a partire dalla 1a classe del grado elementare* ».

L'iniziativa stravolge tale equilibrio introducendo tre precetti imperativi. I primi due sgorgano direttamente dalla formulazione scelta, vale a dire:

- L'obbligo d'insegnare una sola lingua straniera nei primi 6 anni di scuola,
- L'obbligo di scegliere come prima lingua straniera l'inglese nelle regioni tedescofone e, l'obbligo perlomeno indiretto d'insegnare il tedesco nelle regioni italofone.

Il terzo precetto imperativo è una diretta conseguenza dei primi due, ovvero:

- Il divieto d'insegnare l'italiano nelle scuole elementari delle regioni tedescofone.

L'iniziativa introduce un sistema dell'insegnamento delle lingue rigido. Tale rigidità è confermata da altri due elementi :

- L'iniziativa si applica senza eccezione alcuna a tutto il territorio cantonale. Nel testo pubblicato nel Foglio ufficiale succitato si precisa chiaramente che 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”*. L'iniziativa non contempla nessuna eccezione per tenere conto del trilinguismo del Cantone e della promozione e della tutela delle lingue minoritarie. Essa non si preoccupa né dei bisogni specifici di alcune regioni periferiche del cantone né dell'esigenza di garantire la mobilità degli allievi. Questi aspetti verranno ripresi e approfonditi al momento dell'analisi della compatibilità dell'iniziativa con il diritto superiore (cfr. infra sub V).
- L'iniziativa non prevede nessuna riserva in favore del diritto superiore.

III. Il principio dell'unità della forma

L'art. 14 cpv. 1 cifra 1 Cost./GR prevede che un'iniziativa è nulla in tutto o in parte se *“non salvaguarda l'unità della forma e della materia”*⁴.

Il principio dell'unità della forma impone agli iniziativaisti di scegliere tra la presentazione di un'iniziativa sotto forma di proposta generica o di progetto elaborato (cf. anche l'art. 13 cpv. 1 Cost./GR).

L'iniziativa in questione è stata deliberatamente presentata sotto forma di proposta generica.

Se accolta, spetterebbe quindi in ultima analisi al Gran Consiglio elaborare un progetto di legge che terrà in considerazione i postulati contenuti nella stessa per riformare

⁴ Il principio dell'unità della materia è rispettato. L'iniziativa tratta infatti unicamente di aspetti legati all'insegnamento delle lingue straniere nelle scuole elementari. Per completezza, va ricordato che l'iniziativa in parola non pone neppure problemi per rapporto a eventuali riserve previste dalla Costituzione cantonale a favore del Governo o del Gran Consiglio. In particolare, l'iniziativa non confligge con la riserva prevista dall'art. 48 cpv. 1 Cost./GR.

l'insegnamento delle lingue straniere nella scuola elementare. La concretizzazione dei desideri degli iniziativaisti avverrà secondo le procedure previste dagli articoli 70 e 71 della legge sui diritti politici del Canton Grigioni (LDPC, RS 150.100).

Nel caso di un'iniziativa generica, il principio dell'unità della forma è violato se:

- si presenta un testo misto, dove alcune parti dell'iniziativa sono direttamente applicabili e alcune altre necessitano per essere attuate della concretizzazione da parte del Gran Consiglio ;
- si presenta un testo dal contenuto troppo preciso, che non lascia al Gran Consiglio un margine di manovra sufficiente. Si tratta di un limite meno preciso per rapporto al divieto di elaborare un testo misto succitato. Limite che è imposto dalla natura stessa dello strumento dell'iniziativa generica. L'unità della forma è violata in questo caso quando il testo dell'iniziativa ha una tale densità normativa - è così dettagliato e concreto - che il Gran Consiglio non può più di fatto esercitare il ruolo di mediazione tra i desideri degli iniziativaisti e il rispetto di altri interessi pubblici o privati. Il Gran Consiglio è in altre parole espropriato delle sue competenze e si deve di fatto limitare a riprendere meccanicamente le proposte degli iniziativaisti⁵.

La prima ipotesi non sembra porre problemi. L'iniziativa non è mista nel senso succitato.

Il rispetto della seconda ipotesi è invece più problematica.

Per sua stessa natura, l'iniziativa generica deve, come visto, stabilire i principi che dovranno guidare l'azione delle autorità preposte a concretizzarne il contenuto.

È vero che non è esclusa la possibilità di prevedere nel testo dell'iniziativa generica alcuni obiettivi più precisi al fine di meglio indirizzare l'attività di dette autorità. Un certo grado di precisione è d'altronde necessario anche per permettere agli organi incaricati di concretizzare l'iniziativa di conoscere la volontà degli iniziativaisti e al popolo di sapere qual è il contenuto della proposta in caso di votazione⁶.

Tuttavia, tali norme non devono snaturare l'idea fondamentale che è alla base dell'iniziativa in forma generica.

In particolare, la densità dell'iniziativa (la sua precisione) non deve limitare eccessivamente il necessario margine di manovra di cui devono poter disporre le autorità incaricate di concretizzarla, o addirittura precludere al futuro estensore del progetto di legge la possibilità d'adattare gli indirizzi contenuti nell'iniziativa ad altre norme giuridiche vigenti - e segnatamente al diritto superiore - o di contemperare il

⁵ Vedi anche Etienne Grisel, *Initiative et referendum populaires*, 3a ed., Berna 2004, p. 233 n. 592 che afferma « *la proposition présentée en termes généraux doit être assez vague pour laisser une marge de manœuvre au Grand Conseil, lequel est chargé de façonner les normes voulues* ». L'autore precisa che « *cependant, l'exigence s'applique avec souplesse, notamment dans le cas où l'initiative rédigée n'est pas autorisée* ». Ipotesi quest'ultima che non è però applicabile ai Grigioni, visto che la Costituzione cantonale prevede espressamente le due possibilità (art. 13 Cost./GR) e che inoltre il numero di firme per entrambi i tipi d'iniziativa è identico.

⁶ Vedi anche Pierre Tschannen, *Staatrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 3a ed., Berna 2011, p. 678 n. 38.

contenuto dell'iniziativa con altri interessi pubblici o privati. Il Tribunale federale ha avuto modo di precisare più volte al riguardo che « *per gli autori dell'iniziativa, la scelta della domanda in forma generica implica di per sé la rinuncia a proporre soluzioni concrete atte a realizzarne l'obiettivo. Essi si rimettono alla scelta dell'organo statale competente, il cui margine di manovra deve essere rispettato* »⁷.

Non è agevole stabilire a partire da quale grado di precisione dell'iniziativa, il margine di manovra che va riconosciuto al Gran Consiglio è violato⁸. Anche se i casi sono relativamente pochi, il Tribunale federale non ha però esitato a invalidare anche recentemente delle iniziative generiche troppo precise⁹.

Come visto sub II, l'iniziativa esaminata ha un'elevata densità normativa.

Il testo stabilisce tre precetti imperativi che non lasciano nessuno spazio all'interpretazione: obbligo d'insegnare una sola lingua straniera nei primi 6 anni di scuola, obbligo di scegliere l'inglese nelle regioni tedescofone e il tedesco nelle regione italofone, divieto d'insegnare l'italiano come prima lingua straniera nelle regioni tedescofone.

A meno di stravolgere la volontà degli iniziativaisti, ciò che è evidentemente vietato, il Gran Consiglio non potrà scostarsi da tali precetti. Esso dovrà limitarsi a riprenderli nella legge scolastica, modificando segnatamente l'art. 30 della stessa legge. La precisione del testo dell'iniziativa preclude anche la possibilità di temperare eventuali conflitti con il diritto superiore grazie al meccanismo dell'interpretazione conforme (cfr. infra sub V).

Neppure l'espressione "*a seconda della regione linguistica*" prevista nel testo dell'iniziativa basta per poterla ritenere generica, e ciò per due ragioni. In primo luogo, tale nozione è un corollario del tutto marginale ai tre obblighi succitati che rappresentano il cuore dell'iniziativa. In secondo luogo, il margine di manovra lasciato al Gran Consiglio per decidere su questo punto è di fatto nullo. Infatti, i criteri generali per definire l'appartenenza dei comuni alle diverse regioni linguistiche sono fissati a livello costituzionale e sfuggono quindi alla volontà del legislatore. L'art. 3 cpv. 3 Cost./GR prescrive infatti che per fissare le loro lingue ufficiali e scolastiche, i comuni e i circoli "*prestano attenzione alla composizione linguistica tradizionale e hanno riguardo per le minoranze linguistiche autoctone*". La costituzione grigionese riconosce quindi un ruolo importante al principio della territorialità della lingua. Principio che è temperato dall'obbligo di tutelare le lingue autoctone che sono minoritarie in una certa regione. La legge cantonale sulle lingue del 2006 (LCLing, RS 492.100) si è limitata a concretizzare questi principi costituzionali fissando in modo stringente i criteri d'appartenenza dei comuni alle diverse zone linguistiche (art. 16ss LCLing)¹⁰. La determinazione delle lingue ufficiali e scolastiche dei comuni e dei

⁷ Tra le molte DTF 121 I 357, 361/362.

⁸ Vedi ad esempio Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *Droit constitutionnel Suisse*, 2a ed., Berne 2006, vol. I, p. 280 n. 831.

⁹ Vedi ad esempio la decisione del Tribunale federale nel caso ticinese relativo alla dichiarazione di nullità dell'iniziativa "28 inceneritori bastano" (cfr. 1P 531/2006viz dell'8 novembre 2006, pubblicata anche in RtiD I-2007 n. 1 in part. c. 4). Su questa iniziativa si rinvia anche al parere giuridico del Professor Etienne Grisel pubblicato nella RtiD I-2006 p. 371ss, in part. p. 384ss dove si dimostra come un eccesso di precisione di un'iniziativa generica può condurre come nel caso della citata iniziativa ticinese a violare il principio dell'unità della forma.

¹⁰ Per altri dettagli cfr. Christian Rathgeb, *Kommentar KV/GR*, Coira 2006, Präambel, n. 31.

circoli avviene pertanto secondo dei criteri di rango costituzionale sui quali il Gran Consiglio non ha potere di manovra.

L'unico punto che il Gran Consiglio sarà chiamato a determinare è quello relativo all'inizio dell'insegnamento della lingua straniera. Nell'equilibrio generale dell'iniziativa si tratta di una scelta del tutto marginale. Questa competenza ancillare non può evidentemente bastare per riequilibrare il reale contenuto dell'iniziativa che impone al Gran Consiglio di avvallare senza discutere i tre obblighi succitati.

Si può quindi affermare che al di là della mera denominazione formale dell'iniziativa esaminata, non si ha a che fare con un'iniziativa generica propriamente detta, ma si è confrontati con un testo largamente elaborato. Se conforme al diritto superiore, il contenuto dell'iniziativa dovrà nei fatti essere ripreso tale e quale dal Gran Consiglio. Salvo alcuni aggiustamenti formali del tutto marginali, il contenuto del futuro testo della legge scolastica non potrà scostarsi dai tre precetti succitati.

Orbene, malgrado l'assenza di un qualsiasi obbligo giuridico imposto dal diritto federale, il Costituente grigionese ha previsto la possibilità per i cittadini di scegliere tra l'iniziativa legislativa formulata e quella generica. La scelta del Costituente grigionese riposa su delle precise considerazioni di ordine costituzionale e procedurale. I due tipi d'iniziativa rispondono infatti a logiche distinte :

- dal profilo materiale i due tipi d'iniziativa perseguono obiettivi diversi. Quella formulata si basa sull'idea di un dialogo diretto tra Popolo e Popolo (il testo dell'iniziativa è sottoposto senza modifiche al voto popolare). L'iniziativa generica si basa invece su un rapporto triangolare (Popolo – Organi dello Stato – Popolo). Governo e Gran Consiglio devono quindi obbligatoriamente poter svolgere un ruolo centrale nella messa in opera dell'iniziativa generica. Queste due autorità sono chiamate a trovare un punto d'equilibrio - anche di natura politica - tra gli indirizzi definiti dai promotori dell'iniziativa generica e altri interessi pubblici e privati. Chi lancia un'iniziativa generica deve accettare che tale mediazione da parte degli organi della Stato possa effettivamente essere effettuata. Gli iniziativaisti non possono cercare d'imbrigliare la necessaria libertà d'azione che va riconosciuta alle autorità chiamate a mettere in opera l'iniziativa imponendo a queste ultime delle norme troppo precise ;
- dal profilo procedurale, le due iniziative sono rette da regole completamente diverse dove Governo, Gran Consiglio e Popolo assumo dei ruoli distinti a dipendenza del tipo d'iniziativa. Senza entrare nei dettagli, la procedura applicata all'iniziativa generica riconosce uno spazio nettamente maggiore all'azione del Governo e del Gran Consiglio.

L'iniziativa in questione non rispetta queste differenze istituzionali fondamentali. Formulando un testo tanto preciso, gli iniziativaisti impongono al Gran Consiglio di rinunciare a esercitare una sua competenza costituzionale. E ciò in una materia che incide pesantemente sull'organizzazione dell'insegnamento delle lingue in generale, sugli equilibri tra le tre comunità linguistiche del cantone e in particolare sul ruolo delle minoranze, e sui rapporti con gli altri cantoni e la Confederazione (cfr. infra sub V).

Alla luce di quanto precede, si può quindi affermare che ci si trova in uno di quei casi particolari dove l'iniziativa generica viola il principio dell'unità della forma a causa della sua eccessiva precisione.

IV. *Excursus*: il diritto di voto dei cittadini

1. Dal profilo del diritto materiale

La formulazione dell'iniziativa pone dei problemi anche per rapporto al rispetto del diritto di voto dei cittadini e del rispetto del principio della buona fede.

Dapprima una doverosa precisazione. La questione del rispetto del diritto di voto va distinta dal problema della ricevibilità in senso stretto dell'iniziativa. Si tratta di un tema più generale. In ragione della sua natura prevalentemente formale, si è deciso di presentarlo prima di esaminare le condizioni di ricevibilità materiale dell'iniziativa, e segnatamente la sua compatibilità con il diritto superiore (cfr. infra sub V).

Il diritto di voto è garantito dall'art. 34 Cost. fed. e dagli articoli 9 e 10 Cost./GR.

Tra le altre cose, tale diritto prevede il divieto di fornire delle informazioni imprecise o fallaci che possono influenzare la libera formazione della volontà dell'elettore o addirittura trarlo in inganno. Il Costituente grigionese ha espressamente richiamato tale obbligo all'art 10 cpv. 2 Cost./GR dove si precisa che: *“I progetti in votazione devono essere semplici e comprensibili. Devono essere garantite una formazione e una manifestazione autentiche della volontà popolare”*. Detto divieto si estende a tutti gli atti preparatori della votazione (ad es. pubblicazione del testo dell'iniziativa, fase della raccolta delle firme, decisione di convalida della stessa, decisione di sottoporre l'iniziativa al voto popolare, materiale di voto distribuito, campagna di voto ecc.).

Il fatto che la denominazione dell'iniziativa non corrisponda palesemente come visto precedentemente all'effettivo contenuto del testo pone perlomeno due problemi:

- si dà in primo luogo un'informazione errata o comunque contraddittoria ai cittadini che può facilmente confondere o trarre in inganno diversi tra di loro. Molti potrebbero infatti essere spinti a credere in perfetta buona fede che conformemente alla denominazione dell'iniziativa il Gran Consiglio potrà successivamente adattare il testo dell'iniziativa in modo da prendere adeguatamente in considerazione altri interessi pubblici, e segnatamente quello della difesa e della promozione delle lingue minoritarie cantonali nell'insegnamento primario anche nella regione tedescofona e della mobilità degli allievi. Orbene, come visto, ciò non potrà essere il caso;
- approfittando anche solo indirettamente dell'ambiguità dell'iniziativa, gli iniziativaisti sono inoltre facilitati nella raccolta delle firme. Lo stesso improprio vantaggio esiste durante un'eventuale votazione popolare. Essi possono infatti mobilitare sia coloro che desiderano un cambiamento radicale dell'insegnamento delle lingue sia coloro che, pur favorevoli a un cambiamento della legislazione vigente, desiderano comunque lasciare un ampio margine di mediazione al Gran Consiglio al fine di garantire il rispetto del diritto superiore, un coordinamento scolastico intercantonale efficace come imposto

dagli art. 61a cpv. 1 e 62 cpv. 4 Cost. fed. e un'adeguata tutela degli interessi delle lingue cantonali minoritarie come richiesto tra l'altro dall'art. 3 Cost./GR.

Orbene, la confusione ingenerata dall'iniziativa in questione non è compatibile con il rispetto del diritto di voto dei cittadini.

Non si può neppure validamente sostenere che il pericolo d'errore sul contenuto dell'iniziativa possa essere sanato posteriormente, e segnatamente con la distribuzione da parte delle autorità cantonali del materiale di voto o durante la campagna che precede la votazione. E ciò per almeno due ragioni:

- in primo luogo, perché la violazione del diritto di voto ha già prodotto alcuni effetti irreparabili per l'esito dell'iniziativa durante la raccolta delle firme, avvantaggiando segnatamente indebitamente i promotori dell'iniziativa che hanno potuto approfittare delle firme anche di coloro che hanno creduto in buona fede alla correttezza della formulazione formale dell'iniziativa che era loro sottoposta ;
- in secondo luogo, perché si è in presenza di un errore che fa parte integrante della formulazione generale dell'iniziativa, e che non può più essere integralmente corretto. Anche un'eventuale informazione ufficiale data attraverso il materiale di voto o, ammesso che sia possibile¹¹, durante la campagna che precede la votazione, non potrà sanare pienamente gli effetti di tale errore, e ciò anche in considerazione delle limitate possibilità d'intervento concesse alle autorità nelle fasi che precedono il voto.

Per le stesse ragioni appena esposte per il diritto di voto, l'iniziativa in questione è difficilmente compatibile con la buona fede che è tutelata in quanto principio costituzionale dall'art. 5 cpv. 3 Cost. fed. e dall'art. 5 cpv. 3 Cost./GR e, in quanto diritto fondamentale, dall'art. 9 Cost. fed. L'obbligo di correttezza imposto allo Stato verso i propri cittadini impone d'evitare dei messaggi potenzialmente contraddittori che possono creare insicurezza presso i normali cittadini o indurli a commettere degli errori. Ciò vale in modo accresciuto nell'ambito dei diritti popolari dove, come nel caso concreto, il cittadino è chiamato a prendere delle decisioni estremamente importanti che toccano da vicino la vita quotidiana di un gran numero di persone su degli aspetti essenziali.

Ne discende un'esigenza accresciuta di disporre di una formulazione impeccabile almeno dal profilo formale dell'iniziativa sottoposta al voto.

2. Aspetti procedurali sul diritto di voto

Il problema del rispetto del diritto di voto dei cittadini si pone sia nelle fasi che precedono la messa in opera dell'iniziativa generica, e segnatamente in quella della pubblicazione, della raccolta delle firme e della validazione delle stesse, che in quelle successive, e in particolare al momento della verifica della ricevibilità dell'iniziativa.

¹¹ Sui limiti estremamente rigidi posti all'intervento delle autorità si veda tra i molti Grisel, op. cit., p. 121.

Va ricordato per scrupolo che la giurisprudenza in materia del diritto di voto prevede l'obbligo di contestare in giudizio il più rapidamente possibile gli atti che possono costituire una violazione del diritto di voto.

Il primo atto teoricamente attaccabile era la pubblicazione nel Foglio ufficiale del cantone del 10 maggio scorso del testo dell'iniziativa che attestava l'inizio del termine per la raccolta delle firme da parte della Cancelleria cantonale. Il termine ricorsuale utile per contestare tale atto è trascorso infruttuosamente.

Si tratta di vedere se altri atti possono fare l'oggetto di un eventuale ricorso. Tra questi si possono annoverare in particolare :

- l'atto di sottoporre a un cittadino il formulario per sottoscrivere l'iniziativa,
- la decisione di un comune di mettere a disposizione degli iniziativaisti degli spazi pubblici per la raccolta delle firme,
- la decisione di convalida delle firme da parte della Cancelleria dello Stato¹².

Non è possibile indicare con assoluta certezza se un eventuale ricorso contro uno degli atti appena citati sarebbe accolto, visto che:

- si potrebbe sostenere l'intempestività del ricorso considerato il fatto che il testo dell'iniziativa è noto sin al momento della sua pubblicazione nel Foglio ufficiale. A tale argomento si può comunque opporre il fatto che si è in presenza di una violazione ripetuta e continuata del diritto di voto, nel senso che ognuno degli atti successivi a detta pubblicazione provocano a loro volta una violazione di tale diritto¹³ ;
- d'altro lato, e inversamente, si potrebbe sostenere che il ricorso è prematuro, l'atto impugnabile essendo ad esempio solo la dichiarazione della riuscita dell'iniziativa o la decisione del Gran Consiglio d'indire la votazione popolare.

L'eventuale ricorso per violazione del diritto di voto va introdotto rispettando le consuete condizioni procedurali al Governo e successivamente al Tribunale amministrativo cantonale (art. 95ss LDPC). Nel peggiore dei casi, il ricorso sarà giudicato irricevibile o prematuro.

V. La compatibilità con il diritto superiore

1. Premessa

¹² Pur trattandosi di un'ipotesi piuttosto teorica, non si può neppure escludere che al limite, pure delle dichiarazioni pubbliche da parte di membri del comitato d'iniziativa nelle quali si afferma in modo perentorio che l'iniziativa potrà essere successivamente adattata dal Gran Consiglio in modo da tenere in considerazione i bisogni delle lingue minoritarie possano rappresentare un atto impugnabile. Ciò visto il ruolo particolare riconosciuto al comitato d'iniziativa nella messa in opera dei diritti popolari. Sulla possibilità del tutto eccezionale d'annullare un voto sulla base di dichiarazioni fallaci di privati cfr. Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8a ed., Zurigo 2012, p. 443 n. 1392.

¹³ Per altri dettagli cfr. Grisel, op. cit, p. 155ss.

L'art. 14 cpv. 1 cifra 2 Cost./GR prevede che “*Un’iniziativa è nulla in tutto o in parte se è in contrapposizione evidente al diritto di rango superiore*”.

Solo le iniziative in contrapposizione “*evidente*” (offensichtlich) con il diritto superiore devono essere dichiarate totalmente o parzialmente nulle.

La norma va compresa correttamente nel senso che:

- un’iniziativa non va dichiarata nulla se un’interpretazione conforme al diritto superiore è possibile. Ciò perlomeno nel caso in cui il risultato dell’interpretazione conforme è ancora compatibile con la volontà degli iniziativaisti;
- un’eventuale divergenza dottrinale su un aspetto dell’iniziativa va di regola interpretata a favore dell’ammissibilità dell’iniziativa;
- tuttavia, e inversamente, una giurisprudenza o un’ipotesi dottrinale isolate non bastano per giustificare la salvaguardia di un’iniziativa in contrasto con il diritto superiore secondo la giurisprudenza costante e la maggioranza delle opinioni dottrinali espresse.

Quello che più importa è di vedere se il testo dell’iniziativa proposto si presta, in caso di conflitto con il diritto superiore, a essere interpretato conformemente a tale diritto. Vale a dire se nella denegata ipotesi - visto quanto affermato sub III e IV - in cui le autorità dovessero procedere alla concretizzazione dell’iniziativa, queste ultime possano cercare d’adattare al diritto superiore il contenuto dell’iniziativa al fine di renderla compatibile con quest’ultimo.

Tale ipotesi va scartata.

Se è vero che il Tribunale federale obbliga le autorità chiamate a decidere sulla validità dell’iniziativa - o a procedere alla sua attuazione - a optare per l’interpretazione più favorevole agli iniziativaisti in modo da sanare eventuali violazioni del diritto superiore¹⁴, nel caso concreto la volontà degli iniziativaisti è espressa in modo così chiara che ciò non è possibile. Il testo proposto è formulato in termini tanto perentori, che una sua “correzione” per adattarlo al diritto superiore non può avvenire senza modificare sostanzialmente la volontà dei promotori. In particolare, modificare uno dei tre dettami contenuti nel testo dell’iniziativa (cfr. sub II) significherebbe snaturare la volontà chiaramente espressa dagli iniziativaisti.

In caso di conflitto con il diritto superiore, l’iniziativa dovrà quindi essere dichiarata nulla.

Dopo questa doverosa premessa, si procederà all’esame della compatibilità del testo dell’iniziativa con la Costituzione federale (2) e con la Costituzione cantonale grigionese (3).

2. La compatibilità con la Costituzione federale

¹⁴ Tra le molte DTF 125 I 227 c. 4a.

2.1 La violazione del principio della permeabilità del sistema educativo

Richiamando la regola dell'art. 3 Cost. fed., l'art. 62 cpv. 1 Cost. fed. stabilisce che la competenza generale nell'ambito dell'istruzione pubblica appartiene ai cantoni. Il canton Grigioni è quindi competente per regolamentare l'insegnamento elementare.

La ripartizione delle competenze fra i cantoni e la Confederazione va tuttavia letta anche alla luce della revisione della Costituzione federale del 21 maggio 2006. A seguito di tali modifiche, il sistema formativo svizzero ha infatti subito un'importante riforma che impone di adeguare i vari sistemi d'insegnamento alle mutate esigenze sociali e in particolare all'accresciuta mobilità della popolazione.

Tra i principali obiettivi di tale riforma figura quello di garantire la *permeabilità del sistema formativo nazionale* (art. 61a cpv. 1 Cost. fed.). Con questo principio di rango costituzionale viene formulata una disposizione d'indirizzo globale (*Oberbegriff*) sull'organizzazione del sistema formativo svizzero che vincola sia i cantoni che la Confederazione¹⁵.

L'importanza e l'applicabilità generale del principio della permeabilità del sistema normativo è corroborata anche dall'interpretazione sistematica, visto che lo stesso è posto all'inizio degli articoli consacrati dalla Costituzione federale alle questioni legate all'insegnamento. L'interpretazione storica permette di precisare ancor meglio il contenuto e il carattere generale della norma. Nel rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale che accompagnava la riforma, si afferma che: “i vari sistemi educativi della Svizzera devono essere per quanto possibile aperti”, e si precisa che: “questo obiettivo deve essere realizzato in seno alle diverse fasi della formazione e ai cicli di studio e anche tra loro, all'interno di ogni Cantone come pure da un Cantone all'altro (...)”, prima di dichiarare che: “questa permeabilità esige strutture aperte e un'organizzazione flessibile dei cicli di studio al fini di consentire e promuovere la mobilità di studenti, docenti e ricercatori”¹⁶.

L'obiettivo di garantire la permeabilità del sistema formativo nazionale impone ai cantoni e alla Confederazione l'obbligo d'adottare una legislazione sufficientemente flessibile che sia in grado di garantire agli allievi e agli studenti la possibilità di passare da un sistema formativo all'altro senza eccessive difficoltà.

Per conseguire tale scopo, la normativa deve garantire :

- un'adeguata *mobilità geografica* degli allievi e studenti facilitando il passaggio da un sistema scolastico all'altro. E ciò sia tra i diversi cantoni che ovviamente all'interno dello stesso cantone ;

¹⁵ Si veda anche Bernhard Ehrenzeller/Konrad Sahlfeld, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2 ed., Zurigo/San Gallo 2008, n. 5ss ad Art. 61a.

¹⁶ FF 2005 p. 4893ss, 4932. Tale rapporto (redatto in collaborazione con la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione) è particolarmente significativo perché è il documento sul quale si fondano sostanzialmente le nuove disposizioni costituzionali elaborate per dar seguito all'iniziativa parlamentare del 1997 del consigliere nazionale Hans Zbinden che è alla base di tale riforma.

- una sufficiente *mobilità interistituzionale* degli allievi e degli studenti, che consenta a questi ultimi di passare da un sistema scolastico a un altro senza eccessive difficoltà, ovvero di modificare il proprio percorso formativo nel corso degli anni (cosiddetto sistema delle passarelle);
- un'adeguata mobilità *in entrata e in uscita* fra i diversi sistemi formativi. D'un lato, la regolamentazione della formazione non deve erigere delle barriere eccessive per gli allievi e gli studenti che vengono da un altro sistema scolastico e, d'altro lato, ogni sistema scolastico deve consentire agli studenti di uscire dallo stesso per entrare in uno nuovo senza incontrare delle difficoltà insormontabili.

Orbene, la permeabilità dello spazio formativo svizzero dipende in misura importante – e il più delle volte anche in modo decisivo – dalla regolamentazione dell'insegnamento delle lingue. Vista la complessità dell'apprendimento delle lingue e l'importanza che è loro riconosciuta nel nostro sistema formativo, la mancata coordinazione dell'insegnamento delle stesse rischia infatti di pregiudicare o perlomeno di rendere eccessivamente difficile la possibilità di spostare il proprio domicilio all'interno del cantone, di passare da un cantone all'altro o da un ordine scolastico all'altro. Solo l'adozione di un sistema dell'insegnamento delle lingue in grado di garantire una sufficiente mobilità degli allievi e degli studenti è compatibile con il principio costituzionale sancito dall'art. 61a cpv. 1 Cost. fed.

L'iniziativa in parola non garantisce il rispetto del principio della permeabilità da parte del sistema formativo grigionese.

Il problema si pone a due livelli:

- *La riduzione della mobilità intra-cantonale.* È ovvio che anche nel sistema vigente esistono alcune differenze nel campo dell'insegnamento delle lingue tra le diverse regioni. Tali differenze sono fisiologiche e non del tutto eliminabili in un cantone trilingue. L'art. 30 della legge scolastica garantisce tuttavia un modello abbastanza omogeneo dell'insegnamento delle lingue stabilendo ad esempio la priorità dell'insegnamento di una lingua cantonale e l'inizio dell'insegnamento dell'inglese a partire dalla 5a classe elementare su tutto il territorio cantonale. Tale scelta riduce notevolmente le barriere poste alla mobilità degli allievi.

La doppia scelta fatta dagli iniziattivisti d'insegnare una sola lingua straniera e di differenziare di fatto le lingue insegnate a dipendenza delle regioni linguistiche, riduce invece impropriamente la possibilità di garantire una politica linguistica omogenea sull'insieme del territorio cantonale. È così, ad esempio, che degli allievi delle elementari provenienti dal Grigioni italiano che si trasferiscono nelle regioni tedescofone non avranno alcuna conoscenza dell'inglese. Ciò renderà estremamente difficile tale cambiamento di domicilio. Inversamente, l'introduzione dell'insegnamento del solo inglese come lingua straniera nelle regioni tedescofone – con conseguente abbandono dell'obbligo d'insegnare come prima lingua straniera una lingua del Cantone, e segnatamente l'italiano – riduce la mobilità degli allievi tedescofoni verso le valli del Grigioni italiano.

Se posta in prospettiva, la violazione del principio costituzionale stabilito dall'art. 61a Cost. fed. è ancora più grave. Infatti, gli effetti delle nuove barriere poste alla mobilità intra-cantonale non si esauriscono semplicemente alla fine della scuola elementare, ma si prolungheranno inevitabilmente anche per diversi anni negli ordini di scuola successivi. È infatti impensabile che ad esempio gli allievi italo-foni possano recuperare rapidamente il ritardo accumulato nell'insegnamento dell'inglese per rapporto ai loro coetanei delle regioni tedescofone. Ciò complicherà notevolmente il proseguimento della formazione nelle scuole secondarie nelle regioni tedescofone del cantone in caso di spostamento del domicilio, e più tardi nelle scuole superiori o professionali del cantone.

- *La riduzione della mobilità inter-cantonale.* L'introduzione della soluzione contenuta nell'iniziativa in parola limita in modo importante anche la mobilità degli allievi da e verso i Grigioni. Come si vedrà nel dettaglio nel capitolo seguente (cfr. infra sub V 2.2), la scelta d'insegnare una sola lingua straniera confligge in maniera evidente con gli obiettivi fissati dalla Conferenza dei direttori cantonali dell'istruzione pubblica dei 21 cantoni tedescofoni e bilingui che fanno l'oggetto del Lehrplan 21 che è attualmente in fase d'approvazione. Non far convergere l'insegnamento elementare e obbligatorio in generale verso tali obiettivi, significa entrare in conflitto con il principio della permeabilità stabilito dall'art. 61a Cost. fed. Infatti, se la maggioranza degli altri cantoni dovessero aderire a detti principi si verrebbe a creare automaticamente un'ampia area nella quale si applicherebbe la regola dell'insegnamento di due lingue straniere durante il periodo delle scuole elementari. Ciò che farebbe del sistema grigionese un caso particolare.

2.2 La violazione dell'obbligo d'armonizzare l'insegnamento e della fedeltà federale

a. L'obbligo di convergenza dei sistemi scolastici cantonali

Come visto, l'insegnamento obbligatorio è una competenza dei cantoni (art. 3 e 62 cpv. 1 Cost. fed.). Spetta quindi in primo luogo a loro armonizzare tale insegnamento al fine di concretizzare l'obiettivo di garantire la permeabilità di questo settore scolastico ai sensi dell'art. 61a cpv. 1 Cost. fed.

Il diritto federale pone tuttavia dei limiti all'autonomia dei cantoni. Se questi ultimi non riuscissero entro tempi ragionevoli a coordinare adeguatamente l'insegnamento, spetterà alla Confederazione intervenire per garantire la concretizzazione di tale obiettivo.

La riforma costituzionale del maggio 2006 ha infatti attribuito alla Confederazione una competenza sussidiaria per la realizzazione di uno spazio formativo svizzero integrato.

L'art. 62 cpv. 4 Cost. fed. prescrive che: *“Se gli sforzi di coordinamento non sfociano in un'armonizzazione nel settore scolastico per quanto concerne l'età d'inizio della scolarità e della scuola dell'obbligo, la durata e gli obiettivi delle fasi della formazione e il passaggio dall'una all'altra fase, nonché il riconoscimento dei diplomi, la Confederazione emana le norme necessarie”*.

La Costituzione federale non fissa in modo perentorio un termine entro il quale i cantoni devono aver concretizzato tale obiettivo d'armonizzazione. Tuttavia, vista l'importanza crescente del problema della mobilità delle famiglie e l'ampissima maggioranza con la quale la riforma succitata è stata adottata da popolo e cantoni¹⁷, il principio della buona fede impone alla Confederazione d'intervenire entro un termine ragionevolmente breve.

Al fine di rispettare gli obblighi derivanti dall' art. 62 cpv. 4 Cost. fed. in legame con l'art. 61a cpv. 1 Cost. fed., i cantoni si sono rapidamente attivati per armonizzare l'insegnamento obbligatorio. E ciò anche nell'ambito dell'insegnamento delle lingue.

Tra questi strumenti si devono citare in particolare :

- il Concordato intercantonale sull'armonizzazione dell'insegnamento dell'obbligo del 14 giugno 2007 (Concordato HarmoS). L'art. 4 del Concordato HarmoS definisce le principali regole sull'insegnamento delle lingue¹⁸. Il Canton Grigioni non ha formalmente aderito al Concordato HarmoS. Come in altri cantoni, il rifiuto popolare grigionese d'aderire a tale concordato va ricercato in primo luogo nella contestazione dell'art. 5 del Concordato HarmoS relativo all'estensione dell'obbligo prescolastico a partire dai 4 anni d'età, piuttosto che nella regolamentazione dell'insegnamento delle lingue. Il Canton Grigioni conosceva infatti già un sistema ampiamente compatibile con la soluzione proposta dall'art. 4 della Convenzione HarmoS e ha aderito ai lavori del Piano d'insegnamento 21;
- il Piano d'insegnamento 21 (Lehrplan21). Conformemente anche a quanto previsto dall'art. 8 § 1 del Concordato HarmoS, l'armonizzazione dei piani di studio avviene a livello di regioni linguistiche. Il Lehrplan 21 fissa gli obiettivi comuni dell'insegnamento obbligatorio nelle regioni tedescofone. Hanno aderito a tale iniziativa i 21 cantoni tedescofoni o che hanno sul loro territorio una forte componente tedescofona. Si tratta di un progetto aperto. Partecipano al Lehrplan 21 sia i cantoni che hanno aderito al Concordato HarmoS, sia i cantoni che hanno scelto di non aderirvi. Anche il Canton Grigioni partecipa attivamente a tale programma d'armonizzazione.

¹⁷ La riforma costituzionale del sistema formativo è stata accettata dall'85,6% dei votanti e da tutti i cantoni (cfr. FF 2006 p. 6391).

¹⁸ I due primi capoversi prevedono in particolare che: *“1. La prima lingua straniera è insegnata al più tardi a partire dal 5° anno di scuola e la seconda al più tardi a partire dal 7° anno, ritenuto che la durata dei gradi scolastici è conforme a quanto stabilito dall'art. 6. Una delle due lingue straniere è una lingua nazionale e il suo insegnamento comprende una dimensione culturale; l'altra è l'inglese. Le competenze previste per queste due lingue al termine della scuola obbligatoria sono equivalenti. Il Cantone dei Grigioni e del Ticino, nella misura in cui prevedono pure l'insegnamento obbligatorio di una terza lingua nazionale, possono derogare alla presente disposizione per quanto concerne gli anni di scolarità stabiliti per l'introduzione delle due lingue straniere. 2. Un'offerta appropriata d'insegnamento di una terza lingua nazionale è proposta durante la scuola obbligatoria”*.

b. Il Lehrplan 21: lo strumento d'armonizzazione intercantonale

Il Piano d'insegnamento 21 è il più grande e dettagliato progetto di convergenza dei programmi d'insegnamento scolastici cantonali mai intrapreso in Svizzera. Esso è il risultato di un'intensa e stretta collaborazione tra i servizi specializzati, gli insegnanti e i responsabili politici dei vari cantoni. I lavori si trovano in uno stadio molto avanzato. In modo molto sintetico, essi si possono così riassumere. Sin dal 2006, i direttori cantonali della pubblica educazione hanno iniziato a studiare i punti cardine per un piano d'insegnamento intercantonale in stretta collaborazione con i rappresentanti del corpo insegnante e degli specialisti dei vari settori d'insegnamento. Sulla base di un primo rapporto di base, nel 2009 si è proceduto ad un'ampia consultazione. I risultati della consultazione sono confluiti nel rapporto di base che è stato approvato dall'assemblea plenaria del 18 marzo 2010. Tale rapporto conteneva delle direttive vincolanti per l'elaborazione del progetto d'insegnamento. Nel novembre del 2010 sono iniziati i lavori per l'elaborazione di tale progetto. Nel 2012 il progetto è stato sottoposto ad una prima fase di consultazione presso le competenti istituzioni dei vari cantoni coinvolti. Il 25 giugno 2013, la Conferenza dei Direttori dell'educazione pubblica dei 21 cantoni interessati ha adottato un progetto finale che è stato inviato in consultazione finale. La versione definitiva del Lehrplan 21 sarà adottata entro l'autunno 2014.

Per sua stessa natura, l'iniziativa non produce degli effetti sospensivi sulle attività dello Stato. Le autorità grigionesi possono quindi proseguire i loro lavori nell'ambito del Piano d'insegnamento citato. Ciò vale evidentemente a fortiori per gli altri 20 cantoni che partecipano alle discussioni. Qualora i tempi per la fine dei lavori suindicati verranno come sembra rispettati, è praticamente certo che l'iniziativa dovrà essere trattata anche e soprattutto dopo l'adozione del Lehrplan 21. I tempi per espletare la procedura per la concretizzazione di un'iniziativa generica sono fissati dalla legge sui diritti politici. Senza entrare nel dettaglio, i tempi previsti dagli articoli 70 e 71 LDPC sono abbastanza lunghi. Se si sceglie la procedura più rapida (approvazione dell'iniziativa da parte del Gran Consiglio), il Governo avrà un anno di tempo per presentare il progetto di legge elaborato al Gran Consiglio. Dopo i dibattiti parlamentari, vi sarà la possibilità di lanciare un referendum e si dovrà poi adattare concretamente l'insegnamento. Anche secondo questo scenario ottimistico, il tempo minimo necessario per l'effettiva entrata in vigore della revisione non è inferiore ai tre anni dal momento della riuscita dell'iniziativa. L'iniziativa produrrà quindi i suoi effetti non prima dell'anno scolastico 2018/2019. I tempi saranno naturalmente molto più lunghi qualora il Gran Consiglio dovesse bocciare l'iniziativa o decidere di opporgli un controprogetto (art. 70 LDPC). In questo caso sarebbe necessario organizzare una prima votazione popolare. Ammesso che il popolo non bocci l'iniziativa, la procedura si dilaterrebbe ulteriormente. Ciò ancor di più se, come è probabile su un tema tanto delicato, dovessero essere inoltrati dei ricorsi, eventualmente fino al Tribunale federale.

Alla luce di queste considerazioni procedurali, non ci si può quindi esimere dal verificare se l'iniziativa popolare in parola è conforme al Lehrplan 21. L'analisi viene fatta sulla base della versione attuale del piano che, se non altro per quanto concerne le grandi linee dell'insegnamento delle lingue straniere, sarà probabilmente anche quella definitiva.

Va subito posto il problema della natura giuridica del Lehrplan 21. In generale, si può affermare che il Lehrplan 21 non è un concordato intercantonale che contiene delle norme giuridiche direttamente applicabili ai cantoni. Esso fissa piuttosto degli obiettivi d'insegnamento comuni al fine di garantire tra le altre cose un'adeguata mobilità degli allievi. Spetta pertanto ai singoli cantoni adottare le riforme necessarie del loro sistema scolastico al fine di renderlo compatibile con detti obiettivi.

Sarebbe tuttavia sbagliato pensare che il canton Grigioni possa ignorare completamente gli obiettivi d'armonizzazione fissati nel Piano scolastico succitato.

Tali obiettivi sono infatti la risposta dei cantoni tedescofoni e bilingui all'obbligo imposto dal diritto federale d'armonizzare l'insegnamento dell'obbligo (artt. 61a cpv. 1 e 62 cpv. 4 Cost. fed.).

Il piano coinvolge 21 cantoni, vale a dire la grande maggioranza del territorio e della popolazione svizzera. Se tutti questi cantoni o comunque la grande maggioranza tra di essi aderiranno a tali obiettivi si creerà un'unificazione senza precedenti del sistema formativo obbligatorio.

Un'iniziativa popolare cantonale che proponesse una soluzione contraria ad uno degli obiettivi essenziali stabiliti dal Lehrplan 21, impedirebbe o comunque ostacolerebbe in modo importante la mobilità degli allievi da e verso quel cantone. L'obbligo di far convergere i sistemi scolastici cantonali imposto dal diritto federale verrebbe quindi disatteso.

Per quanto concerne l'insegnamento delle lingue straniere, il programma Lehrplan 21 prevede perlomeno due regole diverse per rapporto a quanto previsto dall'iniziativa cantonale che è oggetto del nostro esame: l'obbligo d'insegnare 2 lingue straniere nei primi sei anni di scuola, e non una sola; l'obbligo d'insegnare anche una lingua nazionale accanto a quella inglese¹⁹.

Su questo punto l'iniziativa è in evidente conflitto con l'obbligo imposto ai cantoni dal diritto federale (ex art. 62 cpv. 4 Cost. fed. in unione con l'art. 61a cpv. 1 Cost. fed.) di far convergere entro tempi ragionevoli il loro sistema scolastico con quello degli altri cantoni. In caso d'accettazione dell'iniziativa, il canton Grigioni introdurrebbe infatti una limitazione importante alla mobilità degli allievi da e verso il suo territorio.

c. La fedeltà confederale

Per rapporto al Lehrplan 21, l'iniziativa pone anche un serio problema con il rispetto della fedeltà confederale.

In ossequio al principio della buona fede (art. 5 cpv. 3 Cost. fed.) e in particolare del principio della fedeltà confederale (art. 44 Cost. fed.) che né è il suo corollario, i cantoni sono tenuti ad utilizzare il tempo che è loro concesso dal diritto federale per sviluppare dei modelli d'insegnamento integrati in grado di garantire la mobilità degli allievi e per far convergere progressivamente il loro sistema scolastico verso tali modelli. Altrimenti detto, se è vero che i cantoni continuano a essere competenti nell'ambito dell'insegnamento obbligatorio, l'art. 62 cpv. 4 Cost. fed. vieta loro di agire in modo sordinato per rapporto agli altri cantoni, e segnatamente d'adottare dei

¹⁹ Cfr. Lehrplan 21 Rahmeninformationen zur Konsultation, Lucerna 25 giugno 2013, p. 10.

modelli d'insegnamento che possono mettere in pericolo o rendere più difficile l'obiettivo federale di garantire la permeabilità del sistema formativo svizzero.

Nella sua giurisprudenza, il Tribunale federale ha già affermato il carattere vincolante del principio della fedeltà confederale in un caso che presenta diverse similitudini con quello qui esaminato.

In una sentenza concernente un'iniziativa cantonale sciaffussana in ambito fiscale che proponeva una regolamentazione contraria agli scopi della legge federale sull'armonizzazione fiscale malgrado che quest'ultima imponesse ai cantoni di armonizzare entro 8 anni dall'entrata in vigore del diritto federale le leggi fiscali cantonali, il Tribunale federale ha sancito l'incostituzionalità di detta iniziativa. I giudici federali hanno precisato che i cantoni violano la fedeltà confederale quando intenzionalmente, durante il termine di 8 anni concesso loro per adeguarsi ai principi stabiliti dal diritto federale, adottano delle disposizioni che vanno chiaramente contro tali principi. E ciò tanto più se ci si trova nella fase conclusiva del periodo d'adeguamento concesso²⁰. Detto altrimenti, i cantoni restano sì competenti, ma l'uso della loro competenza è ormai canalizzato dal diritto federale.

A ben guardare, il caso appena citato non è molto diverso da quello sollevato dall'iniziativa popolare sulle lingue in questione, infatti:

- se è vero che in ambito della fiscalità diretta la Confederazione dispone di una competenza concorrente limitata ai principi e che i cantoni devono adeguarsi a tali principi, è però anche vero che l'art. 62 cpv. 4 Cost. fed. crea come visto una competenza sussidiaria della Confederazione che ha una portata per certi versi addirittura maggiore, visto che le autorità federali possono stabilire autonomamente gli obiettivi dell'insegnamento primario qualora i cantoni fallissero nel loro compito d'armonizzazione intercantonale ;
- se è vero che l'art. 72 cpv. 1 della legge federale sull'armonizzazione fiscale prescriveva un termine preciso di 8 anni per adeguare il diritto cantonale al diritto federale e che l'art. 62 cpv. 4 Cost. fed. non contempla espressamente un tale termine, è però anche vero che, come già indicato, la volontà chiaramente espressa da Popolo e cantoni al momento della votazione popolare indicano l'urgenza dell'armonizzazione dell'insegnamento obbligatorio. Urgenza che è d'altronde chiaramente provata anche dai notevoli sforzi messi in atto dai cantoni – ad esempio attraverso il Lehrplan 21 - per giungere entro tempi ragionevoli all'introduzione di un modello d'insegnamento integrato in modo da evitare l'intervento della Confederazione. Oebene, sono già trascorsi più di 7 anni dalla revisione costituzionale del maggio 2006. Il rispetto della volontà popolare, impone di ritenere che ci si trova nella fase finale del periodo che la Confederazione può ragionevolmente concedere ai cantoni prima di dover intervenire con delle misure sostitutive.

Si deve quindi concludere che l'introduzione di una sola lingua straniera obbligatoria durante la scuola elementare e la rinuncia a insegnare una lingua nazionale nelle regioni tedescofone del Cantone dei Grigioni sono in conflitto con gli obiettivi d'armonizzare previsti dal Lehrplan 21 che si trova in uno stadio avanzato

²⁰ DTF 124 I 101 c. 4.

d'elaborazione. Non convergere verso tali obiettivi pone dei problemi con gli obblighi sgorganti dall'art. 62 cpv. 4 Cost. fed. e con il rispetto del principio della fedeltà confederale.

2.3 La violazione della parità di trattamento

L'art. 8 Cost. fed. vieta l'adozione di norme che direttamente o indirettamente creano delle disparità di trattamento tra i cittadini. Solo l'esistenza di un criterio oggettivo e pertinente può giustificare una tale disparità di trattamento. Di più, una disparità di trattamento fondata su uno dei criteri enunciati dall'art. 8 cpv. 2 Cost. fed. può giustificarsi solo in casi eccezionali ("triftige Gründe")²¹. Tra questi criteri si annovera anche l'appartenenza a una comunità linguistica.

Orbene, il criterio discriminante su cui si fonda l'iniziativa in parola per distinguere l'obbligo di seguire l'insegnamento delle diverse lingue straniere è l'appartenenza degli allievi all'una o all'altra comunità linguistica. Se è vero, che l'insegnamento delle lingue straniere dipende logicamente dalla lingua materna dell'allievo, il sistema d'insegnamento delle lingue non deve tuttavia condurre anche solo indirettamente a una disparità di trattamento delle persone appartenenti ad alcune comunità linguistiche, soprattutto se minoritarie. Va anche ricordato che nei Grigioni tale divieto è, se possibile, ulteriormente rafforzato dall'art. 3 cpv. 2 Cost./GR che obbliga il Cantone e i comuni a sostenere e a prendere "*i provvedimenti necessari per la salvaguardia e l'incentivazione delle lingue romancia e italiana*" (cfr. anche infra sub V 3).

Il fatto che i bisogni specifici degli allievi appartenenti a queste comunità devono essere adeguatamente tutelati è un obbligo che deriva anche dal diritto internazionale, e in particolare dall'art. 4 della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa²². Oltre a vietare al primo paragrafo ogni disparità di trattamento contro la minoranza italoфона e romancia, il secondo paragrafo dell'articolo citato precisa che "*Le Parti si impegnano a adottare, se del caso, misure adeguate in vista di promuovere in tutti i settori della vita economica, politica e culturale, una uguaglianza piena effettiva tra le persone appartenenti ad una minoranza nazionale e quelle appartenenti alla maggioranza*", per far ciò "*esse tengono debitamente conto, a questo proposito delle specifiche condizioni delle persone appartenenti a minoranze nazionali*". Pur non contenendo delle disposizioni direttamente applicabili, il Tribunale federale ha ribadito anche di recente in modo chiaro l'importanza di questa Convenzione per la difesa delle minoranze riconosciute dal diritto svizzero²³.

La scuola è uno dei luoghi privilegiati della parità di trattamento. Esiste quindi un preciso obbligo di garantire l'esistenza di un sistema scolastico che garantisca anche agli allievi appartenenti ad una minoranza culturale un'identica possibilità di sviluppare le proprie potenzialità in modo da non dover subire delle difficoltà maggiori per rapporto ai loro coetanei nel momento di proseguire la loro formazione o di entrare nella vita lavorativa.

²¹ Cfr. ad esempio Helen Keller, in : Biaggini/Gächter/Kiener, Staatsrecht, Zurigo/San Gallo 2011, § 38 n. 41.

²² RS 0. 441.1

²³ DTF 138 V 205. C. 5.2.

Come visto, l'iniziativa introduce l'obbligo d'insegnare una sola lingua straniera al posto delle due attuali. Se tale scelta può eventualmente apparire neutra in un cantone monolingue dove si parla una lingua nazionale maggioritaria, essa pone invece dei seri problemi in un cantone trilingue come il Grigioni dove esistono due lingue nazionali minoritarie. La rigidità di tale modello riduce inevitabilmente le possibili combinazioni e modulazioni dell'insegnamento delle lingue straniere. Tale riduzione non tiene in adeguata considerazione gli specifici bisogni delle minoranze linguistiche e di alcune regioni periferiche del cantone, e penalizza gli allievi appartenenti alle minoranze linguistiche per rapporto ai loro omologhi tedescofoni. Infatti:

- precludere l'insegnamento precoce dell'inglese come è invece consentito agli allievi tedescofoni limita la possibilità degli allievi italo-foni di acquisire rapidamente delle competenze in questa lingua fondamentale. Tale imposizione renderà più complicato il loro percorso formativo obbligandoli a concentrare l'apprendimento delle lingue straniere su un numero minore di anni scolastici. Ciò avrà come conseguenza o di aumentare il carico d'ore d'insegnamento, o di costringere gli allievi a rinunciare all'apprendimento di una lingua, eventualmente di una lingua facoltativa.

Tale imposizione non tiene in alcuna considerazione un fatto oggettivo e incontrovertibile, vale a dire che gli allievi appartenenti a una minoranza linguistica devono sviluppare un portafoglio di competenze linguistiche maggiori per rapporto ai loro colleghi tedescofoni, visto che per proseguire i loro studi e per esercitare la loro professione molti saranno obbligati ad abbandonare la loro regione linguistica²⁴. Ciò che avviene molto meno spesso per i tedescofoni.

Nel caso dell'adozione dell'iniziativa popolare qui esaminata ci si troverebbe quindi nella curiosa situazione che agli allievi appartenenti alla maggioranza linguistica tedescofona che possiedono quindi già la principale lingua nazionale del paese, sarà anche garantita la possibilità d'apprendere precocemente la lingua internazionale più importante, l'inglese. I loro coetanei italo-foni invece, già sfavoriti dal fatto di non essere di madrelingua tedesca in un cantone e in una nazione prevalentemente tedescofona, saranno obbligati a rinunciare all'apprendimento precoce dell'inglese. Ciò che li svantaggia doppiamente.

La parità di trattamento ha una duplice portata: essa impone di trattare situazioni uguali in modo uguale, ma anche di trattare in modo diverso situazioni diverse²⁵. L'introduzione di un modello tanto rigido come quello imposto dall'iniziativa equipara arbitrariamente situazioni di partenza molto diverse tra loro. Il rispetto effettivo della parità di trattamento richiede d'adottare un sistema d'insegnamento delle lingue straniere più flessibile, che sia in grado soprattutto in un cantone trilingue come il Grigioni di tenere in giusta considerazione i bisogni delle minoranze linguistiche. Ridurre in modo generalizzato l'insegnamento delle lingue a una sola lingua straniera senza preoccuparsi dell'impatto negativo di tale scelta sugli allievi appartenenti alle minoranze linguistiche è contrario alla parità di trattamento.

²⁴ E saranno comunque costretti a utilizzare molto più spesso dei tedescofoni delle altre lingue straniere anche se continueranno a risiedere in una regione italo-fona visto che dovranno spesso ricorrere a dei servizi che si trovano al di fuori della stessa.

²⁵ Tra i molti, Häfelin/Haller/Keller, op. cit., p. 236 n. 752.

- L'assenza di flessibilità del sistema proposto dall'iniziativa in parola penalizza in maniera importante gli allievi che vivono in alcune realtà periferiche del cantone. È così ad esempio che oltre a dover subire la diversità di trattamento succitata, gli allievi del Moesano si troveranno confrontati con delle difficoltà specifiche dovute alla vicinanza geografica con un sistema scolastico che dà la priorità all'insegnamento precoce del francese a partire dal terzo anno scolastico. L'impossibilità di avere un modello dell'insegnamento delle lingue più flessibile quale quello che prevede l'insegnamento obbligatorio di due lingue straniere alle elementari, rischia d'impedire a tali allievi di acquisire delle conoscenze adeguate in detta lingua o comunque di complicare il recupero di tale deficit negli anni successivi visto che dovranno già apprendere l'inglese. L'insegnamento precoce del tedesco e dell'inglese alle elementari come avviene attualmente consente invece, se necessario, di recuperare più agevolmente le lacune in francese. Visto il grande numero di studenti e di apprendisti che proseguono la loro formazione in Ticino, il rispetto della parità di trattamento degli allievi di questa regione impone di trovare delle soluzioni più flessibili che quella proposta dall'iniziativa in parola.

Il canton Grigioni è l'unico cantone trilingue della Svizzera, di cui due sono minoritarie. Queste peculiarità non possono essere ignorate quando si fissano le regole sull'insegnamento delle lingue. Esse devono al contrario essere le basi oggettive sulle quali costruire tale regolamentazione. Si rischia altrimenti d'ignorare o di sottovalutare i bisogni specifici di ogni comunità linguistica e di creare in tal modo delle disparità di trattamento. Orbene, ridurre l'insegnamento alle elementari a una sola lingua straniera può eventualmente essere assorbito senza eccessivi problemi nelle regioni tedescofone del cantone²⁶. Tale riduzione pone invece dei seri problemi ai membri delle minoranze linguistiche, e agli italofoeni in particolare. Il bisogno di sviluppare un portafoglio di competenze linguistiche perlomeno uguale ai loro omologhi tedescofoni non è sufficientemente tutelato.

Si potrebbe anche sostenere, per concludere, che l'effettivo rispetto della parità di trattamento tra gli allievi in un cantone trilingue come il Grigioni, impone necessariamente di prevedere l'insegnamento obbligatorio di due lingue straniere perlomeno nelle regioni dove vivono le comunità minoritarie. Nell'attuale contesto formativo e lavorativo, senza la garanzia di ottenere un insegnamento approfondito delle principali lingue nazionali e internazionali, i membri delle comunità minoritarie rischiano infatti di avere molte più difficoltà degli altri.

3. La compatibilità con la Costituzione grigionese

La nuova costituzione grigionese ha rafforzato il trilinguismo del cantone e la protezione e la promozione delle lingue minoritarie. Per riprendere quanto scritto da Auer, *“Es scheint kaum möglich, zum Schutz der sprachlichen Minderheiten verfassungsrechtlich weiter zu gehen, als die neue Bündner Verfassung”*²⁷.

²⁶ Riservato naturalmente l'obbligo di rispettare gli obblighi sgorganti dagli articoli 61a cpv. 1 e 62 cpv. 4 Cost. fed.

²⁷ Andreas Auer, Kommentar KV/GR, Coira 2006, Rechtsvergleichende Einordnung, n. 53.

Il Preambolo della costituzione precisa il dovere “ *di promuovere il trilinguismo e la varietà culturale e di conservarli quale parte del patrimonio storico* ”²⁸. Dai lavori preparatori della costituzione emerge chiaramente che l’obiettivo del Costituente non è semplicemente quello di rendere omaggio a un’eredità storica, ma di riconoscere che il trilinguismo e la promozione della diversità culturale e linguistica del cantone sono dei valori estremamente attuali che devono accompagnare l’azione delle autorità²⁹. Seppur privo di carattere normativo in senso stretto, il preambolo della Costituzione grigionese dà quindi un indirizzo chiaro e generale all’attività dei vari organi dello Stato.

L’art. 3 cpv. 1 Cost./GR concretizza e precisa tale postulato stabilendo che: “*Il tedesco, il romancio e l’italiano sono le lingue cantonali e ufficiali equivalenti dei Grigioni*”. Il capoverso 2 dello stesso articolo va oltre imponendo dei precisi obblighi all’ente pubblico, e stabilendo che: “*Il Cantone e i comuni sostengono e prendono i provvedimenti necessari per la salvaguardia e l’incentivazione delle lingue romancia e italiana. Essi promuovono la comprensione e gli scambi fra le comunità linguistiche*”.

La Costituzione grigionese eleva quindi a interesse pubblico primordiale la difesa e la promozione del trilinguismo, delle minoranze linguistiche e degli scambi tra le diverse comunità culturali del cantone. Questi interessi pubblici di rango costituzionale devono essere alla base di ogni attività pubblica, e quindi anche della legge scolastica. È infatti ovvio che la difesa e la promozione del trilinguismo, delle lingue minoritarie e degli scambi tra le diverse comunità linguistiche del cantone passa anche, e forse soprattutto, attraverso l’adozione di un sistema dell’insegnamento delle lingue attento alle peculiarità dei Grigioni. La legge non può in nessun modo prescindere dagli obblighi appena citati.

L’iniziativa in parola non rispetta tali obblighi costituzionali. Essa disattende segnatamente:

- *l’obbligo di tutelare il trilinguismo del Cantone e la parità, o quanto meno l’equivalenza, tra le lingue cantonali* (art. 3 cpv. 1 Cost./GR). L’effettivo rispetto di tale interesse non permette di fissare a piacimento l’obbligo dell’insegnamento delle lingue. Esso impone di dare la preferenza o comunque perlomeno di riconoscere una sufficiente dignità all’insegnamento delle lingue cantonali per rapporto ad altri idiomi. L’avvicinamento precoce alla lingua e alla cultura del vicino è un elemento centrale del diritto costituzionale grigionese. Tale obbligo è correttamente rispettato dall’iniziativa per le regioni italofone e romance del cantone, dove s’impone l’insegnamento del tedesco come prima lingua straniera. Esso è invece disatteso per la parte tedescofona del cantone, dove si dà la precedenza all’insegnamento dell’inglese. Un’interpretazione corretta del trilinguismo impone di dare la priorità all’insegnamento di una lingua cantonale anche in questa parte del cantone, come fa d’altronde correttamente la vigente legge scolastica cantonale. Tuttavia, anche qualora si volesse dare un’interpretazione minimalista al carattere trilingue del cantone, tale nozione esige comunque perlomeno di non svantaggiare le lingue cantonali per rapporto ad altri idiomi. Se è vero che la costituzione grigionese non impone formalmente d’insegnare come prima

²⁸ Anche l’art. 90 Cost. /GR riafferma l’importanza del trilinguismo per l’identità culturale del Cantone prevedendo che “*Il Cantone e i comuni promuovono l’attività artistica, culturale e scientifica nonché lo scambio culturale, tenendo in considerazione la molteplicità linguistica e le caratteristiche regionali*”.

²⁹ Per altri dettagli cfr. Christian Rathgeb, Kommentar KV/GR, Coira 2006, Prämbel, n. 32 e 33.

lingua seconda una lingua del cantone, la libertà di scelta del legislatore è limitata dall'obbligo di riconoscere nel trilinguismo un importante interesse pubblico. Ciò impone perlomeno di trovare delle soluzioni che consentono di non svantaggiare eccessivamente le lingue cantonali per rapporto all'inglese. Una possibile soluzione potrebbe ad esempio essere d'iniziare l'insegnamento dell'inglese e della lingua cantonale in parallelo, o di ritardare l'insegnamento della lingua cantonale di un solo anno per rapporto all'inglese.

Orbene, imponendo l'insegnamento obbligatorio del solo inglese nella scuola elementare l'iniziativa cantonale non rispetta né l'interpretazione più rigida della nozione di trilinguismo (l'iniziativa declassa la lingua cantonale a seconda lingua straniera), né quella più liberale (la scelta d'imporre l'insegnamento di una sola lingua rende impraticabili delle soluzioni di compromesso come quelle testè citate che potrebbero, forse, essere ancora rispettose della pari dignità delle lingue cantonali);

- *l'obbligo di salvaguardare e incentivare le lingue romancia e italiana* (art. 3 cpv. 2 prima frase Cost./GR). Il Costituente grigionese ha voluto sottolineare come l'effettiva salvaguardia del trilinguismo impone di prendere anche delle misure positive per sostenere le lingue minoritarie. Senza queste misure, la situazione di questi idiomi, già molto problematica, si indebolirebbe ulteriormente. È ovvio che la promozione delle lingue minoritarie per essere efficace non può limitarsi alla loro difesa entro i confini delle loro zone di diffusione tradizionale come previsto segnatamente dall'art. 3 cpv. 3 Cost./GR e dalla legge cantonale sulle lingue. L'insegnamento delle lingue minoritarie anche nelle regioni tedescofone è un tassello indispensabile nella strategia di tutela di questi idiomi. Solo se la maggioranza dei cittadini del cantone potrà sviluppare delle adeguate competenze linguistiche in italiano e in romancio, si potrà concretizzare l'obiettivo d'interesse pubblico perseguito dalla costituzione cantonale di dare una certa solidità e vitalità al trilinguismo del cantone. È chiaro che tale obiettivo non potrà mai essere raggiunto senza un impegno particolare da parte della maggioranza tedescofona, che passa anche attraverso un avvicinamento precoce alla lingua e quindi alla cultura della minoranza. Con la decisione di declassare anche simbolicamente l'insegnamento dell'italiano nelle regioni tedescofone, l'iniziativa propone una scelta di disimpegno verso le lingue minoritarie che è incompatibile con l'obbligo previsto dalla costituzione cantonale d'incentivare l'apprendimento di tali idiomi ;
- *l'obbligo di favorire lo scambio tra le diverse comunità linguistiche del cantone* (art. 3 cpv. 2 seconda frase Cost./GR). Anche questo obiettivo costituzionale rischia di essere messo in pericolo o comunque di non essere perseguito con la sufficiente intensità, qualora si decidesse come propone l'iniziativa di declassare l'insegnamento delle lingue minoritarie nella regione tedescofona. Per essere efficace, il richiamo allo scambio e all'apertura verso l'altro non può essere unidirezionale.

Oltre ai problemi d'incompatibilità con il contenuto dell'art. 3 Cost/GR appena segnalati, l'iniziativa in parola entra in contraddizione anche con degli obiettivi d'interesse pubblico parzialmente analoghi tutelati dalla Costituzione federale. Obiettivi che integrano e rafforzano quanto previsto dal diritto costituzionale grigionese. Va in particolare ricordato in questo contesto che la Confederazione si

preoccupa di sostenere gli sforzi del canton Grigioni nell'ambito linguistico, riconoscendo così chiaramente che la difesa e la promozione del trilinguismo del Cantone e delle sue minoranze linguistiche perseguono anche un importante interesse pubblico federale. In particolare:

- L'art. 70 cpv. 3 Cost. fed. prevede che *“La Confederazione e i cantoni promuovono la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche”*. Anche su questa base, il canton Grigioni è tenuto nei suoi ambiti di competenza, e quindi in particolare nel settore scolastico, a prendere le misure necessarie per concretizzare tale obiettivo. Parte della dottrina sostiene correttamente che da tale norma influenza direttamente anche la scelta delle lingue straniere da insegnare. Secondo Nay, l'articolo in questione *“hat auch [...] eine besondere Bedeutung wenn es darum geht zu entscheiden, welche sprachlichen Regelungen und welche damit verbundenden Einschränkungen der Sprachenfreiheit im öffentlichen Interesse liegen und welchen Interessen beim anzustrebenden Ausgleich welches Gewicht zukommt”*³⁰. In un cantone trilingue come il Grigioni non si può quindi definire l'insegnamento delle lingue facendo astrazione dell'obbligo di promuovere le lingue cantonali.
- L'art. 70 cpv. 4 e 5 Cost. fed. prescrivono rispettivamente che *“La Confederazione sostiene i cantoni plurilingue nell'adempimento dei loro compiti speciali”*, e che *“La Confederazione sostiene i provvedimenti dei Cantoni dei Grigioni e del Ticino volti a conservare e promuovere le lingue romancia e italiana”*.

Va perlomeno ricordato che anche a partire da queste disposizioni, il canton Grigioni ottiene un sostegno finanziario da parte della Confederazione, e segnatamente sulla base degli articoli 21 e 22 della legge federale sulle lingue³¹. In ossequio al principio della buona fede e in particolare della fedeltà confederale (art. 44 Cost. fed.), i Grigioni hanno quindi un obbligo accresciuto di promuovere il trilinguismo e la protezione e la tutela delle lingue minoritarie. Politiche o scelte legislative in contraddizione con tali obiettivi confliggono con il diritto superiore e possono perlomeno giustificare una diminuzione del sostegno federale.

Riassumendo, l'iniziativa in parola crea una disparità di trattamento evidente nei rispettivi obblighi d'apprendere precocemente una lingua cantonale tra le regioni tedescofone e le altre regioni linguistiche del cantone. Tale scelta non è conforme all'obbligo di promuovere il trilinguismo previsto dalla costituzione cantonale che si applica a tutto il territorio cantonale. Relegando in modo netto e indifferenziato l'insegnamento delle lingue minoritarie nelle regioni tedescofone dietro quello della lingua inglese, l'iniziativa ignora inoltre gli obiettivi d'interesse pubblico stabiliti dalla costituzione cantonale e rafforzati da quella federale di favorire gli scambi tra le diverse comunità linguistiche e di sostenere le lingue minoritarie.

VI. Conclusioni

³⁰ Giuseppe Nay, *Verfassungsrechtlichen Vorgaben bündlerischen Sprachenpolitik*, ZGRG 3/1999, p. 70ss, 73. Tesi ripresa e condivisa da Marco Borghi/Adriano Previtali, *L'insegnamento in romancio e della lingua romancia nelle regioni di diffusione tradizionale di tale idioma*, ZGRG 3/2003 p. 101ss, 115.

³¹ RS 441.1

1. Dal profilo formale, l'iniziativa in parola pone dei problemi per rapporto al principio dell'unità della forma. Un'iniziativa generica deve per definizione lasciare all'autorità chiamata a concretizzarne gli obiettivi, il Gran Consiglio, un margine di manovra relativamente importante. La precisione del testo dell'iniziativa limita eccessivamente la libertà del Gran Consiglio, libertà che è di fatto quasi annullata sugli aspetti più importanti della regolamentazione dell'insegnamento delle lingue (**cf. sub II e III**).

*(Excursus: Sempre dal profilo formale, e pur dovendo tenere distinto questo tema dalle questioni di ricevibilità dell'iniziativa, va ricordato che anche il diritto di voto dei cittadini garantito dall'art. 34 Cost. fed. e dall'art. 9 e 10 Cost. /GR potrebbe eventualmente essere violato. La discrepanza tra la denominazione formale dell'iniziativa (iniziativa generica) e il suo reale contenuto materiale (estrema densità normativa), può trarre in inganno o comunque disorientare i cittadini per rapporto all'effettiva possibilità delle autorità d'esecuzione di contemperare il contenuto dell'iniziativa con altri interessi pubblici e privati. Per le stesse ragioni, anche il principio della buona fede (art. 5 cpv. 3 Cost. fed. e art. 5 cpv. 3 Cost./GR) rischia di essere violato (**cf. sub IV**)).*

2. Dal profilo del rispetto del diritto superiore, l'iniziativa in parola pone dei problemi per rapporto :

- 2.1 al nuovo dettato costituzionale federale previsto dall'art. 61a Cost. fed. che impone ai cantoni d'incrementare la permeabilità dei sistemi formativi cantonali. Essa introduce infatti delle nuove barriere alla mobilità intra- e intercantonale degli allievi (**cf. sub V 2.1**) ;

- 2.2 all'obbligo fatto ai cantoni d'armonizzare gli obiettivi d'insegnamento in modo da creare uno spazio formativo permeabile che faciliti la mobilità degli allievi (artt. 61a cpv. 1 e 62 cpv. 4 Cost. fed.). Un'iniziativa che si oppone chiaramente all'obbligo imposto dal diritto federale d'integrare tra loro i sistemi d'insegnamento dei diversi cantoni viola anche il principio della fedeltà confederale. In particolare, l'obbligo d'insegnare una sola lingua straniera nelle scuole elementari previsto dall'iniziativa confliggerebbe in maniera evidente con quanto previsto dal Lehrplan 21 che è in avanzata fase d'elaborazione, e che prevede l'obbligo d'insegnare due lingue. Tale scelta allontanerebbe invece di far convergere il sistema scolastico grigionese da quello praticato nella maggioranza degli altri cantoni (**cf. sub V 2.2**) ;

- 2.3 al rispetto del principio della parità di trattamento dell'art. 8 Cost. fed. Essa non tiene in alcuna considerazione i bisogni specifici delle minoranze linguistiche cantonali, e penalizza in particolare la minoranza italoфона. L'introduzione dell'obbligo di apprendere una sola lingua straniera in un cantone trilingue riduce la possibilità di modulare l'insegnamento delle lingue secondo i bisogni delle diverse comunità linguistiche. In particolare, riduce la possibilità per la minoranza italoфона di acquisire le necessarie competenze linguistiche per proseguire la propria formazione e la propria attività professionale, ovvero obbliga gli allievi di questa minoranza a concentrare l'apprendimento delle lingue straniere nei solo tre anni di scuola secondaria. Tale sistema pone inoltre dei problemi specifici in regioni periferiche come il Moesano dove la maggior parte degli allievi si orienta verso il Ticino dove vige l'insegnamento precoce del francese (**cf. sub V 2.3**) ;

- 2.4 agli obblighi derivanti dall'art. 3 della Costituzione grigionese. In particolare viola l'obbligo di promuovere il trilinguismo del cantone e non rispetta l'obiettivo

costituzionale di promuovere la comprensione e gli scambi tra le diverse comunità linguistiche cantonali e di tutelare le minoranze linguistiche (obblighi questi ultimi derivanti peraltro anche dall'art. 70 cpv. 3 à 5 Cost. fed.) (**cf. sub V 3**).

3. In definitiva si deve quindi affermare che l'iniziativa in questione confligge con diverse regole formali e materiali di diritto superiore. Vista l'estrema precisione del testo dell'iniziativa (cfr. sub II), un suo adattamento ai diversi precetti violati attraverso l'interpretazione conforme non è possibile senza stravolgere la volontà chiaramente espressa dagli iniziativaisti. Pertanto, l'iniziativa "Solo una lingua straniera nelle scuole elementari" è **irricevibile e va dichiarata nulla**.

Prof. Dr. Adriano Previtali