Urteilskopf

138 I 123

10. Estratto della sentenza della II Corte di diritto pubblico nella causa A.A. e B.A. contro Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport e Consiglio di Stato del Cantone Ticino (ricorso in materia di diritto pubblico) 2C_449/2011 del 26 aprile 2012

Regeste (de):
Art. 18 und 70 BV; Sprachenfreiheit; Territorialitätsprinzip; Ausnahme von der Pflicht, die Grundschule an einem privaten Institut in italienischer Sprache zu absolvieren.

Die Rechtsprechung führt auch die Befugnis der Kantone, für Privatschulen den Unterricht in der Amtssprache obligatorisch zu erklären, auf das Territorialitätsprinzip zurück. Die Möglichkeit der Kantone, unter Einschränkung der Sprachenfreiheit in diesem Sinne zu legiferieren, beruht auf dem Prinzip der Einheit des Sprachgebiets als ein Teilgehalt des Territorialprinzips (E. 5-7).

Die Normen des Tessiner Schulgesetzes, die den Gebrauch der italienischen Sprache in den öffentlichen und, unter gewissen Bedingungen, auch in den privaten Schulen als obligatorisch erklären, stellen zugleich eine Massnahme zur Erhaltung der Identität der italienischsprachigen Schweiz dar. An diesen Normen besteht daher ein erhebliches öffentliches Interesse (E. 8.1-8.3).

Die Beschwerdeführer - die für sich offenbar ein selbständiges Recht auf Gebrauch einer beliebigen anderen Sprache in Anspruch nehmen - stellen dem erwähnten öffentlichen Interesse keine privaten Interessen gegenüber, welche die vom Tessiner Gesetzgeber im Schulbereich getroffenen Massnahmen als nachrangig erscheinen lassen (E. 8.4 und 8.5).

Regeste (fr):
Art. 18 et 70 Cst.; liberté de la langue; principe de la territorialité; dérogation à l'obligation de fréquenter, dans un établissement privé, l'école primaire en langue italienne.

La jurisprudence rattache également au principe de la territorialité la faculté des cantons de rendre obligatoire l'enseignement dans la langue officielle au sein des écoles privées. La possibilité pour les cantons de légiférer dans ce sens, dans les limites posées par la liberté de la langue, découle du principe de la promotion de l'homogénéité linguistique en tant que composante du principe de la territorialité (consid. 5-7).

Les normes de la loi tessinoise sur l'école, qui réglementent l'usage de la langue officielle en matière scolaire, en le rendant obligatoire pour l'enseignement à l'école publique et, à certaines conditions, au sein des écoles privées, constituent en même temps une mesure de sauvegarde de l'identité de la Suisse italophone. Ces normes sont partant justifiées par un intérêt public intense (consid. 8.1-8.3).

Les recourants - qui semblent se prévaloir d'un droit autonome à pouvoir employer une langue différente de l'italien - n'opposent à l'intérêt public mentionné aucun intérêt privé propre à reléguer au second plan les mesures que le législateur tessinois a adoptées en matière scolaire (consid. 8.4 et 8.5).

Regesto (it):
Art. 18 e 70 Cost.; libertà di lingua; principio della territorialità; deroga all'obbligo di frequentare, in un istituto privato, la scuola elementare in lingua italiana.

La giurisprudenza riconduce al principio della territorialità anche la facoltà dei Cantoni d'imporre l'insegnamento nella lingua ufficiale nelle scuole private. La possibilità di legiferare in tal senso da parte dei Cantoni, a limita-

zione della libertà di lingua, dev'essere individuata nella componente del principio di territorialità che promuove l'omogeneità linguistica (consid. 5-7).

Le norme della legge ticinese della scuola, che regolano l'uso della lingua ufficiale nel campo scolastico rendendolo obbligatorio per l'insegnamento nella scuola pubblica e, a certe condizioni, in quelle private, sono nel contempo una misura di salvaguardia dell'italianità. Queste norme sono pertanto sorrette da un interesse pubblico intenso (consid. 8.1-8.3).

I ricorrenti - che sembrano prevalersi del diritto in sé di usare una lingua diversa dall'italiano - non contrappongono all'interesse pubblico indicato nessun interesse privato tale da mettere in secondo piano le misure predisposte in ambito scolastico dal legislatore ticinese (consid. 8.4 e 8.5).

Sachverhalt ab Seite 124

BGE 138 I 123 S. 124

A. Il 19 maggio 2010 i coniugi A., cittadini svizzeri e italiani residenti nel Cantone Ticino, hanno chiesto di autorizzare la loro figlia a frequentare la 1a classe elementare nella sezione di lingua inglese presso una scuola privata con sede in Ticino, in deroga a quanto stabilito dall'ordinamento scolastico ticinese. La domanda è stata respinta prima dal Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport, poi dal Consiglio di Stato e, infine, dal Tribunale cantonale amministrativo.

B. I coniugi A., in rappresentanza della figlia, sono insorti davanti al Tribunale federale con ricorso in materia di diritto pubblico del 27 maggio 2011. Prevalendosi della violazione della libertà di lingua (art. 18 Cost.), hanno chiesto che la sentenza cantonale fosse riformata e che la figlia fosse autorizzata a frequentare la menzionata scuola in lingua inglese durante il periodo dell'obbligo scolastico. Il Tribunale federale ha respinto il ricorso.
(riassunto)

BGE 138 I 123 S. 125

Erwägungen

Dai considerandi:

2. La materia litigiosa è retta dalla legge ticinese della scuola del 1°febbraio 1990 (RL 5.1.1.1) e dal relativo regolamento del Consiglio di Stato del 19 maggio 1992 (RL 5.1.1.1.1). L'art. 1 cpv. 3 della legge della scuola stabilisce che nelle scuole pubbliche l'insegnamento è impartito in lingua italiana. L'art. 80 ha il tenore seguente: 1. L'insegnamento privato è libero nei limiti della Costituzione federale. 2. Agli allievi in età d'obbligo scolastico l'insegnamento dev'essere impartito in lingua italiana; deroghe possono essere concesse eccezionalmente dal Consiglio di Stato per sopperire ai bisogni di famiglie residenti temporaneamente nel Cantone; la lingua italiana deve essere comunque insegnata. In esecuzione della competenza attribuitagli dall'art.

8 della legge della scuola, il Consiglio di Stato ha adottato il citato regolamento del 19 maggio 1992. Il testo dell'art. 73 è questo: 1. La deroga prevista dall'art. 80 cpv. 2 della legge della scuola è concessa dal Dipartimento solo nel caso di famiglie che risiedono temporaneamente e per un massimo di sei anni nel Cantone. 2. Durante tale periodo agli allievi in età d'obbligo scolastico l'insegnamento deve essere impartito, almeno nella misura di 1/5 dell'orario settimanale, in lingua italiana. 3. Dopo i sei anni la famiglia deve iscrivere i propri figli in età d'obbligo scolastico in una scuola pubblica o privata in cui l'insegnamento sia impartito interamente in lingua italiana. 4. (...)
(...)

5. La controversia riguarda la competenza concessa ai Cantoni d'istituire un ordinamento giuridico che assicuri l'uso della lingua ufficiale sul proprio territorio e limiti di conseguenza la libertà di lingua. La sentenza impugnata espone correttamente le basi legali.

5.1 L'art. 18 Cost. istituisce la libertà di lingua, garantendo al cittadino, tra l'altro, l'uso della lingua di sua scelta, sia essa quella materna o no (DTF 122 I 236 consid. 2b pag. 328). La libertà di lingua, come tutti i diritti fondamentali, non è assoluta; può essere limitata, prim'ancora che alle condizioni generali dell'art. 36 Cost., in forza dell'art. 70 cpv. 2 Cost., che impone ai Cantoni il rispetto della

composizione linguistica tradizionale delle regioni e delle minoranze linguistiche autoctone. Questa norma codifica in sostanza il principio della territorialità della lingua, che ha due componenti. D'un canto, il principio di territorialità vuole che ogni Cantone, Distretto o Comune abbia la sua lingua tradizionale e la possa conservare nonostante l'immigrazione di persone di lingua straniera. Esso permette perciò ai Cantoni di adottare sul proprio territorio i provvedimenti atti a preservare l'omogeneità e i limiti tradizionali delle regioni linguistiche; tali misure, che possono limitare il diritto del cittadino di usare la propria lingua materna, devono rispettare il principio di proporzionalità. D'altro canto, il principio di territorialità si propone di assicurare, in armonia con la libertà di lingua, la coesistenza pacifica delle lingue nazionali e la protezione delle lingue di minoranza (DTF 136 I 149 consid. 4.1 e 4.2 pag. 152 seg.; DTF 122 I 236 consid. 2b e c pag. 238 seg. e riferimenti).

5.2 I Cantoni sono competenti per definire la lingua ufficiale (art. 70 cpv. 2 prima frase Cost.) e per regolarne l'uso sul proprio territorio, nel rispetto del diritto costituzionale federale. Nei rapporti con l'autorità la libertà di lingua è perciò limitata anche dal principio della lingua ufficiale (DTF 136 I 149 consid. 4.3 e 5 pag. 153 seg. e riferimenti). L'insegnamento nelle scuole pubbliche appartiene al campo di queste relazioni. La giurisprudenza riconduce tuttavia al principio della territorialità anche la facoltà dei Cantoni d'imporre l'insegnamento nella lingua ufficiale nelle scuole private. Il fondamento di tale limitazione della libertà di lingua non è da ricercare tanto nella volontà di promuovere un insegnamento attuabile e di contenerne i costi, com'è il caso per la scuola pubblica, né di tutelare le lingue minoritarie minacciate, quanto piuttosto nell'esigenza di preservare la pace e l'omogeneità linguistica e quindi di favorire la coesione sociale (DTF 122 I 236 consid. 2d e e pag. 239 segg.; DTF 91 I 480 consid. 2 e 3b pag. 486 segg.).

6. Nel Cantone Ticino, l'art. 1 cpv. 1 Cost./TI (RS 131.229) stabilisce che la lingua ufficiale è l'italiano. La legge della scuola ne regola l'uso nel campo scolastico rendendolo obbligatorio per l'insegnamento nella scuola pubblica (art. 1 cpv. 3) e, a certe condizioni, in quelle private (art. 80 cpv. 2). Come detto, il Tribunale federale ha riconosciuto tali facoltà ai Cantoni, individuandone il fondamento nella componente del principio di territorialità, ancorato nell'art. 70

cpv. 2 Cost., che promuove l'omogeneità linguistica. La norma costituzionale - per riprendere un'espressione usata dai ricorrenti - non obbliga le persone a integrarsi nella comunità in cui vivono ma, quanto meno, a seguire l'insegnamento dell'obbligo nella lingua ufficiale di tale comunità, se il legislatore cantonale lo vuole. La censura secondo la quale la Corte cantonale avrebbe attribuito all'art. 70 cpv. 2 Cost. una portata superiore a quanto concesso finora dalla giurisprudenza è pertanto infondata.

7. I ricorrenti obiettano che la giurisprudenza è criticata dalla dottrina e non è più attuale, essendo stata "principalmente la conseguenza della massiccia immigrazione (allora soprattutto di italiani) che il nostro Paese ha conosciuto negli anni '60, ciò che aveva posto in modo molto importante la necessità di garantire una corretta integrazione degli stranieri". Le sentenze che hanno avuto per oggetto la libertà di lingua nell'insegnamento sono relativamente poche e riguardano più che altro i rapporti tra le lingue nazionali. Abbondano invece i pareri dottrinali, a volte effettivamente molto critici verso la giurisprudenza. Essi non sono tuttavia così unanimi come espongono i ricorrenti. In breve, tra coloro che hanno valutato anche l'influenza delle lingue d'immigrazione, non solo i rapporti tra le lingue nazionali, v'è d'un canto chi mette in dubbio la necessità di promuovere l'assimilazione nelle relazioni tra privati, arrivando quindi a negare l'esistenza di un interesse pubblico a sostegno delle minoranze linguistiche nell'insegnamento privato (CHARLES-ALBERT MORAND, Liberté de la langue et principe de territorialité. Variations sur un thème encore méconnu, ZSR 112/1993 I pag. 11 segg., in particolare 23-24); e chi dissente dall'applicazione rigida del principio di territorialità o s'interroga sull'opportunità di contrapporre tale principio alla libertà di lingua (MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4a ed. 2008, pag. 292 segg., in particolare 296 segg.; MARCO BORGHI, La liberté de la langue et ses limites, in: Verfassungsrecht der Schweiz, Thürer/Aubert/Müller [ed.],2001, pag. 607 segg., in particolare 613- 615; GIORGIO MALINVERNI, in: Commentaire de la Constitution fédérale, Aubert e altri [ed.], 1995, n. 23 segg. ad art. 116 vCost.). Dall'altro v'è chi condivide invece la preoccupazione che il moltiplicarsi di scuole private di lingue straniere possa ostacolare l'assimilazione e giustificare perciò in forza del principio di territorialità misure atte a proteggere una comunità linguistica indigena dalle conseguenze

negative dell'immigrazione esterna o interna (AUGUSTIN MACHERET, Le droit des langues, in: La nouvelle constitution fribourgoise, Revue fribourgeoise de jurisprudence [RFJ], numero speciale 2005, pag. 101 segg., in particolare 112 segg.).

8. La particolarità del caso in esame, per rispetto alle fattispecie considerate finora dalla giurisprudenza, sta nel fatto ch'esso non è originato da una situazione conflittuale in un territorio bilingue né dall'uso di una lingua nazionale diversa da quella ufficiale. I ricorrenti ritengono che la loro bambina debba poter seguire l'insegnamento elementare in una lingua straniera, l'inglese, in un Cantone in cui la lingua ufficiale è solo l'italiano. Dal momento che, come si dirà, essi non rivendicano l'appartenenza a una minoranza linguistica nazionale o straniera, e neppure un'identità culturale specifica, le considerazioni in parte controverse sulla necessità o l'opportunità di assimilare le minoranze straniere per il tramite della lingua e sull'efficacia dei provvedimenti che i Cantoni possono adottare in tale senso passano in secondo piano. La soluzione va invece cercata nel raffronto tra l'interesse pubblico del Cantone Ticino alla scolarizzazione in lingua italiana e quello privato dei ricorrenti.

8.1 L'italiano, in Svizzera, non è una lingua in pericolo d'estinzione. È però assai minoritaria: lo parla come

lingua principale solo il 6,46 % della popolazione residente. La lingua italiana, in Ticino, è tuttavia minacciata da un forte inforestierimento: basti pensare che il 16,9 % della popolazione residente nel Cantone usa un'altra lingua principale. Circa la metà (49,33 %) dei residenti di lingua straniera è germanofona. Riferita al totale della popolazione ticinese, la percentuale dei residenti che usa il tedesco come lingua principale è dell'8,3 % (fonte dei dati: Ufficio federale di statistica, censimento della popolazione 2000). Il Tribunale cantonale amministrativo ha rilevato con ragione che il legislatore federale, consapevole di questa situazione, ha predisposto degli aiuti finanziari specifici a salvaguardia e promozione della lingua e della cultura italiane, in esecuzione del mandato costituzionale conferitogli dagli art. 4, 18 e 70 Cost. (art. 22 della legge federale sulle lingue del 5 ottobre 2007 e art. 22 segg. della relativa ordinanza [RS 441.1, risp. 441.11]).

8.2 La necessità di proteggere la lingua italiana sul territorio svizzero dal diffondersi del tedesco è stata percepita, a livello federale, fin dalla prima metà del secolo scorso, allorquando un progetto

costituzionale, poi abbandonato, prevedeva una sorta di statuto speciale per il Ticino, vietando in particolare la creazione di scuole di lingua tedesca (BARBARA WILSON, La liberté de la langue des minorités dans l'enseignement, 1999, pag. 382). La legislazione ticinese attuale sulla scuola recepisce quelle preoccupazioni. Ha fondamento nell'art. 1 Cost./TI, che fa del Cantone Ticino una "repubblica democratica di cultura e lingua italiane" e ancora quindi alla Costituzione il principio di territorialità della lingua. Gli art. 80 della legge della scuola e 73 del regolamento perseguono perciò due obiettivi: oltre a promuovere l'integrazione delle persone di lingua materna diversa da quella ufficiale, l'imposizione dell'insegnamento in italiano nella scuola dell'obbligo è una misura di salvaguardia dell'italianità, uno strumento di difesa da contrapporre al grande numero di residenti di lingua straniera, in particolare di germanofoni (WILSON, op. cit., pag. 385-387).

8.3 Nel contesto demografico suddetto, le norme scolastiche ticinesi sono pertanto sorrette da un interesse pubblico intenso, anche se in parte diverso da quello individuato dal Tribunale cantonale amministrativo. La scuola dell'obbligo è indubbiamente un vettore importante dell'identità culturale e linguistica di un territorio (a tal riguardo, cfr. peraltro anche la già citata DTF 91 I 480 consid. 2 pag. 486 segg.).

8.4 I ricorrenti affermano di avere la nazionalità italiana e svizzera e di essere di lingua madre italiana e inglese. Precisano di conoscere perfettamente l'italiano e spiegano che la figlia "in considerazione delle relazioni sociali proprie e della sua famiglia e delle possibilità di un trasferimento all'estero, ha la necessità di padroneggiare la lingua inglese"; lingua che è d'altronde "sempre più importante e fondamentale nel contesto internazionale globale", come attesterebbe anche il ruolo attribuitole nel concordato HarmoS.
I ricorrenti, quindi, non rivendicano un'identità culturale specifica diversa da quella italiana, né spiegano in altro modo le origini del loro bilinguismo, in particolare dell'uso dell'inglese in famiglia. Sui motivi per i quali hanno deciso che la loro bambina debba essere istruita in questa lingua le loro argomentazioni sono generiche; alludono infatti, ma senza indicazioni concrete, alle relazioni sociali della famiglia e all'ipotesi di un trasferimento all'estero, oltre che all'importanza dell'inglese nella comunicazione internazionale. I ricorrenti sembrano in definitiva prevalersi del diritto in sé di usare

una lingua diversa dall'italiano; considerano infatti che la loro decisione concernente la scolarizzazione della figlia proceda da una "precisa e libera scelta che non può essere sindacata dal Tribunale cantonale amministrativo".

8.5 La motivazione surriferita, che sta alla base della scelta dei ricorrenti di privilegiare l'inglese nell'educazione della figlia, non attesta l'esistenza di interessi privati tali da mettere in secondo piano le misure predisposte dal legislatore ticinese nell'ambito scolastico a difesa della lingua italiana. Se ne deve concludere che, nelle circostanze del caso specifico, l'interesse pubblico teso alla difesa dell'italianità prevale su quello privato dei ricorrenti. L'italianità nel Cantone Ticino non è messa in pericolo dai residenti che parlano inglese ma, posta la necessità di contenere l'inforestierimento linguistico del quale s'è detto, la lingua ufficiale del territorio va protetta nei confronti di tutti gli idiomi stranieri. Sarebbe del resto discutibile, sotto il profilo della parità di trattamento, permettere l'insegnamento scolastico obbligatorio in talune lingue e non in altre, a seconda dell'importanza numerica dei residenti che le parlano.