

TI_GERICHTE 52.2015.158 vom 16. Juli 2015

TI Tribunale d'appello, 2015-07-16, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2015.158

FR: TI_GERICHTE 52.2015.158 du 16 juillet 2015

IT: TI_GERICHTE 52.2015.158 del 16 luglio 2015

Regeste

Ammissione alla scuola elementare - concordato HarmoS

Erwägungen

E. 1

LSc) è dunque ricevibile in ordine.

E. 1.2

Il giudizio può essere emanato sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAmM). La fattispecie emerge in modo sufficientemente chiaro dalle comparse scritte e dai documenti prodotti dalle parti. 2. 2.1. I ricorrenti sostengono che HarmoS definirebbe unicamente l'età in cui il bambino debba essere scolarizzato e non il momento preciso del passaggio tra scuola d'infanzia e scuola elementare, che dovrebbe invece dipendere in maniera decisiva dallo sviluppo del bambino. Conformemente ai principi di flessibilità e individualizzazione sanciti da HarmoS ed ancorati in particolare negli art. 5 cpv. 2 e 6 cpv. 5, il percorso di ogni allievo dovrebbe essere adattato individualmente a seconda del suo sviluppo. A mente loro, la decisione impugnata violerebbe HarmoS e andrebbe constatata l'idoneità del figlio ad accedere alla scuola elementare. 2.2. HarmoS ha lo scopo di armonizzare la scuola dell'obbligo nei cantoni che vi hanno aderito, accordando gli obiettivi dell'insegnamento e le strutture scolastiche e sviluppando e garantendo la qualità e la permeabilità del sistema scolastico mediante strumenti comuni di pilotaggio (art. 1 HarmoS). L'art. 5 cpv. 1 HarmoS prescrive che le allieve e gli allievi iniziano la scuola con il compimento dei 4 anni, ponendo quale giorno di riferimento il 31 luglio. Nel corso dei primi anni di scuola (insegnamento prescolastico ed elementare), soggiunge il cpv. 2, il bambino impara gradualmente le premesse per la socializzazione e si familiarizza con il lavoro scolastico, completando e consolidando in particolare le basi linguistiche fondamentali; il tempo necessario al bambino per superare questi primi anni di scuola dipende dal suo sviluppo intellettuale e dalla sua maturità affettiva, se necessario lo si sostiene con delle misure specifiche. L'art. 6 HarmoS prevede che il grado elementare, scuola dell'infanzia compresa, dura otto anni (cpv. 1). Il grado secondario I, soggiunge il cpv. 2, segue il grado elementare e dura, di regola, tre anni. Il cpv. 3 della norma prevede che nel Cantone Ticino la distribuzione degli anni di scuola tra il grado elementare e il grado secondario I può variare di un anno rispetto a quanto previsto dai capoversi 1 e 2. L'art. 6 cpv. 5 HarmoS prescrive inoltre che il tempo necessario per frequentare i diversi gradi della scuola dipende, in ogni singolo caso, dallo sviluppo individuale dell'allieva o dell'allievo. Giusta l'art. 12 HarmoS, i cantoni s'impegnano a stabilire le caratteristiche strutturali della scuola obbligatoria come definite al capitolo III, di cui gli art. 5 e 6 fanno parte, al più tardi entro sei anni dall'entrata in vigore dell'accordo. 2.3. Il diritto intercantonale prevale su quello cantonale soltanto nella misura in cui le disposizioni

intercantionali in questione sono sufficientemente precise (self-executing) per essere applicate direttamente. Quando invece gli accordi tra cantoni non sono self-executing, il diritto cantonale resta applicabile anche se contrario alle norme concordatarie (STF 2C_66/2011 del 1° settembre 2011, consid. 2.1.4; Peter Hänni , Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen, in: Daniel Thürer, Jean-François Aubert, Jörg Paul Müller [editori], Verfassungsrecht der Schweiz, Zurigo 2001, n. 11 e 37; Ulrich Häfelin / Walter Haller / Helen Keller , Schweizerisches Bundesstaatsrecht , 8a ed., Zurigo 2012, n. 1302). Il Tribunale federale ha già avuto modo di precisare che HarmoS non fonda diritti e obblighi di diretta applicazione all'indirizzo di cittadini e autorità. Esso non ha carattere self-executing , bensì necessita dell'adozione di regole di diritto cantonale. Ciò comporta per i cantoni concordatari l'obbligo di legiferare nell'ambito previsto dalla convenzione, mantenendo un certo potere di apprezzamento (STF 1C_392/2009 del 1° dicembre 2009 consid. 3.2; Häfelin / Haller / Keller , op. cit., n. 1285 e seg.). Si deve quindi concludere che i ricorrenti non possono invocare a vantaggio di RI 3 gli art. 5 cpv. 2 e 6 cpv. 5 HarmoS, che non sono sufficientemente precisi per essere direttamente applicabili, per dedurre il diritto, a mente loro garantito da tali disposizioni, di accedere o di accertare la sua idoneità ad accedere alla prima elementare.

3.3.1. Secondo l'art. 4 cpv. 2 LSc, in vigore sino al 30 giugno 2015, la scuola elementare e la scuola media erano definite scuole obbligatorie. Assieme, le due scuole formavano un unico sistema di scolarizzazione obbligatoria, al quale erano assoggettate tutte le persone residenti nel Cantone, dai sei ai quindici anni (art. 6 cpv. 1 LSc). All'obbligo di frequentare la scuola elementare soggiacevano tutti i bambini che all'inizio dell'anno scolastico avevano compiuto sei anni o li avrebbero compiuti entro il 31 dicembre (art. 6 cpv. 2 LSc). Per la scuola media la legge non poneva alcuna età minima, poiché questa componente del sistema di scolarizzazione obbligatoria costituiva il prolungamento normale del percorso di formazione, al quale gli allievi pervenivano dopo aver frequentato per almeno cinque anni la scuola elementare.

3.2. L'età di sei anni, a partire dalla quale la legge faceva decorrere l'obbligo di scolarizzazione, costituiva allo stesso tempo il limite implicito del diritto di accedere alla scuola elementare. Solo i bambini che avevano compiuto i sei anni entro il 31 dicembre potevano far valere il diritto di essere ammessi alla scuola elementare. Nessuna disposizione di legge prevedeva eccezioni a favore dei bambini nati dopo il 31 dicembre. I bambini nati dopo questa data dovevano frequentare l'anno scolastico che sarebbe iniziato nel mese di settembre successivo.

3.3. La scuola dell'infanzia, che accoglieva i bambini dai 3 ai 6 anni di età, era invece facoltativa (art. 14 legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare del 7 febbraio 1996; LSISE; RL 5.1.5.1). Pur essendo disciplinata assieme alla scuola elementare, la scuola dell'infanzia non faceva parte del sistema di scolarizzazione obbligatoria. A questa scuola, in origine, erano ammessi i bambini che avevano compiuto il terzo anno di età o l'avrebbero compiuto entro il 31 dicembre (art. 18 cpv. 1 LSISE, cfr. BU 1996, 127). In previsione degli adeguamenti indotti da HarmoS, con emendamento del 7 novembre 2011, entrato in vigore il 1° luglio 2012, l'art. 18 cpv. 1 LSISE è stato modificato, subordinando l'ammissione alla scuola dell'infanzia al compimento del terzo anno di età entro il 31 luglio (BU 2011, 653), fatta salva la possibilità di ammettere, in via di deroga e su richiesta motivata dell'autorità parentale, i bambini che compiono i tre anni entro il 30 settembre. Data limite, che a titolo transitorio è stata fissata al 30 novembre per l'anno scolastico 2012/2013, rispettivamente al 31 ottobre per l'anno scolastico 2013/2014.

4. 4.1. Il 1° luglio 2015 sono entrate in vigore le modifiche di legge adottate nel 2011 per adeguare l'ordinamento scolastico del Canton Ticino alle esigenze di HarmoS, che ha esteso

da nove a undici anni l'obbligo scolastico, aggiungendo al sistema previgente gli ultimi due anni della scuola dell'infanzia. L'art. 6 LSc ha in particolare anticipato l'inizio dell'obbligo scolastico dai sei ai quattro anni di età (cpv. 1), imponendo l'iscrizione alla scuola dell'infanzia a tutti i bambini che all'inizio dell'anno scolastico (settembre) hanno compiuto i quattro anni entro il 31 luglio precedente (cpv. 2), riservato il diritto, sancito dall'art. 18 cpv. 1 LSISE di iscriverli già a partire dal terzo anno a titolo facoltativo. Con l'integrazione degli ultimi due anni di scuola dell'infanzia, il sistema scolastico obbligatorio del Canton Ticino è ora formato da tre componenti della durata di due, cinque, rispettivamente quattro anni.

4.2. Mentre l'ordinamento in vigore sino al 30 giugno 2015 assoggettava all'obbligo di scolarizzazione tutti i bambini che all'inizio dell'anno scolastico avevano compiuto il sesto anno di età o lo avrebbero compiuto entro il 31 dicembre, le nuove disposizioni hanno fissato la data limite al 31 luglio, già prescritta dall'art. 18 cpv. 1 LSISE, entrato in vigore il 1° luglio 2012 in vista degli adeguamenti che si sarebbero resi necessari in seguito all'adesione del Cantone ad HarmoS. L'obbligo di scolarizzazione non è più fissato in relazione alla scuola elementare e ad un'età minima di sei anni, ma è ora stabilito in funzione di un'età minima di quattro anni e degli ultimi due anni della scuola dell'infanzia, dichiarati obbligatori dall'art. 4 cpv. 2 LSc. Come già era il caso della scuola media nel precedente sistema, la legge non fissa alcuna età minima per l'accesso alla scuola elementare, poiché questa componente del sistema di scolarizzazione obbligatoria costituisce il prolungamento normale del percorso di formazione, al quale gli allievi pervengono dopo aver frequentato per almeno due anni la scuola dell'infanzia.

4.3. Anche il nuovo ordinamento regola soltanto l'obbligo di scolarizzazione. Nella misura in cui sussiste l'obbligo, il diritto di frequentare la scuola è evidentemente dato per scontato. Al di là dell'obbligo, il diritto del bambino di anticipare la scolarizzazione non è a priori escluso, ma è ammesso soltanto nei limiti ristretti stabiliti dagli art. 6 cpv. 3 LSc e 18 cpv. 1 della LSISE. L'art. 6 cpv. 3 LSc permette di iscrivere alla scuola dell'infanzia anche i bambini che compiono i quattro anni entro il 30 settembre, ossia i bambini nati nei mesi di agosto e settembre di quattro anni prima. L'art. 18 cpv. 1 LSISE ammette invece alla scuola dell'infanzia i bambini che hanno compiuto soltanto tre anni per assolvere un primo anno, di carattere facoltativo, prima degli ultimi due anni, che l'art. 4 cpv. 2 LSc dichiara obbligatori. All'infuori di queste due ipotesi, nessun diritto di anticipare la scolarizzazione può essere dedotto dalla legge a favore dei bambini non ancora soggetti all'obbligo di frequentazione.

5. 5.1. RI 3, nato il 18 dicembre 2009, ha iniziato a frequentare la scuola dell'infanzia a partire dall'anno scolastico 2013/2014, quando aveva compiuto tre anni, ma non ancora quattro. Quest'anno ha concluso il secondo anno di frequentazione facoltativa. Il 7 ottobre 2014, i suoi genitori hanno chiesto la sua ammissione alla scuola elementare a partire dall'anno scolastico 2015/2016. Con la decisione 7 novembre 2014, qui in esame, il DECS ha respinto la domanda in applicazione delle norme di legge adottate già nel 2011, ma che sarebbero entrate in vigore soltanto il 1° luglio seguente. Il Consiglio di Stato ha confermato il provvedimento. Dopo aver ritenuto che il nuovo diritto fosse già applicabile alle richieste inerenti l'anno scolastico 2015/2016, il Governo ha in sostanza affermato che RI 3 sarebbe tenuto ad assolvere tre anni di scuola dell'infanzia, poiché secondo l'art. 6 del concordato HarmoS la durata del primo grado di scolarizzazione è di otto anni, dei quali cinque di scuola elementare.

5.2. Per principio, le leggi diventano applicabili soltanto dopo la loro entrata in vigore. L'effetto anticipato positivo non è ammesso. Non può dunque essere avallata la tesi del Consiglio di Stato secondo cui il nuovo diritto, non ancora entrato in vigore, poteva essere applicato in quanto volto a regolare l'obbligo di frequenza a partire

dall'anno scolastico 2015/2016, con il quale RI 3 chiedeva di essere ammesso in prima elementare. In mancanza di una norma che ne permetta l'applicazione anticipata, l'autorità scolastica e quella di ricorso avrebbero dovuto sospendere le proprie decisioni fintanto che le modifiche di legge non fossero entrate in vigore. Considerato tuttavia che nel frattempo il nuovo diritto è diventato applicabile, si può prescindere da un loro annullamento per questo motivo.

5.3. Secondo i ricorrenti, il rifiuto di ammettere RI 3 alla scuola elementare sarebbe contrario al diritto cantonale, che non porrebbe alcun limite temporale rispetto al passaggio dalla scuola dell'infanzia alla scuola elementare. Inoltre, la frequentazione della scuola dell'infanzia diventerà obbligatoria soltanto il 1° luglio 2015 con la modifica della LSc. L'aver frequentato gli ultimi due anni di scuola dell'infanzia non dovrebbe pertanto essere un criterio determinante per fissare l'età di accesso alla scuola elementare per l'anno scolastico a venire. In ogni caso, RI 3 avrebbe già frequentato due anni di scuola dell'infanzia e dovrebbe essere ammesso in prima elementare, in quanto sufficientemente maturo, sveglio, motivato e ricettivo. La mancata ammissione alla scuola elementare sarebbe pregiudizievole per il bambino. Nel contesto locale, la data di riferimento al 31 dicembre sarebbe stata considerata per generazioni l'età idonea per il passaggio tra scuola d'infanzia e scuola elementare. Tale termine dovrebbe pertanto essere mantenuto come riferimento anche nell'ambito dell'interpretazione della nuova normativa. Chiedendo al DECS di essere ammesso in prima elementare a partire dall'anno scolastico 2015/2016, RI 3 ha in sostanza sollecitato l'autorità a dispensarlo dall'applicazione del nuovo diritto, che sarebbe entrato in vigore il 1° luglio 2015, in modo da poter beneficiare ulteriormente dell'ordinamento scolastico previgente.

5.4. A prescindere dalla sua prematurità, il provvedimento dipartimentale censurato non viola il diritto. Nessuna disposizione del nuovo diritto permette invero di concedere una deroga ai bambini nati nel mese di dicembre del 2009 per accedere alla scuola elementare. Soltanto i bambini nati nei mesi di agosto e settembre del 2009 possono esservi ammessi su richiesta dell'autorità parentale. Né il nuovo diritto contempla norme volte a prorogare l'applicazione del vecchio diritto a titolo transitorio a favore dei bambini che al momento della sua entrata in vigore avevano frequentato per due anni la scuola dell'infanzia a titolo facoltativo. Nella misura in cui aveva per oggetto l'obbligo scolastico, la modifica del precedente ordinamento, indotta dall'adesione del Canton Ticino ad HarmoS, era destinata soltanto ad anticipare di due anni l'inizio dell'obbligo scolastico, riducendo nel contempo di cinque mesi (dal 31 dicembre al 31 luglio) la data di nascita fissata quale limite dell'inizio dell'obbligo. Gli ulteriori aspetti dell'obbligo sono rimasti immutati. In quest'ottica, il nuovo ordinamento si è limitato a rendere obbligatori gli ultimi due anni di scuola dell'infanzia, imponendone la frequentazione ai bambini che compiono i quattro anni entro il 31 luglio. Non ha modificato né la durata della scuola elementare (5 anni), né quella della scuola media (4 anni), né la fine dell'obbligo (15 anni). Aspetti, questi, che permettono di ritenere invariata anche l'età di 6 anni implicitamente considerata determinante per iniziare la scuola elementare, come già nel vecchio ordinamento era considerata tale quella di 11 anni implicitamente prevista per iniziare la scuola media. L'intento del legislatore cantonale sotteso agli emendamenti adottati per adeguare il sistema scolastico ad HarmoS non era certamente quello di concedere la possibilità di anticipare l'inizio della scuola elementare ai bambini che avessero assolto due anni di scuola dell'infanzia, perché avevano iniziato a frequentarla prima di compiere quattro anni. Il fatto di aver frequentato la scuola dell'infanzia per due anni (2013/2014; 2014/2015), pur non essendovi obbligato dal vecchio ordinamento, non conferisce a RI 3 il diritto di accedere alla scuola elementare prima di aver raggiunto l'età

minima di 6 anni compiuti entro il 31 luglio, implicitamente considerata determinante dalla legge. Né tale diritto può essergli riconosciuto a dipendenza del fatto che il secondo dei due anni di scuola dell'infanzia sarebbe stato considerato obbligatorio secondo il nuovo ordinamento.

5.5. Parimenti non può essere accreditata la tesi dei ricorrenti di far dipendere il diritto di accedere alla scuola elementare dal grado di maturità intellettuale raggiunto dal loro bambino. Il grado di maturità intellettuale del singolo bambino è un fattore che permette di posticipare, ma non di anticipare l'obbligo scolastico (art. 6 cpv. 4 LSc). I ricorrenti non fanno d'altronde valere che RI 3 sia talmente precoce dal profilo intellettuale da poter saltare una classe in applicazione delle direttive ottobre 2010 del DECS (cfr. <http://www4.ti.ch/decs/ds/cerdd/scuoladecs/sspsm/documentazione/documenti-psicopedagogici>) emanate a favore degli allievi ad alto potenziale cognitivo.

5.6. Il diritto ad anticipare di un anno l'entrata alla prima elementare non può nemmeno essere dedotto dall'art. 58 cpv. 1 LSc, che conferisce agli allievi il diritto di ricevere un insegnamento conforme alle finalità della scuola e alle loro caratteristiche individuali nel rispetto della loro personalità e della loro libertà di coscienza e di credenza. Come emerge dai materiali legislativi (cfr. rapporto di maggioranza 17 ottobre 1989 della Commissione speciale scolastica sul messaggio 30 giugno 1987 sulla legge della scuola, ad art. 58), tale norma, di carattere generale, non è atta a fondare il diritto di ottenere l'ammissione ad una classe superiore in difetto dei requisiti minimi di età fissati dalla legge.

5.7. La decisione impugnata non viola nemmeno il principio di uguaglianza. Tale principio, ancorato nell'art. 8 della costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101), risulta violato se una norma, per fattispecie analoghe, opera distinzioni giuridiche non dettate da ragioni serie e oggettive, oppure se sottopone ad un regime identico situazioni che non presentano tra di loro differenze importanti e di natura tale da rendere necessario un trattamento diverso. Il principio invocato impone unicamente che fattispecie giuridicamente uguali siano trattate in modo uguale e fattispecie diverse in modo diverso. Esso non vieta invece che, sul piano legislativo, vengano effettuate delle distinzioni, ma richiede che le stesse siano giustificate da motivi seri e obiettivi (STA 52.2009.490 del 29 agosto 2013, consid. 3.1; DTF 138 I 225 consid. 3.6.1, 137 V 121 consid. 5.3, 334 consid. 6.2.1 pag. 348, STF 2C_491/2012 del 26 luglio 2012, consid. 5.1). A torto sostengono i ricorrenti che il figlio sarebbe trattato, senza valida ragione, in maniera diversa dai bambini nati pochi giorni prima, ma di maturità comparabile. La regola istituita a livello cantonale, discendente da HarmoS, fissa un'età precisa (4 anni) per l'inizio dell'obbligo scolastico. Siccome l'anno scolastico inizia durante il corso di quello civile, si impone di determinare una data di riferimento a partire dalla quale i bambini nati durante l'anno civile non possono più essere ammessi per l'anno scolastico considerato. La data del 31 luglio (derogabile fino al 30 settembre) precede di circa un mese quella dell'inizio dell'anno scolastico, soggetta a piccole variazioni a seconda del calendario. La fissazione di criteri precisi per stabilire l'obbligo e - di riflesso - il diritto di accedere alla scuola dell'obbligo deriva da un'esigenza organizzativa e risulta pertinente per rapporto alla data di inizio delle scuole. Ogni bambino nato prima della data di riferimento ha il diritto e l'obbligo di essere scolarizzato, al contrario di quelli nati posteriormente. Per le due categorie di bambini si giustifica pertanto un trattamento diverso, essendo essi nati in periodi diversi (cfr. STF 2C_491/2012 del 26 luglio 2012, consid. 5.2). La regolamentazione non lede in alcun modo il principio dell'uguaglianza. Fissando in modo preciso la data di nascita determinante per l'inizio dell'obbligo ed esigendo il rispetto rigoroso di tali condizioni, la legge risponde ad imprescindibili necessità organizzative, che portano inevitabilmente a inserire in classi diverse bambini nati a pochi giorni di distanza

gli uni dagli altri. Il diverso trattamento riservato dalla legge ai bambini nati prima o dopo il 31 luglio, nella sostanza, è identico a quello che il precedente ordinamento riservava ai bambini nati prima o dopo il 31 dicembre. 5.8. Contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti, la decisione del DECS di non ammettere il loro figlio in prima elementare e quella del Consiglio di Stato che la tutela non disattendono affatto il principio di proporzionalità, per il fatto che gli farebbe perdere un anno di scuola per pochi giorni di differenza di età. Lo schematico della legge non viola il principio di proporzionalità, poiché risulta dettato da imprescindibili esigenze di organizzazione e di funzionalità del sistema scolastico. Escludendo a priori qualsiasi margine di apprezzamento dell'autorità decidente, tale principio non può nemmeno essere violato in sede di applicazione concreta della legge. Non si può d'altro canto ignorare che RI 3 compie gli anni il 18 dicembre, quindi quasi 5 mesi oltre il termine del 31 luglio che gli permetterebbe di accedere alla scuola elementare, nonché quasi 3 mesi dopo la data di riferimento che permetterebbe di ottenere una deroga (30 settembre). La sua situazione si avvicina pertanto molto di più a quella dei bambini che essendo nati dopo il 1° gennaio non sarebbero stati ammessi alla scuola elementare nemmeno seguendo le regole in vigore fino al 30 giugno 2015. Regole, che, secondo i ricorrenti, dovrebbero essere mantenute come riferimento anche nell'ambito dell'interpretazione della nuova normativa. 6. Visto quanto precede, il ricorso deve essere respinto. La tassa di giustizia (art. 47 LPAm) segue la soccombenza. L'emanazione del presente giudizio rende priva d'oggetto la domanda di misure provvisoriale formulata dai ricorrenti. Per questi motivi, dichiara e pronuncia:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.