

14.092

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «Protezione dalla
sessualizzazione nella scuola dell'infanzia e nella scuola
elementare»**

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare
«Protezione dalla sessualizzazione nella scuola dell'infanzia e nella scuola
elementare» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta
considerazione.

...

In nome del Consiglio federale svizzero:
Il presidente della Confederazione, Didier
Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina
Casanova

Compendio

Il Consiglio federale si esprime a favore del mantenimento dell'attuale normativa intesa a garantire un'educazione sessuale responsabile dei bambini e degli adolescenti: la principale responsabilità in materia spetta ai genitori, mentre nel quadro del suo mandato formativo la scuola sostiene questi ultimi con lezioni di educazione sessuale adeguate all'età e al livello scolastico degli allievi. Le lezioni di educazione sessuale sono molto importanti per tutelare i bambini e gli adolescenti dalla violenza sessuale, dalle infezioni sessualmente trasmissibili e dalle gravidanze indesiderate. Pertanto questo insegnamento dovrebbe essere impartito secondo principi unitari.

Contenuto dell'iniziativa

Mediante un'estensione dell'articolo 11 della Costituzione federale (Cost.) sulla protezione dei fanciulli e degli adolescenti, inserito nella sezione dei diritti fondamentali, l'iniziativa popolare stabilisce che lezioni volte a prevenire gli abusi su minori prive di elementi di educazione sessuale possono essere impartite ai bambini a cominciare dalla scuola dell'infanzia; lezioni facoltative di educazione sessuale possono essere impartite ad allievi che hanno compiuto il nono anno di età e lezioni obbligatorie sulla riproduzione e sullo sviluppo umani possono essere impartite ad allievi che hanno compiuto il dodicesimo anno di età. Le lezioni di educazione sessuale che superano i limiti indicati devono essere facoltative. L'educazione sessuale deve rimanere una responsabilità dei genitori. L'iniziativa comporta un divieto generale dell'educazione sessuale scolastica obbligatoria fino alla maggiore età.

Pregi e difetti dell'iniziativa

L'iniziativa si rivolge contro l'educazione sessuale scolastica obbligatoria a partire dalla scuola dell'infanzia. L'iniziativa è nata a seguito di alcuni servizi fuorvianti dei media che riguardavano la possibile introduzione dell'educazione sessuale obbligatoria nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole elementari e della «sex-box» portata a questo scopo nelle scuole basileesi.

Il Consiglio federale prende sul serio le preoccupazioni espresse dai genitori riguardo ai propri figli e il timore che questi ultimi ricevano un'educazione sessuale non adatta all'età. Tuttavia né le autorità preposte alla formazione né le scuole intendono inserire l'educazione sessuale nella scuola dell'infanzia, tantomeno procedere a una «sessualizzazione» delle scuole dell'infanzia e delle scuole elementari. Il Consiglio federale si esprime pertanto senza riserve a favore del mantenimento di un sostegno, da parte della scuola, all'educazione sessuale impartita dai genitori, adeguata all'età come avviene nella prassi attuale. L'insegnamento mirato alla prevenzione contro gli abusi sessuali a partire dalla scuola dell'infanzia e le lezioni di educazione sessuale dopo la fine della scuola elementare presuppongono indubbiamente l'utilizzo di materiale didattico specifico e una buona collaborazione tra la scuola e la famiglia anche per quanto riguarda il tema della sessualità.

La richiesta dell'iniziativa popolare coinvolge i genitori nel loro ruolo di educatori, i Cantoni nel contesto del loro mandato formativo e l'incolumità dei minori. L'iniziativa popolare non rende giustizia a queste interazioni così complesse. Al contrario, la sua accettazione porrebbe limiti alla tutela, al sano sviluppo e alle pari opportunità dei bambini e degli adolescenti.

Per quanto riguarda alcuni aspetti, le richieste sono compatibili con le norme vigenti, per altri, invece, rendono complicato se non impossibile mantenere le forme d'insegnamento dell'educazione sessuale o di prevenzione contro gli abusi sessuali finora dimostrate valide. In pratica già oggi l'educazione sessuale è una responsabilità che spetta ai genitori; la scuola sostiene i genitori e completa il loro compito, trasmettendo agli allievi informazioni su fatti e contesti riguardanti la sfera della sessualità nell'ambito delle lezioni di educazione sessuale. Questa trasmissione di conoscenze rientra nel mandato formativo dei Cantoni e fa parte dell'istruzione scolastica di base sufficiente secondo gli articoli 19 e 62 Cost.; dal punto di vista delle pari opportunità che devono essere garantite a tutti i bambini e adolescenti è tanto necessaria quanto un efficace lavoro di prevenzione contro gli abusi sessuali svolto sin dalla scuola dell'infanzia.

Le disposizioni dell'iniziativa popolare rendono impossibile la trasmissione di importanti contenuti nell'insegnamento obbligatorio, ad esempio informazioni sulla prevenzione contro le gravidanze precoci o le malattie sessualmente trasmissibili; complicano o rendono impossibile l'utilizzo delle forme di insegnamento dell'educazione sessuale utili e rivelatesi efficaci come le lezioni impartite da specialisti esterni (sessuologi con formazione pedagogica, medici, ostetriche). L'iniziativa popolare interviene in modo eccessivo nell'organizzazione scolastica, stabilendo quali insegnanti debbano impartire le lezioni di educazione sessuale e impedendo ad esempio l'insegnamento in classi separate in base al sesso (una docente per le ragazze e un docente per i ragazzi).

Conclusioni

Il Consiglio federale non ritiene che sussistano i motivi per modificare i diritti fondamentali come richiesto dall'iniziativa popolare. Le disposizioni esistenti (art. 11 Cost.) garantiscono già la protezione dell'incolumità dei bambini e degli adolescenti e la promozione del loro sviluppo. I Cantoni sono tenuti a tutelare questi diritti e ne tengono conto già nell'ambito dei programmi d'insegnamento.

Il fatto che l'educazione sessuale sia prima di tutto un compito dei genitori è incontestabile. Al di là di questo, tuttavia, la trasmissione di conoscenze e competenze adatte all'età nell'ambito delle lezioni sulla prevenzione sin dalla scuola dell'infanzia è indispensabile per realizzare una prevenzione efficace contro le molestie sessuali, le malattie sessualmente trasmissibili e le gravidanze indesiderate. Tutti i bambini e gli adolescenti devono poter usufruire di queste conoscenze, indipendentemente dalla situazione familiare. Vietare l'educazione sessuale obbligatoria non è nell'interesse della tutela dei minori.

Il Consiglio federale è certo che la scuola dell'obbligo trasmetta tali importanti contenuti con accortezza e professionalità, nel rispetto della sfera privata dei bambini e delle preoccupazioni dei genitori, ben sapendo quanto sia importante la

collaborazione con i genitori nell'ambito del tema della sessualità. Nei rari casi in cui si trova a dover far fronte a situazioni difficili, la scuola dispone dei mezzi adeguati per adottare le misure necessarie. Pertanto il Consiglio federale non ritiene necessario inserire nella Costituzione disposizioni relative all'educazione sessuale scolastica.

Proposta del Consiglio federale

Nell'interesse superiore dei minori, con il presente messaggio il Consiglio federale propone alle Camere, senza presentare alcun controprogetto, diretto o indiretto, di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Protezione dalla sessualizzazione nella scuola dell'infanzia e nella scuola elementare».

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Protezione dalla sessualizzazione nella scuola dell'infanzia e nella scuola elementare» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 11 cpv. 3-7

³ L'educazione sessuale spetta ai genitori.

⁴ Lezioni volte a prevenire gli abusi su minori possono essere impartite a cominciare dalla scuola dell'infanzia. Tali lezioni non contemplano elementi di educazione sessuale.

⁵ Lezioni facoltative di educazione sessuale possono essere impartite dagli insegnanti di classe a fanciulli e adolescenti che hanno compiuto il nono anno di età.

⁶ Lezioni obbligatorie destinate alla trasmissione di informazioni sulla riproduzione e sullo sviluppo umani possono essere impartite dagli insegnanti di biologia a fanciulli e adolescenti che hanno compiuto il dodicesimo anno di età

⁷ I fanciulli e gli adolescenti non possono essere costretti a seguire lezioni di educazione sessuale che oltrepassano i limiti anzidetti.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Protezione dalla sessualizzazione nella scuola dell'infanzia e nella scuola elementare» è stata sottoposta ad esame preliminare dalla Cancelleria federale il 5 giugno 2012² e depositata il 17 dicembre 2013 con le firme necessarie.

Con decisione del 30 gennaio 2014 la Cancelleria federale ha constatato la riuscita formale con 110 040 firme valide³.

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale non presenta alcun controprogetto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁴ sul Parlamento (LParl) il Consiglio federale deve

¹ RS 101

² FF 2012 5159

³ FF 2014 1405

⁴ RS 171.10

quindi presentare un disegno di decreto e il relativo messaggio entro il 17 dicembre 2014. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito all'iniziativa popolare entro il 17 giugno 2016.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 Cost.⁵:

- a) è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b) tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c) l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

2 Contesto dell'iniziativa

2.1 Definizioni

Per maggiore chiarezza, illustriamo qui di seguito in primo luogo come intendiamo i termini principali utilizzati nel presente messaggio alla luce della situazione odierna.

- *Educazione sessuale*: designa principalmente l'ambito dell'educazione che riguarda lo sviluppo di conoscenze, capacità, comportamenti e valori in relazione alla sessualità e comprende sviluppi ed esperienze emotivi, fisici e psichici. L'educazione sessuale spetta in primo luogo ai genitori, ma anche altre persone di riferimento e ambiti della vita influenzano questa sfera. Per esempio, anche in ambienti come club sportivi e altre istituzioni e organizzazioni che propongono attività per il tempo libero e offerte formative per bambini e adolescenti si presentano questioni sull'educazione sessuale (contatto fisico, regolamenti all'interno dei campi di vacanza, protezione contro le aggressioni ecc.). In più, attraverso i nuovi media, i bambini e gli adolescenti sono oggi più esposti a immagini e testi a sfondo sessuale di quanto non lo fossero le generazioni precedenti.
- *Lezioni di educazione sessuale, educazione sessuale scolastica*: questo insegnamento rientra nel mandato formativo della scuola e, conformemente agli obiettivi formativi definiti nel programma d'insegnamento di riferimento, viene svolto nell'ambito formale delle attività di insegnamento. Consiste prevalentemente nella trasmissione, in ambito scolastico, di

⁵ RS 101

informazioni su fatti e contesti (dal punto di vista biologico, medico, sociale e psicologico) relativi al tema della sessualità umana e completa l'educazione sessuale ricevuta in famiglia. I temi relativi all'educazione sessuale sono trattati anche in un contesto di scienze umane più ampio con riferimento ai valori e alle norme che regolano i rapporti umani in generale, e in particolare in relazione al rapporto tra i sessi. Questo insegnamento deve essere impartito in maniera imparziale.

- *Prevenzione*: il termine designa determinate unità d'insegnamento, principalmente in ambito scolastico, il cui obiettivo è evitare evoluzioni indesiderate nocive alla salute. In relazione alla sessualità, questo insegnamento è volto a sensibilizzare e a trasmettere competenze che permettono agli allievi di proteggersi dagli abusi sessuali, dalle infezioni sessualmente trasmissibili, dalle gravidanze indesiderate nonché dall'emarginazione e dalla discriminazione.

2.2 Situazione odierna

2.2.1 Ripartizione delle competenze

In Svizzera, dell'educazione dei bambini e degli adolescenti alla sessualità sono responsabili in primo luogo i genitori. Sulla base del mandato formativo generale della scuola e per garantire le pari opportunità, lezioni di educazione sessuale adatte al livello scolastico impartite verso la fine della scuola elementare e un insegnamento sulla prevenzione impartito a partire dalla scuola dell'infanzia completano l'educazione sessuale ricevuta dai genitori. Ne sono responsabili i Cantoni, in virtù della loro sovranità in campo scolastico stabilita dalla Costituzione (art. 62 Cost.). La Confederazione non dispone di competenze legislative nell'ambito dell'istruzione obbligatoria, ma assume indirettamente un ruolo di sostegno nel campo della prevenzione promuovendo o cofinanziando studi e campagne orientati a obiettivi di prevenzione nazionali che può mettere a disposizione delle scuole ma non imporre.

2.2.2 Prassi odierna nelle scuole svizzere

Da anni nelle scuole svizzere vengono impartite lezioni di educazione sessuale a partire dalle scuole elementari. Sulla base dei programmi d'insegnamento cantonali e regionali di riferimento, in tutti i Cantoni questo insegnamento tiene conto del livello di sviluppo dei bambini e degli adolescenti. In generale inizia verso la fine della scuola elementare, prosegue durante il livello secondario I e da tempo rientra nel mandato della scuola come parte dell'insegnamento obbligatorio. Il Piano di studi romando (*Plans d'études romand – PER*)⁶ già in vigore, il *Lehrplan 21*⁷ della svizzera tedesca e il piano di studio rivisto del Ticino⁸ non modificano questa prassi.

⁶ Consultabile al sito www.plandetudes.ch

⁷ Il *Lehrplan 21* è in corso di elaborazione dall'autunno del 2010 e sarà presentato ai Cantoni a marzo 2015 per la sua introduzione (www.lehrplan.ch).

⁸ «Nuovo piano di studio della scuola dell'obbligo» consultabile al sito www.ti.ch > DECS > Divisione della scuola > HarmoS > Gruppi di lavoro > Revisione dei piani di studio.

Per quanto riguarda i contenuti dei programmi d'insegnamento e l'organizzazione delle lezioni di educazione sessuale, tra le regioni linguistiche sussistono alcune differenze.

- Nella *Svizzera romanda* sono previsti sia l'insegnamento sulla prevenzione contro gli abusi sessuali, sin dalla scuola dell'infanzia, sia l'educazione sessuale, a partire dalla seconda metà della scuola elementare. Queste unità d'insegnamento sono tenute da specialisti (educatori, formatori in salute sessuale e riproduttiva, ARTANES). Inoltre nell'ambito delle lezioni di biologia vengono fornite nozioni sulla riproduzione umana. Questa forma di educazione sessuale scolastica si è evoluta in oltre vent'anni. La cooperazione tra il personale specializzato extrascolastico e gli insegnanti è disciplinata in modo preciso ed è caratterizzata dal rispetto reciproco. I genitori sono informati sistematicamente e periodicamente e possono decidere che i propri figli siano dispensati da questi corsi impartiti da specialisti extrascolastici, ma non dall'insegnamento di biologia. Nel programma d'insegnamento regionale PER vigente si tiene conto di questo aspetto. La presa di posizione della Federazione delle associazioni di genitori della Svizzera romanda e del Ticino in merito educazione sessuale nella scuola obbligatoria⁹ testimonia chiaramente che la cooperazione con i genitori funziona. Questo documento si esprime chiaramente a favore della prassi attuale di un'educazione sessuale adatta all'età, a cura di specialisti extrascolastici e rimanda al significato centrale del mandato di prevenzione delle scuole.
- Nella *Svizzera tedesca* attualmente ogni Cantone dispone di un proprio programma d'insegnamento che si basa sulla legge scolastica cantonale. Tutti i programmi d'insegnamento cantonali contengono più o meno ampie direttive riguardanti l'educazione sessuale scolastica, che nella Svizzera tedesca non è una materia a sé stante, bensì rientra in altri ambiti specialistici più vasti (p. es. natura, uomo e società - *Natur, Mensch und Gesellschaft, NMG*), dove viene trattata nel campo della biologia e in un contesto più ampio di scienze umane. I responsabili dell'insegnamento sono gli insegnanti di queste materie, ma sono parzialmente coinvolti anche specialisti esterni. Ogni Cantone tratta in modo diverso le richieste di dispensa. È molto raro che si verifichino problemi con i genitori per questioni relative all'educazione sessuale scolastica e, quando si presentano, è possibile risolverli nel contesto della diretta collaborazione tra gli insegnanti e i genitori. Proprio per questa ragione le linee guida e altri studi relativi all'educazione sessuale scolastica sottolineano l'importanza di una buona collaborazione e comunicazione tra la scuola e la famiglia.

Anche nell'ambito del programma d'insegnamento 21, pianificato per tutta la Svizzera tedesca, l'educazione sessuale scolastica non sarà una materia a sé stante. Si prevede che la trasmissione delle competenze utili alla prevenzione e non legate in senso stretto ai contenuti di educazione sessuale avvenga nel primo ciclo¹⁰. È quanto specificato nella sezione «Identität,

⁹ Posizione della FAPERT «Enseignement de l'éducation sexuelle à l'école obligatoire» del 17 maggio 2014, consultabile al sito www.fapert.ch > Publications > Prises de position.

¹⁰ Il primo ciclo è costituito dalla scuola dell'infanzia, ossia il ciclo iniziale nonché la prima e la seconda classe, frequentata dai bambini di età compresa tra i 4 e gli 8 anni.

Körper, Gesundheit – sich kennen und sich Sorge tragen» (Identità, corpo, salute – conoscersi e prendersi cura di sé). Come previsto dal programma d'insegnamento della Svizzera romanda PER, alla fine del primo ciclo gli allievi devono «saper nominare azioni sgradevoli e indesiderate sul proprio corpo e imparare a difendersi (p. es. dire di no, chiedere aiuto)» (Ambito NMG 1.2.c). Dai risultati della consultazione¹¹ si evince che con l'attuazione del tema dell'educazione sessuale nel *Lehrplan 21* per i Cantoni di lingua tedesca è stata trovata una soluzione ampiamente condivisa, in quanto la grande maggioranza non si è espressa su questo tema.

- Nel *Cantone Ticino* dagli anni Settanta si pratica un approccio misto: gli insegnanti impartiscono le lezioni di educazione sessuale in collaborazione con specialisti esterni. L'insegnamento ha luogo nell'ambito di progetti interdisciplinari, delle attività formative quotidiane o in reazione a domande da parte degli allievi. La scuola ha la funzione di completare le nozioni ricevute in famiglia e di curare la collaborazione tra le due parti. I genitori sono informati sistematicamente riguardo ai progetti relativi all'educazione sessuale e non sono previste dispense. Per la prevenzione contro gli abusi, le scuole possono usufruire di programmi di prevenzione organizzati da attori esterni. In Ticino l'educazione sessuale non è né una materia a sé stante né un argomento che rientra in una materia più ampia, tranne che nella nona classe (HarmoS), in cui fa parte delle scienze naturali. Tutti gli insegnanti sono quindi coinvolti nell'educazione sessuale.

2.2.3 Obiettivi nazionali di prevenzione

Nell'ambito della *prevenzione contro la violenza sessuale* sono offerte alle scuole, sin dalla scuola dell'infanzia, azioni e campagne di sensibilizzazione utilizzate e attuate in modo simile nelle diverse regioni linguistiche. I programmi scolastici di prevenzione contro la violenza sessuale sui bambini hanno l'obiettivo di migliorare le conoscenze e le capacità di autodifesa di questi ultimi, affinché possano evitare potenziali situazioni di pericolo e proteggersi meglio nel caso in cui debbano farvi fronte. A questo scopo, le scuole si basano sui programmi d'insegnamento cantonali e regionali.

Per elaborare gli abusi dal punto di vista psicologico, è fondamentale che le vittime non si colpevolizzino per l'accaduto. Nell'ambito dell'insegnamento sulla prevenzione è importante trasmettere un chiaro messaggio a tutti i bambini, affinché comprendano che non sono mai colpevoli se i loro limiti vengono violati.

Per la protezione dalle malattie sessualmente trasmissibili e le gravidanze indesiderate, la scuola dell'obbligo si prefigge l'obiettivo che tutti i giovani siano informati all'inizio della pubertà riguardo ai temi più importanti della sessualità. Solo se l'educazione sessuale è parte dell'insegnamento scolastico ordinario è possibile raggiungere questo obiettivo in maniera capillare.

¹¹ Valutazione della consultazione sul *Lehrplan 21* del 27 marzo 2014 su Internet al sito www.lehrplan21 > Auswertungsbericht.

2.3 Genesi dell'iniziativa

2.3.1 Autori e causa scatenante

Gli autori dell'iniziativa sono prevalentemente genitori basileesi che si sono uniti in un «comitato dei genitori» nonché parlamentari ed ex parlamentari principalmente dei partiti UDC, PPD e partito evangelico. L'iniziativa popolare è stata presentata da un comitato apartitico¹².

Causa scatenante dell'iniziativa sono stati diversi servizi dei media nella primavera del 2011, secondo cui il Cantone di Basilea Città intendeva introdurre l'educazione sessuale obbligatoria nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole elementari. Questa notizia era falsa ed fu ufficialmente smentita dal Dipartimento dell'educazione del Cantone di Basilea Città¹³. La cosiddetta «sex-box» nelle scuole basileesi, criticata dai genitori preoccupati, raggiunse una fama nazionale.

Le scatole contenevano materiale illustrativo, libri e altri mezzi d'informazione ed erano state soprannominate «sex-box». Nel frattempo la Corte d'appello di Basilea, pur criticando la denominazione «sex-box», in quanto inadatta ai bambini, respinse un ricorso presentato dai genitori. Il Cantone di Basilea Città parlava invece di «materiale d'insegnamento per l'educazione sessuale». Nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole elementari del Cantone di Basilea Città non vengono impartite sistematicamente lezioni di educazione sessuale. Nell'insegnamento, la tematica della sessualità è affrontata solo in risposta a domande e azioni spontanee da parte dei bambini, in virtù della consapevolezza che l'educazione sessuale in questa fascia d'età è innanzitutto un compito che spetta ai genitori. Oltre a stabilire che un simile insegnamento doveva continuare a essere impartito, respingendo il ricorso il Tribunale ha anche respinto l'accusa mossa dai genitori secondo cui sarebbero stati trattati argomenti delicati.

Nella sua critica, il comitato che ha lanciato l'iniziativa si riferisce soprattutto ai materiali per la scuola dell'infanzia e la scuola elementare, che consistono in libri, un puzzle di legno raffigurante un corpo, due bambole e idee per l'insegnamento destinate agli insegnanti. Questi materiali, però, sono solo un elemento del progetto complessivo del Cantone di Basilea Città. Il Cantone ha elaborato ampie basi per l'introduzione dell'educazione sessuale nelle scuole, descrivendo i ruoli delle diverse parti coinvolte. Queste basi non contemplano l'educazione sessuale obbligatoria a partire dalla scuola dell'infanzia¹⁴. In altri Cantoni sono usati materiali simili e in parte identici. Il dibattito nato a Basilea è rimasto tuttavia limitato alle offerte in questo Cantone.

Nel programma nazionale HIV e altre infezioni sessualmente trasmissibili 2011-2017 (PNHI) dell'Ufficio federale della sanità pubblica UFSP approvato dal Consiglio federale il 24 novembre 2010¹⁵ si legge: «L'educazione sessuale inizia a casa, con i propri genitori, e viene completata a scuola; essa costituisce la base per promuovere la salute sessuale»¹⁶. I promotori dell'iniziativa rimproverano all'UFSP

¹² Comitato apartitico «Protezione contro la sessualizzazione nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole elementari», Casella postale 90, 4011 Basilea; <http://schutzinitiative.ch>.

¹³ Presa di posizione, domande e risposte del Dipartimento dell'istruzione del Cantone Basilea Città. Si veda www.ed-bs.ch > Bildung > Volksschulen > Sexualerziehung an den Schulen.

¹⁴ Cfr. le linee guida al sito www.medienmitteilungen.bs.ch

¹⁵ Cfr. www.bag.admin.ch/aids > Popolazione interessata > Strategia nazionale di lotta.

¹⁶ Cfr. comunicato stampa www.bag.admin.ch > Documentazione > Archivio > 2010 > 01.12.2010.

di voler inserire, attraverso questo programma, l'educazione sessuale scolastica obbligatoria nei programmi d'insegnamento della scuola dell'obbligo in tutto il Paese sin dalla scuola dell'infanzia.

In questo contesto il comitato promotore dell'iniziativa critica il Centro di competenza per la pedagogia sessuale e la scuola dell'ex Alta scuola pedagogica della Svizzera centrale (PHZ), che oggi non esiste più, e in particolare un documento di base pubblicato dal centro di competenza già nel 2008. Come finanziamento iniziale il centro di competenza beneficiava di un contributo federale di 300 000 franchi all'anno. A fronte della competenza cantonale in ambito scolastico, l'impegno finanziario della Confederazione era limitato a metà del 2013¹⁷. Il principale compito del centro di competenza era creare i presupposti per l'attuazione di un'educazione sessuale scolastica adatta al livello scolastico degli allievi¹⁸. Il documento di base del 2008 redatto dal centro di competenza riassume lo stato dell'arte della ricerca, è ritenuto utile dagli specialisti e ha carattere di raccomandazione. Spetta ai Cantoni decidere come utilizzare queste basi.

2.3.2 Un'iniziativa popolare a due riprese

L'iniziativa popolare «Protezione dalla sessualizzazione nella scuola dell'infanzia e nella scuola elementare» è stata presentata due volte. Poco dopo il primo lancio della raccolta di firme un membro del comitato promotore era stato condannato per violenze sessuali su minori. In seguito a ciò, questo e un altro membro si ritirarono dal comitato d'iniziativa. Dal momento che né il testo dell'iniziativa né la composizione del comitato d'iniziativa possono essere cambiati, i promotori presentarono l'iniziativa con una sola firma valida. Ne conseguì il fallimento dell'iniziativa e la possibilità di lanciarne una nuova con un nuovo comitato.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Protezione dalla sessualizzazione nella scuola dell'infanzia e nella scuola elementare» mira a far sì che la responsabilità dell'educazione sessuale spetti unicamente ai genitori. È prevista la possibilità di impartire lezioni volte a prevenire gli abusi sui minori sin dalla scuola dell'infanzia, purché queste non contemplino elementi di educazione sessuale. L'iniziativa prevede che le lezioni di educazione sessuale siano facoltative e che sia consentito impartirle solo ad allievi che hanno compiuto il nono anno di età. Le lezioni obbligatorie in cui sono trasmesse nozioni sulla riproduzione e sullo sviluppo umano possono essere impartite esclusivamente dagli insegnanti di biologia ad allievi che hanno compiuto il dodicesimo anno di età. La partecipazione a lezioni di educazione sessuale che oltrepassino i limiti summenzionati deve essere facoltativa.

¹⁷ Il Centro di competenza per la pedagogia sessuale e la scuola è stato chiuso il 30 giugno 2013 per mancanza di finanziamenti.

¹⁸ Dove necessario sono stati sostenuti i processi nelle scuole, ad esempio tramite un'offerta di consulenza, elaborati materiali didattici e messi a disposizione contenuti per la formazione continua degli insegnanti.

3.2 Tenore della normativa proposta

Sotto forma di progetto elaborato, l'iniziativa popolare chiede che l'articolo 11 della Costituzione federale sia integrato con i nuovi capoversi 3–7 (cfr. n. 1.1) che limitano l'educazione sessuale nella scuola dell'infanzia e nella scuola elementare. L'attuale articolo 11 rientra tra i diritti fondamentali e disciplina in linea generale la protezione, la promozione e i diritti dei fanciulli e degli adolescenti. Nell'ambito di questo articolo sulla protezione, l'iniziativa limiterebbe la competenza dei Cantoni di disciplinare l'educazione sessuale scolastica.

3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa

3.3.1 Principi per l'interpretazione delle disposizioni costituzionali

3.3.2 Metodo

In generale per interpretare la Costituzione – analogamente a quanto avviene per le leggi e le ordinanze – si deve partire dal tenore di una norma (elemento grammaticale). Se il testo non è chiaro o consente diverse interpretazioni, occorre determinarne la portata effettiva, tenendo conto di ulteriori elementi interpretativi, quali in particolare la genesi della norma (elemento storico) e il suo scopo (elemento teleologico). È inoltre importante determinare il significato che la norma assume in relazione ad altre disposizioni (elemento sistematico). Nell'interpretazione delle leggi – come nell'interpretazione della Costituzione – non si privilegia o si applica esclusivamente un unico elemento interpretativo, ma i vari elementi interpretativi sono considerati in modo complementare. Bisogna quindi decidere caso per caso il metodo (o la combinazione di metodi) più adatto a cogliere correttamente il senso della disposizione costituzionale da interpretare (il cosiddetto pluralismo dei metodi)¹⁹. La volontà dei promotori di una nuova norma costituzionale non è determinante, ma può essere considerata nel contesto dell'interpretazione storica²⁰.

Fintantoché il legislatore stesso non attribuisce espressamente la priorità a singole disposizioni costituzionali²¹, vale il principio dell'equivalenza delle norme costituzionali²². Pertanto i principi sviluppati per l'interpretazione giuridica, secondo cui il diritto posteriore prevale su quello anteriore e la norma speciale prevale su quella generale, nell'interpretazione costituzionale non possono essere applicati schematicamente²³.

In aggiunta agli elementi generali di interpretazione, nel presente contesto deve essere considerata l'interpretazione armonizzante (o la creazione di una concordanza

¹⁹ Häfelin Ulrich / Haller Walter/ Keller Helen, 2012, *N 130*.

²⁰ Rapporto del Consiglio federale del 5 marzo 2010 sulla relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale (FF **2010** 2015), n. 8.7.1.2.

²¹ Cfr. Biaggini Giovanni: *Über die Auslegung der Bundesverfassung und ihr Verhältnis zur EMRK*, ZBl 6/2013, p. 322 segg.

²² Tschannen Pierre, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 3^a ed., Berna Stämpfli 2011, § 4 N.13, § 9 N. 5; Müller Jörg Paul, *Wie wird sich das Bundesgericht mit dem Minarettverbot auseinandersetzen?* in: Jusletter 01.03 2010 N.7; cfr. inoltre DTF **105** Ia 330 consid. 3c; DTF **139** 116 consid. 4.2.1.

²³ Tschannen 2011, § 4 N.16.

pratica)²⁴ in base alla quale il legislatore è tenuto a considerare tutti gli obiettivi costituzionali interessati dalla questione. Le norme costituzionali devono essere interpretate in modo da evitare nei limiti del possibile contraddizioni all'interno della Costituzione²⁵.

3.3.3 Estensione dell'articolo 11 Cost. (basi legali)

L'articolo 11 Cost. esistente tiene conto, sul piano costituzionale, delle disposizioni di diritto internazionale per la tutela del benessere del minore, in particolare della Convenzione sui diritti del fanciullo²⁶. È composto da due capoversi: il capoverso 1 stabilisce che i fanciulli e gli adolescenti hanno diritto a particolare protezione della loro incolumità e del loro sviluppo; il capoverso 2 riconosce loro il diritto di esercitare autonomamente i propri diritti nei limiti delle proprie capacità. L'iniziativa popolare si prefigge ora di estendere questo articolo, che fa parte dei diritti fondamentali, aggiungendo cinque capoversi (cfr. n. 1.1).

I nuovi capoversi 3–7 stabiliscono materialmente l'organizzazione dei contenuti dell'insegnamento soprattutto nella scuola dell'infanzia e nella scuola dell'obbligo. L'estensione dell'articolo 11 Cost. auspicato dall'iniziativa popolare contrasta con l'autonomia cantonale nel campo scolastico sancita dall'articolo 62 Cost. Una modifica dell'articolo 11 implicherebbe la necessità di trovare un equilibrio tra le due norme costituzionali.

L'organizzazione della scuola dell'obbligo e delle scuole dell'infanzia spetta interamente ai Cantoni e ai Comuni. Conformemente all'articolo 62 capoverso 1 Cost., il settore scolastico compete ai Cantoni, che sono tenuti a provvedere a un'istruzione scolastica di base sufficiente per tutti i fanciulli e gli adolescenti residenti in Svizzera. Sempre secondo la Costituzione federale la Confederazione e i Cantoni sono inoltre tenuti a tener conto, nell'adempimento dei loro compiti, degli speciali bisogni di incoraggiamento e protezione dell'infanzia e della gioventù (art. 67 cpv. 1 Cost.).

Il concetto giuridico di «istruzione scolastica di base sufficiente» è un concetto vago e lascia quindi ai Cantoni un ampio margine di azione per organizzare l'istruzione scolastica di base. Spetta a loro stabilire gli obiettivi, i metodi, la struttura e i contenuti dell'insegnamento e adeguarli alle esigenze economiche, culturali e sociali in continuo mutamento. A tal fine devono basarsi sulle direttive programmatiche contenute nelle norme del diritto internazionale del settore e nella Costituzione federale. I capoversi proposti sono da considerarsi capoversi che precisano l'autonomia cantonale in campo scolastico sancita dalla Costituzione e pertanto prevalgono sul principio generale.

²⁴ Rhinow René / Schefer Markus, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 2^a ed. Basilea, Helbing / Lichtenhahn 2009, n. 524, 529; Hangartner Ivo, *Unklarheiten bei Volksinitiativen. Bemerkungen aus Anlass des neuen Art. 121 Abs. 3-6 BV (Ausschaffungsinitiative)*, AJP 2011, p. 473.

²⁵ Sulla questione relativa ai limiti di un'interpretazione armonizzante, cfr. Biaggini, 2013, p. 321.

²⁶ Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo, RS **0.107**.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale all'articolo 19 Cost. l'istruzione scolastica di base deve preparare ogni individuo adeguatamente a una vita responsabile nella quotidianità. Il diritto costituzionale viene violato se la formazione viene limitata al punto tale da non garantire più le pari opportunità (art. 2 cpv. 3 Cost.) o la presenza di contenuti ritenuti indispensabili per realizzare le norme e i valori dello spazio formativo²⁷.

3.3.4 Le nuove disposizioni dell'iniziativa

Come menzionato sopra, l'iniziativa popolare non conferisce alla Confederazione alcuna competenza diretta per quanto riguarda la regolamentazione dell'educazione sessuale nella scuola dell'obbligo. L'esecuzione concreta spetta ai Cantoni, la Confederazione non formulerà prescrizioni in merito. Nella seguente interpretazione delle singole disposizioni dell'iniziativa popolare si cercherà essenzialmente di identificare possibili contraddizioni e problemi di attuazione.

Art. 11 cpv. 3

³ L'educazione sessuale spetta ai genitori.

L'articolo 11 capoverso 3 ribadisce il diritto e la dottrina attuali. Già in base al diritto vigente la responsabilità dell'educazione sessuale dei bambini e degli adolescenti spetta in primo luogo ai genitori. Conformemente al mandato costituzionale, il Codice Civile (CC)²⁸ conferisce ai genitori la principale responsabilità in merito alla cura e all'educazione dei minori e li esorta a procurare ai propri figli un'appropriata istruzione generale e professionale, conforme quanto possibile alle loro attitudini e inclinazioni. Ma diversamente da come chiesto dall'iniziativa, oggi i genitori sono obbligati a collaborare appropriatamente con la scuola a questo scopo (art. 302 CC).

Il mandato formativo pubblico si affianca al diritto esclusivo dei genitori nell'educazione. Concretamente, la scuola sostiene i genitori nell'educazione sessuale dei bambini e degli adolescenti offrendo lezioni di educazione sessuale adeguate all'età e al livello scolastico degli allievi e, nell'ambito dell'insegnamento, offre un importante contributo, sin dalla scuola dell'infanzia, alla prevenzione efficace contro la violenza sessuale.

Art. 11 cpv. 4

⁴ Lezioni volte a prevenire gli abusi su minori possono essere impartite a cominciare dalla scuola dell'infanzia. Tali lezioni non contemplano elementi di educazione sessuale.

Il capoverso 4 prevede la possibilità di impartire lezioni volte a prevenire gli abusi su minori, purché tali lezioni non contemplino elementi di educazione sessuale. In

²⁷ Cfr. anche Ehrenzeller, B., Schott, M. (2008). *St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV*.

²⁸ RS 210

questo modo si riconosce l'importanza fondamentale della sensibilizzazione in quest'ambito sin dalla scuola dell'infanzia.

Se - come si deduce dalla formulazione del capoverso 6 - per lezioni contenenti elementi di educazione sessuale si dovesse intendere la trasmissione di contenuti come la denominazione generale degli organi sessuali, la differenza tra uomo e donna ecc. questa disposizione metterebbe in discussione le offerte di prevenzione esistenti. Le campagne di prevenzione condotte nei primi anni della scuola elementare o persino nella scuola dell'infanzia (p. es. «Il mio corpo mi appartiene!»)²⁹ non potrebbero più essere portate avanti. Il Consiglio federale e le autorità cantonali preposte alla formazione ritengono che la corretta denominazione delle parti del corpo insegnata nella scuola dell'infanzia non possa essere considerata elemento di educazione sessuale.

Bisogna partire dal presupposto che senza la trasmissione, adeguata all'età, di conoscenze e competenze su determinati concetti di base di educazione sessuale non è possibile trasmettere in maniera duratura i concetti legati alla prevenzione contro gli abusi sui minori. Più precisamente, il nostro Collegio non è a conoscenza di modelli o metodi che consentano di realizzare un'efficace prevenzione senza trasmettere le basi dell'educazione sessuale, per esempio senza nominare gli organi sessuali

Art. 11 cpv. 5

⁵ Lezioni facoltative di educazione sessuale possono essere impartite dagli insegnanti di classe a fanciulli e adolescenti che hanno compiuto il nono anno di età.

Secondo questa disposizione le lezioni di educazione sessuale possono essere impartite ad allievi che hanno compiuto il nono anno di età, ma non sono obbligatorie. A impartirle devono essere obbligatoriamente gli insegnanti di classe e la partecipazione degli allievi deve essere facoltativa. Non è chiaro dal punto di vista terminologico che cosa intendano i promotori dell'iniziativa per «lezioni di educazione sessuale» e in che modo questa definizione si distinguerebbe dagli altri termini utilizzati nel testo dell'iniziativa («educazione sessuale», «elementi educazione sessuale», «lezioni di educazione sessuale che oltrepassano i limiti anzidetti» e «trasmissione di informazioni all'interno dell'insegnamento della biologia»). Fondandosi su quanto detto in precedenza, il nostro Collegio suppone che le «lezioni di educazione sessuale» citate al capoverso 5 corrispondano alla definizione che figura al punto 2.1 (Lezioni di educazione sessuale, educazione sessuale scolastica).

Anche la formulazione «(...) che hanno compiuto il nono anno di età» deve essere chiarita. Supponendo che per i promotori dell'iniziativa il nono anno compiuto coincida con la fine della terza classe della scuola elementare, le lezioni facoltative di educazione sessuale potrebbero essere impartite a partire dalla quarta classe. Secondo la prassi seguita finora l'insegnamento dell'educazione sessuale inizia

²⁹ Per il progetto «Il mio corpo mi appartiene», realizzato dalla Fondazione Svizzera per la Protezione dell'Infanzia e trasmesso ai Cantoni dal 2013 (almeno 13 Cantoni lo hanno già adottato), consultare il sito www.kinderschutz.ch (disponibile in tedesco e francese)

verso la fine della scuola elementare (quinta/sesta classe)³⁰. All'inizio della quinta classe gli allievi della scuola elementare hanno in genere almeno dieci anni. Il momento dell'inizio dell'insegnamento dell'educazione sessuale è scelto dunque in modo tale che le ragazze siano informate adeguatamente prima del loro primo ciclo mestruale sui cambiamenti che dovranno affrontare.

Pertanto è chiaro che la fascia d'età scelta dai promotori non è in contrasto con la prassi seguita attualmente. Tuttavia, riguardo all'età stabilita nel testo dell'iniziativa si pone il problema che gli allievi che hanno compiuto il nono anno di età potrebbero trovarsi in classi diverse. Le lezioni di educazione sessuale facoltative richiederebbero dunque una divisione delle classi, estremamente difficile da organizzare.

Per quanto riguarda l'auspicato carattere facoltativo dell'insegnamento e la regola vincolante che le lezioni siano impartite dagli insegnanti di classe, i problemi che sorgono sono i seguenti.

Carattere facoltativo - Come già constatato, l'educazione sessuale non è una materia vera e propria. I temi relativi alla sessualità rientrano in altri ambiti specifici che trattano temi più ampi di tipo sociale o legati alle scienze umane. La possibilità per gli allievi di farsi esonerare dalle lezioni di educazione sessuale costringerebbe la scuola a separare queste lezioni dalle altre. Ciò renderebbe impossibile attuare in maniera sensata i programmi d'insegnamento per l'educazione sessuale come è praticata nella Svizzera tedesca. Significherebbe, inoltre, che i principi di morale sessuale dei genitori avrebbero un peso maggiore rispetto alle raccomandazioni degli esperti riguardanti la promozione della salute e la prevenzione. Ne conseguirebbe l'impossibilità di raggiungere gli obiettivi, prefissati sotto gli aspetti della «istruzione scolastica di base sufficiente» e delle «pari opportunità», che prevedono che tutti i ragazzi all'inizio della pubertà siano informati sui temi più importanti relativi alla sessualità. Nella Svizzera romanda e nel Cantone Ticino, in cui le lezioni sulla prevenzione contro gli abusi sessuali le lezioni di educazione sessuale vengono impartite nel quadro di corsi tenuti esclusivamente da specialisti esterni, l'esonero è previsto e disciplinato. Non è invece previsto l'esonero dall'insegnamento della biologia, all'interno del quale sono trasmesse informazioni sulla riproduzione umana.

Insegnanti di classe - La prescrizione vincolante secondo cui le lezioni di educazione sessuale debbano essere impartite dagli insegnanti di classe implica che ogni insegnante impiegato come insegnante di classe deve trasmettere contenuti di educazione sessuale. Gli specialisti esterni non sarebbero quindi più ammessi. Sarebbe anche impossibile dividere la classe, in modo che la lezione di educazione sessuale sia impartita alle ragazze da una donna e ai ragazzi da un uomo. Questa limitazione non solo rappresenta una forte ingerenza nell'organizzazione della scuola, ma impedirebbe del tutto l'impiego di sperimentati modelli d'insegnamento che prevedono il ricorso a specialisti (da anni prassi indiscussa nella Svizzera romanda e in diversi Cantoni della Svizzera tedesca).

Si noti che l'efficacia giuridica delle disposizioni contenute nel testo dell'iniziativa non è limitata alla scuola obbligatoria. I limiti imposti dal capoverso 5 valgono quindi anche per tutti gli allievi delle scuole professionali e di cultura generale di livello secondario II fino al diciottesimo anno di età.

³⁰ Nel presente messaggio non è stato impiegato il calcolo secondo il sistema HarmoS.

Art. 11 Abs. 6

⁶Lezioni obbligatorie destinate alla trasmissione di informazioni sulla riproduzione e sullo sviluppo umani possono essere impartite dagli insegnanti di biologia a fanciulli e adolescenti che hanno compiuto il dodicesimo anno di età.

Il capoverso 6 consente le lezioni obbligatorie destinate alla trasmissione di informazioni sulla riproduzione e sullo sviluppo umani impartite nell'ambito dell'insegnamento della biologia ad allievi che hanno compiuto il dodicesimo anno di età. Secondo il tenore di questa disposizione, queste lezioni potrebbero avvenire anche nell'ambito di un altro insegnamento, nella misura in cui siano tenute dall'insegnante di biologia. Un insegnante che non sia insegnante di biologia non può dunque impartire queste lezioni obbligatorie; può invece impartire le lezioni facoltative di educazione sessuale.

Se si parte dal presupposto che questa disposizione circoscrive il tema della sessualità al mero aspetto biologico si può affermare che avrebbe notevoli effetti sui programmi d'insegnamento svizzeri. Non sarebbe più possibile stabilire un legame con le questioni di scienze umane trattate in altri ambiti (etica, religione, società).

La differenza tra le espressioni «informazioni sulla riproduzione e sullo sviluppo umani» e «lezioni di educazione sessuale» dovrà essere precisata; e. In particolare la prima è assolutamente da interpretare: determinare, ad esempio se comprende o meno i metodi contraccettivi e la prevenzione contro l'HIV e altre malattie sessualmente trasmissibili può essere una questione controversa.

Per rendere possibile l'attuazione del capoverso 6 si deve chiarire anche qui quale classe frequentano gli allievi che hanno compiuto il dodicesimo anno di età. In genere si tratta di allievi che frequentano il livello secondario I. Anche in questo caso, però, si deve ricordare che gli allievi che hanno compiuto dodici anni spesso non si trovano in un'unica classe e che in molte classi la differenza di età tra gli allievi può essere anche di tre anni.

Bisogna inoltre considerare che lo stato dello sviluppo fisico degli allievi che hanno compiuto dodici anni è molto diverso. Una possibile conseguenza della regolamentazione proposta potrebbe essere che allievi di dodici anni già maturi sessualmente si troverebbero a confrontarsi con questioni di riproduzione e sviluppo umani per la prima volta al di fuori della famiglia.

Se vengono offerte lezioni facoltative, la combinazione dei capoversi 5 e 6 potrebbe far sì che i temi che non possono essere trattati nella lezione obbligatoria di cui al capoverso 6 siano trattati già nelle lezioni facoltative di cui al capoverso 5.

Se vengono offerte lezioni facoltative, la combinazione dei capoversi 5 e 6 potrebbe far sì che i temi che non possono essere trattati nella lezione obbligatoria di cui al capoverso 6 siano trattati già nelle lezioni facoltative di cui al capoverso 5.

Anche per quanto riguarda il capoverso 6 occorre osservare che l'efficacia giuridica delle disposizioni proposte non si limita alla scuola dell'obbligo. I limiti imposti dal capoverso 6 valgono anche per gli allievi delle scuole professionali e delle scuole di cultura generale del livello secondario II fino al diciottesimo anno di età.

Art. 11 cpv. 7

⁷I fanciulli e gli adolescenti non possono essere costretti a seguire lezioni di educazione sessuale che oltrepassano i limiti anzidetti.

Con il capoverso 7 viene nuovamente messo in evidenza il carattere facoltativo già menzionato al capoverso 5. Dal momento che questo capoverso è immediatamente successivo alla «trasmissione di informazioni sulla riproduzione e lo sviluppo umani» menzionata al capoverso 6, deve essere interpretato in relazione a quest'ultimo. La partecipazione a una lezione che trasmetta le informazioni summenzionate sarebbe dunque facoltativa e pertanto per queste lezioni valgono per analogia le considerazioni relative al capoverso 5 (lezioni facoltative di educazione sessuale).

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

L'iniziativa popolare si oppone all'educazione sessuale scolastica obbligatoria a partire dalla scuola dell'infanzia. Causa scatenante dell'iniziativa sono stati alcuni servizi dei media sulla possibile introduzione delle lezioni obbligatorie di educazione sessuale nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole elementari e sulla «sex-box» portata a questo scopo nelle scuole basileesi.

Il nostro Collegio e le autorità cantonali preposte alla formazione prendono sul serio le preoccupazioni dei genitori per i loro figli e il timore di un'educazione sessuale non adatta all'età. Ma né le autorità competenti in materia di formazione né le scuole intendono introdurre l'educazione sessuale nelle scuole dell'infanzia o favorire una «sessualizzazione» della scuola dell'infanzia e della scuola elementare. Inoltre le lezioni di educazione sessuale, adeguate all'età e al livello scolastico, sono importanti per proteggere i bambini e gli adolescenti dalla violenza sessuale, dalle infezioni sessualmente trasmissibili e dalle gravidanze indesiderate. Un divieto generale dell'educazione sessuale scolastica obbligatoria pertanto non rispetta il principio della protezione del minore. Per queste ragioni il nostro Collegio si esprime senza riserve a favore del mantenimento della prassi odierna per quanto riguarda un sostegno da parte della scuola, adeguato all'età, all'educazione sessuale impartita dai genitori. Senza dubbio le lezioni volte a prevenire gli abusi sessuali impartite sin dalla scuola dell'infanzia e le lezioni di educazione sessuale impartite a partire dalla fine della scuola elementare presuppongono l'impiego di materiale didattico adatto e una buona collaborazione tra la scuola e la famiglia nell'ambito del tema della sessualità. I Cantoni ne sono consapevoli.

La richiesta dell'iniziativa popolare coinvolge i genitori nel loro ruolo di educatori, i Cantoni nel contesto del loro mandato formativo e l'incolumità dei i minori³¹. L'iniziativa popolare non rende giustizia a queste interazioni così complesse. Al contrario, la sua accettazione porrebbe limiti alla tutela, al sano sviluppo e alle pari opportunità dei bambini e degli adolescenti e indebolirebbe inoltre la struttura federale nel sistema formativo svizzero.

Per quanto riguarda alcuni aspetti, le richieste sono compatibili con le norme vigenti, per altri, invece, rendono complicato se non impossibile mantenere le forme d'insegnamento dell'educazione sessuale o di prevenzione contro gli abusi sessuali finora dimostratesi valide. In pratica già oggi l'educazione sessuale è una responsabilità che spetta ai genitori; la scuola sostiene i genitori e completa il loro compito, trasmettendo agli allievi informazioni su fatti e contesti riguardanti la sfera della sessualità nell'ambito delle lezioni di educazione sessuale. Questa trasmissione di conoscenze rientra nel mandato formativo dei Cantoni e fa parte dell'istruzione scolastica di base sufficiente secondo gli articoli 19 e 62 Cost.; dal punto di vista delle pari opportunità che devono essere garantite a tutti i bambini e adolescenti è tanto necessaria quanto un efficace lavoro di prevenzione contro gli abusi sessuali svolto sin dalla scuola dell'infanzia.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

4.2.1 Nessuna ripercussione sulla competenza normativa della Confederazione

L'articolo 3 Cost. disciplina in modo generale il sistema della ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni e stabilisce che i Cantoni esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione (competenza originaria dei Cantoni). L'articolo 42 capoverso 1 Cost. riprende questo principio e stabilisce che la Confederazione adempie i compiti che le sono assegnati dalla Costituzione. La Confederazione può dunque essere attiva solo in quegli ambiti per cui la Costituzione federale l'ha definita competente e le conferisce il diritto di agire. Tutte le competenze non attribuite alla Confederazione rimangono ai Cantoni. Questi determinano, secondo l'articolo 43 Cost., quali compiti adempiere nell'ambito delle loro competenze. Il principio dell'articolo 43 Cost. tuttavia non ha un valore assoluto: la competenza cantonale in quegli ambiti viene limitata quando la Costituzione trasmette ai Cantoni compiti specifici in un campo di loro competenza o prescrive loro in che modo devono svolgere un compito.

L'articolo 11 Cost. che l'iniziativa popolare chiede di ampliare è inserito nella sezione dei principi fondamentali della Costituzione federale. L'articolo 35 capoverso 2 Cost. che riguarda l'attuazione dei diritti fondamentali stabilisce che chi svolge un compito statale deve rispettare i diritti fondamentali e contribuire ad

³¹ Ehrenzeller, B. (2014): *Das Elternrecht auf religiöse Erziehung der Kinder im Spannungsfeld von staatlichem Bildungsauftrag und Kindeswohl am Beispiel des Sexualkundeunterrichtes*. In: Liechtenstein-Institut (Hg.): *Beiträge zum liechtensteinischen Recht aus nationaler und internationaler Perspektive*. Festschrift zum 70. Geburtstag von Herbert Wille. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 54), p. 201–221

attuarli³². I diritti fondamentali non motivano però nuove competenze. La Confederazione e i Cantoni devono rispettare i diritti fondamentali nei rispettivi ambiti di competenza. Nell'ambito della scuola dell'obbligo la competenza spetta ai Cantoni, pertanto la Confederazione non è né preposta né tenuta a concretizzare il testo dell'iniziativa. Attuare l'iniziativa spetta unicamente ai Cantoni.

4.2.2 Restrizione dell'autonomia cantonale nel campo scolastico

Il testo dell'iniziativa contiene concrete indicazioni che stabiliscono se e in che modo deve essere organizzata l'educazione sessuale nella scuola dell'infanzia e nella scuola dell'obbligo. Influenza dunque in modo diretto e molto limitante l'autonomia cantonale per quanto riguarda il settore scolastico stabilita dall'articolo 62 Cost.

4.2.3 Il diritto all'educazione da parte dei genitori rimane inalterato

Il diritto dei genitori all'educazione deriva dai principi della Costituzione federale, del Codice Civile, dal Patto ONU I³³ e dalla Convenzione sui diritti del fanciullo³⁴. Questo primato viene applicato dai Cantoni già oggi anche senza le disposizioni dell'iniziativa popolare.

4.2.4 Limitazione nell'attuazione del mandato formativo pubblico

L'educazione sessuale ha finora fatto parte della scuola dell'obbligo e gli allievi sono tenuti a parteciparvi. Anche se non esplicitamente, i capoversi 5-7 del testo dell'iniziativa vietano di fatto le lezioni di educazione sessuale obbligatorie, adeguate al livello scolastico, durante la scuola dell'obbligo e il livello secondario II di cultura generale e professionale fino al raggiungimento della maggiore età. In questo modo non è più possibile garantire l'obiettivo secondo il quale tutti i ragazzi all'inizio della pubertà siano a conoscenza dei temi più importanti della sessualità. Con l'accettazione dell'iniziativa sorgerebbe anche un conflitto tra l'articolo 11 Cost. e il mandato formativo dello Stato definito dalla Costituzione federale (art. 19 e 62 Cost.). Un'istruzione scolastica di base sufficiente, per come è inteso secondo la dottrina e la giurisprudenza attuali, non potrebbe essere garantito o potrebbe essere garantito solo in parte.

Secondo il nostro Collegio l'accettazione dell'iniziativa metterebbe anche a rischio il benessere a cui tutti i minori hanno diritto. Un'informazione e un'educazione sessuale adeguata all'età e allo sviluppo è di primaria importanza per garantire l'incolumità e la protezione dagli abusi sessuali, dal contagio dell'HIV e da altre

³² Messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF **1997 I 1**.

³³ Patto internazionale del 16 dicembre 1996 relativo ai diritti economici, sociali e culturali, RS **0.103.1**

³⁴ Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo, RS **0.107**

infezioni sessualmente trasmissibili nonché dalle gravidanze indesiderate. Una simile informazione può essere fornita a tutti solo nell'ambito dell'istruzione scolastica di base. Il mandato formativo così inteso non è in contrasto con il diritto dei genitori di educare i propri figli, al contrario lo completa. Come parte del mandato formativo pubblico, la scuola trasmette soprattutto nozioni sulla sessualità e la prevenzione contro l'HIV e altre malattie sessualmente trasmissibili. Questo compito della scuola è tanto più importante se si pensa al fatto che i giovani raggiungono la pubertà e la maturità sessuale con sempre più anticipo.

4.2.5 Prevenzione efficace a rischio

Se l'iniziativa venisse approvata, la sessualità in senso lato non potrebbe più essere trattata e il tema della riproduzione potrebbe essere affrontato solo in una classe di ragazzi che hanno compiuto dodici anni ed esclusivamente nel corso dell'insegnamento di biologia, a cura del docente di questa materia. Questo impedirebbe o renderebbe perlomeno difficile assicurare un'efficace prevenzione contro la violenza sessuale, le gravidanze indesiderate e le malattie sessualmente trasmissibili basata sulle conoscenze trasmesse attraverso l'educazione sessuale.

Dal momento che i bambini e gli adolescenti hanno il diritto di beneficiare di una particolare protezione della propria incolumità, per la Confederazione queste esigenze di prevenzione sono fondamentali. Nel Dipartimento federale dell'interno (DFI) due Uffici sono competenti per le misure di prevenzione: l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), preposto alla prevenzione contro la violenza sessuale, e l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), preposto alla prevenzione contro le malattie infettive sessualmente trasmissibili.

Prevenzione contro la violenza sessuale ai danni di bambini e adolescenti

Lo studio Optimus Svizzera³⁵ ha mostrato che la maggior parte degli abusi sessuali sui bambini avvengono all'interno della ristretta cerchia familiare, dal padre, dal fratello, dalla madre, dallo zio o da un amico di uno dei genitori. Per quanto riguarda gli adolescenti, invece, le violenze avvengono soprattutto ad opera di coetanei. Gli aggressori sono dunque le persone più vicine alle vittime o persino parenti. Un altro studio³⁶ sulle strategie usate dagli autori di abusi³⁷ mostra che questi cercano in maniera mirata di identificare gli elementi che permettono loro di abusare delle loro vittime, tra cui, l'insufficiente o assente educazione sessuale.

Conformemente agli obiettivi nazionali di prevenzione (cfr. cap. 2), per proteggere i bambini e gli adolescenti dagli abusi sessuali è indispensabile impartire un'educazione sessuale adatta all'età e al livello scolastico. Dal momento che tutti i minori sono esposti al rischio di essere vittime di violenza sessuale, è importante che tutti i bambini e gli adolescenti in Svizzera possano beneficiare di misure di prevenzione indipendentemente dalla situazione familiare, perché anche all'interno

³⁵ Averdijk, M., Müller-Johnson, K., Eisner, M. (2012) *Sexual Victimization of Children and Adolescents in Switzerland*.

³⁶ Heiliger, A. (2001). *Täterstrategien bei sexuellem Missbrauch und Ansätze zur Prävention*. In: *Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis*, 56/57 Köln. Eigenverlag, p. 71-82.

³⁷ Secondo le statistiche disponibili, a commettere gli abusi e a non rispettare i limiti sono soprattutto gli uomini. Se si parla di «autori di abusi sessuali» è perché ci si basa su quelli che finora sono stati i casi più frequenti, ma con questo non si intende negare che anche le donne commettano abusi.

della famiglia si possono ritrovare i fattori di rischio che possono generare abusi sessuali. È necessario insegnare in tempo ai minori come proteggersi dagli abusi sessuali e come parlarne. La realizzazione e il finanziamento di misure preventive rientra essenzialmente nel campo di competenza dei Cantoni. L'UFAS può sostenere finanziariamente le misure di prevenzione dei Cantoni e delle organizzazioni private.

Prevenzione dell'HIV e di altre infezioni sessualmente trasmissibili

Le lezioni di educazione sessuale sono indispensabili anche per quanto riguarda la prevenzione contro infezioni sessualmente trasmissibili. La legge del 18 dicembre 1970³⁸ sulle epidemie incarica infatti la Confederazione e i Cantoni di adottare le misure necessarie per combattere le malattie trasmissibili dell'uomo. Nella nuova legge sulle epidemie del 28 settembre 2012³⁹, l'articolo 5 capoverso 1 lettera c stabilisce che l'UFSP, coinvolgendo i Cantoni, elabora programmi nazionali su temi specifici per individuare, sorvegliare, prevenire e combattere le malattie trasmissibili. Tra l'altro sono menzionate esplicitamente l'HIV e altre malattie sessualmente trasmissibili. Anche in questo caso, per garantire pari opportunità, l'educazione sessuale integrativa e adatta all'età a tutti i livelli della scuola dell'obbligo è sensata e importante.

4.2.6 Ripercussioni finanziarie in caso di accettazione

Dal momento che l'iniziativa non conferisce alla Confederazione né nuove competenze normative né nuovi obblighi normativi, non si prevedono ripercussioni finanziarie per la Confederazione. Conseguenze finanziarie si potrebbero invece avere per i Cantoni a causa della necessità di riorganizzare l'insegnamento e modificare le leggi cantonali in materia scolastica nonché i programmi e gli strumenti d'insegnamento.

4.3 Difetti dell'iniziativa

4.3.1 Imprecisioni e contraddizioni nel testo dell'iniziativa

L'interpretazione del tenore e dei concetti dell'iniziativa popolare non sono chiari. Vi sono molte imprecisioni e contraddizioni, sia tra i diversi concetti che tra il tenore dei singoli capoversi (cfr. n. 3.3).

Già il titolo dell'iniziativa popolare è ambiguo. L'iniziativa parla di «Protezione dalla sessualizzazione nella scuola dell'infanzia e nella scuola elementare», laddove il termine «sessualizzazione» - così come indicato sul sito Internet del comitato - è associato sia alla pornografia, sia alle spiegazioni fornite a scuola nell'ambito dell'educazione sessuale. Dunque non è chiaro che cosa intendano i promotori dell'iniziativa per «sessualizzazione». Il testo stesso dell'iniziativa è poco chiaro e non permette dunque di chiarire il senso da dare al titolo.

Nelle singole disposizioni del testo dell'iniziativa sono utilizzati i termini «educazione sessuale» e «lezioni (facoltative) di educazione sessuale», senza spiegare che cosa si intenda per le varie espressioni o quali contenuti implicino a

³⁸ RS 818.101

³⁹ FF 2012 7201

livello di insegnamento. Il tenore permette unicamente di supporre che i promotori dell'iniziativa distinguono le lezioni di educazione sessuale da quelle sulla prevenzione, e queste ultime dall'insegnamento di biologia sulla riproduzione e lo sviluppo umani. Non è però chiaro se e in che misura questi concetti si differenzino effettivamente, anche considerando le informazioni supplementari fornite dal comitato.

Sebbene il testo lo lasci supporre, l'iniziativa non contiene disposizioni sulla protezione. Anche tenendo conto della documentazione fornita dal comitato dell'iniziativa non è chiaro in che misura la cosiddetta «sessualizzazione» di cui parlano i promotori possa nuocere ai minori. Nei singoli casi illustrati (p.es. «il gioco del dottore» con il rischio di lesioni) non viene spiegato in che misura questi siano la conseguenza delle lezioni di educazione sessuale. Il nostro Collegio non è a conoscenza di studi scientifici rilevanti che possano far supporre che l'educazione sessuale adatta all'età e al livello scolastico finora praticata in Svizzera nell'ambito dell'istruzione scolastica di base possa danneggiare i minori.

Inoltre, la documentazione che accompagna l'iniziativa contiene affermazioni inesatte. L'idea che l'educazione sessuale debba essere introdotta nella scuola dell'infanzia è infondata⁴⁰. Nemmeno la Confederazione ha mai chiesto che nei programmi d'insegnamento della scuola dell'obbligo fosse inserita l'educazione sessuale obbligatoria a partire dalle scuole dell'infanzia.

L'argomentazione avanzata dal comitato dell'iniziativa, secondo cui nell'ambito delle lezioni di educazione sessuale i bambini sarebbero indotti a compiere atti sessuali, che verrebbero scioccati con materiale pornografico e che i valori cristiani sarebbero calpestati sono privi di fondamento. Il corpo docente della Svizzera tedesca smentisce queste affermazioni in una presa di posizione e pone le lezioni di educazione sessuale in un contesto più ampio, che include la vita di coppia, la parità di diritti, il rispetto e l'autodeterminazione⁴¹.

4.3.2 Attuazione problematica

A causa delle imprecisioni e delle contraddizioni del testo dell'iniziativa, nel caso di una sua accettazione, verrebbero a crearsi considerevoli situazioni di conflitto tra norme. Il testo dell'iniziativa, in quanto testo costituzionale, per essere applicato richiederebbe un grande sforzo di interpretazione e specificazione. L'articolo 62 Cost. definisce esclusivamente cantonale la competenza nell'ambito dell'istruzione scolastica di base, anche per quanto riguarda l'istruzione scolastica speciale. In base a questo principio, vegliare sull'osservanza delle nuove disposizioni costituzionali spetterebbe ai Cantoni, che dovrebbero considerare i principi contenuti nell'articolo

⁴⁰ Cfr. Comunicato stampa «Lehrplan 21: Keine Sexualerziehung im Kindergarten» del 16 giugno 2011 della Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (D-EDK), disponibile solo in tedesco al sito <http://d-edk.ch> > Dokumentation > Medienarchiv

⁴¹ Unaufgeklärte Kinder sind ausgeliefert; presa di posizione dell'associazione mantello *Lehrerinnen und Lehrer Schweiz (LCH)* sulla «Petition gegen die Sexualisierung der Volksschule», 22.8.2011; consultabile al sito www.lch.ch > Publikationen > Bildung Schweiz > Documento > 9_2011

di prevenzione⁴⁵. La Convenzione obbliga inoltre le parti contraenti ad adottare misure di prevenzione per evitare qualsiasi forma di sfruttamento e abuso sessuale a danno dei minori e a tutelarli. Tra queste misure rientra la sensibilizzazione dei bambini, dei genitori e delle persone che svolgono un lavoro a contatto con i bambini. L'Ufficio regionale dell'OMS per l'Europa e il Centro Federale per l'Educazione alla Salute (*Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung BZgA*) in Germania hanno pubblicato gli «Standard di Educazione Sessuale in Europa».

La «Dichiarazione d'impegno sull'HIV/Aids» (2001)⁴⁶ e il sesto degli «Obiettivi di sviluppo del millennio» (2000) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite⁴⁷ sono i punti di riferimento per la prevenzione dell'HIV/Aids a livello internazionale. Questi impegni globali sono stati ribaditi nel 2006⁴⁸ e nel 2011⁴⁹ tramite una dichiarazione politica dell'Assemblea generale dell'ONU che mette in primo piano il principio dell'accesso generale alla prevenzione, alla diagnosi, alla terapia e alle cure mediche. A livello europeo l'impegno è stato completato con la «Dichiarazione di Dublino sul partenariato di lotta contro l'HIV/Aids in Europa e Asia centrale» del 2004⁵⁰. La Dichiarazione sottolinea l'importanza dell'educazione sessuale adatta al livello scolastico.

La prassi scolastica cantonale odierna seguita nell'ambito dell'educazione sessuale è compatibile con gli obblighi internazionali. Nel caso di un'accettazione dell'iniziativa si dovrà nuovamente valutare, dopo l'attuazione nei Cantoni, se sarà ancora possibile rispettare gli impegni internazionali sulla protezione dei minori e nell'ambito dei diritti dei minori.

5 Conclusioni

Con il presente messaggio vi proponiamo, senza presentare alcun controprogetto, di sottoporre l'iniziativa popolare «Protezione dalla sessualizzazione nella scuola dell'infanzia e nella scuola elementare» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla. L'autonomia dei Cantoni nel campo scolastico non deve essere limitata.

Quanto richiesto dall'iniziativa, ossia la forte limitazione, che non tiene conto né dell'età né della realtà, dell'educazione sessuale scolastica in tutta la Svizzera, è sproporzionato rispetto alla sua causa scatenante - i contestati materiali didattici utilizzati nelle scuole basileesi e l'idea erronea che l'educazione sessuale obbligatoria sarebbe stata introdotta sin dalla scuola dell'infanzia.

⁴⁵ Messaggio del 4 luglio 2012 concernente l'approvazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuali (Convenzione di Lanzarote) e la sua trasposizione (modifica del Codice penale), FF 2012 6761, n. 2.2.2 segg.

⁴⁶ www.unaids.org > About > United Nations Declarations and Goals > 2001 UN General Assembly special session in HIV/AIDS

⁴⁷ www.un.org > Development > The Millennium Development Goals (MDGs)

⁴⁸ www.unaids.org > About > United Nations Declarations and Goals > 2006 UN General Assembly Political Declaration HIV/AIDS

⁴⁹ www.unaids.org > About > United Nations Declarations and Goals > 2011 UN General Assembly Political Declaration on HIV and AIDS

⁵⁰ www.unicef.org > Where we work > Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States > Search > The Dublin Declaration.pdf

I timori alla base dell'iniziativa popolare possono essere in gran parte dissipati e per quanto riguarda l'attuazione dei programmi d'insegnamento nelle regioni linguistiche sono infondati. Secondo il diritto vigente, dell'educazione sessuale dei bambini e degli adolescenti sono responsabili in primo luogo i genitori, che sono sostenuti dalla scuola per mezzo di lezioni di educazione sessuale adatta all'età e al livello scolastico. A ciò si aggiunge che nemmeno i nuovi programmi d'insegnamento (*PER*, *Lehrplan 21* e Piano di studio Ticino) introducono l'educazione sessuale come materia a sé stante. L'educazione sessuale è e rimane parte di ambiti specialistici più ampi (ad es. «natura, uomo e società») o rientra, come nel Cantone Ticino, tra le responsabilità di tutti gli insegnanti. Già da anni contenuti riguardanti l'educazione sessuale sono oggetto dei programmi d'insegnamento cantonali della scuola dell'obbligo, ma l'educazione sessuale propriamente detta non è proposta nella scuola dell'infanzia e sino alla fine della scuola elementare.

Il nostro Collegio è consapevole che determinati contenuti o metodi utilizzati nell'insegnamento scolastico non sono sempre condivisi da tutti e che le concezioni per quanto riguarda i limiti del mandato dell'istruzione scolastica di base possono essere divergenti. Ma questo riguarda anche altri ambiti altrettanto sensibili come la ginnastica e il nuoto, oppure la storia e l'etica. Riteniamo che inserire nella sezione dei diritti fondamentali della Costituzione federale simili contenuti specifici riguardanti i programmi d'insegnamento o persino disposizioni volte a disciplinare l'organizzazione scolastica sia da considerarsi un intervento eccessivo nella struttura federale del sistema educativo svizzero e pertanto da respingere.

L'idea che bambini e adolescenti non siano mai tenuti a seguire le lezioni di educazione sessuale e che solo dopo l'inizio della pubertà siano previste lezioni, tuttavia unicamente sulla riproduzione e lo sviluppo umani e soltanto se impartite dagli insegnanti di biologia, è a nostro avviso irresponsabile. Tanto più che è noto che gli autori di abusi sfruttano in maniera mirata l'ignoranza dei bambini sulle questioni sessuali. In questo senso l'iniziativa popolare presentata non favorisce la tutela dei minori ma, al contrario, impedisce una prevenzione efficace, pregiudicando al contempo le pari opportunità degli allievi.

Anche diverse basi giuridiche nazionali e internazionali mostrano l'interesse pubblico nei confronti dell'educazione sessuale, quanto meno di base, ritenuta necessaria per lo sviluppo personale e sociale del minore nella società odierna e per una convivenza all'insegna del rispetto e della tolleranza.

L'educazione impartita dai genitori e le lezioni di educazione sessuale impartite a scuola sono importanti per la prevenzione contro la violenza sessuale, le infezioni sessualmente trasmissibili e le gravidanze indesiderate. Ogni bambino e ogni adolescente ha il diritto di partecipare ad attività di prevenzione adeguate alla sua età, indipendentemente dalla situazione familiare. Le pari opportunità per quanto riguarda l'accesso a un'informazione oggettiva e la possibilità di sviluppare competenze sono, in tal senso, fondamentali sul piano politico-istituzionale per garantire il benessere dei minori.

La scuola dell'obbligo svolge quindi un importante mandato pubblico. Siamo certi della serietà della scuola, che svolge i suoi compiti con la consapevolezza dei limiti del suo mandato, in assoluta trasparenza e collaborando a stretto contatto con la famiglia nel tema delicato della sessualità, senza alcun interesse a contrapporsi ai valori difesi dai genitori. Nei rari casi in cui si trova a dover far fronte a situazioni

difficili dispone dei mezzi adeguati per adottare le misure necessarie (direzione della scuola, vigilanza scolastica ecc.). Ribadiamo dunque la nostra fiducia nei suoi confronti.

Per le ragioni esposte, proponiamo, senza presentare alcun controprogetto, di raccomandare ai cittadini di respingere l'iniziativa popolare.