

PREFAZIONE

Il volume che ho il piacere di presentare raccoglie gli atti del Convegno tenutosi a Bolzano il 21-22 maggio 2015. Nel corso del Convegno sono stati presentati i risultati del lavoro svolto dall'unità di Bolzano nel quadro del progetto di ricerca Prin dedicato allo studio della "Lingua come fattore di integrazione sociale e politica". Più in particolare i vari contributi, tutti di grande interesse, hanno approfondito questo tema con riferimento alle Regioni a Statuto speciale.

In genere si è soliti considerare la realtà delle Regioni speciali come la realtà che più di ogni altra testimonia dello sforzo compiuto nel corso degli anni che ci separano dall'entrata in vigore della Costituzione di garantire una tutela soddisfacente alle lingue minoritarie parlate in quell'area del territorio nazionale. Questa considerazione vale soprattutto per la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige, dove da tempo la tutela delle lingue minoritarie (francese, franco-provenzale, ladino, tedesco) è affidata ad una serie di istituti che toccano numerosi aspetti della vita sociale: dalla toponomastica, alla istruzione scolastica, ai rapporti con la pubblica amministrazione, alla stessa composizione delle istituzioni del governo locale (è il caso del Trentino Alto Adige). Ma, sia pure con un'intensità minore, una tutela specifica è prevista per i parlanti sloveni in Friuli Venezia Giulia, grazie alla legge n. 38/2001 e, più in generale, forme di tutela ancora diverse sono assicurate dalla legge n. 482/1999 alle c.d. minoranze linguistiche storiche presenti nelle Regioni speciali (si pensi al sardo e al friulano). Quest'ultima legge, che colma una grave lacuna del legislatore statale per decenni inadempiente rispetto all'obbligo di tutela previsto dall'art. 6 Cost., riguarda tutte le Regioni dove sono presenti da secoli parlanti in una lingua diversa dall'italiano (dall'albanese al catalano, dal greco all'occitano) e rappresenta un quadro di riferimento comune per i legislatori locali chiamati ad implementarla a seconda delle diverse realtà locali: cosa che è avvenuta in più di un caso e che in più di un caso ha dato vita ad un contenzioso davanti al giudice delle leggi là dove il legislatore regionale è parso andare al di là di una mera integrazione della legge statale per seguire itinerari propri (si vedano in particolare le sentt. nn. 159/2009 e 170/2010).

Ma, tornando alle Regioni a statuto speciale, non vi è dubbio che, come detto, soprattutto in alcune di esse, grazie a specifiche norme statutarie, successivamente implementate dal legislatore e oggi grazie alle leggi n. 482/1999 e n. 38/2001, la tutela delle minoranze linguistiche, pur differenziata e non priva di limiti, soprattutto sul piano della prassi applicativa, possa contare su un impianto normativo consistente. Luci ed ombre che caratterizzano la situazione attuale sono messe in evidenza ad esempio nei contributi di William Cisilino, Roberto Louvin, Flavio Guella, Stephan Tschigg e Monica Rosini.

Il complesso di esperienze esaminato, si presta bene dunque ad una verifica dello stato dell'arte in tema di tutela delle minoranze linguistiche per così dire tradizionali, ma mette in evidenza anche un altro dato di rilievo per il progetto di ricerca generale nel quale si iscrive il contributo dell'unità bolzanina e, più precisamente l'inutilizzabilità delle diverse forme di tutela messe in campo dalla ricordata normativa al fine di risolvere i problemi linguistici delle "nuove" minoranze legate ai flussi migratori che da oltre un ventennio interessano il nostro Paese. E ciò non solo per l'esplicito riferimento di quella normativa alle sole minoranze "storiche", ma per i presupposti e le finalità che stanno alla base delle forme di tutela in atto, che risultano lontani e inapplicabili alle esigenze concrete di queste "nuove" minoranze linguistiche. Come è noto, infatti, si tratta di forme di tutela che presuppongono la stanzialità delle comunità alloglotte (criterio della territorialità) e che sono orientate essenzialmente alla conservazione della lingua intesa come patrimonio culturale di comunità, che parlano perfettamente la lingua nazionale e che sono, da tempo, perfettamente integrate nel nostro tessuto sociale e politico.

Nulla di tutto ciò si riscontra nella situazione delle "nuove minoranze", caratterizzata da una loro forte mobilità, dalla scarsa o nulla conoscenza della lingua nazionale e per le quali un livello minimo di integrazione rappresenta ancora un obiettivo da raggiungere. Per esse dunque, il vero problema è quello di superare l'handicap linguistico e di evitare che esso si traduca in un elemento di discriminazione e in un ostacolo alla loro integrazione. Per la soluzione di questo problema ancora troppo poco è stato fatto e non tutto nella giusta direzione: penso soprattutto ai limiti del c.d. "patto di integrazione" e, in particolare, alla disciplina dell'apprendimento della lingua italiana da parte dei migranti. Ma anche sotto questo profilo, non mancano iniziative interessanti soprattutto a livello regionale, orientate ad evitare i rischi cui ho accennato soprattutto sul piano dell'accesso ai servizi sociali. Di tutto questo danno conto i contributi di Roberta Medda-Windischer, Karl Kössler, Lucia Busatta e Marta Tomasi.

Il volume comprende, infine, alcuni eccellenti rapporti di taglio comparatistico che ne arricchiscono l'impianto complessivo, costituendo in qualche misura il quadro generale nel quale si inscrivono i diversi contributi e che, pro-

prio in ragione di questa loro funzione, sono stati collocati in apertura.

Vorrei concludere queste poche note di presentazione esprimendo, in qualità di coordinatore nazionale del Progetto Prin, tutto il mio positivo apprezzamento per i risultati della ricerca svolta dall'unità di Bolzano e per la collega Prof.ssa Stefania Baroncelli che l'ha sapientemente diretta.

Paolo Caretti

LA PROTEZIONE LINGUISTICA NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE FRA LINGUE MINORITARIE E LINGUE DEI NUOVI IMMIGRATI

di *Stefania Baroncelli*

SOMMARIO: 1. Le direttrici di ricerca. – 2. I risultati della ricerca. – 2.1. La tendenza a valorizzare la dimensione linguistica nella protezione dei diritti: il diritto alla salute e all'informazione – 2.2. L'accesso alla pubblica amministrazione. – 2.3. Il sistema scolastico. – 2.4. La lingua nel processo. – 2.5. Vecchie e nuove minoranze.

1. *Le direttrici di ricerca*

Il volume “Regioni a statuto speciale e tutela della lingua. Quale apporto per l'integrazione sociale e politica?” raccoglie le presentazioni tenute in occasione di un convegno internazionale organizzato presso la Libera Università di Bolzano, nel maggio 2015¹. In tale occasione, si sono avvicendati studiosi di diritto costituzionale e dell'Unione europea, politologi ed esperti in regionalismo speciale, con l'obiettivo di comprendere il contributo specifico delle Regioni a Statuto speciale nell'assicurare l'integrazione dei cittadini europei e dei nuovi immigrati, partendo dalla ricca esperienza di inclusione già acquisita sul campo nell'ambito della tutela delle lingue minoritarie. La ricerca condotta dall'Unità di Bolzano, che ha visto anche la partecipazione di ricercatori dell'EURAC di Bolzano, l'Istituto universitario europeo di Fiesole e l'università di Innsbruck, s'inserisce nell'ambito di un progetto più ampio, finanziato come PRIN 2010-11 dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, cui hanno partecipato numerose unità, facenti capo alle università di Firenze (unità coordinatrice nazionale), Milano-Bicocca, Pisa, Macerata, Siena, Scuola

¹ I contributi del presente volume sono stati pubblicati sulla rivista online *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 1/2016, url: <http://www.osservatoriosullefonti.it/>.

Superiore Sant'Anna, Palermo, oltre al CNR e all'Accademia della Crusca. Il risultato finale del progetto complessivo, dedicato più in generale a "La lingua come fattore di integrazione sociale e politica", è stato pubblicato per i tipi della Giappichelli a cura di Paolo Caretti, e contiene i risultati di tutte le unità di ricerca.

Per quanto concerne il ruolo delle Regioni a Statuto speciale, cui è dedicato questo libro, il quadro che se ne è tratto è, come sempre, di luci ed ombre. I vari contributi, seppur di oggetto diverso, hanno in comune alcune direttrici e nodi problematici, con cui gli autori si sono confrontati. La prima questione affrontata è da individuare nel diverso tipo di tutela apportata per le lingue minoritarie e le lingue dei migranti; e nella difficoltà di usare gli stessi paradigmi e nozioni giuridiche per regolare i due fenomeni. La differenza fra diritto di uso della lingua da parte delle minoranze e dei migranti deriva, in primo luogo, dalla normativa di livello internazionale ed europeo. Un esempio è costituito dalla "Carta europea delle lingue regionali e minoritarie", che costituisce lo strumento primario di riferimento per la protezione delle lingue parlate dalle minoranze in Europa; essa si applica alle lingue non ufficiali parlate in un territorio di uno Stato da cittadini che costituiscono minoranza, escludendo dal suo raggio di azione i dialetti della lingua ufficiale (o delle lingue ufficiali) dello Stato e le lingue dei migranti. Questa impostazione è propria anche della normativa nazionale. Infatti, la fondamentale legge n. 482/1999, intitolata "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche", con cui l'Italia ha attuato il contenuto essenziale della Carta – pur senza giungere a ratificarla – si rivolge alle sole minoranze linguistiche storiche, includendo anche quelle presenti nelle Regioni speciali e non altrimenti tutelate (si pensi al sardo e al friulano). La Carta risulta utile comunque dal punto di vista oggettivo, perché consente di individuare con chiarezza gli ambiti in cui devono essere adottate misure per la conservazione e la promozione delle lingue minoritarie, quali: istruzione, giustizia, autorità amministrative e servizi pubblici, mass-media, attività e attrezzature culturali, vita economica e sociale, scambi transfrontalieri.

L'influsso della Carta si è rivelato positivo anche nelle Regioni a statuto speciale, come si diceva, soprattutto per prevedere una tutela delle lingue minoritarie che erano state escluse dal raggio di azione degli Statuti speciali, come nel caso del friulano o del sardo. In questo ambito si inserisce una seconda tematica di indagine, che è stata seguita soprattutto da Alessandro Mongili e William Cisilino (con Pietro Bortolotti): la differenza di tutela delle lingue regionali che ha fatto sì che alcune lingue minoritarie, come il friulano o il sardo, fossero tutelate in maniera debole. Le altre lingue minoritarie parlate nell'arco alpino, come il francese, il tedesco e lo sloveno, hanno avuto fin dalla metà del

secolo scorso una protezione particolare, o di tipo rafforzato, negli Statuti speciali, probabilmente anche in virtù della loro forza culturale, che le dotava del potere intrinseco di imporsi in altri Stati, e al peso politico degli Stati di riferimento nel contesto internazionale. Tali lingue parlate nei territori di confine sono state riconosciute come lingue minoritarie con *status* forte, come si evince anche dai dibattiti avvenuti all'Assemblea costituente sul contenuto del futuro art. 6 Cost., il cui nucleo è dedicato, come noto, alla protezione delle minoranze linguistiche. In tale sede fu rigettata la proposta promossa dall'on. Codignola di inserire una disposizione apposita sulla tutela delle minoranze nella parte della Costituzione dedicata alle Regioni e di sopprimere gli articoli ove si faceva menzione delle Regioni a statuto speciale, sulla base dell'assunto che l'essenza stessa delle Regioni dell'arco alpino era proprio da individuare nella necessità di proteggere le minoranze linguistiche ivi presenti².

Un terzo nucleo di questioni che emergono dalle riflessioni degli autori (soprattutto di Roberta Medda-Windischer, Roberto Farneti, Orsolya Farkas e Karl Kössler) riguarda il ruolo propulsore delle Regioni a Statuto speciale nei confronti delle lingue dei migranti o nuovi immigrati (questa dizione è più ampia perché include anche gli immigrati di seconda o terza generazione)³. Gli autori hanno messo in evidenza come l'esperienza maturata nelle Regioni a Statuto speciale nell'integrazione fra le varie etnie ha permesso di individuare le maggiori criticità nella tutela dei diritti e nell'uso della lingua e di superarle o, per lo meno, di stemperarle, estendendo i diritti di uso della lingua a soggetti che non facevano propriamente parte della minoranza linguistica. Di conseguenza, le esperienze consolidate di protezione delle lingue minoritarie, come quella altoatesina o valdostana, hanno assunto un valore di riferimento, come modelli da utilizzare per accrescere il grado di protezione linguistica. Dall'altra parte, però, proprio la compattezza acquisita dal gruppo linguistico nell'ambito territoriale ha reso più difficoltoso l'ampliamento soggettivo nel godimento dei diritti connessi all'uso della lingua, soprattutto nell'ambito lavorativo e politico. In tali ambiti, infatti, le Regioni a statuto speciale mostrano una palese ritrosia nel promuovere azioni o strumenti di inclusione nei confronti dei nuovi immigrati, raggiungendo risultati inferiori o equivalenti ad al-

² Su questi sviluppi, si consenta il riferimento a S. BARONCELLI, *Il ruolo chiave delle Regioni a statuto speciale nella promozione dei diritti linguistici*, in P. CARETTI, G. MOBILIO (a cura di), *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 161-182.

³ Sulla problematica dell'integrazione linguistica in ordinamenti con minoranze linguistiche dal punto di vista comparato, vedasi D. STRAZZARI, *Integrazione linguistica e immigrazione in ordinamenti composti plurilingue. Tendenze dal diritto comparato europeo*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2015, pp. 857-902.

tre Regioni italiane, sebbene siano dotati di maggiori competenze in materia di integrazione.

Una quarta direttrice di indagine può essere riconosciuta nel ruolo promotore svolto dall'ordinamento dell'UE nei confronti del diritto ad usare la propria lingua, qualora si tratti di una lingua regionale (vedasi soprattutto gli interventi di Julinda Beqiraj, Lucia Busatta, Marta Tomasi, Monica Rosini, Hannes Hofmeister e Benno Baumgartner). Tale estensione appare evidente nel caso della lingua usata nei processi, ove in virtù della giurisprudenza della Corte di giustizia UE è stato esteso il diritto di uso della lingua tedesca ai cittadini UE, sebbene lo Statuto di autonomia altoatesino preveda questa facoltà in capo ai soli cittadini italiani. Da lì il passo è stato breve per decidere di estendere tale diritto anche ai cittadini non-UE, sulla base di una norma di attuazione interna.

Una quinta tendenza – o meglio, direi, conclusione – rintracciabile nel quadro normativo tracciato dai vari autori, soprattutto quelli che si sono occupati di istruzione (Roberto Louvin, Flavio Guella) è verso la valorizzazione del ruolo delle lingue, anche se non minoritarie. Le Regioni a statuto speciale, soprattutto quelle di confine, si caratterizzano ormai per una specifica tensione verso scuole plurilingui, ove l'inserimento dell'inglese come lingua veicolare si aggiunge all'apprendimento della lingua regionale o del *patois*. Tale tendenza è ravvisabile soprattutto nelle Regioni con piccole minoranze, come dimostrano le esperienze del Trentino, del Friuli Venezia Giulia e della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*. Questo *trend* si inserisce nella strategia dell'UE sul plurilinguismo, ove si propende per un deciso trilinguismo – che include la lingua madre, l'inglese e una terza lingua “del cuore” – cui si ispirano, apertamente o indirettamente, i programmi politici e culturali regionali o provinciali.

2. I risultati della ricerca

Queste direttrici di indagine, o risultati della ricerca, possono essere rintracciati in filigrana in tutte le relazioni contenute nel libro. Ad esse si aggiungono questioni più specifiche, oggetto delle specifiche sezioni, in cui sono stati raggruppati i singoli capitoli.

2.1. *La tendenza a valorizzare la dimensione linguistica nella protezione dei diritti: il diritto alla salute e all'informazione*

Nella prima sezione, gli autori prendono in considerazione la tendenza attuale a valorizzare la dimensione linguistica nella protezione dei diritti; sia a livello costituzionale sia sul piano internazionale ed europeo. Fino a tempi recenti, la protezione della lingua aveva come *focus* esclusivo i diritti individuali dell'uomo – prova ne sia il “Patto internazionale sui diritti civili e politici” delle Nazioni Unite – o la protezione delle minoranze – come nel caso della “Convenzione quadro per la protezione delle minoranze” del Consiglio d'Europa –. La più recente “Carta europea delle lingue regionali e minoritarie”, adottata dal Consiglio d'Europa nel giugno 1992, segue un terzo percorso, tutelando invece la cultura e le lingue minoritarie in sé, in quanto beni collettivi, e non gli individui appartenenti alle minoranze. È ciò che emerge dal contributo di Julinda Beqiraj, che sottolinea come la Carta promuova l'idea del pluralismo culturale come componente essenziale della cultura europea. In tal modo, la tutela della lingua minoritaria non si pone in contrasto con la lingua ufficiale dello Stato, ma tende a una razionale coesistenza, nel contesto del più ampio quadro interculturale europeo.

A un rafforzamento quantitativo della tutela delle lingue si aggiunge anche una valorizzazione della componente linguistica dei diritti già protetti nelle Carte costituzionali e trattati internazionali. Un esempio è costituito dalla tutela del diritto alla salute, analizzata da Lucia Busatta. La valorizzazione del fattore linguistico – per quanto concerne soprattutto il consenso informato – si rende sempre più necessario se si vuole adeguare il linguaggio e le modalità comunicative alla capacità linguistica e culturale di comprensione del paziente. Questo processo può condurre a soluzioni innovative nel campo della tutela delle minoranze storiche, dove si sono avviati processi di costituzione di “ospedali transfrontalieri” come quello di Cerdanya in Catalogna, dove sono ospitati pazienti francesi e spagnoli, ai quali è garantita un'assistenza sanitaria in lingua madre. Questo tipo di esperienze si presentano positive anche per sopperire alla scarsità dei fondi, che rendono necessario l'accorpamento degli istituti sanitari, riducendo così i costi di mantenimento. Per quanto concerne i pazienti di provenienza migratoria, le Regioni a statuto speciale hanno avviato progetti specifici volti a facilitare l'assistenza sanitaria degli stranieri, ad esempio attraverso mediatori culturali.

Un secondo tipo di diritto che ha visto accrescere oltremodo la sua dimensione linguistica è quello all'informazione; la stessa autrice del capitolo dedicato a questo tema, Marta Tomasi, definisce il rapporto che collega l'elemento lingua con il diritto all'informazione di “biunivocità funzionale”. È noto come

il fattore linguistico costituisca la base fondamentale per la piena realizzazione del diritto all'informazione e, di lì, per il concreto di esercizio di altri diritti, connessi all'esercizio del potere sovrano riservato al popolo. Si pone, quindi, la necessità di contemperare tale diritto con altri valori degni di tutela costituzionale. Fra questi emerge quello all'eguaglianza nella tutela delle lingue, come mostrano i vari ricorsi alla Corte costituzionale, con cui si chiede la censura di alcune leggi statali che introducono una differenziazione nella tutela delle minoranze linguistiche. Meno stabile è valutato dall'autrice il livello di protezione assicurato alle nuove minoranze e ai gruppi che non hanno una localizzazione stabile, come i nomadi, le cui richieste di informazione nella madrelingua vengono soddisfatte solo sporadicamente da emittenti locali. Infine, emerge come la lingua minoritaria si affidi sempre più alle tecnologie dell'informazione; non solo per il suo mantenimento e sviluppo, ma anche per permettere l'attualizzazione linguistica e renderla accessibile anche a coloro che non sono più presenti nella comunità linguistica di riferimento (vedasi in questo senso anche l'illuminante capitolo di Alessandro Mongili sull'attualizzazione del sardo).

2.2. *L'accesso alla pubblica amministrazione*

Una volta delineato il contesto di protezione dei diritti linguistici, i contributi analizzano più specificamente alcuni nodi giuridici relativi all'accesso alla pubblica amministrazione e alla partecipazione politica in alcune Regioni speciali. La seconda sezione si occupa dei casi della Sardegna, del Friuli Venezia Giulia e del Trentino Alto Adige/*Südtirol*. Il primo capitolo è quello di Alessandro Mongili, dedicato all'uso del *sardu* e alla sua condizione giuridica e sociale. Come noto, il *sardu* è riconosciuto come lingua vera e propria ed è tutelato, a livello nazionale, dalla legge n. 482/1999. Invece, non trova menzione nello Statuto speciale sardo. Questa situazione costituisce un *unicum* in Italia, ed è alla base del basso grado di riconoscimento e di tutela riservato a questa lingua, dato che la legge n. 482/1999 non assicura alcun diritto di parità ai sardofoni. Sebbene nel 1978 sia stata presentata una legge di iniziativa popolare per il bilinguismo, tale proposta non ha avuto alcun esito, a causa soprattutto dell'ostilità dei partiti di sinistra e alla loro ondata "modernizzatrice". A ciò si aggiunga il rilievo che la matrice italoфона è ancora dominante in Sardegna e che nella maggioranza della popolazione sopravvive un'ideologia progressista che considera il *sardu* un segno dell'arretratezza culturale sarda; ciò ne impedisce l'apprendimento e l'uso attivo per paura della stigmatizzazione, soprattutto fra le donne. Curiosamente, un *revival* nell'uso della lingua sarda si deve

ai *social networks*, che secondo Mongili costituiscono la più importante agenzia per la risardizzazione dell'isola.

Il capitolo di William Cisilino, scritto in collaborazione con Pietro Bortolotti, tratta dello *status* specifico della lingua friulana e della sua protezione in Friuli Venezia Giulia. Come noto, le minoranze linguistiche della Regione ufficialmente riconosciute sono tre: friulana, slovena e tedesca. Fra queste, la minoranza linguistica friulana è la più numerosa, e anzi nel contesto regionale si trova in situazione maggioritaria. Ciononostante essa si è vista riconoscere lo *status* di minoranza linguistica da parte del legislatore statale solo con la legge n. 482/1999. La Regione autonoma ha cercato di ampliare in modo consistente l'uso del friulano nei rapporti con la pubblica amministrazione con la legge reg. n. 29/2007; essa, tuttavia, è incorsa in una pronuncia di incostituzionalità della Corte, nella parte in cui riconosce in modo espresso il diritto a usare la lingua friulana a prescindere dal territorio in cui i relativi uffici sono insediati (c.d. diritto ad un uso personale della lingua minoritaria), con ciò violando il "principio di territorialità" previsto dalla legge n. 482 (sent. n. 159/2009). L'ampia disamina critica della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela delle minoranze linguistiche effettuata da Cisilino e Bortolotti costituisce un punto essenziale per capire le dinamiche in atto fra Stato e Regioni per la protezione delle minoranze linguistiche (rivelatrice in questo senso è anche la sent. n. 170/2010 sulla lingua piemontese). Secondo la Consulta, la tutela delle minoranze linguistiche non rientra nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni ma ricade nell'ambito dei principi fondamentali della Costituzione; da ciò deriva che gli interventi regionali devono limitarsi ad attuare la disciplina statale in materia di individuazione e tutela delle minoranze linguistiche presenti sul territorio. Se così è, si arriverebbe al risultato, piuttosto discutibile, secondo il quale la fonte statale prevarrebbe sulla legge regionale. Ma allora, argomentano gli autori, l'unica fonte normativa adatta a derogare alla normativa statale sarebbe quella attuativa degli Statuti regionali speciali, fonti atipiche e sovraordinate alla legge ordinaria in virtù del loro diretto ancoraggio alla Costituzione operato dall'art. 116 Cost.

Chiude la sezione il capitolo dedicato all'uso della lingua tedesca nei servizi pubblici in Alto Adige/*Südtirol* scritto da Ruth Margit Volgger. L'autrice effettua una precisa disamina della normativa contenuta nelle norme di attuazione dello Statuto di autonomia relative ai servizi pubblici, basate sull'assunto secondo il quale debba essere garantito l'uso delle due lingue italiana e tedesca, e che il personale dei gestori dei servizi debba essere dotato dell'attestato di bilinguismo. Essa offre, altresì, un prezioso spaccato di giurisprudenza amministrativa, che ci permette di capire come funzioni l'applicazione della normativa sui servizi pubblici in Alto Adige/*Südtirol*, per quanto riguarda gli

obblighi di bilinguismo nei servizi postali e nei contratti di assicurazione obbligatoria. Sebbene la giurisprudenza abbia normalmente una scarsa incidenza nel delineare il contenuto dei diritti linguistici, il contenuto forte della protezione del bilinguismo in Alto Adige/*Südtirol* costituisce una base normativa fondamentale per interpretare e definire la dimensione linguistica dei diritti.

2.3. *Il sistema scolastico*

Uno dei settori fondamentali per assicurare l'integrazione sociale è quello dell'istruzione, cui è dedicata la sezione terza, incentrata sulla situazione di Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, Trentino e Friuli Venezia Giulia. A ciò si aggiunge un'appendice sull'ordinamento scolastico nel Trentino Alto Adige/*Südtirol* a cura di Stephan Tschigg, cui si rinvia per dettagli relativi alle fonti normative (Statuto, norme di attuazione e riferimenti internazionali).

I contributi testimoniano come la classificazione tradizionale dei sistemi scolastici nelle due categorie estreme di "bilinguismo totale o integrale", come concepito in Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, e di "separatismo linguistico", così come attuato in Alto Adige, debba essere relativizzata. La situazione attuale, infatti, si contraddistingue per una certa fluidità e per l'avvento di modelli plurilingui incentivati sia dalla migrazione di nuove minoranze sia dalla crescente diffusione dell'uso dell'inglese. Di particolare rilievo risulta il modello scolastico valdostano delineato da Roberto Louvin. Al di là delle norme contenute nello Statuto che assicurano un solido bilinguismo – giusta il quale nelle scuole di ogni ordine e grado, dipendenti dalla Regione, all'insegnamento della lingua francese è dedicato un numero di ore settimanali pari a quello della lingua italiana e «l'insegnamento di alcune materie può essere impartito in lingua francese» (art. 39) – la scuola valdostana ha intrapreso un percorso teso ad assicurare un più accentuato plurilinguismo tramite l'introduzione, a partire dalla scuola primaria, dell'insegnamento in lingua inglese di discipline non linguistiche con le modalità CLIL (*Content and Language Integrated Learning*). Questa scelta plurilingue porta ad estendere fino a tre le lingue di insegnamento nelle scuole; esse diventano persino quattro, nel caso delle scuole delle zone linguistiche *walser* dove si parla il tedesco come lingua minoritaria. A ciò si aggiunge l'enfasi posta di recente dalla Regione sulla tutela della parlata francoprovenzale (*patois*), da sempre molto diffusa e da alcuni considerata come la vera lingua madre dei valdostani. Il francoprovenzale, sebbene ignorato dallo Statuto speciale, è menzionato dalla legge n. 482/1999, ma il suo uso nella scuola non è stato disciplinato, anche per la mancata adozione di una specifica norma d'attuazione statutaria. Data la complessità del plurilinguismo promosso e la valorizzazione del *patois* a

scapito del francese, l'autore paventa una perdita di organicità nel contenuto delle materie insegnate, e pone interrogativi sulla coerenza e gli obiettivi della politica educativa regionale nel settore dell'istruzione.

Una analoga complessità permea il capitolo dedicato alla scuola trentina e del Friuli Venezia Giulia tratteggiato da Flavio Guella; realtà accomunate da un plurilinguismo diffuso storicamente ma concentrato dal punto di vista geografico in aree ridotte e specifiche. Queste zone intendono offrire un'istruzione che offra una piena padronanza non solo della lingua di maggioranza, che si presenta come indispensabile ai fini dell'inserimento nel più ampio tessuto lavorativo e sociale, ma anche della lingua propria (ladino, mocheno e cimbro nel caso del Trentino; friulano e sloveno nel caso del Friuli Venezia Giulia). Prende così sostanza la rilevanza giuridica della questione linguistica, tesa fra la necessità di assicurare l'identità e gli imperativi dell'integrazione. Oltre a ciò, l'autore nota come il plurilinguismo debba essere inteso non più come limitato alla sola tutela delle minoranze storiche, ma come comprendente anche competenze linguistiche la cui conoscenza si riveli utile a una maggiore internazionalizzazione. Ne costituisce un esempio il progetto c.d. "Trentino trilingue", che prevede l'uso dell'inglese e del tedesco quali lingue veicolari. Anche l'apprendimento e l'insegnamento della lingua friulana sono concepiti come parte di un percorso plurilingue che prevede, accanto all'insegnamento dell'italiano, quello delle lingue minoritarie storiche e delle lingue straniere, nella prospettiva di formare cittadini europei. Entrambe le realtà analizzate intendono, dunque, porsi come esperienze di confine particolarmente sensibili alle necessità del plurilinguismo, inteso altresì come fattore di sviluppo del territorio, in conformità alle indicazioni dell'Unione europea. L'autore sottolinea come tali sistemi si trovino in una delicata e complessa situazione di equilibrio, che rendono sempre più difficile coniugare i principi di efficienza e sostenibilità con quelli di apertura ed identità del sistema scolastico.

2.4. *La lingua nel processo*

Il processo costituisce il palcoscenico dove i due contendenti devono agire ad armi pari. Per questo l'uso della lingua costituisce una questione particolarmente sentita, tanto che la Costituzione italiana all'art. 111 al fine di assicurare un giusto processo richiede la presenza di un interprete nel caso in cui l'imputato non conosca la lingua italiana. La lingua usata nel processo costituisce uno strumento indispensabile per interagire correttamente e per rappresentare le proprie difese e posizioni. La quarta sezione approfondisce questo settore fondamentale, prendendo in considerazione gli sviluppi nelle Re-

gioni a statuto speciale, con riferimento precipuo alla giurisprudenza dell'Unione europea e ai tribunali altoatesini.

Il capitolo curato da Monica Rosini s'incentra sugli svolgimenti più recenti in materia di uso delle lingue nei procedimenti giudiziari, utilizzando le decisioni dei giudici nazionali ed europei. L'autrice spiega, innanzitutto, come storicamente la maggiore difficoltà per l'instaurazione di un processo bilingue nell'ambito penale derivi dal mancato riconoscimento della qualifica di "minoranza riconosciuta", così come richiesto dall'art. 109 c.p.p., secondo comma, che riconosce al cittadino appartenente a tale minoranza il diritto, su sua richiesta, di usare la propria madrelingua «davanti all'autorità giudiziaria avente competenza di primo grado o di appello su un territorio dove è insediata una minoranza linguistica riconosciuta». Se l'elevazione a minoranza riconosciuta è stata piuttosto agevole per le minoranze altoatesine e francesi, una maggiore complessità ha riguardato la minoranza slovena e le altre minoranze. La questione definitoria è stata risolta, finalmente, dalla legge n. 482/1999, che all'art. 2 ha equiparato le "minoranze riconosciute", alla nuova categoria, ivi conosciuta, di "minoranze storiche", elevando così al rango di minoranze riconosciute tutte quelle ivi elencate («popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo»). L'autrice, tuttavia, sottolinea come il riconoscimento non abbia avuto conseguenze sul piano applicativo, considerato che finora non ci sono stati casi di processi penali condotti in lingue minoritarie diverse da quelle tutelate dagli Statuti speciali (e anche in Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste* il processo in francese stenta a funzionare). Rientra in questo ambito anche il processo in lingua sarda, che tuttavia è stato oggetto di una importante decisione della Cassazione penale del 2014 (sez. IV, 12 dicembre 2014, n. 51812). La Corte, pur non accogliendo il ricorso per la mancata delimitazione dell'ambito territoriale di tutela della minoranza, fornisce un'interpretazione particolarmente ampia del diritto del cittadino alloglotta all'uso della propria lingua materna (non solo in lingua sarda, dunque), a prescindere dalla natura del procedimento in cui il richiedente è coinvolto, che si estende all'ambito civile e amministrativo, in aggiunta a quello penale.

Il capitolo di Hannes Hofmeister analizza le conseguenze indotte dal diritto dell'UE sui principi che reggono il processo bilingue in Italia. In particolare, egli analizza il recente caso *Grauel Rüffer*, deciso dalla Corte di giustizia nel 2014 (C 322/13) originato da una lite fra una cittadina ceca e una cittadina tedesca davanti a un tribunale civile altoatesino. La Corte di Lussemburgo, applicando al campo civile le argomentazioni che aveva già adottato nel 1998 nella causa *Bickel e Franz* nell'ambito penale, ribadisce che l'impedire ai cittadini UE di usare la lingua tedesca in un processo in Alto Adige dove tale fa-

coltà è concessa ai cittadini italiani, viola il principio di non discriminazione statuito dall'art. 18 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea. Infatti, le norme interne non possono violare né le disposizioni dei Trattati sulle libertà fondamentali né introdurre discriminazioni nei confronti di persone cui il diritto UE riconosce il principio di parità di trattamento, a nulla valendo le argomentazioni apportate dal Governo italiano, basate sull'efficienza della giustizia e sui costi eccessivi dell'estensione dei diritti. Infatti, "motivi di natura puramente economica" non costituiscono ragioni imperative di interesse generale idonee a giustificare una limitazione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato. L'aspetto più interessante della questione è che il diritto di usare il tedesco o l'italiano (o perfino il ladino) davanti a un tribunale altoatesino vale ormai per tutti – cittadini italiani, cittadini UE e cittadini non-UE – grazie alla portata estensiva delle norme di attuazione dello Statuto di autonomia, che hanno riconosciuto a tutti gli individui le garanzie del diritto UE.

Come sottolinea Benno Baumgartner nel capitolo dedicato alla tutela delle minoranze nel processo penale e minorile sudtirolese, questo approccio "estensivo" era già noto al Tribunale per i minorenni di Bolzano, cui deve essere riconosciuto il ruolo di vero e proprio apripista, in virtù del riconoscimento del diritto alla scelta della lingua del processo, senza limitazioni basate sulla cittadinanza. Tale estensione non era stata giustificata, però, sulla base della parità di trattamento o della libera circolazione intracomunitaria, ma del principio del "superiore interesse del minore", che permea i trattati internazionali. Il contributo di Benno Baumgartner si segnala altresì per la descrizione del processo penale e minorile in Alto Adige dal punto di vista concreto. Data la piena libertà di scelta della lingua del processo, che può anche essere modificata nei vari gradi del giudizio, gli atti e le lingue si intrecciano creando situazioni, talvolta, paradossali. Ormai, sottolinea l'autore, la scelta della lingua è del tutto svincolata dall'effettiva appartenenza dell'imputato alla minoranza linguistica, tanto che non sono prese in considerazione né le dichiarazioni di appartenenza al gruppo linguistico rese durante il censimento né le dichiarazioni di appartenenza rese per la partecipazione ai concorsi pubblici. Data la mancata identità fra lingua madre e lingua scelta per il processo, che possono anche non coincidere, è facile giustificare l'uso della lingua tedesca o ladina anche da parte di coloro che non siano di cittadinanza italiana o europea.

2.5. Vecchie e nuove minoranze

L'ultima sezione si riferisce, più specificamente, alla differenza di tutela fra vecchie minoranze e nuove minoranze (quest'ultimo termine è più ampio di

quello di “migranti”, in quanto comprende anche le seconde e terze generazioni). Roberto Farneti, nel suo capitolo dedicato ai partiti etno-regionalisti e alla loro funzione aggregativa sulla base della lingua, identifica un conflitto inevitabile fra due variabili alternative: l’integrazione e l’aggregazione. Le soluzioni fornite dalla prima consistono in strumenti antimaggioritari, quali diritti e competenze di cui vengono dotate le comunità linguistiche, mentre le risposte affini a un discorso aggregativo sono da identificare nel ruolo tradizionale svolto dai partiti politici per unire le comunità linguistiche attraverso la rappresentanza politica. L’autore mette in luce come sia difficile rendere congrui i termini di integrazione e aggregazione, considerato che ciascuno risponde a un diverso canale di legittimazione. Mentre l’integrazione risponde a una logica universalistica, che fa perno sulla protezione degli individui e non dei gruppi come elemento imprescindibile di ogni progetto politico, riferendosi idealmente all’idea democratica propugnata dall’UE, l’aggregazione è quella comunitaria di un gruppo, che si serve del partito etno-regionalista. Si pone dunque la questione di inserire queste logiche aggregative con un’idea “europea” di democrazia. Inoltre, la presenza di un partito etno-regionalista, la cui vocazione politica è di aggregare sulla base della lingua, può creare nuovi ostacoli e accrescere le logiche di esclusione, qualora perda la capacità di concepire sé stesso come finalizzato a rappresentare tutte le componenti del territorio, anche le “nuove minoranze”.

Roberta Medda-Windischer, nel suo ampio saggio dedicato all’accesso alla p.a. delle nuove minoranze nella Provincia autonomia di Bolzano/*Bozen* e in Val d’Aosta/*Vallée d’Aoste*, mette in luce come la maggiore autonomia e l’esperienza acquisita in materia di inclusione dalle due autonomie non abbia accresciuto le loro capacità nel gestire le esigenze linguistiche dei migranti. Emergono, invece, analogie e assonanze con le Regioni del nord Italia, anche a statuto ordinario, come la Lombardia, e del nord Europa, ad esempio la Baviera. Il tema della diversità e dell’inclusione non costituisce, dunque, un punto centrale delle politiche perseguite dalle due autonomie speciali, nonostante la diversità delle minoranze storiche, o vecchie minoranze, sia un punto essenziale della loro specificità. Sembrerebbe quasi che dalla diversità esterna possa derivare un rischio per gli equilibri interni ed esterni, cioè fra i gruppi storicamente presenti sul territorio, nonché per i loro rapporti con lo Stato centrale.

In teoria, le maggiori competenze godute in materia di integrazione e inclusione doterebbero i due enti autonomi di maggiore capacità di intervento nei vari ambiti di accesso alla p.a., come in ambito sociale, sanitario, occupazionale, o di generico accesso ai servizi pubblici (es. carta d’identità, atti concessori, sovvenzioni, atti specifici in materia di immigrazione). Si nota, però, una certa ritrosia ad intervenire, soprattutto se si tratta di operazioni dispen-

diose per la regione o la provincia. Questa diversità di approcci nel regolare le vecchie e le nuove minoranze può essere spiegata anche sulla base del diverso quadro legislativo che regola, da una parte, le minoranze storiche (legge n. 482/1999, Statuti speciali, leggi e norme di attuazione) e, dall'altra parte, le nuove minoranze (t.u. n. 286/1998, permesso di soggiorno a punti e accordo di integrazione, carta per soggiornanti di lungo periodo, leggi regionali e provinciali).

Nonostante le affinità, le differenze fra le soluzioni normative adottate dalla Provincia autonoma e la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* sono comunque significative, anche in ragione della diversa provenienza e consistenza numerica dei nuovi immigrati e le problematiche derivanti dalla accessione al gruppo linguistico. Ad esempio, per quanto riguarda il settore scolastico, si calcola che il 10,2% di studenti in provincia di Bolzano siano stranieri; di questi, il 22% frequenta la scuola italiana, il 7% la scuola tedesca e il 4% la scuola ladina. In Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste* l'8,6% di studenti è cittadino straniero, ma non si distingue in base alla lingua insegnata a scuola. L'autrice nota come la Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste* adotti molteplici iniziative, ma in un quadro frammentato e con carenze nel coordinamento, soprattutto per quanto riguarda il terzo settore. La Provincia di Bolzano mostra, invece, un maggiore attivismo sulle iniziative messe a disposizione dei nuovi immigrati e per facilitare l'accesso ai servizi, sebbene nel quadro di un moderato immobilismo.

Le conclusioni tratte da Roberta Medda-Windischer sembrano condivise da Orsolya Farkas, nel capitolo dedicato all'ingresso nel mondo del lavoro dei nuovi immigrati; in questo ambito la conoscenza della lingua costituisce certamente uno dei fattori più importanti per trovare un'occupazione soddisfacente. Difatti, in caso di conoscenze linguistiche limitate, le opportunità lavorative si riducono a mansioni che richiedono solo attività manuali. La situazione è ancora più complicata in un contesto di bilinguismo, ove è necessario conoscere due lingue (o tre, se si include l'inglese) per poter comunicare in modo soddisfacente. Dall'analisi condotta sulle due regioni a statuto speciale del nord (Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e Friuli Venezia Giulia) e sulla Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* emerge come esista un rapporto asimmetrico fra l'indice di inserimento occupazionale e l'indice di integrazione sociale, misurato in base al conseguimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo: il secondo indice ha valori maggiori, il che indica che l'integrazione sociale è più avanzata rispetto a quella occupazionale. L'autrice spiega questa asimmetria sostenendo che la piena integrazione nel mercato del lavoro non deriva soltanto da difficoltà linguistiche, che sono generalmente sufficienti nel caso di immigrati residenti in modo stabile nei territori ospitanti e, ancor più, nel caso di immigrati di seconda generazione. Il conseguimento dello *status* di soggiornante

nante di lungo periodo indica, infatti, la volontà dei nuovi immigrati di radicarsi nel territorio, e ciò implica una conoscenza almeno di base della lingua del luogo e l'adozione dei modi di vivere della comunità ospitante, sebbene con intensità e modalità notevolmente diversificate.

Un secondo elemento critico, secondo Orsolya Farkas, è da identificare nella bassa qualificazione dei lavori cui sono adibiti i nuovi immigrati: le mansioni per cui sono assunti, nella maggioranza dei casi, non richiedono qualifiche professionali o esperienze precedenti. L'unico settore statisticamente rilevante dove si richiede una formazione specifica sembra sia quello infermieristico, nell'ambito del settore sanitario. In questo quadro generalmente ostile a una valorizzazione delle competenze dei nuovi immigrati, anche per la difficoltà a riconoscere i diplomi e le qualifiche professionali, una maggiore conoscenza delle lingue dello Stato ospitante potrebbe incrementare le *chances* di trovare un'occupazione qualificata. L'autrice propone, dunque, una serie di misure integrative dal punto di vista linguistico, fra le quali si distinguono, in primo luogo, le strategie di "pre-partenza", come la selezione del personale, la formazione linguistica o professionale nel paese di origine e, in secondo luogo, strumenti atti a migliorare il mercato del lavoro, come la non-discriminazione, le azioni affermative, la *diversity management*. Fra questi, di grande interesse risulta l'"Accordo di integrazione", che ogni cittadino immigrato non-UE deve stipulare al suo ingresso in Italia. È questo una sorta di patto con lo Stato che implica l'impegno dello straniero a raggiungere uno stadio sufficiente di integrazione, che si ottiene tramite un certo numero di crediti. Fra questi, anche l'obbligo di acquisire una conoscenza della lingua italiana almeno di livello A2. Nella Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen*, tali obiettivi di integrazione possono essere conseguiti anche con il superamento di test o frequentando corsi di lingua tedesca.

Chiude la sezione il capitolo di Karl Kössler sulla partecipazione politica dei migranti nella Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* e nella Regione Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste*. L'autore considera l'anno 1992 come un punto di svolta; a tale data, infatti, risale l'adozione della cittadinanza europea da parte dell'UE e della «Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale» da parte del Consiglio d'Europa. La questione della partecipazione politica degli stranieri costituisce una competenza esclusivamente statale e governativa in quasi tutti gli Stati europei, con la cospicua eccezione dei cantoni svizzeri. Da qui la diversità di soluzioni adottate nei vari Stati: estensione del suffragio a quasi tutti i non cittadini (es. Belgio), estensione selettiva (es. Spagna) o negazione (es. Austria). Nel caso di territori caratterizzati da speciale autonomia, come l'Alto Adige/*Südtirol* e la Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, il diritto di voto è regolato dagli Statuti speciali e dalla legislazione

subnazionale, che riconoscono la possibilità di istituire consulte di immigrati. Entrambe le realtà autonome hanno istituito il “Consiglio territoriale per l’immigrazione”, previsto dal T.U. sull’immigrazione (d.lgs. 286 del 1998). Consulte elettive per l’integrazione a livello comunale sono assenti in Val d’Aosta/*Vallée d’Aoste*, mentre esistono a Bolzano e Merano sulla base della legge provinciale sull’integrazione promulgata nel 2011.

Sebbene la provincia autonoma si dimostri leggermente più attiva nel riconoscere diritti politici consultivi agli immigrati rispetto alla Val d’Aosta/*Vallée d’Aoste*, conclude Karl Kössler, entrambe si dimostrano riluttanti a promuovere la partecipazione politica degli immigrati. Se inserite nel contesto italiano, l’autore nota come le iniziative delle due entità autonome si rivelino decisamente più deboli rispetto a quelle adottate in altre regioni italiane, come la Toscana e l’Emilia Romagna. Una prima spiegazione può essere individuata nel diverso grado di sviluppo del fenomeno immigratorio che tocca il territorio e, ancor di più, nella percezione che l’ente ha di sé come terra di immigrazione. Un secondo fattore di difficoltà nel promuovere azioni partecipative deriva dal modo in cui è percepita l’integrazione dei nuovi immigrati da parte dei gruppi linguistici preesistenti, ai fini della promozione di una politica linguistica. Alcuni paesi europei usano l’integrazione linguistica per includere gli immigrati e contarli come propri alleati contro il governo centrale, come nel caso della Catalogna o della Scozia. Tale significato risulta del tutto assente nelle entità autonome analizzate. Nella realtà dell’Alto Adige/*Südtirol*, la promozione dell’uso del tedesco fra gli immigrati non costituisce una priorità politica: la conoscenza del tedesco offre incentivi di per sé, se non altro perché permette l’accesso a una più ampia area germanofona che offre numerose possibilità di integrazione dal punto di vista lavorativo. Tale tematica risulta addirittura assente in Val d’Aosta/*Vallée d’Aoste*, ove il francese è parlato da una minoranza della popolazione e risulta meno presente nella vita pubblica.

I

LA CRESCENTE DIMENSIONE LINGUISTICA
NELLA PROTEZIONE DEI DIRITTI

LA CARTA EUROPEA DELLE LINGUE REGIONALI O MINORITARIE: POTENZIALITÀ E FRENI

di *Julinda Beqiraj*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La Carta Europea delle Lingue Regionali o Minoritarie. – 2.1. Ambito di applicazione. – 2.2. Struttura e contenuto generale della Carta. – 3. Prassi applicativa degli Stati: alcuni esempi settoriali. – 3.1. Insegnamento. – 3.2. Giustizia. – 3.3. Vita economica e sociale. – 4. Il disegno di legge di ratifica della Carta: recenti sviluppi. – 5. Conclusione.

1. *Introduzione*

La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (CELRM) del Consiglio d'Europa (CdE), adottata a Strasburgo il 5 novembre 1992, rappresenta il testo guida in materia di tutela dell'identità culturale delle minoranze linguistiche. Diversamente dai numerosi strumenti internazionali e regionali di protezione dei diritti umani che affrontano in maniera solo marginale le questioni collegate al diritto di esercitare una lingua regionale o minoritaria nella vita privata e pubblica, la Carta è l'unico strumento internazionale interamente dedicato alla «*protezione delle lingue regionali o minoritarie storiche dell'Europa, alcune delle quali rischiano di scomparire col passare del tempo*»¹.

La Carta è stata recepita solo da alcuni dei Paesi membri del Consiglio d'Europa ed è entrata in vigore il 1° marzo 1998². L'Italia ha sottoscritto la Carta il 27 giugno 2000 ma, a più di sedici anni dalla firma, deve ancora provvedere

¹ European Charter for Regional or Minority Languages, CETS No. 148, aperto alla firma degli Stati il 5 novembre 1992, Preambolo, consultabile alla pagina *web* <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148>. Le citazioni in italiano della Carta sono quelle della traduzione ufficiale della Cancelleria federale della Svizzera, consultabile alla pagina *web* <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007c095>.

² Ad oggi, la Carta è stata ratificata da 25 Stati, più 8 firmatari, tra cui l'Italia.

alla sua ratifica. L'iter legislativo per la ratifica si è arrenato nel corso delle ultime tre legislature ma ora, finalmente, nelle commissioni congiunte *Affari Costituzionali* e *Affari esteri, emigrazione* è stato adottato un testo base del disegno di legge di ratifica.

Prendendo spunto da questi recenti sviluppi (con l'auspicio che l'iter davanti al Senato si concluda con successo e a breve) si intende offrire, in primo luogo, un'analisi della natura, degli obiettivi e del contenuto della Carta, anche alla luce della prassi applicativa dei Paesi membri ratificanti, e proporre, in secondo luogo, alcune riflessioni ispirate dal testo del disegno di legge di ratifica attualmente davanti al Senato riguardanti il contesto italiano di attuazione delle disposizioni della Carta.

2. La Carta Europea delle Lingue Regionali o Minoritarie

L'iter per l'adozione della Carta iniziato negli anni ottanta rifletteva la preoccupazione espressa da diversi organi del Consiglio d'Europa e della (allora) Comunità Europea circa la situazione precaria delle lingue regionali o minoritarie. La sua adozione è stata quindi ispirata dalla necessità di «*conservare e sviluppare le tradizioni e la ricchezza culturali dell'Europa*» e dal riconoscimento «*del fatto che la tutela e la promozione delle lingue regionali o minoritarie nei diversi Paesi e regioni d'Europa [contribuiscono] in modo considerevole a costruire un'Europa fondata sui principi della democrazia e della diversità culturale, nell'ambito della sovranità nazionale e dell'integrità territoriale*»³.

L'elaborazione del testo della Carta fu affidata in una prima fase alla Conferenza Permanente delle Autorità Locali e Regionali Europee (Conferenza permanente)⁴, dando seguito a una raccomandazione dell'Assemblea Parlamentare del CdE del 1981 e a una risoluzione del Parlamento Europeo, dello stesso anno, riguardanti le problematiche riscontrate nella tutela e nella promozione delle lingue minoritarie e dei dialetti nel settore culturale ed educativo in Europa⁵. Il suo coinvolgimento si giustifica in virtù del ruolo chiave che

³ Preambolo della Carta.

⁴ *Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe*.

⁵ *Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation no. 928 on Educational and cultural problems of minority languages and dialects in Europe*, 7 ottobre 1981; *European Parliament, Resolution on a Community Charter of Regional Languages and Cultures and on a Charter of Rights of Ethnic Minorities*, 16 ottobre 1981, Ref. A1-965/80, OJ C 287, 9.11.81, p.

le autorità locali e regionali sono chiamate a svolgere con riguardo alla promozione della diversità linguistica e culturale sulla base delle condizioni specifiche di ciascuna regione.

Il testo elaborato dalla Conferenza permanente⁶ fu in seguito sottoposto a un Comitato inter-governativo, e dopo alcune modifiche venne adottato sotto forma di convenzione dal Comitato dei Ministri del CdE, il 25 giugno 1992. Nonostante la predisposizione del testo della Carta da parte della Conferenza permanente abbia avuto luogo prima delle tristi vicende che interessarono molti Paesi dell'Europa dell'Est e dell'ex area Sovietica, già membri del CdE, la sua rilevanza è stata confermata nel corso dei decenni successivi attraverso l'impiego come parametro nella definizione di standard europei in materia di promozione delle lingue regionali o minoritarie⁷.

Come già rilevato, dal Preambolo emerge chiaramente che l'obiettivo fondamentale della Carta è quello della tutela e della promozione delle lingue regionali o minoritarie in quanto elementi del patrimonio culturale europeo a rischio di estinzione. Pertanto, accanto agli obblighi "negativi" connessi al divieto di discriminazione, la Carta favorisce e incoraggia l'adozione di misure "positive" di supporto delle lingue regionali o minoritarie nel settore educativo, dei media, nel contesto giudiziario ed amministrativo e, più ampiamente, nell'ambito delle attività economiche, sociali e culturali. Essa promuove e si fonda sull'idea del pluralismo culturale e, nel tutelare le lingue minoritarie, non si pone in contrasto con le lingue ufficiali di ogni Stato ma aspira piuttosto ad una razionale coesistenza tra loro.

2.1. Ambito di applicazione

Giacché strumento volto alla promozione della diversità culturale, la Carta tutela le lingue minoritarie o regionali in quanto tali e non invece (direttamen-

57. V. anche *European Charter for Regional or Minority Languages* (CETS No. 148), *Explanatory Report*, § 4 ss.

⁶ *Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution no. 192 (1988) on Regional or Minority Languages in Europe, Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe*, 4 ottobre 1988 (11th Sitting).

⁷ La Carta è stata ratificata da Bosnia ed Erzegovina, Croazia, Repubblica ceca, Montenegro, Ungheria, Polonia, Romania, Serbia, Repubblica slovacca, Slovenia, Ucraina. V. anche J.M. WOEHLING, *Introduction*, in A. NOGUEIRA LÓPEZ-E.J. RUIZ VIEYTEZ-I. URRUTIA LIBARONA (a cura di), *Shaping language rights, Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts' evaluation*, Council of Europe Publishing, 2012, p. 29.

te) le minoranze linguistiche. Per questo motivo, nonostante la Carta si fondi sulla libertà di espressione delle minoranze linguistiche, l'accento è posto sulla dimensione culturale dell'utilizzo delle lingue minoritarie o regionali nei vari ambiti della vita privata e pubblica dei soggetti che le parlano⁸. Come andrà di seguito approfondito, la Carta non sancisce diritti individuali o collettivi in capo ai soggetti che utilizzano le lingue ma si limita a creare obblighi di protezione e promozione per i Paesi ratificanti.

Tenuto conto di ciò, il concetto di lingua utilizzato nella Carta è incentrato sulla sua funzione culturale e non viene, invece, definito in modo da costituire un diritto individuale di esercizio della "propria lingua", o con riguardo a un determinato gruppo sociale o etnico⁹. Poiché l'obiettivo principale non è quello di determinare i diritti delle minoranze, la Carta si astiene dal fornire una definizione di minoranza linguistica e, compatibilmente con i principi della sovranità nazionale e dell'integrità territoriale, lascia tale compito agli Stati ratificanti, i quali si troveranno ad implementare la Carta «*tenuto conto delle condizioni specifiche e delle tradizioni storiche proprie di ogni regione dei Paesi d'Europa*»¹⁰.

L'ambito di applicazione della Carta è determinato ai sensi dell'art. 1, secondo il quale l'espressione "lingue regionali o minoritarie" comprende le lingue «1) usate tradizionalmente sul territorio di uno Stato dai cittadini di detto Stato che formano un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione dello Stato, e, 2) diverse dalla(e) lingua(e) ufficiale(i) di detto Stato».

Il riferimento alla "pratica tradizionale" della lingua nel territorio è inteso a escludere dall'ambito di applicazione della Carta le lingue parlate dalle popolazioni migranti insediatesi più recentemente nel territorio degli Stati parte. I lavori preparatori della Carta confermano che l'esclusione esplicita delle lingue dei migranti ai sensi dell'art. 1.2 è stata inserita nel testo della Carta dietro il riconoscimento delle specifiche problematiche d'integrazione che emergono in tali casi e della necessità di affrontare separatamente le relative questioni¹¹.

La Carta non si applica inoltre alle forme dialettali, ma la determinazione

⁸ Cfr. Preambolo della Carta. V. anche O. DUBOS-V. GUSET, *European Law and Regional or Minority Languages: Cultural Diversity and the Fight against Linguistic Vulnerability*, in F. IPPOLITO-S. IGLESIAS SANCHEZ (a cura di), *Protecting Vulnerable Groups*, Hart Publishing, Oxford, 2015, p. 117.

⁹ Cfr. European Charter for Regional or Minority Languages (CETS No. 148), Explanatory Report, § 17.

¹⁰ Cfr. Preambolo Carta.

¹¹ European Charter for Regional or Minority Languages (CETS No. 148), Explanatory Report, § 15.

dello status di lingua piuttosto che di dialetto è demandata alle autorità di ciascuno Stato, in conformità a processi decisionali democratici.

Per quanto riguarda l'espressione "lingue regionali o minoritarie", i lavori preparatori indicano una preferenza per questa formulazione da parte del Comitato di esperti che revisionò il testo della Conferenza permanente¹². I due aggettivi sono intesi ad includere nell'ambito di applicazione della Carta, sia le lingue parlate in una porzione limitata del territorio di uno Stato, in cui esse vengono peraltro utilizzate dalla maggioranza della popolazione residente (lingue regionali), sia le lingue parlate da persone non necessariamente concentrate in un contesto territoriale¹³, oppure lingue parlate da persone concentrate in un territorio specifico ma rappresentanti comunque una minoranza rispetto alla popolazione ivi residente (lingue minoritarie)¹⁴. È importante notare che entrambi i criteri riguardanti le lingue regionali o minoritarie si fondano su elementi fattuali e non giuridici, permettendo così agli Stati di adeguare gli impegni assunti con la ratifica della Carta alle specifiche condizioni nel proprio contesto demografico e territoriale.

2.2. Struttura e contenuto generale della Carta

Il contenuto normativo della Carta evidenzia la sua peculiarità sotto diversi profili.

In primo luogo, come già anticipato, la Carta non è uno strumento di tutela dei diritti. Mentre il diritto all'utilizzo di una lingua regionale o minoritaria nella vita pubblica e privata rappresenta un diritto inalienabile ed è parte integrante di tutti gli standard internazionali in materia di diritti dell'uomo e delle minoranze, la Carta va inquadrata nell'ambito della tutela della diversità culturale. In contrasto con altri strumenti che affrontano tali questioni, ad es. il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (artt. 14 e 27)¹⁵, la Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo o la Convenzione Quadro del CdE per la

¹² European Charter for Regional or Minority Languages (CETS No. 148), Explanatory Report, § 8.

¹³ L'art. 1, lett. c) della Carta afferma che «per "lingue non territoriali" si intendono le lingue usate da alcuni cittadini dello Stato che differiscono dalla(e) lingua(e) praticata(e) dal resto della popolazione di detto Stato ma che, sebbene siano usate tradizionalmente sul territorio dello Stato, non possono essere ricollegate a un'area geografica particolare di quest'ultimo».

¹⁴ Cfr. art. 1, lett. b) e lett. c) della Carta.

¹⁵ *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 dicembre 1966, consultabile alla pagina web <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

Protezione delle Minoranze¹⁶, i quali adottano, rispettivamente, un approccio di tutela dei diritti individuali dell'uomo (i primi due) e di protezione delle minoranze (l'ultimo), la Carta accoglie un terzo modello: essa tutela la cultura e le lingue minoritarie di per sé, in quanto beni collettivi. Al riguardo è stato rilevato che la maggiore differenza rispetto a tali strumenti sta nel passaggio da un approccio minimalista fondato sul divieto di discriminazione ad uno proattivo e promozionale¹⁷. La Carta fa salvi tuttavia regimi più favorevoli applicabili in virtù del diritto internazionale o della legislazione domestica, a prescindere dall'approccio di tutela adottato.

Una seconda peculiarità della Carta consiste, dal punto di vista della tecnica giuridica utilizzata, nella combinazione tra disposizioni vincolanti e un sistema c.d. *à la carte*, che concede alle parti ampia flessibilità di adattamento delle disposizioni della Carta ai specifici contesti regionali e locali.

La Carta è strutturata in cinque parti. La prima parte, contenente disposizioni generali riguardanti la definizione dei concetti chiave e la compatibilità tra gli obblighi derivanti dalla Carta e obblighi preesistenti in materia di tutela delle lingue minoritarie, è seguita da due parti centrali che elencano una serie di possibili misure di protezione e di promozione. La quarta parte introduce un meccanismo di supervisione dell'implementazione della Carta e la parte quinta contiene disposizioni sulla ratifica, e sui procedimenti per l'entrata in vigore della Carta, la formulazione di riserve, la denuncia e la revoca della stessa.

La Carta è costruita in modo tale da consentire una diversificazione della protezione offerta alle lingue in differenti settori, secondo le esigenze specifiche di ciascuno Stato. Pertanto, la Parte II della Carta è completamente obbligatoria e impegna le Parti contraenti ad applicare tutte le disposizioni ivi contenute all'insieme delle lingue regionali o minoritarie praticate in ciascuno Stato (art. 2). È lo Stato contraente che elenca nel proprio strumento di ratifica le lingue regionali o minoritarie rispetto alle quali troveranno applicazione le disposizioni della Carta (art. 3). La Parte II elenca una serie di principi generali che dovrebbero ispirare le politiche, la legislazione e la prassi degli Stati con riguardo alle lingue regionali o minoritarie, tra cui l'eliminazione di distinzioni o restrizioni ingiustificate, la promozione della reciproca comprensione fra tutti i gruppi linguistici del Paese e l'inclusione nei processi decisionali dei gruppi linguistici coinvolti. Gli Stati si impegnano inoltre ad applicare tali principi, seppure con maggiore flessibilità, alle lingue sprovviste di territorio.

¹⁶ *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ETS 157, 10 novembre 1994, consultabile alla pagina web <http://www.coe.int/en/web/minorities/text-of-the-convention>.

¹⁷ R. GWYNEDD PARRY, *Article 4. Existing regimes of protection*, in A. NOGUEIRA LÓPEZ-E. J. RUIZ VIEYTEZ-I. URRUTIA LIBARONA (a cura di), *Shaping language rights*, cit., p. 145 ss.

In aggiunta, per ogni lingua regionale o minoritaria indicata al momento della ratifica, ciascuno Stato si impegna ad applicare un minimo di 35 paragrafi a scelta tra le disposizioni della Parte III della Carta, di cui almeno tre per quanto riguarda l'insegnamento e le attività e le attrezzature culturali e uno per i rimanenti settori – giustizia, autorità amministrative e servizi pubblici, mass media, vita economica e sociale e scambi transfrontalieri (art. 2). Gli Stati possono quindi operare una scelta del livello di tutela delle lingue regionali che intendono promuovere e degli ambiti nei quali saranno adottate misure per la loro conservazione. Inoltre, in virtù dell'art. 3.2 della Carta, le parti possono ampliare le misure di protezione in qualsiasi momento attraverso una notifica al Segretario Generale, nonché estendere l'applicazione della Carta ad altre lingue regionali o minoritarie.

Un terzo profilo di distinzione della Carta rispetto ad altri strumenti esistenti consiste da un lato nell'ampio spettro di misure promozionali delle lingue regionali e minoritarie, come sopra indicato, e dall'altro nella predisposizione di un meccanismo di monitoraggio improntato sulla collaborazione e sull'assistenza piuttosto che sulla coercizione.

Al riguardo, la Parte IV prevede un apposito meccanismo di monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni della Carta che coinvolge un Comitato di esperti incaricato di esaminare i rapporti periodici triennali presentati dalle parti. Il Comitato di esperti, composto da un membro per ciascun Stato parte, prepara a sua volta un rapporto da sottoporre all'attenzione del Comitato dei Ministri, accompagnato da proposte di raccomandazioni che quest'ultimo potrà rivolgere ad una o più parti (art. 16). Il sistema di monitoraggio della Carta include anche l'elaborazione da parte del Segretario Generale del CdE di un rapporto biennale dettagliato sull'applicazione della Carta da sottoporre all'Assemblea Parlamentare.

Il meccanismo di monitoraggio previsto nella Carta è di natura collaborativa ed è ispirato all'assistenza e alla cooperazione piuttosto che al controllo sull'applicazione degli obblighi derivanti dalla Carta, in senso stretto¹⁸. Tale meccanismo, più simile ai sistemi c.d. di "*compliance management*" nel gergo del diritto internazionale, è volto a fornire assistenza costruttiva agli Stati e a incoraggiare una migliore attuazione delle disposizioni della Carta¹⁹.

¹⁸ J.M. WOEHLING, *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Un commentaire analytique*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2005, p. 273.

¹⁹ ID., *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, cit., p. 273.

3. Prassi applicativa degli Stati: alcuni esempi settoriali

In quanto strumento “benigno” che incoraggia standard massimi di sostegno invece di stabilire livelli minimi di protezione, la Carta svolge un ruolo fondamentale nel suggerire e nel rilevare c.d. *best practices* statali connesse alla promozione delle lingue regionali o minoritarie, capaci di circolare grazie all’opera di supervisione e monitoraggio del Comitato di esperti istituito nell’ambito della Carta. Di seguito sarà analizzata la prassi applicativa degli Stati ratificanti in tre settori di importanza cruciale ai fini della tutela della diversità culturale e linguistica, come emerge dai rapporti del Comitato di esperti²⁰.

3.1. Insegnamento

L’insegnamento rappresenta lo strumento primario per la tutela e la promozione delle lingue regionali o minoritarie. Esso è la condizione chiave per la realizzazione degli obiettivi della Carta e per la conservazione e la trasmissione delle lingue tra generazioni²¹. L’art. 8 è dedicato all’insegnamento e apre la Parte III della Carta, la quale come già rilevato, suggerisce agli Stati una serie di misure opzionali di promozione e tutela, tra cui selezionare quelle più adatte in base alla situazione e al contesto specifico di ogni lingua minoritaria.

L’art. 8 della Carta permette alle Parti di modulare l’estensione dell’ambito di tutela operando una scelta, per un verso rispetto al livello di insegnamento in cui si intende promuovere l’utilizzo della lingua regionale o minoritaria (paragrafi da a. a f.), e per l’altro, rispetto all’intensità di utilizzo della lingua nell’ambito dei programmi di insegnamento (la numerazione da i. a iv. all’interno dei paragrafi). Così, sotto il primo profilo, gli Stati possono scegliere tra istruzione prescolare, primaria, secondaria, universitaria, insegnamento tecnico e professionale, e corsi di istruzione in età adulta o di istruzione permanente.

Sotto il secondo profilo, il più alto livello di tutela si realizza assicurando

²⁰ A meno che non sia altrimenti indicato, i rapporti del Comitato di esperti relativi alla prassi statale sono consultabili alla pagina web http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default_en.asp. Per brevità, i riferimenti ai singoli rapporti riporteranno di seguito il nome dello Stato e l’anno del documento.

²¹ ECRML, Committee of Experts (2006), *The Committee of Experts’ interpretation and evaluation practice concerning the implementation of articles on education of the European Charter for Regional or Minority languages*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 3 June 2006 (MIN-LANG (2006) 3), p. 2; A. NOGUEIRA LOPEZ, *Article 8.1. Education (I)*, in A. NOGUEIRA LÓPEZ-E.J. RUIZ VIEYTEZ-I. URRUTIA LIBARONA (a cura di), *Shaping language rights*, cit., p. 250.