

BOJAN BREZIGAR

OKVIRNI ZAKON ZA ZAŠČITO JEZIKOVNIH
MANJŠIN V ITALIJI

Italijanski parlament je 25. novembra 1999 odobril zakon o zaščiti jezikovnih manjšin. Zakon nosi naslov *Določila o zaščiti zgodovinskih jezikovnih manjšin* (*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*). V Uradnem listu italijanske republike je bil objavljen 20. decembra 1999 s številko 482. Veljati je začel petnajst dni po objavi, to je 5. januarja 2000. Zakon je bolje poznan kot Okvirni zakon za zaščito jezikovnih manjšin, kajti s tem naslovom se pojavlja v gradivu italijanskega parlamenta vse od začetka osemdesetih let, ko se je dejansko začel parlamentarni postopek za odobritev tega besedila. Ta postopek se je začel znova v vsaki zakonodajni dobi, kajti ob vsakih parlamentarnih volitvah zapadejo vsi predloženi osnutki. Že dvakrat v preteklosti je bil zakon tik pred odobritvijo, vendar do nje ni prišlo zaradi predčasnega razpusta parlamenta. V ozadju pa so vedno bila politična nesoglasja o vsebini in celo o umestnosti takega zakona.

Vprašanje jezikovnih manjšin je v Italiji pravzaprav novo vprašanje. V času pred drugo svetovno vojno se je to vprašanje omejevalo na manjšine ob meji, torej predvsem na Nemce in na Slovence oziroma Hrvate. Ne glede na dejstvo, da je imela v tistem času Italija izrazito zatiralno politiko, velja opozoriti, da drugih manjšinskih jezikov v Italiji sploh niso obravnavali kot takih, ampak so jim kvečjemu pripisovali vlogo nekakšnega folklornega elementa.¹ Tudi tisti, ki so fašističnemu režimu nasprotovali, niso imeli natančne predstave o manjšinah, in so se omejevali na najbolj poznana primera, to je Nemce ter Slovence in Hrvate.² Tudi v prvih povojnih letih v Italiji vprašanja manjšinskih jezikov niso jemali resno; čeprav obstaja mnogo knjig in člankov o drugih jezikih, zelo redko najdemo enačenje teh jezikov z manjšinami in torej vključevanje zaščite teh jezikov v procese zaščite manjšin. Tudi na tržaški manjšinski konferenci leta 1974³ ni bilo gov-

* * *

¹ L'Enciclopedia Italiana, bolj poznana kot Enciclopedia Treccani, v gestu "narodne manjšine" (*minoranze nazionali*) obravnava predvsem manjšine v vzhodni Evropi in ne omenja jezikovnih skupnosti v Italiji; v gestu "Albanci v Italiji" (*Albanesi d'Italia*) pa opisuje stvarnost albanske skupnosti z veliko podrobnostjo, vendar ji ne pripisuje statusa manjšine.

² Novembra 1933 je gibanje Giustizia e Libertà izdalo knjižico "Il fascismo e il martirio delle minoranze", v kateri obširno obravnava trpljenje Slovencev, Hrvatov, Nemcev in Grkov na Egejskih otokih, sploh pa ne omenja drugih manjšin.

³ Tržaška pokrajina je od 11. do 14. julija 1974 organizirala mednarodno konferenco o manjšinah. Gradivo te konference je bilo v kasnejših letih objavljeno v treh zvezkih, ki jih je izdala tržaška pokrajina.

ora o drugih manjšinah in se je diskusija omejila na slovensko in delno na nemško manjšino v Italiji.

Začetek obravnavanja tega vprašanja na tako široki ravni lahko pripišemo pisatelju Sergiu Salviju, ki je leta 1975 s svojo knjigo⁴ *Le lingue tagliate* (Odreznani jeziki) opozoril italijansko javnost na problem, ki je bil dotlej večini neznan. Takrat so se dejansko začele priprave na zakon, ki bi obravnaval celovito italijansko manjšinsko stvarnost in ki bi postavil temelje za zaščito manjšin.

Že v začetku osemdesetih let je bilo v parlamentu predloženih več osnutkov. V 9. zakonodajni dobi italijanskega parlamenta je bilo v poslanski zbornici vloženi kar 11 zakonskih osnutkov, ki jih je furlanski socialistični poslanec Loris Fortuna združil v poenoteno besedilo⁵ in ga predstavil v razpravo zbornici. Vendar zakon ni bil odobren. Isto se je dogajalo v vseh kasnejših zakonodajnih dobah.

V sedANJI zakonodajni dobi, ki se je začela leta 1996, se je vlada obvezala, da bo podprla odobritev zakona. V poslanski zbornici se je z besedilom ukvarjal poslanec Domenico Maselli, ki je z veliko potrpežljivostjo prepeljal zakon čez čeri opozicije in birokracije. Medtem je Italija ratificirala okvirno konvencijo Sveta Evrope za zaščito narodnih manjšin, kar je bila dodatna stimulacija za odobritev zakona. Tako je do končnega glasovanja prišlo v senatu 25. novembra 1999.

Zakon načenja oziroma rešuje tri skupine problemov, ki spreminjajo odnos italijanske države do jezikovnih manjšin.

Prvi sklop problemov obsega vprašanje priznanja manjšin in določitev ozemlja. Vprašanje je relevantno predvsem zaradi načela priznane manjšine, ki ga je v italijanski pravni besednjak vneslo ustavno sodišče z rzsodbo št. 28 z dne 11. februarja 1982.⁶ Postopek, ki je privedel do te rzsodbe, je sprožil tržaški slovenski profesor Samo Pahor, ki je od mestnega redarja zahteval, da se z njim lahko pogovarja v slovenščini. Pahor se je skliceval na določila Posebnega statuta, priloženega Londonskemu memorandumu in je torej ves postopek zadeval specifiklo slovenske manjšine na Tržaškem. Zato ga na tem mestu ne bomo obravnavali in se bomo omejili le na aspekt, ki je relevanten za razumevanje pomena novega zakona o zaščiti jezikovnih skupnosti v Italiji. Ustavno sodišče je namreč v obrazložitvi svoje rzsodbe (s katero je sicer formalno zavrnilo Pahorjev zahtevek) uvedlo definicijo "priznane manjšine", to je manjšine, ki jo država priznava v svoji notranji ureditvi ali z mednarodnimi dogovori. Taka priznana man-

* * *

⁴ Sergio Salvi: *Le lingue tagliate*, Milano 1975.

⁵ Camera dei Deputati; IX Legislatura N. 65-68-177-350-535-1174-1175-1195-1244-1467-2421-A; Relazione della I Commissione Permanente; Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche.

⁶ Celotno besedilo rzsodbe je objavljeno v "Za pravičen zaščitni zakon - Per un'equa legge di tutela", Krožek za družbena vprašanja Virgil Šček, Trst 1991, str. 157-164.

jšina ima pravico do uživanja nekaterih pravic tudi neglede na obstoj specifičnih določil, kajti s priznanjem se "konkretizira dodatna operativnost 6. člena ustave", to je člena, ki določa, da "Republika s posebnimi normami štiti jezikovne manjšine". Ustavno sodišče še pojasnjuje, da je priznanje vežano na definicijo ozemlja.

Sicer pa tudi ta definicija ni bila povsem nova. Že mnogo prej jo lahko najdemo v zakonu, ki je za pripadnike "kakorkoli priznanih" manjšin odpravil prepoved dajanja lastnih imen, pisanih s tujimi črkami.⁷ Sicer pa v tem zakonu ni nobene natančne definicije za priznanje manjšine. Vprašanje je bilo torej desetletje prepuščeno interpretacijam posameznih politikov ali birokratov.

Novi zakon v dveh členih to vprašanje dokončno opredeljuje. V drugem členu so namreč navedeni jeziki, ki jih zakon štiti. V tem primeru je zakon vsegaobsegajoč, saj na primer vključuje v seznam tudi nemški in francoski jezik, čeprav sedanja jezikovna zaščita na Južnem Tirolskem in v Dolini Aoste znatno presega raven, ki jo predvideva ta zakon.

Tu je morda potrebno pojasnilo, da je Italija v ustavi uporabila pojem "jezikovne manjšine". Pred leti je bilo mnogo razprav o tem. Danes je jasno, da je ta pojem vsegaobsegajoč in da seveda vključuje tudi tiste manjšine, ki same sebe raje označujejo kot "narodne" ali "etnične". Novi zakon v drugem členu vsebuje naslednji seznam manjšin: albanska, katalonska, germanska, grška, slovenska in hrvaška ter francoska, frankoprovansalska, furlanska, ladinska, okcitanska in sardijska. Da država ne dlakocepi pri definiciji, je razvidno iz poročila Svetu Evrope o uresničevanju okvirne listine o zaščiti narodnih manjšin⁸, ki vsebuje povsem enak seznam z edino razliko, da je namesto besede germanski (germanica) v besedilu za Svet Evrope navedena beseda nemški (allemande). Tako novi zakon kot tudi poročilo Svetu Evrope določata, da je jezikovnih oziroma narodnih manjšin v Italiji dvanajst. Pri tem je treba opozoriti, da so med razpravo o zakonu v poslanski zbornici iz prvotnega besedila izločili Rome in da so ob odobritvi okvirnega zakona s posebno resolucijo⁹ obvezali vlado, naj podpiše Evropsko listino o zaščiti manjšinskih oziroma deželnih jezikov in naj v ratifikacijsko listino vključi zaščito jezika in kulture Romov. S podobno resolucijo se je vlada tudi obvezala za zaščito židovske kulture¹⁰.

Drugi člen zakona torej opredeljuje seznam jezikov, za katere veljajo zaščitna določila. Določitev zaščitenega ozemlja pa je prepuščena tretjemu členu. Postopek je tu videti zapleten, vendar daje manjšinam več opcij. Vsekakor je treba

* * *

⁷ Zakon št. 935 z dne 31. oktobra 1966.

⁸ Conseil de l'Europe: Rapport soumis par l'Italie en vertu de l'article 25, paragraphe 1 de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ACFC/SR (99)7, 3. maja 1999.

⁹ Senato della Repubblica, XIII Legislatura, 685. seduta pubblica, 6 ottobre 1999, doc. 9.3366.4

¹⁰ Senato della Repubblica, XIII Legislatura, 685. seduta pubblica, 6 ottobre 1999, doc. 9.3366.3

določiti ozemlje, na katerem se zakon izvaja za določeno manjšino. Za to so možni trije postopki: postopek lahko sproži tretjina članov občinskega sveta ali 15 odstotkov prebivalstva občine, lahko pa se prebivalstvo neke občine izreče na referendumu, sklicanem na osnovi občinskega statuta. V nadaljevanju je postopek samo eden: o predlogu se mora izreči občinski svet, nato pa o tem sklepa pokrajinski svet. Stališče občinskega sveta je zgolj posvetovalnega značaja. To naj bi bilo jamstvo, da pri določanju ozemlja ne bodo prevladala strogo strankarska stališča: odločilnega pomena je namreč aktiviranje zakona, za kar, kot že rečeno, v najenostavnejšem primeru zadostuje tretjina članov občinskega sveta, toliko pa jih je po zakonu zagotovljenih opoziciji.

Tako torej pride do opredelitve manjšine in ozemlja, na katerem manjšina živi. Postopek je pogoj za uveljavljanje tega zakona, kajti vsi kasnejši členi se vedno navezujejo na manjšine, navedene v 2. členu in na ozemlje, ki je bilo določeno po postopku 3. člena.

Drugi sklop ukrepov, ki jih vsebuje novi zakon, zadevajo šolstvo. Šolski sistem je v Italiji še vedno centraliziran in, z izjemo dežele Doline Aosta, Rim ni pristal na nikakršno devolucijo pristojnosti. Tako je bilo prav šolstvo tisto področje, kjer je bilo najtežje uveljavljati manjšinske pravice, začenši s poukom jezika oziroma s poukom v jeziku manjšin. Pred odobritvijo tega zakona je bilo to vprašanje urejeno za francosko manjšino v Dolini Aosta in za majhno walsersko skupnost (starogermansko govorico, nekakšno arhaično švicarsko nemščino) v tej deželi; za Nemce na južnem Tirolskem in za Ladince v bocenski in delno v tridentinski pokrajini; za Slovence v pokrajinah Trst in Gorica ter, z nedavnim priznanjem dvojezičnega šolskega centra v Špetru Slovenov, delno v videmski pokrajini. Vse ostale manjšine so bile doslej brez vsakršne oblike pouka v šolah, čeprav so v zadnjih letih šolske oblasti dopuščale uvajanje eksperimentalnega pouka manjšinskih jezikov, v glavnem izven rednih šolskih učnih programov.

V Italiji je sedaj v teku obsežna šolska reforma. Minister Giovanni Berlinguer je predložil parlamentu snop zakonskih predlogov, ki naj bi popolnoma spremenili organizacijo šolskega sistema v Italiji. Med temi je parlament že odobril zakon¹¹, ki uvaja didaktično in upravno avtonomijo v šole. Sedanji zakon o zaščiti manjšin se že vključuje v reformirani sistem šolstva, postavlja pa nekatere količke, ki so osnova za izbire, ki so prepuščene šolskim oblastem. Zakon tako v četrtem členu določa, da je jezik manjšine tudi učni jezik v osnovnih in srednjih šolah. Načrtovanje pouka prepušča posameznim šolam, katerim dovoljuje tudi sklepanje medsebojnih dogovorov. Zakon določa tudi osnovo za izpopolnjevanje učnega osebja, staršem pa omogoča, da izberejo, ali se njihovi otroci udeležujejo pouka manjšinskega jezika, ali ne. Univerze pa zadolžuje, da poskr-

* * *

¹¹ Zakon št. 59 z dne 15. marca 1997

bijo za ustrezne tečaje za izobraževanje učnega osebja.

Tretji sklop ukrepov bi lahko združili pod skupno ime devolucija. Gre za načelo, ki rešuje nešteto problemov pri obravnavanju manjšinskih vprašanj v Italiji in ki izhaja tudi iz dejstva, da je manjšinska stvarnost v Italiji zelo raznolika in je torej ni mogoče obravnavati kot homogene skupnosti.

Vlada je namreč vsa povojna leta pojmovala 6. člen ustave (Republika s posebnimi normami varuje jezikovne manjšine) kot izključno pristojnost vlade oziroma parlamenta. To načelo je večkrat potrdilo ustavno sodišče¹² in so ga državne oblasti dosledno izvajale, tudi z zavračanjem deželnih zakonov, ki so jih deželne skupščine vendarle sprejemale za zaščito manjšinskih jezikov. V večini primerov je šlo za delno zavrnitev, kateri so sledila dolga pogajanja in nato je bil zdesetkan zakon končno sprejet. Takih primerov je bilo precej¹³. Številni ugovori strokovnjakov, da beseda "Republika" v 6. členu ustave pomeni celovitost institucij italijanske republike¹⁴, niso zalegli.

Dejstvo, da novi zakon vključuje določila, ki dajejo deželam in lokalnim samoupravam velike možnosti poseganja, predstavlja torej težko pričakovano novost, ki rešuje dva problema: prvi je že omenjeno priznanje pravice deželam, provincam in občinam, da sprejemajo sklepe v korist manjšin, drugi pa je možnost izbire, ki jo imajo dežele in lokalne samouprave; določitev nekaterih pravic "z vrha", torej brez upoštevanja potreb in želja na krajevni ravni, bi namreč lahko naletela na odpor in na negativne reakcije.

Tako pa je zakon v tem tretjem sklopu predvsem določil, kaj lahko naredijo občine in dežele in nikogar ne obvezuje, da mora nekaj narediti. Izjema je tu šolstvo. Torej, pravica do pouka manjšinskega jezika mora biti zajamčena vsakomur in za to jamči država. Zajamčeni sta tudi pravica do rabe jezika v občinskih svetih (čl. 7) in do rabe jezika v odnosu med občani in javno upravo, razen vojsko in policijo (čl. 9) – oboje pa je do neke mere pleonastično, ker gre za pravico, ki jo po oceni ustavnega sodišča¹⁵ uživa vsak pripadnik priznane manjšine in je torej uveljavljena že s priznanjem po postopku iz 2. in 3. člena tega zakona. Pač pa odloča občina sama o morebitnem prevodu zakonov in drugih ukrepov v jezik manjšine (pri čemer ostaja italijanska verzija edina uradna, čl. 7 in čl. 8) in prav

* * *

¹² Prim.: rozsodba št. 14 z leta 1965: "samo država lahko sprejema stališča o zaščiti etnično-jezikovnih manjšin in taka pravica, če ni izrecnih ustavnih določil, ne sodi v pristojnost dežel" in rozsodba št. 32 z leta 1960: "raba jezika je eno najbolj kočljivih vprašanj, pri katerem potreba po enovitosti in enakosti narekuje izključno pristojnost državnih oblasti."

¹³ Zanimj tak primer se nanaša na zakon dežele Sicilije o zaščiti albanske manjšine v petih občinah. Deželni zakon št. 26 z dne 9. oktobra 1998, objavljen v Uradnem listu dežele Sicilije št. 52 z dne 14. oktobra 1998 je očitno primer takega ravnanja. Od skupnih 17. členov zakona jih je v Uradnem listu objavljenih le osem, pri devetih pa je le prepis, da člen ni objavljen zaradi ugovora vladnega komisarja pri deželi Siciliji.

¹⁴ Prim.: Alessandro Pizzorusso, *Il pluralismo linguistico tra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa 1975.

¹⁵ Glej opombo št. 6.

tako odloča občina sama o uvedbi dvojezičnih napisov (čl. 10). Dežele lahko sklepajo konvencije za radiotelevizijske oddaje z javnim in z zasebnimi radiotelevizijskimi podjetji (čl. 12); dežele, province in občine lahko dodeljujejo prispevke medijem in kulturnim ustanovam, ki skrbijo za promocijo jezikov, dežele in province pa lahko tudi ustanovljajo inštitute za zaščito jezikovnih in kulturnih značilnosti manjšin. Skratka, zakon daje velike pristojnosti deželam in lokalnim samoupravam ter tako dokončno odpravlja prepoved, ki je po tolmačenju ustavnega sodišča izhajala iz 6. člena ustave.

To so bistvene značilnosti novega zakona. Med drugimi členi naj omenimo še postopek za vračanje poitalijančenih priimkov in imen (čl. 11), obvezo državni radioteleviziji, da upošteva zaščito manjšin (čl. 12), posebna določila za avtonomne dežele (čl. 18) in spodbudo k mednarodnem sodelovanju (čl. 19). Za izvajanje zakona namenja država 20,5 milijarde lir letno, predvsem za dvojezično poslovanje javnih uradov in za šolstvo.

Kot zadnjo zanimivost je treba navesti začetek zakona. Prvi odstavek prvega člena se namreč glasi: "Uradni jezik republike je italijanščina". Ta člen, ki je bil v zakonsko besedilo vnešen na zahtevo desnice, je za zakon, ki mora ščititi manjšine, dokaj nenavaden, je pa odraz dejstva, da ustava, v razliko od nekaterih drugih, na primer francoske ustave, ne določa uradnega jezika. Je pa tudi odraz težav, na katere je naletel zakon v parlamentarni razpravi.

Poleg običajne desnice, ki je zakonu nasprotovala iz ideoloških razlogov, sta se je namreč v parlamentu¹⁶ pojavili dve argumentaciji, ki sta bili temelj stališč onih, ki so zakonu nasprotovali. Prva je temeljila na predpostavki, da je zakon omejevalen, češ da ne upošteva dejanske jezikovne raznolikosti Italije. Utemeljevali so jo predvsem nekateri senatorji iz Piemonta, pridružili pa so se jim drugi, ki so poudarjali jezikovne značilnosti dežel, iz katerih so prihajali. To je bila tudi velika nevarnost za zakon, kajti širitev zaščite na jezike, ki jih jezikoslovci označujejo kot narečja, bi popolnoma izvedenila pomen tega zakona, če bi do njega sploh še prišlo. Druga skupina, ki je tokrat niso sestavljali samo desničarji, pa je poudarjala jezik kot sestavni del italijanske kulture in torej potrebo po vrednotenju in po zaščiti italijanskega jezika in so v tem zakonu videli predvsem nevarnost za enovitost države. Gre za staro poanto, ki se v italijanski javnosti pojavlja vsakokrat, ko je govor o zaščiti manjšin. Odobritev tega zakona kljub tem odporom intelektualnih krogov predstavlja torej za italijansko politiko velik uspeh.

Odobritev zakona seveda še ne pomeni takojšnjega izvajanja. Zakon sam namreč daje pristojnim organom (ki jih ne navaja) šest mesecev časa za odobritev izvršilnih norm (čl. 19), prav tako pa mora ministrstvo za šolstvo izdati odloke za

* * *

¹⁶ Celoma razprava je objavljena v: Senato della Repubblica, XIII Legislatura, 685. seduta pubblica, 6 ottobre 1999.

izvajanje določil o šolstvu (čl. 5). To seveda pomeni, da bo minilo najmanj leto dni, preden bo zaščita teh manjšin stekla, če upoštevamo zapletenost postopka o določitvi ozemlja, na katerem se uveljavlja zaščita.

Seveda bo treba čakati tudi na interpretacije in na morebitne pojasnjevalne okrožnice o izvajanju zakona samega. V italijanski ureditvi so namreč prav te okrožnice bistveni del izvajanja vsakega zakona. Zato bo končna ocena o dejanskem operativnem učinku tega zakona možna samo čez nekaj časa. Zaenkrat je torej možna le splošna politična ocena, ki je z vidika zaščite manjšin pozitivna, saj zakon omogoča zaščito vseh manjšin, obravnava vsa ključna področja zaščite (šolstvo, raba jezika, mediji, kultura), obenem pa ne vsiljuje zaščitnega modela tistim, ki ga odklanjajo in s tem preprečuje konflikte, ki jih taka zakonodaja lahko povzroča v družbi.

Na koncu pa še odgovor na vprašanje, kaj se je s tem zakonom spremenilo za slovensko manjšino v Italiji. Znano je, da je sedaj v teku razprava o odobritvi zakona za zaščito slovenske manjšine v Italiji. Ta zakonski predlog priznava, tudi v omiljeni obliki končnega osnutka, višjo raven zaščite od one, ki jo določa obravnavani okvirni zakon. Vendar pa je treba kljub vsemu poudariti dve novosti: prvo, da okvirni zakon vsebuje minimalne standarde, katerim se ne bo mogla izogniti niti specifična zakonodaja za slovensko manjšino. Še zlasti ne, ker okvirni zakon vsekakor določa (čl. 18) uveljavljanje ugodnejših zaščitnih določil. Če pa bi se zgodilo, da specifični zakon za slovensko manjšino (še) ne bo odobren, se bodo lahko tudi Slovenci poslužili določil tega zakona, ki predvsem za Slovence v videmski pokrajini predvideva višjo stopnjo zaščite od tiste, ki jo uživajo sedaj.

SUMMARY

FRAMEWORK LAW OF THE LINGUISTIC MINORITIES PROTECTION IN ITALY

The article deals with the new framework law on the protection of linguistic minorities in Italy. The law does not directly affect the minorities along the Italian borders - Slovene, German, Ladinian and French - treated separately by the Italian legislation, but numerous other linguistic communities in the Italian republic.

The article brings a short historic survey of these minorities, beginning from the period between the first and the second World Wars, when there was the awareness of the existence of these communities, but they were not recognized as minorities in the classical sense of the world, either by the authorities or by science. This awareness slowly came to light in the post-war period, gaining expression only in the 1980s, when in the Italian parliament endeavours have begun for the ratification of this law, and thereby the recognition of minorities, which up to then had only been dealt with as folklore.

An important impetus in this sense came from the European Parliament with the ratification of the first resolution, and with the standpoints of the leftist intellectual Gaetano Arfe, around whom supporters of this law began to gather. However, the way to the ratification of this law was not easy, since, in the Parliament, forces joined together which were hostile to the law under the pretext of its posing a threat to the state's integrity.

The author analyzes in this light the course of the present parliamentary discussion, also giving an analysis of the law itself with regard to the obligations adopted by Italy with the signing and ratification of the Framework Convention of the Council of Europe for the Protection of National Minorities. The last part lists further measures, which will have to be adopted by the authorities before the law truly comes into force.