

Antonio Giunta La Spada
National Delegate
Ministero della Pubblica
Istruzione della Repubblica Italiana
Rome, Italy

UDC 323.15(45):342.722

**LA TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE IN ITALIA:
POTENZIALITA' E RUOLO DELL' EDUCAZIONE NELL' ATTUAZIONE DEL
PRINCIPIO COSTITUZIONALE***

La tutela prevista dalla Costituzione

Il principio che prescrive la tutela delle minoranze linguistiche è stato introdotto nell'ordinamento costituzionale italiano con l'art. 6 della Costituzione repubblicana entrata in vigore il 1 gennaio 1948.

In sede di interpretazione dell'art. 6 due principali tendenze si sono contrapposte.

La prima concepisce il principio della tutela delle minoranze come aspetto particolare attualizzante il principio di nazionalità, per cui risulterebbe applicabile soltanto alle situazioni in cui si realizza una divaricazione fra lo "Stato" e la "nazione". E' questo il caso dei gruppi appartenenti ad una determinata comunità nazionale che si trovano a vivere entro i confini di uno stato diverso da quello che la comunità tutelata o tutelanda riconosce come proprio "stato-patria."

Il secondo orientamento considera la tutela delle minoranze come un'applicazione del principio del pluralismo istituzionale.

In tale ipotesi un qualsiasi gruppo avente propri caratteri distintivi e un "animus comunitario" sarebbe riconoscibile di tutela, una tutela volta a favorire accanto ai diritti della comunità statale anche quelli delle comunità locali o delle "formazioni sociali" intermedie tra il cittadino e lo stato.

La prima interpretazione implica che la formula "minoranze linguistiche," impiegata nell'art. 6 della Costituzione, vada letta come riferibile alle sole minoranze "nazionali," cioè ai gruppi francese, sloveno, sudtirolese.

La tutela minoritaria si identificherebbe sostanzialmente con quella stabilita dagli ordinamenti delle regioni a statuto speciale per i gruppi sopra ricordati.

Il secondo orientamento si ricollega al principio di eguaglianza inteso in senso sostanziale, così come previsto dall'art. 3 della Costituzione, ove viene espressamente richiamato quale compito della Repubblica il rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini.

* Original: Italian

La tutela consisterebbe, al riguardo, non solo nel divieto di discriminazioni ma nello sviluppo di un sistema di differenziazioni del trattamento normativo da applicare alle singole situazioni di fatto.

Questo secondo orientamento consente di includere nella nazione di minoranze linguistiche non solo i gruppi che si considerano espressione di una nazionalità diversa da quella italiana ma anche quelle comunità che aspirano a valorizzare le loro peculiarità etniche a linguistiche.

L'influenza della evoluzione degli orientamenti in sede internazionale

Non va trascurata l'influenza che ha avuto sul dibattito interno l'evoluzione dell'orientamento prevalso su tale problematica in sede internazionale.

Occorre osservare che nell'immediato dopoguerra il problema in questione fu sempre considerato - specialmente in sede ONU - come momento della lotta contro le discriminazioni che privavano gli individui dei diritti primari di libertà o che comunque ledavano l'uguaglianza di diritto.

Solo successivamente si affiancò all'esigenza di tutela individuale quella di tutela delle minoranze etniche linguistiche e religiose contro discriminazioni e attacchi portati allo loro identità collettiva.

Questo orientamento, a suo tempo recepito dall'art. 27 del patto internazionale per i diritti politici e sociali approvato dall'Assamblea Generale dell'ONU il 15 dicembre 1966, è stato reso esecutivo nell'ordinamento italiano con la legge n.881 del 25 ottobre 1977.

La tutela in sostanza investe i gruppi in quanto tali più che i singoli individui appartenenti ai gruppi. Ne deriva che presupposto per l'individuazione di una minoranza è l'esistenza di una comunità.

Tralascio qui la disamina dei problemi di natura giuridica che scaturiscono ai fini della determinazione delle forme di tutela che investono - oltre alla sfera giuridica soggettiva - i diritti e gli interessi configurantesi come interessi "collettivi" o "diffusi" nonché quelli relativi alla corretta identificazione dei soggetti a cui tali diritti ed interessi siano imputabili.

L'esigenza di una legge quadro

La realizzazione di una parità di diritti va intesa non come uguaglianza formale, ma sostanziale e accompagnata, pertanto, da misura di tutela "positiva."

Questo non implica che sia giusto o possibile fissare una sola ed unica disciplina normativa applicabile a tutte le minoranze. La diversità delle situazioni esige interventi specifici e distinti.

Ma nonostante questo andrebbe sostenuta e rigorosamente studiata la possibilità di ricondurre tutte le norme di tutela minoritaria, pur nella loro diversità, ad una legge generale di attuazione dell'art. 6 che individui i principi generali di tutela, suscettibili di ulteriore sviluppo tramite leggi specifiche correlate alla varietà delle situazioni locali.

La previsione di una serie di garanzie minimali estensibili a qualunque gruppo minoritario; la determinazione di parametri generali di riconoscimento delle minoranze linguistiche ai fini dell'applicazione nei loro confronti delle relative garanzie; la chiara indicazione dei limiti di delega entro i quali siano innestabili ulteriori più specifiche iniziative del legislatore regionale: sono questi alcuni punti che potrebbero sostanziare una legge quadro di tutela.

Nel corso della scorsa legislatura sono stati presentati alcuni progetti di legge tendenti a fissare i principi generali di attuazione dell'art. 6, ma lo scioglimento anticipato delle Camere ha impedito alla Commissione affari costituzionali della Camera di portare a conclusione il confronto avviato su questo tema tra le varie forze politiche.

Attualmente, sulla base dei numerosi disegni di legge presentati, su iniziativa del relatore On.le Loris Fortuna, è stata deliberata la costituzione di due comitati ristretti: uno per le proposte di legge costituzionali, l'altro per le proposte di legge ordinarie, con il compito di elaborare una proposta in materia.

Contemporaneamente si è sviluppata tutta una serie di iniziative a livello regionale volte a valorizzare il patrimonio linguistico e culturale delle comunità presenti nelle varie realtà locali.

Tale intervento regionale si fonda sui poteri riconosciuti alle regioni in materia di beni culturali e di attività di promozione educativa (artt. 47, 48 e 49 D.P.R. n.616 del 1977).

Va peraltro sottolineato che le iniziative regionali hanno spesso incontrato l'opposizione da parte del Governo considerata la richiamata riserva statale in materia di tutela minoritaria.

Il ruolo dell'educazione

Al momento dell'unità politica lo Stato Italiano si è trovato nella necessità di costruire l'unità linguistica e culturale del Paese. Questa esigenza ha giustificato agli inizi una politica scolastica incentrata su un rigido monolinguisimo.

I nuovi programmi della scuola media approvati nel 1979 aprono nuovi interessanti spazi anche se di per sé non risolutivi.

Nelle indicazioni metodologiche relative all'insegnamento dell'Italiano viene precisato che "la particolare condizione linguistica della società italiana, con la presenza di dialetti diversi e di altri idiomi e con effetti di vasti fenomeni migratori, richiede che la scuola non prescinda da tale varietà di tradizioni e di realtà linguistiche. Queste vanno pertanto

considerate, dove esistono, come riferimento per sviluppare i processi dell'educazione linguistica anche per la loro funzione pratica ed espressiva, come aspetti di cultura ed occasione di confronto linguistico. Questo vale tanto più per gli idiomi alloglotti."

Ulteriore riferimento si ha nelle indicazioni programmatiche ove i dialetti e le lingue delle minoranze etniche vengono espressamente menzionati con riferimento alla loro funzione sia passata che presente.

In realtà la potenzialità che i nuovi programmi della scuola media offrivano per favorire lo sviluppo di una educazione realmente bilingua solo in parte sono state utilizzate con il D.P.R. 30. 3. 1982 n.420 che ha adattato i programmi generali alle esigenze delle scuole medie con lingua di insegnamento sloveno.

In questo quadro evolutivo si situano anche i nuovi programmi della scuola elementare, approvati con D.P.R. 12. 2. 1985, i quali prevedono l'introduzione generalizzata di una lingua straniera già nel primo ciclo della scuola dell'obbligo. Viene espressamente sottolineato al riguardo che nelle zone del nostro Paese dove il plurilinguismo è condizione storica la scelta della lingua straniera non potrà non tenere conto di tale carattere distintivo.

Sarà possibile pertanto nel futuro usufruire di questo spazio per introdurre nella didattica le lingue delle minoranze, soprattutto dove queste non godono di riforme di riconoscimento e tutela istituzionali.

Una politica scolastica impostata sulla didattica del plurilinguismo e del multiculturalismo permetterebbe non solo di mantenere e valorizzare il patrimonio linguistico e culturale del gruppo minoritario ma consentirebbe il suo inserimento in un processo dinamico di arricchimento comunicativo teso alla padronanza della lingua maggioritaria.

Il rispetto in sostanza della lingua e della cultura minoritaria si inserisce in una prospettiva tesa a realizzare lo sviluppo di entrambe le comunità che si arricchiscono degli elementi delle reciproche culture.

Un altro spazio istituzionale da utilizzare è quello della sperimentazione. Questo strumento innovativo introdotto nell'ordinamento scolastico italiano nel 1974 non è stato mai attivato per la realizzazione di iniziative volte alla valorizzazione delle culture minoritarie. La sperimentazione metodologico-didattica, più semplice da attuare perchè prevede in alcuni casi la sola autorizzazione del collegio dei docenti, ma soprattutto la sperimentazione innovativa degli ordinamenti e delle strutture, la cui approvazione finale spetta al Ministero della Pubblica Istruzione, dovrebbero essere proposte ed attuate non su esclusivo impulso delle minoranze linguistiche giustamente tese alla tutela del loro patrimonio e delle loro identità culturali. E' importante che tale azione sia inclusa nell'attività promozionale e propositiva dei Consigli distrettuali e trovi riscontro concreto nella programmazione

didattica degli istituti scolastici. Questa programmazione non deve arrestarsi al solo campo della educazione linguistica ma deve estendersi all'educazione religiosa, civico-sociale, storica, geografica, artistica e tecnico-scientifica.

Perchè quello che va sottolineato è il riconoscimento dell'importanza della programmazione e realizzazione di attività didattiche specifiche al di là del pur legittimo interesse delle culture locali.

Anche il Consiglio Nazionale della P.I., con parere espresso nella seduta del 4 luglio 1980 a proposito del nuovo programma di educazione linguistica nella scuola media ha affermato che il recupero e la valorizzazione della cultura locale contribuiscono positivamente alla cultura e all'unità nazionale che "non può essere concepita sotto l'aspetto di una piatta e scolorita uniformità imposta, bensì come vitale maturazione, anche attraverso l'educazione della scuola, di un'armonica capacità di comprensione e di arricchimento reciproci tra culture diverse, ma egualmente ricche di valori."

Possibilità di nuove prospettive in sede legislativa.

In questo spirito e con prospettive fortemente innovative è stato recentemente presentato un disegno di legge approvato il 17 aprile 1985 presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera che dovrà essere presentata all'Assemblea parlamentare. Il testo di legge prevede nelle scuole materne ed elementari dei Comuni indicati con apposito decreto del Presidente della giunta regionale che l'educazione linguistica comprenda l'apprendimento della lingua locale e l'uso della stessa, in via strumentale, al fine della migliore cognizione delle materie, nonché l'insegnamento delle forme espressive dell'infanzia, la lettura e le esercitazioni relative agli argomenti concernenti gli usi, i costumi e le tradizioni delle comunità locali.

Nelle scuole medie degli stessi comuni è invece previsto l'insegnamento della lingua locale ma solo a richiesta degli interessati.

Sia nelle scuole elementari sia nelle scuole medie la cultura e le tradizioni locali costituiscono materia di insegnamento obbligatorio nell'ambito degli insegnamenti di storia, geografia, educazione musicale, artistica e tecnica.

Con riferimento all'utilizzazione dei programmi radiofonici e televisivi regionali sono previste trasmissioni destinate alle popolazioni di minoranza in base a convenzioni da stipularsi tra la RAI-TV e le regioni interessate.

In più ogni regione in cui siano presenti gruppi linguistici minoritari può stanziare finanziamenti per gli organi di stampa e per le emittenti radiotelevisive a carattere privato che utilizzano una delle lingue ammesse a tutela.

Ciò che è ancor più interessante sottolineare è che lo Stato provvede alla copertura del 75% delle spese sostenute dagli enti

locali per l'assolvimento degli obblighi previsti dalla legge citata.

Priorità di intervento

In tale prospettiva diventa essenziale un piano di formazione e di aggiornamento dei docenti.

Mancano al momento seri studi paralleli delle lingue - quella di maggioranza e quella di minoranza - che permetterebbero di individuare i maggiori punti di analogia e quelli bisognosi di interventi specifici della educazione linguistica.

Questo ruolo di coordinamento e sollecitazione degli interventi dovrebbe essere prioritariamente assunto dagli Istituti regionali per la ricerca, la sperimentazione e l'aggiornamento (IRRSAE) mediante appositi corsi e soprattutto in collaborazione con le istituzioni universitarie.

Contestualmente ai piani di formazione dei docenti vanno attivate tutte le iniziative che possono favorire la conoscenza delle realtà minoritarie e la presa di coscienza del problema senza distorsioni strumentali.

Quest'azione di sensibilizzazione e di sollecitazione alla comprensione e al rispetto del valore delle culture diverse da quella di appartenenza va indirizzata soprattutto verso le nuove generazioni.

L'attuazione di programmi finalizzati a scambi di studenti in particolare zone con presenza di minoranze alloglotte, può senz'altro facilitare un processo di arricchimento reciproco e contribuire a rafforzare il ruolo potenziale del gruppo minoritario come nuovo soggetto di interscambio e di sviluppo.

E' questo il convincimento espresso anche con recenti prese di posizione dai rappresentanti della minoranza slovena in Italia e italiana in Jugoslavia.¹

L'accordo culturale, firmato il 24 maggio scorso a Belgrado tra Italia e Jugoslavia, che prevede, fra l'altro l'attuazione di iniziative volte a favorire lo sviluppo culturale delle rispettive minoranze, è un esempio tangibile di come sia possibile promuovere una proficua cooperazione tra Paesi istituzionalmente diversi.

Spetta però a ciascuno per la propria sfera di responsabilità contribuire a far sì che alle indicazioni normative seguano i comportamenti coerenti degli uomini e le risposte concrete delle istituzioni.

1. Cfr. Atti Convegno di Trieste, 14/15 giugno 1985 su "Minoranze nazionali e interscambio culturale nelle zone di confine: l'esperienza del Friuli Venezia Giulia."