LE MINORANZE LINGUISTICHE NELL'UNIONE EUROPEA

LE PROSPETTIVE DI NUOVI STRUMENTI DI TUTELA E PROMOZIONE

Roberto Toniatti
(a cura di)

LIA

Laboratorio di
Innovazione istituzionale per
l'Autonomia integrale

ASA
Autonomie Speciali Alpine
Alpine Sonderautonomien
Autonomies Speziales Alpines
Autonomies Spéciales des Alpes
Specifične Avtonomije
Alpskega Področja
Autonomiis Speciâls Alpinis

LE MINORANZE LINGUISTICHE NELL'UNIONE EUROPEA

LE PROSPETTIVE DI NUOVI STRUMENTI DI TUTELA E PROMOZIONE

Atti del Seminario di studio in tema di configurazione di nuovi strumenti giuridici di tutela e promozione delle minoranze linguistiche nell'ordinamento dell'Unione Europea
Istituto Culturale Mòcheno - Bersntoler Kulturinstitut
loc. Jorgar, 67 Palù del Fersina/Palai en Bernstol, 2 e 3 marzo 2018

Roberto Toniatti (a cura di)

Giugno 2019

ISBN: 978-88-8443-849-2
Sito internet: http://www.liatn.eu

© Copyright 2019

In copertina: Rosone della chiesa di S. Romedio di Roveda.
Vetrata in Jugendstil bavarese, 1912.
Foto Damiano Pintarelli (Archivio BKI)

INDICE

Pag.

Presentazione

Roberto Toniatti..... 1

Patrizia Cordin..... 3

Luca Moltrer..... 7

La tutela delle minoranze linguistiche nell'ordinamento dell'Unione Europea: un *work in progress*
Roberto Toniatti 9

Le sfide del diritto delle minoranze in ambito internazionale e il ruolo dell'UE, con particolare riferimento all'iniziativa *Minority SafePack*
Francesco Palermo 33

Le minoranze, l'Unione Europea, e il *Minority Safepack*
Marc Röggla..... 55

Uguali opportunità linguistiche digitali: un sogno?
Claudia Soria 64

INDICE

Pag.

La tutela della Comunità slovena del Friuli Venezia Giulia, tra attuazioni parziali e procedure complesse della legislazione statale e regionale
Adriana Janežič ……. 82

Nuovi strumenti di protezione delle minoranze linguistiche nell'Unione Europea: le aspettative della Comunità Nazionale Italiana in Slovenia e Croazia
Maurizio Tremul…… 103

Evoluzione dei diritti delle minoranze linguistiche nell'ordinamento della Provincia autonoma di Trento.
Gianfranco Postal …….. 126

Gli Autori …… 137

PRESENTAZIONE

L'ordinamento dell'Unione Europea - benché allo stato attuale solo virtualmente dotato di norme di garanzia dei diritti delle minoranze linguistiche o nazionali – potrebbe aprirsi a nuove forme e contenuti di tutela delle minoranze in conseguenza dell'esito – auspicabilmente positivo - dell'utilizzazione dello specifico strumento di democrazia partecipativa – l'iniziativa dei cittadini (art. 24 del TFUE) – che si propone lo scopo di dare attuazione a questa importante nuova area di intervento eurounitario.

Il riferimento è alla proposta di iniziativa dei cittadini intitolata «Minority SafePack — un milione di firme per la diversità in Europa» che si pone come obiettivo una richiesta volta a «migliorare la protezione delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche e di rafforzare la diversità culturale e linguistica nell'Unione» attraverso l'adozione di «una serie di atti legislativi» fra i quali «rientrano misure politiche negli ambiti delle lingue regionali e delle minoranze, dell'istruzione e della cultura, della politica regionale, della partecipazione, dell'uguaglianza, dei contenuti audiovisivi e di altri media, nonché del sostegno regionale (statale)». In argomento è stata adottata la Decisione (UE) 2017/652 della Commissione che offre un quadro molto dettagliato dei possibili sviluppi.

In questo contesto, il progetto di ricerca denominato Laboratorio di Innovazione istituzionale per l'Autonomia integrale (LIA) dell'Università di Trento ha promosso un seminario di studio, con l'obiettivo scientifico di trattare ed approfondire (i) una ricostruzione aggiornata del quadro normativo di tutela delle minoranze riconducibile a fonti vigenti di diritto internazionale e di diritto costituzionale comparato; (ii) un approfondimento della conoscenza scientifica dello strumento dell'iniziativa dei cittadini; (iii) una elaborazione di ipotesi di indirizzi normativi e di intervento dell'Unione Europea in materia; (iv) una valutazione degli effetti della

tutela eurounitaria delle minoranze linguistiche nel contesto delle autonomie speciali alpine.

Un ringraziamento speciale si rivolge all'Istituto Culturale Mòcheno - Bersntoler Kulturinstitut di Palù del Fersina/Palai en Bernstol e in particolare al Presidente Luca Moltrer, al Direttore dott. Mauro Buffa e a Leo Toller, autore ed esperto culturale per la cordiale e generosa ospitalità. Un sentito ringraziamento anche per il sostegno, non frequente e molto apprezzato, offerto dalla Cassa Rurale Alta Valsugana.

Un ringraziamento finale al dottor Andrea Magliari per il prezioso lavoro di editing di questo volume.

Questo volume è dedicato a **Boris Pahor**, uomo di cultura, scrittore, tenace sostenitore storico dei diritti delle minoranze linguistiche, esponente della Comunità slovena di Trieste.

Roberto Toniatti
Direttore scientifico del Progetto LIA (Laboratorio di Innovazione istituzionale per l'Autonomia integrale), Università di Trento

PRESENTAZIONE

Con piacere porto oggi il saluto del Rettore, Paolo Collini, e il mio personale a tutti i presenti, relatori, ospiti, partecipanti al seminario su "Le minoranze linguistiche nell'Unione Europea: le prospettive di nuovi strumenti di tutela e promozione". Il mio saluto non è formale: è sempre con vivo interesse, infatti, che partecipo alle iniziative organizzate dai colleghi di Giurisprudenza, che come me - anche se da una prospettiva diversa - si occupano da molti anni di minoranze linguistiche. Non è formale il saluto che porto da parte dell'Università di Trento, che da oltre dieci anni ha attivato una delega del Rettore proprio sulle minoranze linguistiche: segnale questo di un'attenzione particolare a un tema centrale per il nostro territorio, e dell'intenzione di contribuire con iniziative di ricerca, di didattica e di formazione alla valorizzazione dei gruppi di minoranza linguistica della provincia trentina. Tra le attività recentemente promosse dall'Università, in collaborazione con la Provincia autonoma di Trento, ricordo con piacere in questa sede l'attivazione del corso di formazione per insegnanti di cimbro e di mòcheno, *Insegnare e apprendere lingue di minoranze* - IALM, che testimonia il riconoscimento del ruolo importante dell'educazione per la trasmissione delle lingue locali.

Le iniziative dell'Ateneo per le minoranze linguistiche storiche del Trentino sono inserite in un quadro ampio di attività promosse dall'Università di Trento: da qualche anno, infatti, fanno parte, insieme ad altri progetti e iniziative, di un settore cui è data particolare evidenza, che ha il nome di *Equità e diversità* (https://www.unitn.it/ateneo/52060/equitadiversita). Diversità (*diversity*) è anche una delle parole-chiave che si trovano nella presentazione di *Minority safepack*, che sarà focus, oggi e domani, delle presentazioni e del dibattito. La diversità rappresentata dalle minoranze in Europa non è ancora sufficientemente conosciuta, come evidenzia la *homepage* del sito *Minority safepack* (http://www.minority-safepack.eu/), che si apre con una cifra: 50 milioni. Cinquanta milioni

sono le persone che in Europa appartengono a una minoranza nazionale o linguistica. La cifra è seguita da un sintetico commento: *one of Europe's best kept secrets.* Persino nella nostra provincia, molto avanzata in materia di protezione e promozione nei confronti delle minoranze, si constata che queste comunità sono poco conosciute: si ricordano facilmente i loro nomi (ladini, mòcheni, cimbri), ma poco o niente si sa del loro territorio, della loro storia, della loro lingua e cultura.

Come spesso succede, una scarsa conoscenza è origine di diffidenza. Essendo linguista, noto, tra l'altro, che a causa di una ridotta conoscenza delle lingue parlate dai gruppi di minoranza e del loro ruolo nell'apprendimento linguistico, è sempre più diffusa l'idea di una concorrenza/contrapposizione tra lingue di minoranza e lingue di prestigio. Lo confermano recenti proteste da parte di alcuni genitori che lamentano l'insegnamento di una lingua di minoranza a scuola, ritenendo che i bambini, se non avessero lezioni di cimbro, o mòcheno, o ladino, sarebbero in grado di imparare/parlare meglio l'inglese.

Diventare visibili e farsi conoscere è dunque un passo necessario. Ci si può chiedere quali azioni siano particolarmente efficaci per guadagnare visibilità. Qui accenno solo a due di queste, previste dalle proposte di *minority safepack,* alle quali aggiungo un terzo elemento, necessario per motivarle. In primo luogo, evidenzio l'importanza di iniziative proposte dal basso, come nel caso della raccolta di firme promossa per *minority safepack*. Molte sono le iniziative che possono partire spontaneamente da uno o più gruppi di minoranza: tutte richiedono creatività, coinvolgimento e progettualità. Aiuta ad avere visibilità anche l'alleanza, meglio se un'alleanza internazionale, tra più gruppi di minoranza, in modo da favorire il confronto, lo scambio di esperienze, e aumentare la forza delle proposte.

A motivare iniziative ed alleanze serve sempre la consapevolezza di quello che si è, degli obiettivi che si hanno, della lingua che si parla. Vorrei brevemente soffermarmi su quest'ultimo punto, e richiamare in particolare l'attenzione sul ruolo della consapevolezza della lingua che si parla. Un cambiamento di grande rilievo è in atto in Europa, dove il concetto di bilinguismo (che viene comunemente pensato come bilinguismo bilanciato tra lingue nazionali) non è più sufficiente a

descrivere una realtà in cui il bilinguismo non è ormai l'obiettivo ultimo, ma è piuttosto un passo all'interno di un percorso diretto verso il plurilinguismo («stage along the way to plurilingualism»; cfr. Jaffe 2012, 89[1]).

Come notano diversi studiosi, il discorso sociale sul multilinguismo è incoerente.[2] Ci viene detto che imparare una lingua nuova ha effetti positivi dal punto di vista cognitivo, sociale ed economico. Nella realtà, però, solo poche lingue trovano spazio nel sistema scolastico, che tende a scoraggiare le lingue "non dominanti" (Benson 2017, 13[3]), come sono le lingue di minoranza, le *heritage languages*, le lingue migranti, le lingue immigrate, le lingue poco usate, le lingue indigene, le lingue etniche, etc. [4]

In questo contesto, avere consapevolezza della propria lingua per chi appartiene a un gruppo di minoranza significa:

- credere che gli effetti positivi dell'educazione per più lingue si attuino non solo per le lingue standard, ma anche per le lingue regionali/locali;
- non restare ancorati a un ideale puro di lingua conservatrice per timore di contaminazioni, ma accettare anche delimitazioni poco rigide (*soft boundaries*), e incoraggiare una competenza multipla, che il contatto linguistico favorisce insieme al dinamismo delle lingue e alla creazione di comunità linguistiche multilingui;

---

[1] A. JAFFE, *Multilingual citizenship and minority languages*, in M. MARTIN-JONES, A. BLACKLEDGE, A. CREESE (eds.), *The Routledge Handbook of Multilingualism*, New York, Routledge, 2012, pp. 83-99.

[2] Cfr. J. ANDERSON, C. KENNER, E. GREGORY, *The National Languages Strategy in the UK: Are Minority Languages Still on the Margins?*, in C. HÉLOT, A.-M. DE MEJÍA (eds.), *Forging Multilingual Spaces: Integrated Perspectives on Majority and Minority Bilingual Education*, Bristol, Multilingual Matters, 2008, pp. 183-202.

[3] C. BENSON, *Adopting a Multilingual Habitus: What North and South Can Learn from Each Other About the Essential Role of Non-dominant Languages in Education*, in D. GORTER, V. ZENOTZ, J. CENOZ (eds.), *Minority Languages and Multilingual Education: Bridging the Local and the Global*, London, Springer, 2017, pp. 11-28.

[4] Cfr. D. GORTER, J. CENOZ, *Regional minorities, education and language revitalization*, in M. MARTIN-JONES, A. BLACKLEDGE, A. CREESE (eds.), *The Routledge Handbook of Multilingualism*, cit., pp. 184-190.

- infine, seguendo l'appello proposto sulla pagina di *minority safepack*, usare la propria lingua "anywhere, anytime, in all possible contexts".

Patrizia Cordin
Delegata del Rettore per le iniziative in materia di minoranze linguistiche, Università di Trento

PRESENTAZIONE

S ist an groasn vrait ver mi ont ver en inger Institut za meign hom do kan ins an sellan bichtegen trèff va auskenneta lait as klòffen van sprochminderhaitn en Europa. I grias òlla va hèrz ont bintsch a guata òrbet!

Con grande piacere ospitiamo in queste due giornate il seminario della facoltà di giurisprudenza dell'università di Trento sulle Minoranze linguistiche nell'Unione Europea.

Gli Istituti culturali delle tre minoranze linguistiche hanno da tempo avviato una proficua collaborazione con l'ateneo trentino nel campo linguistico. Una dimostrazione dell'attenzione al territorio e al suo sviluppo.

Vorrei citare a mero titolo esemplificativo il progetto in corso sull'alta formazione dal quale ci aspettiamo significative ricadute nella didattica del mocheno. Ringrazio per questo la responsabile scientifica del progetto, la professoressa Cordin oggi presente.

La comunità mòchena, come anche le altre minoranze linguistiche del Trentino, è da sempre impegnata a mantenere la propria peculiare cultura attraverso la ricerca linguistica e la ricerca storica, ambiti di studio che integrano e arricchiscono la nostra antica parlata da noi usata nella vita quotidiana.

Oltre la linguistica, la storia e l'etnografia, oggi lo studio si arricchisce con una analisi giuridica del diritto delle minoranze linguistiche. Una materia fondamentale che a mio giudizio merita di essere approfondita. Nel titolo del seminario si fa riferimento a "nuovi strumenti di tutela e promozione". Sono certo che il seminario di oggi e gli studi giuridici delle facoltà di giurisprudenza qui presenti, apporteranno nuovi preziosi contributi da tradurre in norme a tutela delle minoranze linguistiche. Per questo ascolteremo con interesse gli interventi e il dibattito.

Anche se presente nell'articolo 6 della Costituzione italiana, la tutela

delle minoranze linguistiche è stata per molto tempo un argomento riservato a pochi specialisti, ma negli ultimi tempi ha acquisito sempre maggiore importanza ed oggi è al centro dell'attenzione soprattutto in ambito europeo. Mi riferisco ai recenti fatti di Catalogna.

Non intendo esprimere un giudizio politico in merito ma constatare come i temi dell'identità, della lingua e cultura minoritaria siano profondamente sentiti e quindi gli ordinamenti statuali debbano tenerne conto.

Nei paesi dell'Unione europea sono tante le minoranze, sono attive, sanno fare rete e possono contare.

A tal proposito ricordo che a queste due giornate è collegata l'iniziativa Minority SafePack promossa dall'Unione Federale Europea dei Gruppi Etnici per portare i diritti delle minoranze all'attenzione della Commissione Europea. *E' possibile firmare la petizione online (abbiamo allestito all'entrata della sala una postazione)*

In conclusione, credo che questa iniziativa come anche la giornata di oggi abbiano una sola finalità: portare avanti un'idea di cittadinanza europea, dove si incontrino culture differenti e attraverso il dialogo offrano un esempio di convivenza civile.

Luca Moltrer
Presidente del Bersntoler Kulturinstitut - Istituto Culturale Mòcheno

LA TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA: UN *WORK IN PROGRESS*

Roberto Toniatti

1. Introduzione

Nell'ordinamento dell'Unione Europea si calcola che viva una cinquantina di milioni di individui che appartengono ad una minoranza linguistica o nazionale[1]. Si tratta di un fenomeno sociale e culturale di notevole rilievo al quale, tuttavia, almeno sino ad ora, è venuta a mancare una significativa presa d'atto da parte dell'ordinamento stesso, attraverso la formalizzazione di norme che ne predispongano un riconoscimento diretto e non solo simbolico, strumenti di tutela e forme di promozione *ad hoc*.

Il tema della tutela delle minoranze linguistiche o nazionali nel contesto dell'ordinamento euro-unitario, peraltro, è evidentemente meritevole di analisi anche a prescindere dalla configurazione quantitativa del fenomeno. Esso, infatti, si connette piuttosto con una nuova fase dello sviluppo del progressivo riconoscimento dell'idoneità di atti dell'Unione a ledere la sfera dei diritti fondamentali – ossia, nella fattispecie, i diritti delle minoranze *de quibus* -, alla stessa stregua di quanto è avvenuto in relazione al processo che, nell'arco di poco più di

[1] Particolarmente interessanti i dati riportati in https://www.fuen.org/european-minorities/general/: "There are more than 400 European minorities in Europe. One in seven Europeans is part of an autochthonous minority or speaks a regional or minority language […] According to official numbers of the EU there are, apart from 24 official languages of the European Union, more than 60 regional and minority languages. Their total number of speakers is estimated at 40 million citizens. There are 90 languages in Europe; 37 of these are national languages, and 53 languages are regarded as "languages without a state".

un ventennio, ha portato dalle primissime sentenze della Corte di Giustizia prive di qualsivoglia fondamento di diritto positivo[2] all'adozione della Carta dei diritti fondamentali (2000) nel contesto delle fonti di diritto costituzionale dell'Unione (2007)[3]. Occorre, nondimeno, registrare come, rispetto al contenzioso concernente i diritti individuali, nell'area dei diritti delle minoranze la giurisprudenza sin qui disponibile è ancora molto contenuta e un intervento normativo *ad hoc* si preciserebbe, pertanto, come conseguente ad una motivazione di tenore generale e di natura preventiva.

Si tratta di una dinamica di rilevante significato in una duplice prospettiva, ai fini della configurazione sistematica sia, di per sé, dell'Unione Europea, sia del diritto costituzionale europeo delle minoranze linguistiche o nazionali: in primo luogo, infatti, l'espansione della sfera di diritti fondamentali suscettibile di lesione da parte di attività euro-unitarie conferma la natura di autentico potere pubblico dell'azione dell'Unione nonché l'estensione e l'efficacia del suo intervento nell'esercizio di una funzione di governo che, per quanto subordinata ai principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità[4], non per questo non si rivela idonea ad indirizzarsi direttamente agli individui – in questa ipotesi, le persone appartenenti a minoranze nazionali – e a violarne i diritti fondamentali.

---

[2] Ricordiamo a titolo esemplificativo i primi casi quali *Stauder* (Causa 29-69), *Internationale Handelsgesellschaft* (Causa 11-70), *Nold* (Causa 4-73) nei quali la Corte di Giustizia ha progressivamente riconosciuto di attenersi e poi di doversi attenere alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri ed alle obbligazioni internazionali in materia di diritti fondamentali condivise dagli stessi.

[3] Da osservare, infatti, che l'adozione originaria della Carta (Nizza, 2000) non aveva implicato che l'acquisizione di uno *status* di *soft law* – e in questi termini la Carta è stata ampiamente citata e richiamata in sede giurisdizionale europea e nazionale ma non, a stretto rigore, *applicata* – e solo con la successiva entrata in vigore del trattato di Lisbona alla Carta si è formalmente riconosciuto "lo stesso valore giuridico dei trattati" (art. 6.1).

[4] In tema, l'art. 4.1 TUE *("*"In conformità dell'articolo 5, qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri") e l'art. 5.1 TUE ("La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità").

In secondo luogo, la fase – tuttora in corso ed ancora incerta quanto all'*an* stesso del suo esito – della predisposizione dei modi e dei contenuti del riconoscimento, della tutela e della promozione dei diritti delle minoranze linguistiche e nazionali dimostra quanto la disposizione secondo la quale l'entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali non sarebbe destinata ad incidere sulle competenze dell'Unione[5] soggiaccia in realtà al principio, di cui all'art. 2 TUE, il quale conferisce un ruolo fondamentale ai "valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze", e afferma altresì che "questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini".

La disposizione – che non a caso cita espressamente, fra i diritti umani, i diritti delle persone appartenenti a minoranze – stabilisce dunque non la titolarità di una nuova competenza dell'Unione bensì la subordinazione delle sue attività alla garanzia dei diritti fondamentali con relativo obbligo di concretizzare e formalizzare tale garanzia, anche ai fini di assicurare l'effettività del controllo giurisdizionale[6].

In proposito, ricordiamo che nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali si citano fonti di diritto internazionale regionale in

---

[5] Come affermato dall'art.6.1° del TUE ("Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati") e reiterato dall'art. 51.2° della Carta ("La presente Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati.

[6] Cfr. in proposito la decisione *Parti Ecologiste"Les Verts"* v. *Parlamento Europeo* (Causa 294-83) là dove si afferma che "occorre sottolineare che la Comunità Economica Europea è una Comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla Carta costituzionale di base costituita dal Trattato [...] Il Trattato ha istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte di Giustizia il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni. Le persone fisiche e le persone giuridiche sono in tal modo tutelate contro l'applicazione nei loro confronti di atti di portata generale che esse non possono impugnare direttamente davanti alla Corte […]".

materia[7] ma non la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali. Nondimeno, benché la Convenzione quadro faccia espresso riferimento all'ordine giuridico internazionale, si può ritenere che, in virtù del suo articolo 1 ("la protezione delle minoranze nazionali e dei diritti e delle libertà delle persone appartenenti a queste minoranze è parte integrante della protezione internazionale dei diritti dell'uomo e in quanto tale rientra nella portata della cooperazione internazionale"), le norme ivi contenute possano valere anche nell'ordinamento sovrannazionale almeno quali principi generali dell'ordinamento euro-unitario[8] e quale fonte ausiliaria idonea a contribuire a precisare il contenuto – di per sé assai vago - dell'art. 22 della Carta[9].

Una delle ragioni di tale omesso o ritardato intervento in tema di minoranze potrebbe consistere, verosimilmente, nell'opinione (ormai risalente) per la quale l'azione dell'Unione (*rectius*, delle Comunità che ne hanno costituito la premessa storica), materialmente circoscritta, non potrebbe interferire con la sfera degli interessi delle minoranze al punto da violarne i diritti garantiti dall'ordinamento degli stati membri e dall'ordinamento internazionale regionale, sia pure entro margini variabili e non omogenei.

---

[7] Cfr. infatti il brano rilevante: „La presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo".

[8] Cfr. art. 6.3 del TUE:"I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali".

[9] Rubricato "Diversità culturale, religiosa e linguistica", l'art. 22 prescrive che "L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica". In argomento cfr. C. PICIOCCHI, *L'identità culturale e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in R. TONIATTI (a cura di), *Diritto, diritti, giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2002, 119 ss.

In proposito giova richiamare il ragionamento svolto dalla Corte costituzionale italiana allorquando – elaborando la nota teoria dei controlimiti - ha ritenuto di interporre un filtro fra, da un lato, i limiti materiali del legittimo esercizio delle competenze comunitarie e, dall'altro, la garanzia dei diritti offerta dai principi fondamentali della Costituzione italiana e resa effettiva dal controllo esercitato da parte della Corte stessa[10]. Tra questi ultimi, indubbiamente è dato individuare l'art. 6 Cost. il quale, in base al ragionamento svolto, risulterebbe pertanto ulteriormente garantito, rispetto all'ordinamento euro-unitario, anche attraverso l'art. 11 Cost. In altre parole, l'art. 6 Cost. costituirebbe un controlimite al primato del diritto euro-unitario e la Corte costituzionale italiana si porrebbe a garanzia della sua effettività anche rispetto ad atti lesivi dell'Unione[11].

---

[10] Si veda in proposito la sentenza n. 183 del 1973 (il noto caso Frontini). Precisiamo che, nel contesto argomentativo posto a fondamento della nota teoria dei controlimiti, il filtro di cui nel testo sarebbe rappresentato dai limiti materiali delle competenze del legislatore comunitario ("Occorre, d'altro canto, ricordare che la competenza normativa degli organi della C.E.E. è prevista dall'art. 189 del Trattato di Roma limitatamente a materie concernenti i rapporti economici, ossia a materie in ordine alle quali la nostra Costituzione stabilisce bensì la riserva di legge o il rinvio alla legge, ma le precise e puntuali disposizioni del Trattato forniscono sicura garanzia, talché appare difficile configurare anche in astratto l'ipotesi che un regolamento comunitario possa incidere in materia di rapporti civili, etico-sociali, politici, con disposizioni contrastanti con la Costituzione italiana. É appena il caso di aggiungere che in base all'art. 11 della Costituzione sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma - sottoscritto da Paesi i cui ordinamenti si ispirano ai principi dello Stato di diritto e garantiscono le libertà essenziali dei cittadini -, possano comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana").

[11] Non si comprende peraltro come – almeno nella prospettiva dell'ordinamento italiano – si possa configurare il percorso di tutela di diritti ex art. 6 Cost. lesi da un atto comunitario, atteso che la Corte stessa nega la propria competenza al sindacato di quest'ultimo, sia pure con un ragionamento più formalistico che formale ("Deve invece escludersi che questa Corte possa sindacare singoli regolamenti, atteso che l'art. 134 della Costituzione riguarda soltanto il controllo di costituzionalità nei confronti delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni, e tali, per quanto si è detto, non sono i regolamenti comunitari"). Evidentemente la tutela giurisdizionale

Alla stregua di tale ragionamento esteso al di là dell'ordinamento italiano, ammessa dunque in astratto l'idoneità di atti comunitari alla violazione dei diritti delle minoranze, indirettamente ne conseguirebbe che per la protezione delle minoranze si dovrebbe fare affidamento soltanto sulla disponibilità di diritti e rimedi giurisdizionali previsti dalla disciplina interna di ciascuno degli stati membri che si confermerebbe, di per sé, adeguata ad offrire la richiesta di tutela là dove necessaria per l'effettiva presenza storica di minoranze.

Analogo ordine di ragioni, che implica evidentemente un quadro estraneo ad una prospettiva di integrazione delle fonti e di interazione delle giurisdizioni, può essere ricondotto ad un rinvio a quanto già disciplinato da fonti di un altro ordinamento, segnatamente, dalla Carta europea delle lingue regionali e minoritarie ovvero dalla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, adottate per il conseguimento delle rispettive specifiche finalità nel contesto del Consiglio d'Europa rispettivamente nel 1992 e nel 1995.

Una diversa spiegazione, d'indole più sistematica, potrebbe invece plausibilmente consistere nella circostanza per la quale anche l'ordinamento euro-unitario, alla stessa stregua degli ordinamenti degli stati membri, sarebbe costruito sul presupposto di un paradigma costituzionale conforme ad una concezione individuale dei diritti fondamentali[12] e si rivelerebbe pertanto non solo indifferente ma addirittura sospettoso rispetto alla configurazione della titolarità di diritti fondamentali in base a parametri di *status* che possano determinarne l'imputazione in capo a gruppi e solo in via mediata ai loro aderenti, anziché immediatamente ed esclusivamente in capo ad individui[13].

---

dovrebbe passare per lo scrutinio della legge ordinaria che ha reso man mano esecutivi i trattati istitutivi.

[12] In proposito cfr. la precisazione offerta dalla Corte costituzionale nella decisione n. 81 del 2018 secondo la quale „la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali […] contiene principalmente un elenco di diritti di natura individuale, ma non configura diritti collettivi dei gruppi minoritari".

[13] E' senz'altro indicativo che l'Appendice II della Dichiarazione di Vienna conclusiva del primo incontro di vertice dei Capi di stato e di governo degli stati membri del Consiglio d'Europa (ottobre 1993), contenente le direttive che avrebbero portato

Senza escludere, almeno in una prima fase di avvio del processo di integrazione europea, il concorso di più spiegazioni, quest'ultima sembra poter essere ritenuta la più fondata. Del resto, occorre ammettere che la tutela delle minoranze linguistiche costituisce una componente che si può ritenere essere entrata a far parte del *mainstream constitutionalism* solo di recente, almeno nel continente europeo, ma che, nondimeno, rimane tutt'ora da ricostruire in funzione di parametri speciali e derogatori rispetto al modello di disciplina degli assetti predisposti per la generalità dei cittadini in conformità con il modello della *colour-blind Constitution*: quest'ultimo, infatti, si conferma come rigorosamente rispettoso del principio di eguaglianza formale e meno propenso a farsi carico delle complessità legate all'eguaglianza sostanziale al di fuori delle ipotesi strettamente riconducibili a forme di discriminazione indiretta[14].

È solo a partire dalla seconda metà del XX secolo – in realtà, dalla fine della guerra fredda piuttosto che dopo la seconda guerra mondiale - che si viene configurando uno degli sviluppi innovativi più interessanti del costituzionalismo di matrice liberale nell'area euro-atlantica, consistente nel percorso – graduale, progressivo ed incrementale - di riconoscimento, tutela e promozione dei diritti delle minoranze linguistiche o nazionali.

In origine, nella seconda metà del secolo XVIII, l'elaborazione teorica del giusnaturalismo e la sua attuazione storica nei movimenti del costituzionalismo liberale negli Stati Uniti e in Francia e, poi, nel continente europeo, ha avviato una dinamica di riconoscimento dei

---

alla conclusione della Convenzione quadro del 1995, preveda il compito "to begin work on drafting a protocol complementing the European Convention on Human Rights in the cultural field by *provisions guaranteeing individual rights*, in particular for persons belonging to national minorities" (il corsivo è aggiunto).

[14] Rinvio in proposito a R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI e M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Il Mulino, Bologna, 1994; e ID., *Minoranze (diritti delle)*, voce *Enciclopedia delle Scienze sociali*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1996. Sull'evoluzione del diritto all'eguaglianza verso il diritto alla diversità cfr. anche ID., *La tutela dell'eguaglianza negli Stati Uniti: dalla Costituzione colour blind alla colour conscious Constitution*, Presentazione di L. FABIANO, *Le categorie sensibili dell'eguaglianza negli Stati Uniti d'America*, Giappichelli, Torino, 2009.

diritti classici di libertà della prima generazione su fondamento ideologico e politico rigorosamente individuale.

Negli Stati Uniti, la dimensione del governo coloniale e della diversità del titolo formale di concessione del diritto di insediamento territoriale da parte della Corona britannica consentivano di individuare una distinta connotazione religiosa delle singole comunità coloniali e la dimensione territoriale del *self-government* assorbiva in sé tali forti vocazioni identitarie senza dover ricorrere a dimensioni normative di tipo personale. Anche la configurazione giuridica della popolazione autoctona – le *Indian nations*, con le quali la Costituzione federale del 1789 aveva previsto una competenza federale esclusiva in capo al Congresso in tema di conclusione di accordi di natura quasi di diritto internazionale – corrispondeva soprattutto ad un modulo di diritto pattizio territoriale, anche come anticipazione del modello delle riserve.

Sul continente europeo, la Rivoluzione francese e la prima Costituzione del 1791 proclamavano e formalizzavano, rispettivamente, l'impianto concettuale di esclusione della dimensione delle formazioni intermedie – all'origine del pluralismo giuridico fondato sullo *status* vigente nell'antico regime – e di destinazione esclusiva delle norme di riconoscimento e garanzia dei diritti in capo agli individui.

La dimensione collettiva dei diritti emerge nel contesto concettuale del costituzionalismo sociale - prima in Messico (1917) e, all'indomani della prima guerra mondiale, in Europa continentale, con la Costituzione di Weimar (1919) –, con l'assunzione costituzionale da parte dello Stato dell'obbligazione ad adottare politiche pubbliche volte al welfare dei settori strutturalmente deboli della società, individuati, in origine, in base alla classe sociale: concettualmente, peraltro, lo schema di riferimento teorico è pur sempre quello di norme generali e astratte e di diritti destinati sì solo a determinati settori ma senza la costituzione di formazioni sociali dotate di personalità giuridica e, in quanto tali, titolari in nome proprio di diritti collettivi.

Negli Stati Uniti – dove la questione posta dalla popolazione degli ex-schiavi di origine africana non si era risolta se non sul piano formale sino ai *Civil Rights Acts* degli anni '60 del secolo scorso – il principale pilastro ricostruttivo della tutela dei diritti rimaneva quello di un

ordinamento giuridico di norme generali e astratte, efficacemente descritto, come già richiamato, con l'espressione di *colour-blind Constitution*[15].

In Europa, il tema della tutela dei diritti delle minoranze linguistiche o nazionali si sviluppa inizialmente più all'esterno che ai margini del *mainstream constitutionalism*: anzi, nel primo dopoguerra la materia è disciplinata principalmente da trattati internazionali volti a predisporre una tutela per quei gruppi che, con la caduta degli imperi multinazionali austro-ungarico, russo e ottomano, si ritrovarono a vivere all'interno di confini di ordinamenti la cui popolazione parlava in maggioranza una lingua diversa dalla propria (ovvero praticava una religione diversa dalla propria, come nel caso della minoranza musulmana in Tracia), circostanza, quest'ultima, non cruciale nel pregresso contesto pluri-linguistico ma che nei nuovi stati ispirati dall'ideologia nazionalista si rivelava invece determinante.

Il tema della tutela delle minoranze linguistiche o nazionali diviene materia disciplinata anche da parte del diritto costituzionale soprattutto nel secondo dopoguerra[16]. Il riferimento principale è alla Costituzione

---

[15] La celebre definizione del giudice John Marshall Harlan nella sentenza *Plessy* v. *Ferguson* (1896) si conferma quale genuina espressione del potenziale di garanzia sotteso alla nozione di eguaglianza formale nel contesto dell'intero ragionamento ivi svolto ("The white race deems itself to be the dominant race in this country. And so it is in prestige, in achievements, in education, in wealth and in power. So, I doubt not, it will continue to be for all time if it remains true to its great heritage and holds fast to the principles of constitutional liberty. But in view of the constitution, in the eye of the law, there is in this country no superior, dominant, ruling class of citizens. There is no caste here. Our constitution is color-blind, and neither knows nor tolerates classes among citizens. In respect of civil rights, all citizens are equal before the law. The humblest is the peer of the most powerful. The law regards man as man, and takes no account of his surroundings or of his color when his civil rights as guaranteed by the supreme law of the land are involved. It is therefore to be regretted that this high tribunal, the final expositor of the fundamental law of the land, has reached the conclusion that it is competent for a state to regulate the enjoyment by citizens of their civil rights solely upon the basis of race".

[16] Fra le non frequenti eccezioni ricordiamo l'art. 23 della Costituzione del Belgio del 1831 („L'uso delle lingue in vigore nel Belgio è facoltativo; esso non può venir regolato che dalla legge e solamente per gli atti dell'autorità pubblica e per gli affari giudiziari"); l'art. 62 dello Statuto Albertino del 1848 ("La lingua italiana è la lingua

repubblicana italiana del 1948, alle revisioni costituzionali in Belgio negli anni '70, alla Costituzione della Spagna liberaldemocratica del 1978, nonché ai testi costituzionali dell'Europa centrale, orientale e balcanica negli anni '90 del secolo scorso e nel primo decennio del 2000[17].

Si può osservare, dunque, come un intervento normativo in tema di tutela delle minoranze linguistiche e nazionali nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione Europea si ponga in linea di continuità con il processo di consolidamento della disciplina *de qua* nel contesto del diritto internazionale regionale e del diritto costituzionale di una pluralità di stati membri dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa, nei quali, evidentemente, il problema si presenta. I prossimi paragrafi saranno dedicati ad un esame delle fonti normative euro-unitarie e della giurisprudenza sin qui sviluppata dalla Corte di Giustizia.

---

officiale delle Camere. È però facoltativo di servirsi della francese ai membri, che appartengono ai paesi, in cui questa è in uso, od in risposta ai medesimi"), benché con portata garantista più contenuta; e soprattutto l'art. 14 della Costituzione della Finlandia del 1919 ("Section 14 [Languages] (1) The national languages of Finland shall be Finnish and Swedish. (2) The right of everyone to use his own language, whether Finnish or Swedish, as a party in proceedings before a court of law or other authority, and to obtain documents from them in that language, shall be guaranteed by Act of Parliament. Public authorities shall take care to provide for the educational, cultural and social needs of the Finnish-speaking and the Swedish-speaking populations of the country according to similar principles. (3) The Sami as an indigenous people as well as the Romanies and other groups shall have the right to maintain and develop their own languages and cultures. Provisions governing the right of the Sami to use the Sami language before the public authorities shall be prescribed by Act of Parliament. The rights of those who use sign language and of those who require interpretation or translation because of a disability shall be guaranteed by Act of Parliament").

[17] In proposito si rinvia a R. TONIATTI, *Los derechos del pluralismo cultural en la nueva Europa*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 2000, pp.17-47; ID., *La transizione costituzionale nei Balcani occidentali e il paradigma costituzionale europeo: il pluralismo delle fonti e delle identità*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionaledei Balcani: Diritti e garanzie*, Trento, 2010.

2. Riconoscimento e tutela delle minoranze nelle fonti del diritto dell'Unione Europea

A prima vista, secondo quanto già osservato, l'ordinamento dell'Unione Europea presenta una lacuna normativa in tema di riconoscimento, protezione e promozione delle minoranze linguistiche e nazionali.

In tale prospettiva, com'è noto, si è mossa l'iniziativa dei cittadini europei denominata *Minority Safepack* volta all'adozione di una disciplina specifica e all'avvio di politiche pubbliche di sostegno di tali comunità minoritarie. Tuttavia, la tutela delle minoranze linguistiche e nazionali, come sopra indicato, in tanto in quanto solleciti interventi normativi propri, *ad hoc*, derogatori rispetto alla disciplina generale, richiede un fondamento di natura costituzionale, ossia una norma di efficacia superiore che non impedisca, ovvero che consenta ovvero che imponga la presenza di tale disciplina di tutela.

Si tratta, pertanto, di individuare nel diritto primario dell'ordinamento costituzionale dell'Unione Europea il fondamento normativo di legittimità rispetto non solo ai possibili contenuti dell'esercizio della potestà legislativa, ma anche, principalmente nella prospettiva *de jure condendo*, alla stessa titolarità di una competenza ad adottare una disciplina di tutela *de qua*. La precisazione è doverosa in connessione con l'iniziale ammissione, da parte della Commissione stessa, della carenza di competenza in un primo tempo opposta da parte di quest'ultima ai promotori, con conseguente intervento contrario del Tribunale generale fondato, peraltro, sull'inosservanza dell'obbligo di motivazione[18].

[18] Si veda la sentenza del Tribunale (Prima Sezione) nella causa T-646/13 *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority Safe Pack – one million signatures for diversity in Europe* contro *Commissione europea*: benché "[…] per ciascuna delle proposte di atti legislativi di cui trattasi la proposta di ICE suggerisce, a titolo indicativo, la base giuridica e la tipologia di atto da adottare […] la Commissione ha rifiutato la registrazione della proposta di ICE con la motivazione che essa non rientrava manifestamente nell'ambito delle competenze che le consentono di presentare una proposta di adozione di un atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati". Senza entrare nel merito circa la fondatezza delle competenze in base ai trattati,

In proposito, è agevole fare riferimento ad una pluralità di fonti di diritto positivo nel corpo dei trattati istitutivi.

Dal punto di vista testuale – ma anche secondo il valore della sua collocazione simbolica – giova richiamare ancora una volta l'art. 2 del trattato sull'Unione Europea (TUE) in base al quale "l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze". La disposizione, evidentemente, non precisa di quali minoranze si tratti, potendosi ipotizzare– soprattutto in virtù della successiva statuizione dello stesso art. 2 ("questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini") - un richiamo riferito a minoranze religiose, politiche, ideologiche, extraparlamentari, di orientamento sessuale, etc. senza peraltro che si possa escludere che della norma siano destinatarie anche le minoranze linguistiche o nazionali. Senza dubbio, in favore di quest'ultimo rilievo può addursi la scelta tecnica del linguaggio ("diritti delle persone appartenenti a") che è normalmente impiegato proprio nelle fonti specifiche loro dirette (come, ad esempio, nella Convenzione quadro del 1995).

Anche il testo del successivo art. 3 TUE è virtualmente allusivo alle medesime minoranze, benché non possa essere ritenuto come determinante in materia: infatti, l'affermazione secondo la quale l'Unione "rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale

---

il Tribunale conclude che "la decisione [della Commissione] non contiene manifestamente sufficienti elementi che consentano al ricorrente di conoscere le ragioni che giustificano il diniego di registrazione della proposta di ICE con riguardo alle varie informazioni contenute in detta proposta e di reagire di conseguenza nonché al Tribunale di esercitare il proprio controllo sulla legittimità del diniego di registrazione […] si deve concludere che la Commissione è venuta meno al proprio obbligo di motivazione non indicando quali, tra le misure enunciate nell'allegato della proposta di ICE, non rientravano nella sua competenza, né i motivi a sostegno di tale conclusione e che, pertanto, per quest'unico motivo, il ricorso dev'essere accolto […]". In argomento cfr. A. SIMONCINI, E. LONGO, *Il primo scoglio del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013.

europeo" di certo si rivolge principalmente ai popoli dell'Unione – che in tale prospettiva possono apparire tutti "minoranze linguistiche o nazionali" nell'ordinamento euro-unitario – ma non alle minoranze linguistiche o nazionali *all'interno* dell'ordinamento degli stati membri, ossia le minoranze linguistiche o nazionali in senso proprio. Una prospettiva riduttiva è confermata da un'altra disposizione del medesimo art. 3.1° secondo la quale "l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni […].

Oltre all'art. 2 TUE, giova di conseguenza fare riferimento all'art. 6 TUE che non solo colloca la Carta dei diritti fondamentali nel contesto delle fonti primarie dell'ordinamento ma contiene disposizioni che si rivelano applicabili alla materia dei diritti delle minoranze linguistiche o nazionali: in tal senso, infatti certamente sono indirizzati gli effetti prescrittivi dell'art. 20 ("Tutte le persone sono uguali davanti alla legge"), dell'art. 21 ("1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale"), dell'art. 22 ("L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica")[19].

Ulteriori riferimenti normativi indiretti si possono riscontrare in altri testi, anche se la rispettiva applicabilità alle minoranze *de quibus* rimane incerta: ad esempio, benché il preambolo della Carta dei diritti fondamentali ponga fra le finalità dell'Unione il contributo "alla salvaguardia e allo sviluppo di questi valori comuni nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei *popoli d'Europa*, nonché dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale", si può sostenere che la formula «i popoli d' Europa» coincide rigorosamente con i

[19] Disposizioni specifiche sono previste in tema di parità tra donne e uomini (art. 23) con riguardo anche alla legittimità di interventi di promozione ("Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato") ed altresì in tema di diritti del minore (art. 24), dei diritti degli anziani (art. 25), dell'inserimento delle persone con disabilità.

popoli degli stati membri e non con formazioni sociali infrastatuali quali sono le minoranze linguistiche o nazionali[20].

Invece, con riguardo al testo del trattato istitutivo dell'Unione Europea, certamente la centralità dell'art. 2 – con il suo esplicito riferimento ai diritti "delle persone appartenenti a minoranze nazionali" – in combinato disposto con gli articoli 49 e 2 TUE prescrive che il requisito del rispetto dei diritti delle minoranze linguistiche o nazionali da parte degli stati candidati integra le condizioni necessarie ai fini sia dell'ammissione nell'Unione sia dell'applicazione dell'art. 7 TUE in caso di sanzioni ad uno stato membro in caso di un "evidente rischio di violazione grave" ovvero di "esistenza di una violazione grave e persistente" dei valori di cui all'art. 2.

Un altro ordine di riflessioni conviene svolgere con riguardo all'obbligo dell'Unione di rispettare l'identità nazionale degli stati membri, quest'ultima essendo insita "nella loro struttura fondamentale,

---

[20] L'interpretazione di cui nel testo è del resto conforme alla decisione n. 91-290 del 9 maggio 1991 del *Conseil Constitutionnel* (avente ad oggetto la "*Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*") secondo la quale "Considérant que la France est, ainsi que le proclame l'article 2 de la Constitution de 1958, une République indivisible, laïque, démocratique et sociale qui assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens quelle que soit leur origine ; que dès lors la mention faite par le législateur du "peuple corse, composante du peuple français" est contraire à la Constitution, laquelle ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion" (Cons. 13). In senso sostanzialmente analogo si veda anche la contrapposizione fra il concetto di «nazione catalana» e di «nazione spagnola» risolto dal *Tribunal constitucional* con la sentenza n. 31 del 2010 sostenendo che "Es preciso convenir con el Abogado del Estado y con el Parlamento y la Generalitat de Cataluña en que el término «nación» es extraordinariamente proteico en razón de los muy distintos contextos en los que acostumbra a desenvolverse como una categoría conceptual perfectamente acabada y definida, dotada en cada uno de ellos de un significado propio e intransferible. De la nación puede, en efecto, hablarse como una realidad cultural, histórica, lingüística, sociológica y hasta religiosa. Pero la nación que aquí importa es única y exclusivamente la nación en sentido jurídico-constitucional. Y en ese específico sentido la Constitución no conoce otra que la Nación española, con cuya mención arranca su preámbulo, en la que la Constitución se fundamenta (art. 2 CE) y con la que se cualifica expresamente la soberanía que, ejercida por el pueblo español como su único titular reconocido (art. 1.2), se ha manifestado como voluntad constituyente en los preceptos positivos de la Constitución Española" (FJ 12).

politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali" (art. 4.2° TUE) e tenuto conto altresì che la medesima disposizione precisa come tra le "funzioni essenziali dello Stato" che l'Unione deve rispettare rientri, fra l'altro, la "salvaguardia dell'integrità territoriale".

In argomento si può osservare che la combinazione prescrittiva degli articoli 2 e 4 TUE possa rappresentare il fondamento di un obbligo di rispetto del "sistema delle autonomie locali e regionali" – quale contenuto della "identità nazionale" di uno stato membro (art. 4.2° TUE) - congiuntamente all'obbligo del "rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze" (art. 2), anche in questa seconda prospettiva nel contesto dell'identità costituzionale dello stato membro[21]. In altre parole, si ricava un obbligo di rispetto di quelle situazioni nelle quali la forma adottata dallo stato membro per la tutela di una propria minoranza linguistica si esprime attraverso il riconoscimento di una autonomia nel contesto di un ente locale ovvero regionale; ossia, invertendo l'ottica, quelle situazioni nelle quali la *ratio* di un'autonomia territoriale di governo si identifica con la tutela di una minoranza linguistica o nazionale.

L'esemplificazione immediata di tali situazioni si rinviene nella configurazione costituzionale di ambiti quali talune Comunità Autonome spagnole secondo la Costituzione del 1978 – nelle quale si combina la tutela di "*nacionalidades*" e di "*regiones*"[22]; ovvero di alcune Regioni italiane, in base al combinato disposto degli articoli 6 e 116 Cost[23].

---

[21] Sul rapporto fra identità *nazionale* e *costituzionale*, nonché sui rispettivi contenuti, si rinvia a R. TONIATTI, *Sovereignty Lost, Constitutional Identity Regained*, in A. SAIZ ARNAIZ, C. ALCOBERRO LLIVINA (ed.s), *National Constitutional Identity and European Integration*, Intersentia, Mortsel, 2013.

[22] Cfr. il testo dell'art. 2: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

[23] Cfr. infatti il testo dell'art. 6 ("La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche") e dell'art. 116 ("Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali

La norma che è stata in tal modo ricavata esprime palesemente un limite negativo in capo all'Unione, riconducibile al richiamo esplicito dell'obbligo dell'Unione di rispettare la "salvaguardia dell'integrità territoriale" quale funzione essenziale dello Stato", alla stessa stregua del "mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale"[24] ma non è agevole richiamare altresì un obbligo positivo in capo all'Unione di adeguare la propria legislazione all'esigenza di esprimere un proprio riconoscimento e proprie forme di tutela e promozione di quelle si potrebbero definire quali specifiche «realtà regionali di identità minoritaria».

Tali realtà, in altre parole, sembrano scomparire del tutto dall'orizzonte formale sia della composizione del Comitato delle Regioni sia della formazione degli atti e dell'elaborazione delle politiche pubbliche dell'Unione nella completa assenza di rilevanza rispetto alla sfera dei principi di sussidiarietà e proporzionalità[25].

Da ultimo, occorre considerare le norme primarie in tema di cultura, di cui al Titolo XIII del TFUE: anche in quel contesto si riconosce il carattere plurale del patrimonio culturale degli stati membri ma non se ne ricavano norme che permettano o obblighino l'Unione ad intervenire nel campo dei diritti delle minoranze linguistiche o nazionali[26].

---

adottati con legge costituzionale"), del quale si richiama la denominazione bilingue di due delle Regioni ad autonomia speciale.

[24] Il dato normativo di portata costituzionale spiega (anche se, a mio giudizio, non giustifica del tutto dal punto di vista politico) l'atteggiamento dell'Unione in relazione alla questione catalana.

[25] Cfr. in argomento il Protocollo n. 2 del trattato di Lisbona nel quale le competenze regionali sono menzionate benché le relazioni formali, anche solo di natura informativa, rimangono circoscritte agli organi parlamentari nazionali.

[26] Cfr. infatti l'art. 167.1° ("L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro *diversità nazionali e regionali*, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune") e 167.5° ("il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e *previa consultazione del Comitato delle regioni*, adottano azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri"); anche la collaborazione tra stati membri è incoraggiata (art. 167.2°) ma non si fa alcun riferimento alla collaborazione fra stati membri in relazione alla cultura di comunità minoritarie di confine (i corsivi sono aggiunti).

La ricognizione delle fonti primarie dell'Unione ci hanno permesso di porre in evidenza (i) che il fenomeno delle minoranze linguistiche e nazionali non è ignoto ma anzi è noto all'ordinamento dell'Unione, (iii) che il fenomeno è noto essenzialmente come realtà interna dell'ordinamento degli stati membri, (iv) che la tutela dei diritti degli appartenenti a minoranze linguistiche e nazionali è un valore fondante dell'Unione, (v) che la sfera di tale tutela certamente include la tutela dalla discriminazione (diretta), (vi) che al di là della tutela dalla discriminazione (diretta) non viene esplicitato alcun obbligo di protezione attiva o di promozione.

Questa ricostruzione – realisticamente riduttiva – sottolinea quanto già in precedenza prospettato, ossia che la materia è entrata in modo significativo e in misura apprezzabile nel diritto costituzionale degli stati membri e nel diritto internazionale regionale ma che essa è ancora in uno stadio piuttosto elementare – benché non del tutto assente – nel contesto euro-unionale. Un breve esame della poca giurisprudenza applicabile potrà confermare i rilievi conclusivi qui sopra esposti.

3. La tutela nelle minoranze linguistiche o nazionali nella giurisprudenza della Corte di Giustizia

La materia della tutela delle minoranze linguistiche o nazionali non ha generato, di per sé, un contenzioso analogo a quanto, invece, occorso con riguardo alla protezione dei diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione Europea.

Essa, tuttavia, di certo è venuta a rappresentare il presupposto di garanzia del principio pluralista in base al quale la Corte di Giustizia, interpellata in sede di rinvio in via pregiudiziale, ha potuto interpretare il diritto dell'Unione al fine di garantire il divieto di discriminazione in base alla cittadinanza e – secondo una diversa prospettiva – ad offrire la propria disponibilità a farsi carico del binomio sopra richiamato fra tutela delle minoranze e autonomia regionale.

Nella prima prospettiva sono da richiamare i casi Muntsch (Causa 137/84, del 1985) e Bickel e Franz (Causa 274/96, del 1998)[27].

In entrambi i casi[28], le parti private del giudizio hanno rivendicato di fronte al giudice nazionale il diritto ad avvalersi della lingua tedesca nel corso di procedimenti giudiziari instaurati in uno stato membro del quale non erano cittadini ma che, al fine della tutela della propria minoranza di lingua tedesca, consentiva lo svolgimento del processo nella lingua minoritaria.

In argomento, la Corte di Giustizia ha fatto riferimento alla libertà di circolazione e al divieto di discriminazione in base alla cittadinanza: in particolare, la Corte, ha affermato che "la facoltà di usare la propria lingua in un procedimento dinanzi ai giudici dello stato membro di residenza, alle stesse condizioni che valgono per i lavoratori cittadini di detto stato, contribuisce in notevole misura all'integrazione del lavoratore migrante e della sua famiglia nella società del paese ospitante e quindi al raggiungimento dello scopo della libera circolazione dei lavoratori […] di conseguenza, si deve considerare che la predetta facoltà è ricompresa nella nozione di "vantaggio sociale" [secondo il quale] il lavoratore cittadino di un altro stato membro deve godere nello stato membro ospitante degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali […] il principio della libera circolazione dei

[27] Accanto al caso Bickel e Franz occorre richiamare anche la successiva decisione nella causa C-322/13 del 27 marzo 2014 (avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal "Landesgericht Bozen (Tribunale di Bolzano, Italia)" [sic]) che conferma il precedente. Rispetto al primo caso, si presentano due dati meritevoli di menzione: in primo luogo, si trattava di una controversia fra privati; in secondo luogo, era intervenuta la sentenza della Corte di Cassazione n. 20715, richiamata dalla decisione della Corte, secondo la quale, "le disposizioni del D.P.R. n. 574/1988 si applicano solo ai cittadini italiani residenti nella provincia di Bolzano".

[28] Nel dettaglio, R.H.M. Mutsch era un cittadino del Lussemburgo e il processo si svolgeva in Belgio. Il pubblico ministero (sostenuto dall'intervento del governo italiano) si oppose alla richiesta di svolgimento del processo in quella lingua sostenendo che Mutsch non fosse cittadino belga e non potesse pertanto avvalersi del regime di pluralismo linguistico vigente nello stato ospite. Nell'altro caso (risultato di due procedimenti distinti ma trattati congiuntamente), i soggetti erano cittadini, rispettivamente, l'uno austriaco e l'altro tedesco, ed erano sottoposti ad azione penale nel territorio dell'Alto Adige/*Südtirol*.

lavoratori […] esige che al lavoratore cittadino di uno stato membro sia riconosciuto il diritto di chiedere che un procedimento penale instaurato nei cuoi confronti si svolga in una lingua diversa dalla lingua processuale usata di regola dinanzi al giudice investito della causa qualora i lavoratori nazionali possano, nelle stesse condizioni, avvalersi di questo diritto" (Caso Mutsch).

Analogamente, "la possibilità per i cittadini dell'Unione di comunicare in una data lingua con le autorità amministrative e giudiziarie di uno Stato, alla stessa stregua dei cittadini di quest'ultimo, è idonea a facilitare l'esercizio della libertà di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro. Ne consegue che soggetti come i signori Bickel e Franz, quando esercitano il loro diritto di circolare e soggiornare in un altro Stato membro, hanno in linea di principio il diritto di fruire di un trattamento non discriminatorio rispetto ai cittadini di tale Stato, ai sensi dell'art. 6 del Trattato, quanto all'uso delle lingue che vi sono utilizzate" (Caso Bickel e Franz).

Ne consegue, secondo la Corte, che "i cittadini di lingua tedesca degli altri Stati membri, i quali circolano e soggiornano nella Provincia di Bolzano, sono svantaggiati rispetto ai cittadini italiani di lingua tedesca residenti in questa stessa regione. Infatti, mentre un cittadino italiano di lingua tedesca residente nella Provincia di Bolzano può, se è imputato in tale provincia, ottenere che il procedimento si svolga in tedesco, tale diritto sarà rifiutato ad un cittadino di lingua tedesca di un altro Stato membro che circoli nella stessa provincia (Caso Bickel a Franz).

La circostanza per la quale, come sostenuto dal governo italiano, "tale normativa è diretta a tutelare la minoranza etnico-culturale che risiede nella provincia interessata non costituisce, nel presente contesto, una valida giustificazione": infatti, sostiene la Corte, "certo, la tutela di una minoranza, come quella di cui trattasi, può costituire un obiettivo legittimo. Non risulta tuttavia dagli atti di causa che l'estensione della normativa controversa ai cittadini di lingua tedesca di altri Stati membri che esercitano il loro diritto di libera circolazione lederebbe tale obiettivo" (Caso Bickel a Franz).

Come anticipato, il tema della tutela delle minoranze linguistiche o nazionali emerge anche indirettamente dal contesto dell'autonomia

regionale e delle peculiarità che la caratterizzano. Anche in tale quadro occorre citare due decisioni.

La prima concerne il caso Angonese nel quale – a fronte dell'obbligo del bilinguismo vigente nella Provincia autonoma di Bolzano/*Südtirol* e della conseguente necessità di certificazione della conoscenza di entrambe le lingue – la Corte decide nel senso di dichiarare contrario al diritto dell'Unione che "un datore di lavoro obblighi i candidati ad un concorso ai fini di assunzione a comprovare le loro cognizioni linguistiche esclusivamente mediante un unico diploma, rilasciato in una sola provincia di uno Stato membro"[29].

La seconda decisione concerne il caso di Sabine Simma Federspiel[30] e presenta un duplice oggetto, anche in questa circostanza conseguente in modo diretto dall'autonomia normativa della Provincia autonoma di Bolzano/*Südtirol*: in primo luogo, la Corte dichiara conforme al diritto dell'Unione la "normativa di uno Stato membro [in realtà, della Provincia autonoma], come quella in discussione nel procedimento principale, in virtù della quale la concessione dell'assegno nazionale destinato a finanziare una formazione, impartita in un altro Stato membro, che porta ad ottenere il titolo di medico specialista, sia subordinata alla condizione che il medico beneficiario eserciti la propria attività professionale nel primo Stato membro [in realtà, nella Provincia autonoma] di cui sopra per una durata di cinque anni entro il periodo di dieci anni a decorrere dalla data di conseguimento della specializzazione o, in mancanza, che detto medico rimborsi fino al 70% dell'importo dell'assegno percepito, oltre agli interessi".

In secondo luogo, in base al riconoscimento della "necessità di garantire la disponibilità di cure mediche di qualità nelle due lingue ufficiali di tale regione, ossia nelle lingue tedesca e italiana, e dunque [del]la difficoltà di assumere un numero sufficiente di medici specialisti idonei a esercitare la loro professione in queste due lingue" una normativa di uno Stato membro [in realtà, della Provincia autonoma] […] "in virtù della quale la concessione dell'assegno nazionale

[29]Si tratta del procedimento *Roman Angonese* contro *Cassa di Risparmio di Bolzano SpA* (C-281/98), decisione del 6 giugno 2000.

[30] Il procedimento riguarda il caso *Sabine Simma Federspiel* contro *Provincia autonoma di Bolzano, Equitalia Nord SpA*, C-419/16, decisione del 20 dicembre 2017.

destinato a finanziare una formazione, impartita in un altro Stato membro, che porta ad ottenere il titolo di medico specialista, sia subordinata alla condizione che il medico beneficiario eserciti la propria attività professionale nel primo Stato membro [in realtà, nella Provincia autonoma], di cui sopra per una durata di cinque anni entro il periodo di dieci anni a decorrere dalla data di conseguimento della specializzazione o, in mancanza, che detto medico rimborsi fino al 70% dell'importo dell'assegno percepito, oltre agli interessi, salvo che le misure previste da tale normativa non contribuiscano effettivamente al perseguimento degli obiettivi di protezione della sanità pubblica e di equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale ed eccedano quanto è necessario a tal fine, aspetto questo la cui valutazione incombe al giudice del rinvio".

Le quattro decisioni qui sopra richiamate non hanno ad oggetto immediato la conformità all'ordinamento dell'Unione Europea di norme nazionali [o regionali] derogatorie a garanzia dei diritti di minoranze linguistiche o nazionali rispetto ad una disciplina uniforme di cui siano destinatari tutti i cittadini dell'Unione Europea e dunque il tema della protezione dei diritti delle minoranze *de quibus* non acquista una sua autonoma rilevanza. Le norme nazionali (o regionali) derogatorie divengono rilevanti sotto il profilo del divieto di discriminazione in base alla cittadinanza in tanto in quanto esse stabiliscano una disciplina derogatoria che corrisponda ad uno specifico interesse di cittadini dell'Unione (uso della lingua madre nel processo, subordinazione della concessione di un contributo all'obbligo di assunzione di un impegno professionale). In questa prospettiva, si stabilisce una correlazione fra i diritti degli appartenenti ad una minoranza linguistica o nazionale e quelli di altri cittadini dell'Unione che con i primi condividano tratti comuni quale, nella fattispecie, la lingua madre.

Non si tratta, pertanto, di norme derogatorie dell'ordinamento euro-unitario poste a tutela di minoranze linguistiche o nazionali e, in tal senso, la giurisprudenza richiamata rileva in quanto idonea a riconoscere come un dato normativo presente nell'ordinamento di uno stato membro sia conforme al diritto dell'Unione sulla base di criteri propri di quest'ultimo. In dettaglio, il criterio in parola è sì riconducibile

alla disciplina dell'eguaglianza e della non non-discriminazione ma i destinatari sono i cittadini degli stati membri e dell'Unione in quanto tali, a prescindere del loro essere appartenenti a minoranze linguistiche o nazionali.

4. Riflessioni finali

La ricognizione delle fonti e della giurisprudenza permette di rilevare come il tema del riconoscimento, della tutela e della promozione delle minoranze linguistiche e nazionali sia presente nell'ordinamento dell'Unione Europea sul piano assiologico, con il sostegno, a mio giudizio, di disposizioni, di norme e di principi di portata costituzionale. Occorre osservare altresì come ciascuna delle tre finalità qui sopra indicate - riconoscimento, tutela, promozione – corrisponda ad una componente distinta ed essenziale ai fini dell'individuazione di una disciplina in materia, quale presupposto per l'elaborazione di un virtuale indirizzo politico in tema di minoranze. Il risultato dell'indagine qui svolta sembra arrestarsi al primo livello e dover prendere atto che esiste un corpo normativo il cui sviluppo è, per l'appunto, niente più che virtuale, ancora tutto da avviare ed attuare[31].

In argomento, non sembra fuori luogo osservare come l'Unione non abbia un proprio forte interesse a sviluppare una disciplina *ad hoc*: in fondo, le minoranze linguistiche o nazionali sono un fenomeno proprio degli stati membri e rilevano ai fini dell'Unione solo in via indiretta ed occasionale. Probabilmente, l'Unione si accontenta di essere normativamente "attrezzata" nel caso di violazioni di diritti fondamentali degli appartenenti a minoranze linguistiche e nazionali attraverso forme di discriminazione nell'applicazione del diritto dell'Unione e preferisce che della materia, in generale, si occupino in via prevalente e fisiologica gli stati membri.

---

[31] Per un'impostazione analoga cfr. G. N. TOGGENBURG, *The Protection of Minority Rights by the European Union: The European Citizens' Initiative as a Test Case*, in R. HOFFMANN, T.H. MALLOY, D. REIN (ed.s), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary*, Brill Nijoff, Leiden, 2018, 49ss.

Si può osservare, pertanto, come si tratti di uno spazio di garanzia esistente ma ambiguo, virtuale, non razionalizzato.

Ed è in questo spazio che si inserisce l'esercizio del diritto di iniziativa dei cittadini europei attraverso la proposta denominata *Minority Safepack*[32] volta a sollecitare la Commissione ad intervenire in materia e, sulla base del quadro di riferimento qui sopra delineato, a procedere a dare avvio all'attuazione di un indirizzo normativo, amministrativo e programmatico in materia di minoranze linguistiche o nazionali[33].

Si tratta, dunque, dell'avvio di un *work in progress* il cui esito finale è, evidentemente, ancora incerto non solo quanto al *quid*, al *quando* e

---

[32] L'iniziativa *de qua* è prevista dall'art. 11 del TUE ("4. Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all'articolo 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea") ma si colloca in un più ampio contesto di democrazia partecipativa di cui allo stesso art. 11 ("1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. 2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate".

[33] In sintesi, le singole proposte avanzate sono state così presentate dai promotori: (i) EU Recommendation for the protection and promotion of cultural and linguistic diversity; (ii) funding programmes for small linguistic communities; (iii) the creation of a Language Diversity Centre; (iv) the objectives of EU's regional development funds to include the protection of national minorities and the promotion of cultural and linguistic diversity; (v) research about the added value of minorities to our societies and Europe; (vi) approximating equality for stateless minorities e.g. Roma; (vii) a single European copyright law, so that services and broadcast can be enjoyed in the mother tongue; (viii) freedom of service and reception of audio-visual content in the minority regions; (ix) block exemption of regional (state) support for minority culture, media and cultural heritage conservation (in http://www.minority-safepack.eu/).

al *quomodo* ma, a mio giudizio, probabilmente anche quanto all'*an*, almeno rispetto alla totalità delle proposte avanzate: in questa fase storica, il diritto *alla* e *della* diversità culturale quale manifestazione del principio di eguaglianza si presta ancora più facilmente ad essere celebrato a parole che coerentemente attuato nella legge e nella prassi non solo degli stati nazione ma anche dell'Unione Europea.

LE SFIDE DEL DIRITTO DELLE MINORANZE IN AMBITO INTERNAZIONALE E IL RUOLO DELL'UE, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'INIZIATIVA *MINORITY SAFEPACK*

Francesco Palermo

1. Introduzione

Il trattamento giuridico delle minoranze ha assistito, negli ultimi anni, a trasformazioni tanto profonde quanto rapide. Dapprima vi è stata una proliferazione degli strumenti internazionali, poi la fase della loro crisi, con una 'frenata' da parte degli stati, che hanno progressivamente eroso il processo di internazionalizzazione della materia. La fase attuale è caratterizzata da grande fluidità e dalla contrapposizione di concezioni assai differenti relativamente al trattamento giuridico delle diversità e perfino al riconoscimento delle stesse, il che rende assai difficile agli strumenti esistenti di operare in modo efficace. Da ultimo, un'iniziativa europea, chiamata Minority SafePack, potrebbe rilanciare l'azione sovranazionale in materia, coinvolgendo un soggetto – l'Unione europea – che finora ha avuto un ruolo marginale in tema di diritti delle minoranze rispetto ad altre organizzazioni internazionali quali il Consiglio d'Europa e l'OSCE. Il presente contributo intende dapprima illustrare le due fasi in questione (punti 2 e 3), poi tracciare il quadro della situazione attuale (punto 4) e infine operare una valutazione sul possibile impatto dell'iniziativa Minority SafePack sul tale situazione (punto 5).

2. Proliferazione degli strumenti: internazionalizzazione e costituzionalizzazione del diritto delle minoranze

Dopo il 1989 si è registrata un'esplosione violenta del conflitto etnico, specie nell'area dell'ex blocco sovietico ma non solo, che è stata per molti versi inattesa e certamente ha colto di sorpresa e del tutto impreparato l'ordinamento internazionale, sprovvisto di strumenti per la gestione delle rivendicazioni collettive. L'enfasi sui diritti individuali, che in molte aree del mondo aveva creato condizioni di stabilità e pace, non poteva più considerarsi uno strumento buono per tutti gli usi, e palesava la sua eccessiva semplicità di fronte a guerre apparentemente inspiegabili. L'ordinamento internazionale si è così dovuto rapidamente dotare di nuovi strumenti specifici[1], per bilanciare i diritti umani individuali con la dimensione collettiva dei diritti delle minoranze.

In particolare, nel giro di pochi anni, l'ONU ha dapprima creato un gruppo permanente sulle minoranze nella sottocommissione per i diritti umani nel 1992[2], e nel 2006 ha sostituito la Commissione dei diritti umani con un nuovo Consiglio dei diritti umani, in seno al quale ha deciso di istituire un Forum per le questioni delle minoranze[3]. Inoltre, nel 1993 l'Assemblea generale ha istituito la figura dell'Alto Commissario per i diritti umani, e nel 2005 la (allora) Commissione per i diritti umani ha incaricato l'Alto Commissario di nominare un esperto indipendente sulle questioni delle minoranze[4]. Soprattutto, nel 1992 l'Assemblea generale ha approvato con propria risoluzione la "Dichiarazione riguardo ai diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche", un documento non vincolante ma dotato di grande importanza persuasiva[5].

---

[1] Per una completa panoramica cfr. G. PENTASSUGLIA, *Minorities in International Law*, Council of Europe, Strasbourg, 2002.

[2] V. il rapporto del gruppo di lavoro A/HRC/Sub.1/58/19.

[3] *Forum on Minority Issues*, istituito con Risoluzione del Consiglio dei diritti umani n. 6/15 del 28 settembre 2007. Il Forum ha iniziato i propri lavori nel dicembre 2008.

[4] Risoluzione 2005/79 della (allora) Commissione per i diritti umani.

[5] *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, adottata con risoluzione dell'AG n. 47/135 del 18 dicembre

A livello europeo, i primi strumenti internazionali contenenti dei principi specifici in materia di tutela minoritaria sono stati quelli, vincolanti solo politicamente, della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), divenuta successivamente OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, ad indicarne il carattere strutturale). Particolarmente significativi, in questo contesto, sono stati dapprima l'approvazione della Carta di Parigi per una nuova Europa del 1990, un documento di grande importanza politica approvato nell'immediatezza della transizione, che pone la questione delle minoranze al centro della discussione in tema non solo di diritti umani ma anche di sicurezza; successivamente il lavoro del gruppo di esperti sulle minoranze nazionali convocato a Ginevra nel 1991, che ha espressamente affermato che «le questioni delle minoranze nazionali, il rispetto degli obblighi internazionali e degli impegni politici relativi ai diritti delle persone appartenenti a tali minoranze sono questioni di legittimo interesse della comunità internazionale e di conseguenza non rappresentano un affare esclusivamente interno ai singoli Stati»[6]; infine, e soprattutto, la creazione, nel 1992, di un organismo apposito, l'ufficio dell'Alto Commissario delle minoranze nazionali (*High Commissioner on National Minorities* – HCNM), con il compito di monitorare gli sviluppi normativi e politici nei Paesi aderenti e di intervenire in via diplomatica nelle aree in cui potrebbero delinearsi scenari di conflitto etno-nazionale[7]. Oltre all'attività di prevenzione di possibili conflitti, l'HCNM predispone linee guida non vincolanti in specifici settori del diritto delle minoranze, che si affermano per prestigio anziché per imposizione e costituiscono importanti punti di riferimento per la determinazione degli standard internazionali in materia.

Parallelamente, in coincidenza temporale con quanto già detto a proposito dell'OSCE e come evidente reazione ai drammi delle guerre balcaniche, anche il Consiglio d'Europa si è dotato di alcuni strumenti,

---

1992. La Dichiarazione può essere considerata un documento di interpretazione e specificazione dell'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966.

[6] *Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities*, Sez. II, par. 3.

[7] Diffusamente W. KEMP, *Quiet Diplomacy in Action. The OSCE High Commissioner on National Minorities*, Kluwer Law International, The Hague, 2001.

atti a gestire le nuove sfide specificamente relative alle questioni minoritarie che la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) non era in grado di coprire[8]. Il primo di questi non riguarda soltanto le minoranze, ma nel concreto ha avuto un impatto considerevole sulla legislazione in materia di molti Paesi: si tratta della Commissione per la Democrazia attraverso il Diritto (cd. Commissione di Venezia). La Commissione, composta da autorevoli giuristi di vari Paesi (ora anche oltre i confini del Consiglio d'Europa), assiste i processi di democratizzazione e formula pareri non vincolanti ma di fatto assai influenti sulle riforme costituzionali e legislative in Europa e altrove, e molti di questi riguardano il tema delle minoranze e dei conflitti etnici. Oltre alla Commissione di Venezia, il Consiglio d'Europa ha creato anche due strumenti specifici e vincolanti relativi alle minoranze: la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (ECRML), e la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (FCNM). La prima (del 1992, in vigore dal 1998) è un trattato in materia culturale, dedicato alla tutela delle lingue minoritarie e della diversità linguistica e dunque solo indirettamente ai diritti dei parlanti tali lingue, mentre il secondo (del 1995, in vigore dal 1998) è il primo e finora unico accordo multilaterale relativo alla tutela delle minoranze in quanto tali, ed ha dunque un'importanza fondamentale nella determinazione del diritto internazionale delle minoranze.

Infine, anche l'Unione europea ha preso atto della centralità del fenomeno, soprattutto in riferimento ai criteri richiesti ai Paesi candidati all'adesione[9]. Il rispetto e la tutela delle minoranze è stato formulato come criterio di carattere politico nel vertice europeo di Copenaghen del 1993, ma successivamente ha fatto il suo graduale e limitato ingresso nel diritto positivo dell'Unione, dapprima indirettamente nei

---

[8] Nonostante l'adozione, nel 2001, del 12º Protocollo aggiuntivo alla CEDU sulla non discriminazione, che menziona, tra l'altro, all'art. 1 l'appartenenza ad una minoranza nazionale quale esplicito criterio per il quale è proibita qualsiasi discriminazione nel godimento dei diritti.

[9] Per una diffusa trattazione del fenomeno cfr. G. TOGGENBURG (ed.), *Minority Protection and the enlarged European Union: the way forward*, OSI, Budapest, 2004.

trattati[10], poi nel diritto secondario[11], poi nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE[12] e infine nel Trattato di Lisbona[13]. Un ruolo fondamentale nell'edificazione del diritto comunitario delle minoranze è stato svolto anche dalla Corte di Giustizia di Lussemburgo[14].

Questi brevi cenni mostrano come, nella fase internazionale successiva agli eventi del 1989, il trattamento delle minoranze abbia cessato di essere un affare meramente interno agli stati, coperto dal principio di non interferenza (come ai tempi della guerra fredda), ma sia diventato, anche in termini giuridici, un problema condiviso ed una responsabilità della comunità internazionale. Ciò che ha permesso questa evoluzione nel panorama giuridico è in primo luogo il chiaro collegamento tra le minoranze e la sicurezza collettiva[15].

---

[10] In base alla previsione dell'art. 13 del Trattato CE (TCE) aggiunta nel Trattato di Amsterdam (1997), si prevedono «provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate su […] razza, origine etnica [e] religione».

[11] L'art. 5 della direttiva 2000/43/CE del Consiglio (rubricato "azione positiva") recita: «Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure specifiche dirette a evitare o compensare svantaggi connessi con una determinata razza o origine etnica».

[12] La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Nizza, 2000), prevede all'art. 21 un lungo elenco di divieti di discriminazione (tra cui il colore della pelle, l'origine etnica o sociale, la lingua, la religione e l'appartenenza ad una minoranza nazionale) ed all'art. 22 l'obbligo per l'Unione di «rispetta[re] la diversità culturale, religiosa e linguistica». Cfr. C. PICIOCCHI, *L'identità culturale e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in R. TONIATTI (cur.), *Diritto, diritti, giurisdizione, La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2002, pp. 119 ss.

[13] Com'è noto, il Trattato di Lisbona ha introdotto il riferimento al rispetto dei diritti delle persone appartenenti a minoranze tra i valori su cui si fonda l'Unione europea (art. 2 TUE).

[14] Pure in mancanza di parametri diretti, in diversi casi la Corte è stata chiamata a valutare il rispetto del trattato da parte di normative nazionali aventi ad oggetto la tutela delle minoranze. Cfr. F. PALERMO, *The Use of Minority Languages: Recent Developments in EC Law and Judgments of the ECJ*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 8, n. 3, 2001, pp. 299 ss.

[15] Su questo aspetto, com'è noto, esiste un ampio dibattito, specie in riferimento alla strumentalizzazione (possibile e spesso reale) delle questioni etniche in chiave di sicurezza. Cfr. *ex multis*, P. ROE, *Securitization and Minority Rights: Conditions of*

Soprattutto, il combinato effetto dell'internazionalizzazione della questione minoritaria e della condizionalità degli standard internazionali rispetto alle norme interne, ha finito col produrre e rapidamente sviluppare un fenomeno che può definirsi di internazionalizzazione del diritto costituzionale (perché il diritto costituzionale, specie ma non solo[16] nelle costituzioni della transizione degli anni '90[17] è stato fortemente condizionato, nei contenuti e nelle procedure, dalle norme internazionali, anche quando queste non fossero immediatamente prescrittive) e della contestuale costituzionalizzazione del diritto internazionale, che ha iniziato ad assumere alcune caratteristiche che sono state fino ad allora prerogativa delle costituzioni statali, come la normatività e il controllo giurisdizionale (o paragiurisdizionale)[18].

Desecuritization, in *Security Dialogue*, vol. 35, n. 3, 2004, p. 279 ss. e W. KYMLICKA, *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford Univ. Press, 2007.

[16] Si veda, per un esempio indicativo, l'art. 2 della legge italiana n. 482/1999 ("norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche"), che recita: «In attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e *in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali*, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle 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» (corsivo aggiunto).

[17] Per la semplice ragione che questi Paesi si sono trovati a modificare pesantemente il proprio ordinamento costituzionale e il proprio apparato legislativo, ed a farlo con l'obiettivo di aderire ai diversi "club" internazionali, ultimo e più importante dei quali l'UE. Per una serie di interessanti esempi si veda A. NOVAK, M. ŽAGAR, *The Constitutional Regulation of Ethnic Diversity, Protection of National Minorities and (Special) Rights of Persons belonging to National Minorities and/or National Minorities. The Countries of South Eastern Europe and the European Context*, Institute for Ethnic Studies, Ljubljana, 2007. Cfr anche N. MAZIAU, *Le costituzioni internazionalizzate. Aspetti teorici e tentativi di classificazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* (DPCE), 4, pp. 1397 ss.

[18] Non sono pochi, in questa fase, i casi di citazioni dirette della Convenzione Quadro da parte delle corti nazionali e internazionali a supporto delle rispettive decisioni. Per vari esempi F. PALERMO, *Domestic Enforcement and Direct Effect of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. On the Judicial Implementation of the (Soft?) Law of Integration*, in A. VERSTICHEL, A. ALEN, B. DE WITTE, P. LEMMENS (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National*

Tale fenomeno ha operato in quanto abbia operato la condizionalità, specie nei confronti dei Paesi candidati all'adesione all'UE[19]. Successivamente, quando molti dei Paesi interessati al fenomeno sono diventati membri di "circoli" internazionali prestigiosi, è rimasta ancora una condizionalità "classica", "vecchia maniera", per i Paesi il cui percorso di integrazione nella comunità internazionale non sia ancora completato[20] e, nel contempo, si è affermata una seconda tipologia di condizionalità, più sofisticata e soft, che potremmo definire "di seconda generazione", e che deriva da regole e principi comuni elaborati in seno agli organi internazionali e sovranazionali (si pensi ad es. alla giurisprudenza delle corti di Lussemburgo e di Strasburgo), ma anche dalla circolazione di modelli per via imitativa.

3. La fase successiva: dal consolidamento allo stallo

Le misure assunte dalla comunità internazionale negli anni '90 hanno avuto indubbio successo, portando pace e maggiore stabilità nelle relazioni tra gruppi nel continente europeo. Tuttavia, tali misure sono presto divenute vittime del proprio stesso successo: dopo aver fermato la violenza e costruito un efficace sistema di garanzie internazionali e nazionali per i diritti delle minoranze, esse si sono dimostrare meno adatte a gestire la successiva fase del consolidamento, con le relative nuove e più sottili sfide.

Minorities: A Useful Pan-European Instrument?, Intersentia, Antwerp, 2008, pp. 187 ss.

[19] Sul fenomeno cfr. C. PINELLI, *Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments*, in *European Law Journal*, vol. 10, n. 3, 2004, pp. 354 ss. Con specifico riferimento alla materia delle minoranze v. L. APPICCIAFUOCO, *Integrazione dei Balcani occidentali nell'Unione europea e il principio di condizionalità*, in *DPCE*, 2007-II, p. 537 ss. e M. DICOSOLA, *Stati, nazioni e minoranze. La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Giuffrè, Milano, 2010.

[20] Si pensi ad es. ai Paesi balcanici che non sono ancora parte dell'Unione europea, e ai recenti passi in avanti in materia ad es. in Macedonia e in ciò che nella terminologia dell'Unione europea viene chiamato "EU facilitated dialogue for the normalization of relations between Belgrade and Pristina" o "dialogo tra Belgrado e Pristina".

Ciò si deve in primo luogo al mutato contesto internazionale, che ha visto la rapida e generalizzata riemersione della centralità degli stati sulla scena internazionale ed europea a causa di fattori quali la minaccia terroristica, la crisi economico-finanziaria che ha colpito l'Europa e l'afflusso di migranti a seguito delle cd. "primavere arabe" e del loro fallimento. Gli stati si sono rapidamente riappropriati dell'agenda della sicurezza, e le minoranze vi sono state inevitabilmente incluse, venendo spesso viste come gruppi potenzialmente meno leali con lo stato di appartenenza o persino quali minacce permanenti per la sicurezza nazionale. Contestualmente, l'attenzione si è spostata dalle minoranze nazionali tradizionali alle cd. "nuove minoranze"[21] legate all'immigrazione e spesso portatrici di diversità religiosa, fattore abbastanza sopito in relazione alle minoranze nazionali. In tal modo, il clima complessivo nei confronti delle diversità è diventato assai meno favorevole, e gli stati hanno cercato di lasciare sempre meno spazio alle organizzazioni internazionali in tema di minoranze.

Di conseguenza, la situazione delle minoranze è divenuta gradualmente sempre meno positiva, nonostante la presenza di un sistema giuridico di tutela (internazionale e interna) piuttosto sviluppato. In primo luogo, la crisi economica (e non solo) tende sempre a colpire i segmenti più vulnerabili della popolazione, cui normalmente le minoranze appartengono. In secondo luogo, la spesa per i diritti delle minoranze si è spesso ridotta[22]. Infine, e soprattutto, le minoranze sono spesso risultate vittima di un clima complessivo assai riluttante verso il riconoscimento del valore positivo della diversità[23].

---

[21] R. MEDDA-WINDISCHER, *Old and New Minorities: Reconciling Diversity and Cohesion, A Human Rights Model for European Integration*, Nomos, Baden-Baden, 2009, e W. KYMLICKA, *Multicultural Odysseys* cit.

[22] Un esempio emblematico viene dal caso italiano, dove i fondi per il finanziamento delle misure adottate in base alla legge 482/1999 sono drasticamente diminuiti rispetto all'inizio. Si veda la lista dei fondi disponibili e dei progetti finanziati ogni anno dal Dipartimento per gli Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri: http://www.affariregionali.gov.it/attivita/aree-tematiche/ripartizione-dei-fondi-e-azioni-di-tutela/tutela-delle-minoranze-linguistiche-istruttoria-e-attivit%C3%A0-di-supporto/

[23] Si vedano per molti esempi in tal senso i rapporti del Comitato consultivo per la tutela della minoranze nazionali nei diversi stati, in particolare in relazione agli articoli

Con l'inizio del millennio questi fenomeni si sono progressivamente stabilizzati e intensificati, dando vita ad una nuova fase di consolidamento (e di rallentamento della dinamica) dei diritti delle minoranze. In particolare, il nuovo "statismo"[24] in materia e la contestuale riduzione dell'influenza delle organizzazioni nazionali ha riportato la tutela delle minoranze in una dimensione interna o (spesso) bilaterale piuttosto che multilaterale[25], ha ridotto il ruolo della condizionalità internazionale e ha fatto retrocedere il tema delle minoranze (e della diversità più in generale) nella scala di priorità delle cancellerie. Nell'ultimo decennio non vi è stata alcuna nuova ratifica della Convenzione Quadro[26] né, nella sostanza, della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie[27], ed appare assai improbabile che ve ne siano nel prossimo futuro, e gli organismi di monitoraggio si trovano spesso a ripetere per diverse volte[28] le medesime raccomandazioni riguardo alla corretta interpretazione del rispettivo trattato senza riuscire davvero ad incidere sulle misure adottate (o non adottate) dagli stati, riducendo così nei fatti l'influenza delle stesse

---

4-6 della Convenzione quadro che si occupano rispettivamente di uguaglianza (art. 4), misure per la tutela e la promozione della cultura delle minoranze nazionali (art. 5) e non discriminazione (art. 6).

[24] Per l'espressione sia consentito il rinvio a F. PALERMO, *"The borders of my language mean the borders of my world". Language rights and their evolving significance for minority rights and integration of societies*, in I. ULASIUK, L. HADÎRCĂ, W. ROMANS (eds.), *Language Policy and Conflict Prevention*, Brill/Nijhoff, Leiden/Boston, 2018, p. 141.

[25] F. PALERMO, N. SABANADZE (eds.) *National Minorities in Inter-State Relations*, Brill/Nijhoff, Leiden/Boston, 2011.

[26] L'ultimo Paese a ratificare la Convenzione Quadro è stata la Georgia nel 2005.

[27] La Bosnia Erzegovina ha ratificato la Carta nel 2010 a seguito di forti pressioni internazionali. La Polonia l'ha ratificata nel 2009 a compimento di un processo lungo e politicamente non contestato, per quanto tecnicamente complesso (la firma risaliva al 2003). Nonostante le firme siano parecchie di più, ad oggi solo 25 Paesi hanno ratificato la Carta, e la gran parte degli stati che hanno firmato ma non ratificato la Carta hanno apposto la firma nella fase di massima "internazionalizzazione" del diritto delle minoranze (tra il 1992 e il 2001).

[28] Sia la Convenzione Quadro sia la Carta Europea delle Lingue Regionali o Minoritarie si trovano nel 2018 alla fine del quarto ciclo di monitoraggio.

procedure di monitoraggio, verso le quali si registra una crescente insofferenza e un certo "affaticamento" [29].

La consapevolezza di questi fenomeni ha indotto la comunità internazionale a sottolineare maggiormente il legame tra tutela delle minoranze e funzionamento delle società nel loro complesso. Se infatti in una prima fase l'urgenza era data necessità di edificare un impianto normativo "difensivo", a garanzia dei diritti delle persone appartenenti a minoranze, nella nuova fase la sfida diveniva quella di rendere effettivi tali diritti, evitando di produrre fratture e segmentazioni nelle società e di isolare le minoranze quali fattori (magari tutelati ma) di "disturbo", rendendole delle riserve più che delle risorse per la società nel suo complesso. Anche in considerazione del fatto che segmentazione produce alienazione e quindi nuovi rischi di conflitti.

Il primo segnale in questa nuova direzione è rinvenibile nel commentario tematico del Comitato consultivo per le minoranze nazionali in materia di partecipazione effettiva delle minoranze del 2008[30]. Da un lato, la sua elaborazione è stata il frutto di un processo partecipativo ampio, con il coinvolgimento di rappresentanti della società civile, di accademici ed altri *stakeholders*, in linea con una nuova tendenza gradualmente affermatasi sul piano internazionale[31]. Dall'altro, i suoi contenuti non si limitano a elencare i diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali nei settori oggetto del commentario, ma includono anche le condizioni necessarie alla creazione di una società integrata, compresi gli obblighi in capo a maggioranze e minoranze e soprattutto gli aspetti procedurali necessari

---

[29] R. KICKER, M. MÖSTL, *Standard-Setting Through Monitoring. The Role of Council of Europe Expert Bodies in the Development of Human Rights*, Strasbourg, Council of Europe Press, 2012.

[30] ACFC Thematic Commentary No. 2, *The Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs* (2008), ACFC/31DOC(2008)001 (ACFC TC2).

[31] Cfr. le raccomandazioni elaborate nell'ambito del UN Forum on Minority Issues dal titolo "Minorities and the Right to Effective Political Participation" (2009) e "Minorities and the Right to Education" (2008). Cfr. I. KLÍMOVÁ-ALEXANDER, *Effective Participation of Minorities. United Nations Standards and Practice*, in M. WELLER, K. NOBBS (eds.), *Political Participation of Minorities. A Commentary of International Standards and Practice*, Oxford Univ. Press, 2010, pp. 286 ss.

per dare «sostanza alle previsioni internazionali e per facilitare sul piano interno l'attuazione degli obblighi internazionali, in modo da trovare il giusto equilibrio tra le legittime preoccupazioni degli stati e delle maggioranze da un lato e le esigenze delle minoranze dall'altro»[32].

Quest'opera interpretativa degli strumenti internazionali attraverso atti di *soft law* come commentari e raccomandazioni è divenuta sempre più importante per compensare (se non l'obsolescenza almeno) l'invecchiamento di tali strumenti rispetto ad una realtà parecchio mutata dai tempi della loro approvazione. Dopo il commentario alla Convenzione Quadro sulla partecipazione, altri quattro fondamentali documenti interpretativi sono stati elaborati dai due organi centrali per la tutela delle minoranze in Europa, l'Alto Commissario OSCE per le Minoranze Nazionali e il Comitato Consultivo della Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa, e sono andati a toccare tutti gli aspetti più rilevanti e significativi della fase di difficoltà progressivamente accentuatasi nel primo decennio del nuovo millennio. Dapprima le Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations dell'Alto Commissario OSCE, nel 2008, hanno affrontato il delicatissimo tema di quanto gli stati possano fare per promuovere i diritti di minoranze residenti in altri stati. La difficoltà della questione sta nel fatto che da un lato mancano norme cogenti sul punto, salvo le pochissime che indicano principi più che regole operative – ad esempio la necessità di garantire l'integrità sovrana degli stati, le buone relazioni di vicinato e gli obblighi degli stati ad assicurare il rispetto dei diritti delle minoranze residenti nel loro territorio. Dall'altro lato, dietro al legittimo interesse degli stati per le minoranze residenti nel territorio di un altro stato si celano traumi storici (come la separazione di pezzi di territorio a seguito di eventi bellici)[33] e la concezione della natura dello stato in questione, che tende a identificarsi con la propria maggioranza etnica facendosi carico della situazione della "propria" minoranza

[32] A. EIDE, *The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities: An Overview*, in *International Journal of Minority and Group Rights*, vol. 6, no. 3, 1999, 319 ss. (p. 325).

[33] Si pensi per tutti alla diffusione di minoranze ungheresi negli stati confinanti con l'Ungheria a seguito del ridimensionamento del territorio ungherese con il Trattato di Trianon dopo la prima guerra mondiale.

all'estero. In qualche caso, la responsabilità di proteggere la "propria" minoranza all'estero ha dato luogo a difficili rapporti tra stati confinanti (specie in tema di concessione della cittadinanza) o persino a veri e propri conflitti, come nel caso di diversi territori dell'area ex sovietica e caucasica in particolare. Le Raccomandazioni indicano da un lato possibilità e limiti dell'azione degli stati nei confronti di (alcune) minoranze residenti all'estero, dall'altro e soprattutto richiamano il principio fondamentale per cui la tutela dei diritti delle minoranze non è una mera questione interna ai singoli stati ma è di interesse della comunità internazionale[34], e che proprio per questo le questioni ad essa relative devono essere preferibilmente trattate sul piano multilaterale e non bilaterale[35].

Sempre l'Alto Commissario ha poi elaborato una fondamentale serie di direttive che riguardano l'interazione delle società composte, integrazione da ottenere attraverso i diritti delle minoranze. Le Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies (2012) operano un salto qualitativo nella direzione indicata di guardare ai diritti delle minoranze come elemento essenziale e imprescindibile di gestione della diversità. I principi portanti di una società integrata vengono indicati nel riconoscimento della diversità e delle identità multiple, nel primato del principio di auto-identificazione, in un approccio non isolazionista alle questioni delle minoranze, alla presenza di istituzioni inclusive, di un senso di appartenenza e di accomodamento reciproco, nella partecipazione effettiva, nel riconoscimento di diritti e doveri, nelle ordinate relazioni tra comunità e nella presenza di politiche inclusive che si rivolgano sia alle maggioranze che alle minoranze[36].

Analoghi principi sono stati esplicitati nei due più recenti commentari del Comitato Consultivo della Convenzione Quadro, quello sui diritti linguistici delle persone appartenenti a minoranze nazionali (2012) e quello sull'ambito di applicazione della

---

[34] CSCE, Copenhagen Document, 1990, para. 35 e 36.

[35] *Amplius* F. PALERMO, N. SABANADZE (eds.), *National Minorities in Inter-State Relations*, cit.

[36] OSCE High Commissioner on National Minorities, *Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, 2012, parte II (principles of integration), direttive 5-12.

Convenzione Quadro (2016). Il primo[37] affronta il più complesso diritto delle minoranze, quello all'uso della lingua, non più in termini esclusivamente difensivi (come nella prima fase, tipica degli anni '90, nella quale era necessario il consolidamento di garanzie giuridiche dei diritti) ma guardando alla dimensione sociale dei diritti linguistici[38]. Si affrontano così ad es. il tema della possibilità di identità (linguistiche) multiple[39], quello delle relazioni gerarchiche di fatto esistenti tra lingue e identità nelle società[40], il bilanciamento tra diritti e doveri linguistici[41],

[37] ACFC, *The Language Rights of Persons Belonging to National Minorities under the Framework Convention* (2012), ACFC/44DOC(2012)001 rev (ACFC TC3).

[38] Cfr. I. ULASIUK, L. HADÎRCĂ, W. ROMANS (eds.), *Language Policy and Conflict Prevention*, cit.

[39] Il paragrafo 18 del Commentario recita: «a person might wish to identify herself or himself with several groups. The phenomenon of multiple affiliation is in fact quite common, due to mixed marriages, for instance, or cases of state succession. A person may also identify himself or herself in different ways for different purposes, depending on the relevance of identification for him or for her in a particular situation. The Advisory Committee considers that the principle of self-identification, as contained in Article 3 of the Framework Convention, also guarantees the possibility of multiple affiliation. This implies that, in principle, a person may claim linguistic rights with regard to several minority languages, as long as the relevant conditions, such as demand and/or traditional residence, contained in the respective articles of the Framework Convention are fulfilled».

[40] Cfr. para. 8: «While states continue to play an essential role in defining the legal regime governing the use of languages, other entities are gaining momentum, such as local, regional or transnational bodies in which the functionality and prestige of languages are influenced by different actors. Unequal power relations between different groups of speakers may lead to social hierarchies that can also be reflected in language practices and political discourse on languages. This influences the way in which speakers of certain languages are perceived by others and, to some extent, perceive themselves. Language policies aiming at valuing linguistic resources at the individual and social level therefore also have to address the question of hierarchy in language and society, and the issue of unequal access to full participation in society».

[41] In generale il diritto internazionale prevede diritti per i cittadini e obblighi per gli stati. Tuttavia, l'operare di altri principi meritevoli di tutela, quali la coesione sociale, le relazioni di buon vicinato, l'integrazione delle società e la partecipazione, impone di considerare la tutela delle minoranze nell'ottica di imporre diritti ed obblighi in capo sia alle maggioranze sia alle minoranze V. G. POGGESCHI, *Language Rights and Duties in the Evolution of Public Law*, Nomos, Baden Baden, 2013.

ecc., mettendo poi in relazione il godimento di specifici diritti minoritari (come quelli linguistici) agli altri diritti delle minoranze (istruzione, media, partecipazione, ecc.) e al ruolo delle identità all'interno di società complesse. Un'operazione che trova il suo completamento concettuale nel successivo (e per ora ultimo) commentario alla Convenzione Quadro, quello sull'ambito di applicazione delle Convenzione quale strumento di gestione delle diversità attraverso i diritti delle minoranze[42]. In questo documento si esplicita soprattutto il ruolo sociale della Convenzione Quadro, quale strumento per il riconoscimento della diversità e per la promozione di un «clima di dialogo e mutua comprensione, in cui la diversità culturale sia vista come fonte di arricchimento e non di divisione» [43].

La risposta allo stallo nell'implementazione dei diritti delle minoranze, alla loro frequente bilateralizzazione, alla crescente insofferenza degli stati verso la diversità viene dunque data attraverso la sottolineatura del valore della tutela di tali diritti per la società nel suo complesso e non solo per le persone appartenenti a minoranze nazionali[44], che anzi mai potranno veder riconosciuto il loro ruolo nella società senza che la società tutta se ne faccia carico. Per questo, più che identificare (e, come sempre più frequentemente avviene, restringere) i beneficiari dei diritti delle minoranze, è necessario guardare a «ciò che è richiesto per gestire la diversità attraverso la tutela dei diritti delle minoranze»[45]. Mentre nella prima fase lo sviluppo dei diritti delle minoranze non poteva che essere focalizzato sul «mantenimento delle identità delle minoranze e sulla loro tutela contro l'assimilazione in fasi di formazione (talvolta violenta) di nuovi stati e di nuove identità (…), ora [fattori quali] la crescente mobilità hanno trasformato il profilo

---

[42] ACFC, *The Framework Convention. A Key Tool to Manage Diversity through Minority Rights – Thematic Commentary No. 4 on the Scope of Application of the Framework Convention for the protection of national minorities*, 2016, ACFC/56DOC(2016)001 (ACFC TC4).

[43] ACFC TC4, para 7.

[44] Nel'executive summary del TC4 si parla di «acknowledgement *of* difference, equal access to rights and resources *despite* difference and social interaction and inclusion *across* difference».

[45] TC4, executive summary.

demografico delle società europee, obbligando a prestare maggiore attenzione alla sfida di come formare società integrate ed inclusive in cui la diversità sia riconosciuta e accettata come parte integrante delle società»[46].

Nel complesso, questi importanti progressi interpretativi non sono finora risultati sufficienti per arrestare il calo di interesse e la crescente insofferenza di molti stati nei confronti degli strumenti internazionali per la tutela delle minoranze, ed anzi in alcuni casi sembrano avere accentuato il clima di sospetto e di ostilità, argomentato con un supposto e indimostrato interesse ad allargare l'ambito di applicazione degli strumenti internazionali anche alle popolazioni immigrate[47].

4. La fase attuale: le sfide aperte

La fase attuale è caratterizzata dalla prosecuzione dello stallo nei rapporti tra il diritto internazionale e quello interno in tema di tutela dei diritti delle minoranze. I chiarimenti interpretativi degli organismi di monitoraggio di cui si è detto non paiono per ora aver sortito l'effetto di una maggiore attenzione da parte delle autorità nazionali ai principi

---

[46] TC4, para 84.

[47] Cfr. i commenti di alcuni governi alle opinion del Comitato consultivo. Tra i più forti, ad es., i commenti del governo della Bulgaria alla 3. Opinione del Comitato (2014), p. 5 («it would indeed be advisable that the Advisory Committee cease its repetitive attempts to mechanically impose the extension of the personal scope of the Framework Convention in respect of Bulgaria in breach of the relevant provision»); commenti del governo della Polonia alla 3. Opinione del Comitato (2014), p. 20 («it should be firmly emphasised that the issues relating to migrants and foreigners in Poland are not included within the scope of the Framework Convention for the Protection of National Minorities»). V. già i commenti del governo della Repubblica federale tedesca alla 1. Opinione del Comitato (2002), p. 6: «»[T]he objective of the Framework Convention is to protect national minorities; it is not a general human rights instrument for all groups of the population that differ from the majority population in one or several respects (ancestry, race, language, culture, homeland, origin, nationality, creed, religious or political beliefs, sexual preferences, etc.). Members of these groups are protected by the general human rights and – insofar as they are nationals – by the guaranteed civil rights».

informativi degli strumenti di tutela, dal multilateralismo alla dimensione sociale e non meramente difensiva dei diritti delle minoranze.

Oltre ad un clima politico poco incline alla valorizzazione della diversità e spesso tendente alla sua securitizzazione, le difficoltà risultano accentuate da alcuni limiti concettuali all'approccio al tema delle minoranze, che emergono con tanta più chiarezza quanto più ci si allontana dalla fase iniziale, caratterizzata da un approccio volto ad assicurare alle persone appartenenti a minoranze i diritti minoritari minimi ed essenziali ed a proteggere i diritti così acquisiti.

Un primo limite è dato dalla tendenza a vedere i diritti delle minoranze come diritti collettivi con la conseguente paura di allargamento dei gruppi potenzialmente beneficiari della protezione, fino ad includere gruppi non autoctoni ma con background migratorio. Il pregiudizio rispetto alla dimensione collettiva dei diritti origina da una premessa del tutto errata. Come affermato da Spiliopoulou Åkermark, il presunto conflitto tra diritti individuali e diritti collettivi in questa materia si fonda sulla supposizione per cui in caso di contrasto i diritti collettivi debbano necessariamente prevalere su quelli individuali, dimenticando che «la presenza di conflitti richiede un bilanciamento degli interessi sottostanti; se si accetta il riconoscimento di diritti collettivi, ciò non significa automaticamente che questi debbano sempre prevalere»[48], ma che appunto possa e debba operarsi un bilanciamento, nell'interesse della società nel suo complesso. La paura di un eccesso di complessità che caratterizza molte società europee risulterebbe ridimensionata se si smontasse l'equazione diritti delle minoranze = diritti collettivi = estensione della base dei beneficiari.

Ancora più rilevante e di più difficile superamento è il tema della precomprensione della natura delle minoranze. In assenza di una definizione, l'atteggiamento prevalente tende a vedere le minoranze come gruppi omogenei, trascurandone le differenze intrinseche in termini di consistenza numerica, peso sociale e politico, condizione

---

[48] A. SPILIOPOULOU ÅKERMARK, *Justification of Minority Protection in International Law*, London, The Hague, Boston, Kluwer, 1996, pp. 44-45.

giuridica, livello di tutela e richieste. Si tratta del medesimo atteggiamento che ha ispirato la creazione delle identità nazionali, e che inevitabilmente viene esteso alle comunità minoritarie, ma che, come per le identità nazionali, è lungi dal rappresentare la realtà. La presunzione di omogeneità porta a considerare l'appartenenza ad un gruppo come qualcosa di indifferenziato e appartenere ad un gruppo è frutto di una definizione (spesso imposta) più che di una scelta. Per contro, è proprio l'abbandono di tale logica da parte degli strumenti internazionali e segnatamente della Convenzione Quadro a segnarne la forza[49]: solo evitando di incapsulare le minoranze all'interno di categorie giuridiche predefinite ed eteroimposte è stato possibile rendere gli strumenti adattabili alle specifiche circostanze storiche, socioeconomiche e demografiche di ciascun contesto. Per questo gli strumenti internazionali assumono come cardine il principio dell'autoidentificazione per l'applicazione dei diritti delle minoranze[50]. Auto-identificazione non significa scelta arbitraria, e possono pertanto essere previsti dei criteri oggettivi rispetto all'appartenenza a minoranze[51]. Tuttavia il principio non può che restare quello della scelta

[49] S. MARSAL, F. PALERMO, *Commentary of Article 3 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in R. HOFMANN, T. H. MALLOY, D. REIN (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary*, Brill, Leiden/Boston, 2018, pp. 92 ss.

[50] Cfr. soprattutto art. 3 c. 1 FCNM ma anche CERD General Recommendation VIII Concerning the Interpretation and Application of Article 1, Paragraphs 1 and 4 of the Convention Identification with a Particular Racial or Ethnic Group (1990). Il medesimo principio si ritrova nell'Explanatory Report delle OSCE HCNM Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life (1998) p. 20.

[51] Per il par. 35 dell'Explanatory Report della Convenzione Quadro, l'art. 3 c. 1 "does not imply a right for an individual to choose arbitrarily to belong to any national minority. The individual's subjective choice is inseparably linked to objective criteria relevant to the person's identity". V. anche la pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo in *Ciubotaru v. Moldova* (2010), in cui la Corte ha riconosciuto il diritto per un governo di richiedere l'esistenza di una prova evidente dell'esistenza di una identità di cui si chiede il riconoscimento. Il Commentario tematico del 2016 sull'ambito di applicazione della Convenzione Quadro identifica (punti 27-38) i principali strumenti applicati in tal senso dagli stati: riconoscimento formale, cittadinanza, durata temporale

di appartenenza o meno, per evitare l'imposizione esterna di fattori identitari e il loro utilizzo quali fattori di esclusione delle minoranze dalla società.

Per questo motivo il Comitato Consultivo della Convenzione Quadro ha sempre invitato gli stati a rivedere periodicamente i criteri con i quali identifica i beneficiari ed applica i diritti previsti dalla Convenzione. Il rischio è altrimenti quello di non riflettere la realtà[52] e di adottare definizioni imposte dalla maggioranza rispetto ai beneficiari dei diritti delle minoranze[53].

Infine, la tendenza allo stallo (a scapito delle minoranze *in primis* ma anche della società nel suo complesso) va affrontata attraverso la considerazione di altri aspetti strutturali del diritto delle minoranze, che ne mettano in evidenza il fondamentale rilievo sociale. Si pensi, ad esempio, al possibile utilizzo di singole disposizioni elaborate per la tutela delle minoranze anche quali strumenti di inclusione di altre diversità[54], tra cui le popolazioni immigrate[55] o altri gruppi, nell'interesse di una maggiore inclusione e sicurezza sociale. La persistente considerazione degli strumenti del diritto delle minoranze

---

della presenza nel Paese, territorialità, consistenza numerica, supporto da parte di stati esteri, fattori visibili come l'aspetto o il nome.

[52] ACFC TC4, para 21 e J. RINGELHEIM, *Minority Rights in a Time of Multiculturalism: The Evolving Scope of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in *Human Rights Law Review* 10(1) 2010, pp. 99 ss.

[53] V. ad es. ACFC, 4. Opinione sulla Repubblica ceca (2015), p. 9, in cui si chiede alle autorità «to review regularly the impact of the application of the citizenship criterion as regards access to minority rights, in order to ensure that it does not have the effect of excluding people from the scope of application of this Convention in an unjustified and arbitrary, i.e. discriminatory manner».

[54] La dottrina della valutazione dell'applicazione "articolo per articolo" della Convenzione Quadro consiste nella valutazione dell'estensione di alcuni dei diritti previsti nei singoli articoli a gruppi non altrimenti inclusi nell'ambito di applicazione generale della Convenzione. Per il concetto cfr. A. PHILLIPS, *The 10th anniversary of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, vol. 1, no. 3 (2008), pp. 181-189. Per un'analisi critica v. P. THORNBERRY, M. A. MARTÍN ESTÉBANEZ, *Minority Rights in Europe: A Review of the Work and Standards of the Council of Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2004, pp. 94 ss.

[55] Su cui R. MEDDA-WINDISCHER, *Old and New Minorities*, cit.

come qualcosa di utile per le sole minoranze più tradizionali[56] rischia di trascurare il fatto che alla fine gli strumenti sono sempre più o meno i medesimi per tutti i fattori di diversità: riconoscimento, partecipazione, misure positive.

In generale, la sfida attuale, assai più complessa di quelle che hanno caratterizzato il breve ma intenso passato della tutela dei diritti delle minoranze, riguarda il passaggio da un approccio monodimensionale ai gruppi, alle identità, ai diritti, ad uno più articolato, relativo alla società nel suo complesso, in cui l'integrazione non sia un percorso richiesto da una parte ad un'altra (e spesso negato in pratica) ma un processo di sviluppo armonico di una società nella sua interezza, che veda la diversità come fattore costitutivo e non accidentale. In concreto, ciò significa una maggiore attenzione agli strumenti della tutela della diversità quali il riconoscimento delle identità plurime, l'istruzione plurilingue, l'accesso al mercato del lavoro, le politiche abitative, e le forme partecipative necessarie per disegnare le relative misure.

5. Tra cacciatorpedinieri ed aspettative: quale ruolo per il Minority SafePack?

In questo quadro, dove si situa l'iniziativa Minority SafePack e quale può essere il suo ruolo per il progresso del diritto delle minoranze nella fase attuale e di fronte alle sfide che tale fase caratterizzano? Trattandosi di uno strumento ancora *de iure condendo*, le riflessioni possono essere svolte soltanto in riferimento al potenziale di questa iniziativa dei cittadini europei, che ha ottenuto – dopo un iter travagliato – il numero di firme necessarie ed è stata registrata ma non è ancora stata presentata.

La prima e più importante considerazione riguarda la fonte. Una volta approvato, il pacchetto di misure contenuto nell'iniziativa aprirebbe la strada ad una – sia pur debole – tutela delle minoranze in

[56] Parziali eccezioni si trovano in Svezia, nel Regno Unito e in parte in Finlandia. Questi Paesi hanno esteso l'ambito di applicazione della Convenzione Quadro ai non cittadini appartenenti ai gruppi già riconosciuti.

forza di atti di diritto dell'Unione. Nonostante la previsione generica di cui all'art. 2 TUE[57] si tratterebbe di una novità interessante, specie per il fatto di allargare le regole per la tutela delle minoranze ad un nuovo e assai importante livello. Il diritto delle minoranze si è finora sviluppato solo nei cerchi più esterni dell'integrazione sovranazionale, efficacemente definiti "aree geo-giuridiche" dell'integrazione[58] o i suoi cerchi concentrici[59], ossia le organizzazioni internazionali e sovranazionali attive nell'area europea e che procedono da forme blande a forme assai strette di integrazione: OSCE, Consiglio d'Europa e UE.

L'estensione dello strumentario di tutela delle minoranze al cerchio più interno e più intenso dell'integrazione sovranazionale aprirebbe sicuramente degli scenari interessanti. Per rendere visivamente l'idea si può paragonare ciascuna di queste organizzazioni ad un tipo di nave da guerra, anche al fine di comprendere come la "battaglia" dei diritti delle minoranze si possa vincere solo attraverso l'impiego congiunto (e strategicamente concertato) delle diverse unità della flotta. Così l'OSCE, e in particolare il suo Alto Commissario delle minoranze nazionali, può essere accostato ad un cacciatorpediniere, una nave piccola, veloce, con armi leggere, spesso usata per portare messaggi più che per combattere; il Consiglio d'Europa, dotato di diversi strumenti, è assimilabile ad un incrociatore, una grande nave da guerra in grado di ingaggiare bersagli multipli simultaneamente; e infine, l'Unione europea può essere vista come una corazzata, la nave più grande e visibile, adatta alle battaglie pesanti. In questa prospettiva, una maggiore proattività da parte dell'Unione europea, dunque del soggetto internazionale più potente ma (finora) meno attrezzato in materia di

---

[57] T. AHMED, *The Treaty of Lisbon and Beyond: The Evolution of EU Minority Protection?*, in *European Law Review* 1/2013, pp. 30 ss.

[58] R. TONIATTI, *Los derechos del pluralismo cultural en la nueva Europa*, in *Revista vasca de administración pública*, 58 (II), 2000, pp. 17 ss.

[59] In quanto la partecipazione all'OSCE è (di fatto) un prerequisito per l'ammissione al Consiglio d'Europa e la partecipazione al Consiglio d'Europa è (*de jure*) un prerequisito per l'adesione all'UE.

minoranze[60], contribuisce sicuramente allo sviluppo del diritto multilivello delle minoranze, non fosse altro che per l'origine delle misure.

Anche il fatto che il Minority SafePack sia frutto di un'iniziativa dei cittadini europei e non delle istituzioni[61] contribuisce alla tendenza verso un diritto delle minoranze più partecipato, altra tendenza già emersa in modo significativo nelle altre aree dell'integrazione[62], specialmente nel quadro del Consiglio d'Europa[63] e dell'OSCE[64].

Naturalmente sarebbero pensabili e forse auspicabili anche altre strade rispetto a quella percorsa dall'iniziativa Minority SafePack. In particolare, si sarebbe potuto prendere in considerazione l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa, via giuridicamente percorribile ma politicamente assai difficile, se solo si considera l'eterna vicenda dell'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il punto è in ogni caso che gli strumenti utilizzabili sono in definitiva sempre gli stessi: diritti al rispetto e alla promozione di cultura, lingua e identità, diritti di partecipazione, media, presenza nella società, rapporti con amministrazioni e servizi, e la fonte da cui provengono ha un peso ridotto in assenza di una cornice giuridica e sociale favorevole alla garanzia di tali diritti. In questa prospettiva, la riproposizione a livello di diritto e politiche dell'Unione europea di

---

[60] G. TOGGENBURG, *Minority Protection in A Supranational Context: Limits and Opportunities*, in ID. (ed.), *Minority Protection and the Enlarged European Union*, cit. pp. 3 ss. Cfr. anche P. ALSTON, O. DE SCHUTTER (eds.), *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Hart, Oxford/Portland, 2005.

[61] G. TOGGENBURG, *The Protection of Minority Rights by the European Union: The European Citizens' Initiative as a Test Case*, in R. HOFMANN, T. H. MALLOY AND D. REIN (eds.), *The Framework Convention*, cit., pp. 49 ss.

[62] Cfr. su questo il volume monografico dell'*International Journal of Minority and Group Rights*, vol. 18, no. 2 (2011).

[63] F. PALERMO, *The Dual Meaning of Participation: The Advisory Committee's Commentary to Article 15 of the FCNM*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 7 (2008), Brill, Leiden-Boston, 2010, pp. 409 ss.

[64] C. ALTENHÖNER, F. PALERMO, *Civil Society Contributions to the Work of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 18 (2011), pp. 201 ss.

(alcuni degli) strumenti di tutela delle minoranze già presenti nel quadro del Consiglio d'Europa può avere un significato più culturale che giuridico, aprendo alla tutela delle minoranze le porte dell'Unione europea. Nel contempo, e proprio per questo, non può creare eccessive aspettative che finirebbero per risultare altrimenti frustrate.

Infine, se sul piano giuridico le novità sarebbero dunque solo in termini di fonte ma non di misure, su quello culturale si pone la questione fondamentale rispetto all'idea di società e del ruolo delle minoranze che, anche grazie all'iniziativa, sarà presente nell'Unione europea. In particolare, quale atteggiamento prevarrà in Europa in relazione alle sfide attuali del diritto delle minoranze e del rapporto con la diversità, cui si è sopra accennato? Pare difficile che l'iniziativa, per quanto inclusiva, possa invertire la rotta della portaerei dell'UE e fornire un contributo determinante alla considerazione della diversità, ancor più per il fatto di essere stata promossa da una organizzazione composta da partiti politici e organizzazioni che propugnano una concezione di minoranza ispirata al paradigma dell'omogeneità[65].

In definitiva, il Minority Safepack, anche quando dovesse essere completamente attuato, avrà un impatto assai ridotto nel complessivo diritto internazionale e sovranazionale delle minoranze, e difficilmente contribuirà ad affrontare le grandi questioni con cui è destinato a confrontarsi il diritto delle minoranze nell'Europa di oggi e di domani. Tuttavia, poiché i diritti delle minoranze non possono che essere regolati in una prospettiva multilaterale e multilivello, l'iniziativa ha l'indubbio merito di ancorare in modo sistematico la tutela delle minoranze al livello giuridicamente più forte dell'integrazione sovranazionale. Non fosse che per questo, si tratterebbe comunque di un passo in avanti significativo.

---

[65] Nella FUEN Charter si legge la seguente definizione di minoranze: «The autochthonous, national minorities / ethnic groups are the minorities that came into being as a result of developments in European history, as a result of change in borders and other historical events. The autochthonous, national minorities / ethnic groups are also the peoples of Europe who have never established a state of their own and who live as a minority in the territory of a state».

LE MINORANZE, L'UNIONE EUROPEA E IL *MINORITY SAFEPACK*

Marc Röggla[1]

1. Introduzione: Le minoranze e il clima politico a livello europeo

In Europa si contano più di 400 minoranze e un cittadino europeo su sette appartiene a una minoranza autoctona o parla una lingua regionale o minoritaria. Secondo i dati ufficiali dell'UE, oltre alle ventitré lingue ufficiali dell'Unione europea, ci sono più di sessanta lingue regionali o minoritarie, usate da quaranta milioni di cittadini. Inoltre in Europa si parlano novanta lingue in Europa, di cui trentasette sono lingue nazionali e cinquantatré sono considerate come "lingue apolidi".[2] Anche se, fin oggi, la mancata definizione del termine 'minoranza' crea ancora delle difficoltà e perplessità, soprattutto a livello europeo, queste cifre, anche se contestabili, confermano la percezione che le minoranze sono una realtà importante dell'Unione Europea e dell'Europa.

Sul sito ufficiale dell'iniziativa dei cittadini per i diritti delle minoranze "*Minority Safepack*"[3] si legge che le minoranze "offrono un forte contributo alla diversità linguistica e culturale dell'Europa. […] Perciò vogliono protezione e sostegno per la conservazione della loro identità;" ciò viene definito come *One of Europe's best kept secrets*. È significativo che gli promotori stessi dell'iniziativa definiscano il ruolo

---

1 Marc Röggla è ricercatore di EURAC research, Istituto sui Diritti delle Minoranze e Project manager dell'Associazione dei quotidiani in lingua minoritaria e regionale.

2 Dati presi dal sito ufficiale della FUEN, promotore del Minority Safepack. https://www.fuen.org/de/ueber-uns/information/

3 Il sito www.minority-safepack.eu è gestito dai promotori della iniziativa, la FUEN –Federal Union of European Nationalities, che si autodefinisce come un'organizzazione che rappresenta la società civile delle minoranze autoctone e nazionali e delle lingue regionali o minoritarie in Europa.

delle minoranze e il loro contributo alla diversità dell'Europa come un segreto. Se nell'UE, di cui il motto ufficiale è "Unita in diversità", le minoranze e la loro diversità culturale sono un segreto ben tenuto, ci si rende conto immediatamente che nell'Unione esistono delle incertezze riguardo alle minoranze; incertezze che non devono essere sottovalutate, particolarmente se la diversità delle culture e delle lingue in Europa è stata sempre percepita come una dote e un pregio. D'altronde, non si può negare che questa diversità si riferisce molto di più alla diversità degli stati membri e delle lingue ufficiali che alla ricchezza culturale e linguistica delle minoranze.

Le minoranze nel progetto europeo sono sempre state ai margini, anche se le comunità minoritarie per motivi storici si sono sentite sempre molto europee[4] e vedevano l'UE come una grande opportunità, anche in termini di convivenza.[5]

Tuttavia, negli ultimi decenni le minoranze non hanno avuto un ruolo particolarmente rilevante a livello europeo. In particolare, la tematica delle minoranze non ha trovato un grande riscontro nelle discussioni nel Parlamento Europeo. Le ragioni sono certamente varie: il cambiamento del contesto politico e le problematiche affrontate oggi dai paesi europei, come la crisi dei rifugiati in Europa, la rinascita di un forte nazionalismo e la crescita del populismo – sviluppi ragioni sicuramente non favorevoli alla promozione dei diritti delle minoranze.

In aggiunta, anche il precario clima politico nel parlamento europeo non aiuta a promuovere i diritti delle minoranze. Il presidente della Commissione europea Juncker certamente non può essere considerato

---

[4]Per esempio, in Alto Adige secondo i dati ASTAT del 2014 (ASTAT. 2015. Südtiroler Sprachbarometer: Sprachgebrauch und Sprachidentität in Südtirol 2014. Bozen: Autonome Provinz Bozen-Südtirol Landesinstitut für Statistik – ASTAT, pagina 170) il 17,2% della popolazione (18,4% del gruppo linguistico tedesco e 12,7% del gruppo linguistico ladino) si identifica come 'Europei'. Questo dato diventa ancora piú significativo, se si guarda che solo 22,7% (9,3 tedeschi e 13,7 ladini) si definiscono 'Italiani'.

5 Per esempio, proprio nel 2017, in Alto Adige, durante l'accesa discussione sul doppio passaporto italiano-austriaco per i cittadini altoatesini, il Presidente della Provincia ha sempre proposto una soluzione europea. (L'Adige, 29.12.2017, http://www.ladige.it/news/politica/2017/12/29/doppio-passaporto-kompatscherpi-europa).

un sostenitore delle minoranze e un promotore delle regioni nel senso di un'"Europa delle regioni". La sua posizione è emersa già nel suo discorso sullo stato dell'Unione 2017, quando si è sforzato di non usare nel suo intervento la parola "regioni" e si è riferito solo due volte al livello regionale e comunale, sottolineando invece l'importanza del ruolo degli stati nazionali[6]. Inoltre, in diverse occasioni Juncker ha sottolineato che la gestione delle minoranze sia un compito degli stati nazionali e le minoranze siano una tematica interna agli stati membri. In diversi momenti, anche la Commissione europea ha sottolineato di non avere una competenza generale per quanto riguarda le minoranze né di avere competenze su aspetti particolari che riguardano la protezione delle minoranze.

Questa interpretazione delle competenze è stata usata anche in riguardo al *Minority Safepack*. Quando il 13 settembre 2013 il *Minority Safepack* è stato presentato per la procedura di registrazione, la Commissione ha rifiutato la registrazione dell'iniziativa dei cittadini[7]. Solo dopo un riesamine è stato deciso che solo due delle undici proposte del *Safepack* non rientrassero manifestamente nel quadro delle competenze della Commissione di proporre un atto legislativo dell'Unione e di conseguenza che il *Safepack* potesse essere registrato.[8]

Ritornando al clima politico, l'esempio più evidente della difficile situazione in cui si trovano le minoranze in Europa si è visto proprio in quest'ultimo anno, in cui la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (ECRML), uno strumento molto importante per la protezione delle lingue minoritarie, ha compiuto i venticinque anni. Per le celebrazioni l'Intergruppo per le minoranze nel Parlamento europeo

---

6 Presidente Jean-Claude Juncker, Discorso sullo stato dell'Unione 2017, 13 settembre 2017, Bruxelles, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_it.htm.

7 Secondo l'art. 4, c.2 del regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini la Commissione registra una proposta d'iniziativa (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011R0211-20150728&from=IT) solo se la proposta d'iniziativa non esula manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati.

8 Comunicato Stampa della Commissione Europea, 29 Marzo 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-776_en.htm.

ha fatto la proposta, che nella riunione del parlamento del 12 giugno 2017 tutti i membri potessero usare la loro lingua madre, cioè anche le lingue minoritarie, che non sono lingue ufficiale dell'UE. Il presidente Tajani ha posto il veto alla richiesta dell'Intergruppo, non consentendo l'uso di lingue non ufficiali come atto eccezionale per commemorare il 25° anniversario della Carta. Oltre alla pressione politica di qualche stato membro, la motivazione è stata che l'UE non fa parte della convenzione che ha approvato l'ECRML e diversi stati membri, come Belgio, Bulgaria, Lituania, Lettonia, Irlanda, Grecia, non l'hanno nemmeno ratificata. Nonostante il veto, qualche membro del Parlamento europeo ha ignorato il dissenso del Presidente ed ha parlato spontaneamente nella sua lingua madre e minoritaria.[9]

2. Gli strumenti giuridici

Nonostante il clima politico attuale a livello europeo e la mancanza di un regime specifico di tutela delle minoranze nel diritto dell'UE, non si può dire che l'Unione non abbia sostenuto la volontà di proteggere le minoranze e le loro particolarità culturali. In effetti il rispetto per i diritti delle minoranze fa parte dei valori dell'UE[10], e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE vieta forme di discriminazione basate sull'appartenenza ad una minoranza nazionale.[11]

---

[9] CatalanNews, 13 giugno 2017, http://www.catalannews.com/politics/item/meps-disobey-by-speaking-catalan-in-eu-parliament

10 Articolo 2, TUE. "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini"

[11] Articolo 21: "È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale."

Inoltre, a livello europeo il clima politico per le minoranze non è stato sempre difficile come oggi, anche se, come è stato chiarito prima, la tutela delle minoranze è di competenza degli stati membri. Negli anni '90 sono stati elaborati a livello europeo dei documenti e strumenti molto importanti a favore delle minoranze, quali i criteri di Copenaghen[12], e in particolare la Carta europea delle lingue regionali e minoritarie (1992) e la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (1995) promossi dal Consiglio d'Europa. Anche se finora la Carta e la Convenzione quadro non sono stati ratificati da tutti gli stati membri dell'UE[13], entrambi sono strumenti essenziali per stabilire degli standard del diritto delle minoranze all'interno degli stati membri dell'Unione e degli altri stati firmatari.

Soprattutto il monitoraggio da parte del comitato consultivo sulla convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (ACFC) e del comitato di esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (comitato ECRML) ha portato ad un livello di tutela più ampio in Europa, anche se le critiche volte all'impossibilità di sanzioni per la non-esecuzione sono condivisibili. Tuttavia, soprattutto la convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali e conseguentemente anche il monitoraggio dell'ACFC sono una delle principali fonti interpretative per gli stati membri dell'UE e, allo stesso tempo hanno rappresentato una base per creare degli standard per i diritti delle minoranze a livello europeo.

È necessario ricordare, che l'UE stessa non è parte firmataria della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali e per questo all'UE non derivano obblighi per l'esecuzione delle norme predisposte nella Convenzione quadro. C'è chi sostiene che l'UE dovrebbe ratificare la Convenzione quadro per la protezione delle

[12] La presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela.

[13] La Convenzione Quadro per la protezione delle minoranze nazionali non è stata ne firmata, ne ratificata dalla Francia, e non è stata ratificata dalla Grecia, il Belgio, l'Islanda e il Lussemburgo, (https://www.coe.int/en/web/minorities/etats-partie?desktop=false), mentre la Carta Europea delle lingue regionali e minoritarie non è stata firmata e ratificata dalla Francia (https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/promoting-ratification).

minoranze nazionali; ratifica assolutamente fattibile dal punto di vista giuridico, ma politicamente molto difficile. Soprattutto, finché tutti gli stati membri dell'UE non hanno ratificato la Convenzione quadro, una ratifica da parte dell'UE è improbabile.

Per quanto riguarda l'UE stessa, e particolarmente il Parlamento europeo, le azioni a favore dei diritti delle minoranze sono poche. Negli ultimi anni, soprattutto dopo l'allargamento dell'UE, gli atti presentati a livello europeo, e in particolare quelli elaborati nel Parlamento europeo hanno avuto più che altro un valore programmatico-politico, che degli effetti concreti.[14]

Un altro problema è che una definizione uniforme del concetto di minoranza manchi ancora; fatto che crea delle difficolta sia a livello politico che giuridico. Mentre qualche paese europeo come l'Italia definisce le minoranze nazionali nella loro costituzione, in altri paesi, come per esempio la Lituania, manca ogni definizione di minoranza, che ovviamente per la minoranza russa e polacca, che sono dal numero le minoranze piú grandi, crea degli problemi enormi. Ovviamente la mancata definizione crea una situazione precaria per le minoranze, permettendo agli stati membri dell'UE di decidere da sé quale comunità rappresentino una minoranza o meno e conseguentemente chi è da proteggere.

3. Il Minority Safepack

Lo strumento dell'iniziativa europea dei cittadini è piuttosto nuovo. La Commissione l'ha creato nel 2012 per aumentare la legittimità democratica nell'UE attraverso una maggiore partecipazione dei cittadini. Il fatto che le minoranze ora utilizzino lo strumento

---

[14] Da nominare in particolare il *Report with recommendations to the Commission on European regional and lesser-used languages – the languages of minorities in the EU – in the context of enlargement and cultural diversity* (Michl Ebner, 2003/2057(INI)),14.07.2003 e la *European Parliament resolution on protection and non-discrimination with regard to minorities in the EU Member States* (Cecilia Wikström, 2017/2937(RSP)), 7.02.2018.

dell'iniziativa dei cittadini è significativo. Mentre le minoranze nel contesto europeo sono al momento ai margini, la democrazia diretta e partecipativa ed i loro strumenti sono in crescita. Anche in Europa, i metodi partecipativi vengono sempre più utilizzati per legittimare le decisioni politiche e coinvolgere i cittadini.

Tuttavia, l'iniziativa dei cittadini europei non ha usufruito di questa crescita di democrazia partecipativa ed è stata utilizzata solo raramente. Solo dal 2015, questo strumento sta ricevendo maggiore attenzione da parte dei cittadini europei. Inoltre, per aumentare il livello di partecipazione alle iniziative da parte dei cittadini europei e il numero di iniziative, la Commissione si è impegnata a sensibilizzare maggiormente i cittadini sul tema.[15]

È emblematico che finora solo cinque iniziative dei cittadini, tra questi il *Minority Safepack*, hanno avuto successo. Da un lato, ciò è probabilmente dovuto al meccanismo piuttosto complicato dell'iniziativa dei cittadini e, dall'altro, alla carenza di un impegno legale all'attuazione delle misure proposte. Tante delle iniziative proposte falliscono non solo perché non riescono a raccogliere il milione di firme, ma molte non superano la procedura di registrazione dell'iniziativa dei cittadini. Così si è verificato anche nel primo tentativo di registrazione del *Minority Safepack*. Come già ricordato in precedenza, la Commissione europea ha dichiarato il *Safepack* fuori dell'ambito delle sue competenze solo dopo un altro tentativo ed una sentenza della Corte di giustizia europea il *Minority Safepack* è stato in gran parte registrato.

Inoltre, la raccolta di firme è un ostacolo difficile, che – in base alle iniziative che hanno avuto successo - può essere superato solo se nell' iniziativa sono coinvolte organizzazioni o gruppi di interesse attivi in tutta l'Europa. In particolare, il numero minimo di firme richiesto dal regolamento dell'iniziativa in un quarto degli Stati membri europei complica la raccolta per singoli cittadini non organizzati. Tuttavia, questa misura sottolinea la dimensione europea del quesito dell'iniziativa dei cittadini ed è quindi da accogliere con favore.

---

[15] A tal fine la Commissione ha lanciato una campagna di sensibilizzazione: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/communication.

Infatti, il *Minority Safepack* è stato creato da un Comitato dei cittadini, che all'epoca era unito nel FUEN (*Federal Union of European Nationalities*, Unione federale delle minoranze nazionali). Il FUEN, che comprende principalmente partiti politici che rappresentano minoranze nazionali, si considera l'organizzazione ombrello delle minoranze nazionali in Europa, ed è stato responsabile anche della raccolta di firme ed ha coordinato la campagna di sensibilizzazione. Ovviamente, in seguito la raccolta delle firme è stata promossa soprattutto nei paesi in cui il FUEN ha membri attivi.

Dopo il primo "successo" della registrazione del *Safepack*, il 3 aprile 2018 sono stati raggiunti anche il minimo richiesto di un milione di firme e il numero minimo di dichiarazioni di sostegno in più di 7 paesi membri dell'UE.[16]

In base alla procedura dell'iniziativa, dopo la verifica delle firme da parte degli enti nazionali, la Commissione Europea, assieme al Parlamento, devono dare spazio alle proposte dei promotori dell'iniziativa in una audizione pubblica e sono obbligati a dare risposta scritta riguardo la loro decisione di accogliere o meno le proposte ed emanare i relativi atti legislativi. Come già accennato, la Commissione e il Parlamento non sono obbligati ad avviare una procedura legislativa.

Come è stato dichiarato in questo seminario ripetutamente, sono parecchi i limiti a livello Europeo nell'ambito del diritto delle minoranze. Questi limiti non potranno essere cambiati neanche dal successo del *Minority Safepack*; ma solo attraverso un'adeguata pressione politica. Solo con un cambiamento dell'atteggiamento politico della Commissione europea e dell'UE verso le minoranze sarà possibile superare questi limiti e di conseguenza migliorare la situazione delle minoranze in Europa.

Il successo del *Minority Safepack* e di aver fatto un azione di sensibilizzazione a livello europeo sul tema dei diritti delle minoranze e aver aumentato la pressione politica. Il *Safepack* ha dato un forte segnale che le minoranze sono una realtà europea e richiedono

---

[16] Secondo il sito ufficiale www.minority-safepack.eu sono stato raccolti 1.215.879 di firme ed il numero minimo di dichiarazioni di sostegno è stato raggiunto in undici stati membri.

maggiore attenzione politica. Inoltre, il *Safepack* e la raccolta delle firme ha anche sicuramente favorito la collaborazione tra le minoranze europee.

Nei prossimi mesi, i promotori del *Safepack* dovranno lavorare sulle proposte e concretizzare al meglio possibile gli strumenti giuridici per l'attuazione delle misure proposte. Mentre si spera che qualche misura diventi realtà, anche il *Safepack* non sarà probabilmente in grado di risolvere il problema della mancanza di una definizione del temine 'minoranza' e le tensioni fra maggioranze e minoranze. Tuttavia, il *Minority Safepack* è stato un altro importante passo verso una migliore protezione delle minoranze a livello europeo ed ha inoltre contribuito a sensibilizzare i cittadini e cittadine europee sul tema della diversità in Europa.

UGUALI OPPORTUNITÀ LINGUISTICHE DIGITALI: UN SOGNO?

Claudia Soria

1. Introduzione

In questo mio intervento desidero portare l'attenzione sull'importanza di garantire alle lingue minoritarie le opportunità necessarie per poter essere utilizzate su Internet per mezzo di strumenti digitali. Sosterrò che la presenza digitale delle lingue minoritarie - così come di tutte le lingue - è di fondamentale importanza per la loro preservazione e rivitalizzazione. Il titolo dell'intervento racchiude quello che dovrebbe essere l'obiettivo finale di un insieme di politiche che hanno a cuore il contesto digitale: poter garantire uguali opportunità linguistiche digitali per tutte le lingue, e di conseguenza per tutti i cittadini.

La relazione tra lingua e Internet è un'area di crescente interesse politico e studio accademico, vedi ad esempio (MAAYA 2012), (Paolillo et al., 2005), (Pimienta 2001), (Kornai 2013), (Pimienta e altri 2009), (Rehm e Uszkoreit 2012).

L'immagine che emerge è quella in cui la lingua influisce profondamente sull'esperienza di Internet di una persona. Determina quante - se ci sono - informazioni a cui è possibile accedere su Wikipedia. Orienta le scelte e le decisioni di una persona plasmando i risultati di un motore di ricerca, a seconda della lingua utilizzata. Determina la gamma di servizi che possono essere disponibili su Internet e quindi la quantità di attività quotidiane (come l'acquisto di un biglietto, la recensione di hotel e ristoranti, l'acquisto di libri o altri beni, ecc.) che possono essere eseguiti virtualmente. Lungi dall'essere infinita, Internet - sembra - è grande solo quanto la lingua che si usa.

Se ciò fosse vero, sarebbe in contrasto con lo spirito originale di Internet, che - secondo le parole di Tim Berners-Lee - sarebbe un luogo "per superare le barriere e connettere le culture”.

Si può anche argomentare che la misura in cui un linguaggio può essere usato su Internet non riguarda solo l'esperienza di una persona e la scelta delle opportunità, ma influisce anche sulla lingua stessa.

Se una lingua è scarsamente o per niente supportata per essere utilizzata su dispositivi digitali, ad esempio se la tastiera del PC non è dotata dei caratteri e segni diacritici necessari per scrivere nella lingua, o se non esiste un correttore ortografico per una lingua, allora la sua usabilità viene seriamente compromessa e potrebbe non essere mai utilizzata online. Il linguaggio potrebbe diventare "digitalmente in via di estinzione" e il suo valore e profilo potrebbero essere ridotti, specialmente agli occhi delle nuove generazioni.

Queste considerazioni richiedono un esame più approfondito di una serie di questioni correlate. In primo luogo, la "diversità linguistica digitale", cioè la diversità linguistica di Internet. In secondo luogo, è importante riflettere sulle condizioni che consentono di utilizzare un linguaggio su dispositivi digitali e su cosa si può fare per concedere questa possibilità a lingue diverse da quelle cosiddette “maggiori".

Secondo i linguisti ci sono tra 6.000 e 7.000 lingue parlate (Lewis et al., 2013), e forse altrettante lingue dei segni. L'impressionante diversità linguistica del mondo si concentra in alcune aree più che in altre: ad esempio, Papua Nuova Guinea (sede di 830 lingue su 400.000 km2), Indonesia (722 lingue per 240 milioni di persone), Nigeria (più di 500 lingue), India (22 lingue ufficiali, 400 lingue, più di 4000 dialetti). Queste aree di incredibile concentrazione di lingue diverse sono chiamate “language hotspot”: regioni che hanno non solo i più alti livelli di diversità linguistica, ma anche i più alti livelli di rischio di sopravvivenza per queste lingue, che spesso sono anche quelle meno studiate (Harrison 2010a). La più alta diversità linguistica tende ad essere localizzata in aree di minore sviluppo economico, che hanno subito poca o nessuna globalizzazione, ed hanno conservato relativamente bene l'ambiente naturale. Ciò è stato interpretato come un segnale del fatto che la diversità linguistica rappresenta la condizione normale o naturale, mentre il monolinguismo spesso osservato

soprattutto nei paesi occidentali è un artefatto o un effetto collaterale delle forze socio-politiche.

Sebbene solo di recente, assistiamo ad una crescita del dibattito accademico e pubblico sul valore della diversità linguistica. Gli argomenti a favore possono essere classificati come estetici, cognitivi, antropologici o ecologici.

Da un punto di vista estetico, le lingue possono essere viste come monumenti viventi del modo peculiarmente umano di formare società, di comunicare e trasmettere esperienze.

Il filone cognitivo dell'argomentazione sostiene che dal punto di vista dello studio della specie umana, la varietà dei linguaggi e la relativa variabilità di forme e strutture (sistemi sonori, modelli sintattici e costruzioni morfologiche) offrono una visione unica del funzionamento del cervello umano e della facoltà linguistica.

In termini antropologici, la diversità linguistica è interpretata come una delle molte risposte della specie umana all'estrema variabilità dell'ambiente circostante: le lingue incarnano in modo unico la varietà del modo in cui gli esseri umani si sono adattati e hanno risposto ai vari climi e sfide poste dall’ambiente. Seguendo questo argomento, alcuni autori sostengono che la diversità linguistica incarna l'armamentario di resilienza della specie umana contro l'ambiente, codificando la conoscenza delle tecniche di sopravvivenza, di piante, animali, colture, preparazione e uso di alimenti medicinali, nonché i metodi tradizionali di agricoltura, pesca e caccia, dell'uso del suolo e della gestione delle risorse. Questa enorme ricchezza di conoscenza accumulata nel corso dei secoli potrebbe tornare utile e non possiamo permetterci di perderla sradicando la diversità linguistica. David K. Harrison, linguista e sostenitore della diversità linguistica, esprime questo punto di vista in modo molto potente: "Quale hybris ci consente, comodamente coccolati nel nostro mondo cibernetico, di pensare che non abbiamo nulla da imparare da persone che una generazione fa erano cacciatori e raccoglitori? Quello che sanno - che abbiamo dimenticato o non abbiamo mai saputo - un giorno potrebbe salvarci.” (Harrison 2010b).

Un altro argomento a favore della diversità linguistica è quello ecologico. La diversità linguistica tende a correlarsi con la biodiversità, si sostengono e si rafforzano a vicenda: sembra che quei luoghi con

un'alta diversità di specie (foreste tropicali in particolare) tendano a mostrare una maggiore diversità linguistica, mentre aree a bassa diversità di specie, come deserti e tundra, mostrano anche una minore diversità linguistica (Loh e Harmon 2014, Nettle e Romaine 2000, Loh e Harmon 2005). Esattamente come accade per la biodiversità, la diversità linguistica è minacciata dalle regioni in cui questa perdita è più acuta e più veloce (Loh e Harmon 2014), (Harmon e Loh 2010). Entrambe stanno affrontando una crisi e entrambe le crisi sono conseguenze di processi simili. Secondo Sutherland (Sutherland 2003), la perdita delle lingue va a un ritmo più veloce della perdita delle specie. Le ragioni alla base della perdita della diversità linguistica riguardano principalmente ragioni sociali o economiche (commercio, migrazione, globalizzazione del commercio e dei media, ma anche politiche nazionali sfavorevoli e il prestigio associato a una o più lingue dominanti); più raramente è associata a fenomeni naturali come l'estinzione di una popolazione.

Indipendentemente dal punto di vista con cui ci si confronta con la diversità linguistica, vi è consenso sulla sua grave messa in pericolo: tutti i diversi filoni di argomentazione convergono nel sostenere la diversità linguistica, sia come impegno collettivo per la sostenibilità del nostro pianeta e del genere umano o come segno di riverenza e rispetto per il valore delle lingue in sé.

2. Il divario linguistico digitale

Il mondo digitale è diventato un importante campo di battaglia per la protezione della diversità linguistica. I media e gli strumenti digitali rappresentano solo uno dei vari possibili contesti di utilizzo della lingua, ma sono fondamentali per garantirne la sopravvivenza (Crystal, 2010). Poiché la vita dei cittadini fa un uso sempre più esteso dei dispositivi digitali, la presenza digitale di un linguaggio è della massima importanza per essere percepita come adatta ai bisogni del mondo moderno. Eisenlohr (2004), ad esempio, sostiene che la presenza nelle nuove tecnologie facilita un migliore apprezzamento di una lingua,

stabilendo un'associazione positiva con la modernità e la pertinenza con gli stili di vita attuali.

Al fine di stabilire una politica sostenibile per salvaguardare e promuovere la diversità linguistica, il mondo digitale non può più essere ignorato. In un mondo che è sempre più dominato dalle TIC, nessuna lingua può permettersi di perdere l'opportunità digitale se aspira ad essere una lingua vitale. Come dice correttamente Mark Turin, "nella nostra era digitale, la tastiera, lo schermo e il web avranno un ruolo decisivo nel plasmare la futura diversità linguistica della nostra specie" (Turin 2013).

Le lingue sono entità viventi che devono essere utilizzate quotidianamente dagli esseri umani per sopravvivere. Con così tanta parte delle nostre vite che ha luogo su Internet e attraverso dispositivi digitali, lo spazio digitale rappresenta un contesto che non può essere ignorato. I parlanti delle lingue principali possono accedere a quantità apparentemente illimitate di contenuti Web, eseguire facilmente ricerche, interagire, comunicare attraverso i social media e le applicazioni vocali. Possono divertirsi con gli ebook interattivi, con i giochi di parole per i cellulari, partecipare a videogiochi multi-player o usufruire di innovative strutture di apprendimento linguistico per altre lingue ampiamente diffuse.

Secondo un sondaggio del 2013 (LTInnovate 2013), nel 2012 il contenuto digitale è cresciuto fino a 2.837 zettabyte, quasi il 50% rispetto al 2011, per arrivare a 8.5ZB entro il 2015. La comunità di utenti di social network nell'Europa occidentale avrebbe raggiunto 174.2 milioni di persone nel 2013, che rappresenta circa il 62% degli utenti di Internet. Ben 800 milioni di persone sono utenti di Facebook, di cui 170 provengono da paesi linguisticamente diversi come Brasile, India, Indonesia e Messico. Il numero di utenti attivi di Twitter è stimato in circa 200 milioni. LinkedIn ha 115 milioni di utenti e Google+ fino a 180 milioni[1].

Questi numeri, per quanto imperfetti possano essere, danno un’idea della pervasività di Internet. Ma cosa si può dire della sua diversità linguistica? Come si comporta l'enormità degli utenti di Internet, da un

[1] Fonte: Language Connect: www.languageconnect.net.

punto di vista linguistico? Quali lingue usano? In altre parole, Internet riflette la diversità linguistica del pianeta?

Uno studio di W3Techs dimostra che al momento della stesura di questo articolo, il 55,9% di tutti i contenuti online è in inglese[2]. A parte l'inglese, lo spagnolo e il portoghese, solo altre cinque lingue dell'UE (tedesco, francese, italiano, polacco e olandese), su 60 o più parlate nell'Unione, sono pubblicate su oltre l'1% dei primi milioni di siti (LTInnovate 2013).

Con riferimento ai nomi di dominio, la maggior parte dei domini (78%) sono registrati in Europa o Nord America: una constatazione che rafforza ila predominanza di queste due regioni in termini di produzione di contenuti Internet. L'Asia, al contrario, ospita il 13% dei domini del mondo, mentre l'America Latina (4%), l'Oceania (3%), il Medio Oriente e l'Africa combinati hanno quote ancora più ridotte dei siti web mondiali (2%). A livello globale, ci sono circa 10 utenti Internet per ogni dominio registrato. Gli Stati Uniti ospitano quasi un terzo di tutti i domini registrati e hanno circa un sito Web per ogni tre utenti Internet.

Dal punto di vista di Wikipedia, gli articoli di Wikipedia in 44 versioni linguistiche dell'enciclopedia sono distribuiti in modo molto disuguale. Poco più della metà del totale globale di 3.336.473 articoli riguardano luoghi, eventi e persone approssimativamente concentrate nell'area europea, occupando solo il 2,5% circa della superficie terrestre del mondo: la maggior parte dei contenuti prodotti in Wikipedia riguarda una parte relativamente piccola del nostro pianeta.

Internet, quindi, sembra essere molto lontana dall'essere linguisticamente diversa. L'inglese è ancora la lingua più utilizzata su Internet, quella per la quale vengono prodotti più contenuti e anche la lingua privilegiata dalla maggior parte dei suoi utenti. Con una manciata di lingue che dominano il web, esiste una frattura linguistica che si affianca e rafforza quella digitale. Esattamente come ci sono aree del mondo prive di accesso a Internet, ci sono intere lingue che non possono accedere a Internet. Le conseguenze di un simile divario linguistico digitale sono gravi.

[2] http://w3techs.com/technologies/overview/content_language/all

Dal momento che solo i parlanti di alcune lingue dominanti possono sperare di accedere a Internet, il suo utilizzo e usabilità sono seriamente compromessi. La quantità di informazioni e servizi disponibili nelle lingue meno parlate è ridotta, creando in tal modo disparità a diversi livelli:

- nei diritti linguistici e nelle opportunità digitali per tutte le lingue e tutti i cittadini
- nell'accesso a informazioni e servizi;
- nell'accesso allo sviluppo tecnologico;
- nelle opportunità di sopravvivenza della lingua.

Esaminiamoli brevemente in modo più dettagliato.

3. *Disuguaglianza di informazioni e accesso ai servizi*.

Con il 55,9% di tutti i contenuti online stimati in inglese, è chiaro che solo chi è in grado di leggere l'inglese può accedere alla maggior parte delle informazioni disponibili su Internet. La traduzione automatica è un modo per accedere al contenuto disponibile in un'altra lingua, tuttavia Google Translator è disponibile - con diversi gradi di accuratezza - solo per 90 lingue, di cui 39 dall'Europa, 38 dall'Asia, 10 dall'Africa, 1 dalle Americhe e 1 dalla regione del Pacifico.

L'enciclopedia online più ampia e linguisticamente diversa, Wikipedia, è disponibile in 290 lingue, un numero ragguardevole. Tuttavia, ci sono sorprendenti asimmetrie nella quantità di informazioni disponibili per le diverse edizioni linguistiche. La Wikipedia tedesca, che è la quarta più grande dopo quella inglese, ha meno della metà del numero di articoli disponibili per l'inglese[3]. Dall'altra parte dello spettro, c'è una quasi assenza di contenuti in molte lingue africane e asiatiche[4].

Utilizzare Internet nel modo più completo possibile significa poter accedere a tutta la gamma di servizi disponibili come i social media, o recensioni di siti come TripAdvisor, o mercati come Amazon, eBay,

---

[3] Wikipedia in tedesco: 2.179.089 articoli; Wikipedia in inglese: 5.644.662.

[4] www.zerogeography.net/2012/10/dominant-wikipedia-language-by-country.html

Etsy o Booking.com, per citarne solo alcuni. Ma a meno che non si sia fluenti in una lingua dominante, non si sarà mai in grado di utilizzare questi servizi: Facebook supporta 149 lingue[5], Twitter 32[6]. TripAdvisor è disponibile in 54 lingue[7] e Booking.com in 43.

I parlanti delle lingue principali possono accedere a quantità apparentemente illimitate di contenuti Web, eseguire facilmente ricerche, interagire, comunicare attraverso i social media e le applicazioni vocali. Possono divertirsi con gli ebook interattivi, divertirsi con i giochi di parole per i cellulari, partecipare a videogiochi multi-player o usufruire di innovative strutture di apprendimento linguistico per altre lingue ampiamente diffuse.

Le cosiddette lingue "più piccole" non godono delle stesse opportunità delle lingue più parlate. Autori ed editori occitani non potevano caricare e vendere ebook in occitano sulla piattaforma Kindle di Amazon, perché l'occitano non è tra le lingue supportate[8]. Non c'è Wikipedia per la lingua mansi; i parlanti tongva non hanno un'interfaccia localizzata per Facebook, e non esiste alcuna traduzione di Google per il sardo, il quechua o l'inupiaq[9].

Oltre alla indisponibilità dei servizi Internet in alcuni paesi e alle scarse competenze digitali di vaste aree del pianeta, la mancanza di supporto per le lingue diverse da quelle principali implica che i parlanti del 94% delle lingue parlate non possano accedere ai servizi Internet a meno che non siano fluenti anche in una lingua principale.

4. *Accesso ineguale allo sviluppo tecnologico e alla diseguale dignità digitale*

Il più recente sviluppo tecnologico incorporato negli attuali dispositivi digitali, gli assistenti virtuali vocali disponibili con smartphone o tablet, non è accessibile ai parlanti di lingue meno diffuse.

---

[5] https://www.facebook.com/translations/FacebookLocales.xml
[6] https://dev.twitter.com/web/overview/languages
[7] https://developer-tripadvisor.com/content-api/supported-languages/
[8] https://kdp.amazon.com/help?topicId=A9FDO0A3V0119
[9] http://translate.google.com/about/intl/en_ALL/languages/index.html

Ad esempio, il software Siri di Apple, uno dei più recenti assistenti personali intelligenti per smartphone, è stato sviluppatao per 25 lingue. Copre nove delle 30 lingue ufficiali dell'UE; un parlante irlandese non può usare Siri nella sua lingua e deve invece utilizzare l'inglese. Questa disuguaglianza delle opportunità digitali discrimina ulteriormente le lingue meno parlate, relegandole nuovamente nel regno della comunicazione familiare e degli argomenti ristretti. Le lingue meno rappresentate digitalmente sono seriamente a rischio di emarginazione e, con il tempo, dialettizzate nel corso degli anni. Secondo Carlos Leáñez (citato in Prado 2011), "quanto meno importante è una lingua [agli occhi dei suoi parlanti], quanto meno è usata, e meno è usata, più perde valore". Una riduzione dei contesti di utilizzo può avere un effetto devastante, portando infine all'abbandono di una lingua in favore di un'altra, meglio supportata. Se ciò dovesse accadere, le conseguenze per il profilo di una lingua sarebbero drammatiche: qualsiasi lingua che non possa essere utilizzata in contesti digitali entrerà in un rapporto di "diglossia digitale" con un'altra lingua meglio supportata.

5. *Disparità di occasioni per la sopravvivenza della lingua*

La disponibilità di sempre meno contesti digitali di utilizzo è ciò che può portare le lingue all'estinzione digitale (Rehm e Uzskoreit, 2012). È comune associare il concetto di estinzione a lingue molto esotiche o a quelle parlate da una minoranza ristretta. Tuttavia, il concetto di "estinzione digitale" descrive una condizione che potrebbe rivelarsi vera per molte lingue, anche quelle lontane dall'essere in pericolo al di fuori del mondo digitale. Questa condizione si verifica ogni volta che una lingua viene utilizzato sempre meno su Internet a causa della mancanza di supporto di tecnologie linguistiche: la gamma di contesti in cui viene utilizzata crolla drammaticamente e porta gradualmente la lingua a scomparire dallo spazio digitale. Laddove non esiste un ambiente favorevole per una lingua rispetto agli strumenti digitali, il suo uso su Internet e per mezzo dei dispositivi digitali diventa difficoltoso, la comunicazione è difficile e l'usabilità della lingua viene seriamente compromessa. Spingendo ulteriormente la metafora

naturalistica, possiamo pensare a un "ambiente digitalmente ostile": uno in cui non è possibile digitare, effettuare ricerche, avere traduzioni, tenere una conversazione su dispositivi digitali. In un tale contesto, una lingua facilmente si estingue.

Secondo i principi espressi dal Vertice mondiale sulla Società dell'Informazione approvato dall'ONU, la "Società dell'informazione dovrebbe essere fondata e stimolare il rispetto dell'identità culturale, della diversità culturale e linguistica" (UN 2003). Tuttavia, poiché le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione aprono nuove frontiere per l'innovazione, la creatività e lo sviluppo, non tutti sono in grado di partecipare, di contribuire e di beneficiarne allo stesso modo.

Il divario linguistico digitale, quindi, trattiene intere società dallo sviluppo sostenibile, dalle informazioni e dai mezzi di comunicazione necessari per la salute e l'istruzione, dalle opportunità di impegnarsi nello sviluppo culturale, politico ed economico. L'imperativo di superare il divario linguistico digitale, quindi, trova le sue radici nel diritto fondamentale di tutte le comunità, lingue e culture di essere "cittadini di prima classe" in un'epoca guidata dall'informazione, dalla conoscenza e dalla comprensione.

6. *Come aumentare e sostenere la diversità del linguaggio digitale?*

Per un mondo più equo, abbiamo bisogno della diversità del linguaggio digitale, allo stesso modo in cui abbiamo bisogno della diversità linguistica per preservare l'intero patrimonio della cultura umana.

Aumentare il livello di diversità del linguaggio digitale richiede di aumentare la rappresentazione delle lingue su Internet, sia in termini di contenuti disponibili che in termini di possibili usi. La disponibilità di contenuti, sebbene desiderabile, è una condizione necessaria ma non sufficiente per garantire la vera vitalità digitale della lingua. Un caso tipico è quando c'è una Wikipedia in una determinata lingua, ma non le interfacce localizzate delle applicazioni e dei programmi più popolari. Un utente non può realmente interagire usando la lingua su dispositivi

digitali. Può accedere solo ad alcune pagine Web: per accedere a Internet e trarre profitto dai servizi disponibili su di esso, l'utente deve passare a un'altra lingua.

La stragrande maggioranza delle lingue regionali e minoritarie è mal rappresentata digitalmente (Rehm, 2014e), (LTInnovate).

Vari fattori possono essere invocati per spiegare questo fenomeno. Uno è il profilo basso di cui godono molte lingue regionali e minoritarie, che spesso non sono ufficialmente riconosciute e raramente pienamente supportate (come nel caso della totalità delle lingue regionali della Francia, ad esempio[10]). Basso prestigio e un debole profilo socio-politico fanno sì che i parlanti si rivolgano ad altre lingue quando accedono al mondo digitale. La presenza di lingue minoritarie sui media digitali e la loro fruibilità attraverso dispositivi digitali è solitamente limitata a casi di attivismo digitale e/o iniziative culturali incentrate sulla conservazione del patrimonio culturale.

Un altro motivo, che è peculiare dell'Europa e altri Stati fortemente monolingui, è il fatto che praticamente nessun cittadino è monolingue in una lingua regionale o minoritaria: tutti possono sempre fare uso di una lingua ufficiale maggiore invece di una minoranza, rendendo così regionale e le lingue minoritarie non sono essenziali ai fini della comunicazione. Ciò rende le lingue minoritarie di scarso interesse economico per le aziende che sviluppano applicazioni digitali basate sulla lingua, poiché praticamente nessun potenziale cliente non sarebbe in grado di comunicare se tali lingue non fossero supportate. Di conseguenza, la fornitura di applicazioni all'avanguardia basate sul linguaggio, che consentirebbero e promuoveranno il loro utilizzo su supporti e dispositivi digitali, è fortemente limitata (Mariani 2015). Inoltre, affinché un linguaggio sia utilizzato digitalmente, deve essere "pronto per la digitalizzazione", ovvero deve disporre della gamma di strumenti e supporto tecnico disponibili per le altre lingue principali.

Questo non è sempre il caso, si veda ad esempio la recente battaglia per l'adozione di una tastiera che supporta meglio le lingue regionali francesi. Secondo lo studio META-NET, la maggior parte delle RML

---

[10]http://www.afnor.org/liste-des-actualites/actualites/2015/novembre-2015/respect-de-l-ecriture-francaise-vers-un-nouveau-modele-de-clavier-informatique

europee è interessata dal debole supporto tecnologico, con le notevoli eccezioni di basco, catalano, galiziano, gallese e, in misura minore, frisone.

La "prontezza" digitale di una lingua è indissolubilmente legata alla sua presenza digitale: ogni volta che una lingua è supportata tecnologicamente e quindi ampiamente utilizzabile digitalmente, la sua rappresentazione digitale prospera. I dati digitali diventano facilmente e prontamente disponibili per essere sfruttati per sviluppare nuove e migliori applicazioni, che a loro volta promuoveranno un uso ancora più ampio. Questa relazione tra prontezza digitale e usabilità digitale si trasforma in un circolo vizioso per le lingue minoritarie: lo sviluppo di applicazioni basate sul linguaggio dipende in modo cruciale dalla disponibilità di grandi quantità di dati aperti di buona qualità, ma questi dati possono essere disponibili solo se lingue minoritarie possono iniziare ad essere ampiamente utilizzate in formato digitale e ciò richiede il supporto della tecnologia.

La maggior parte delle attività quotidiane che si svolgono su Internet, da semplici come la scrittura di e-mail a quelle più complesse come l'ascolto della traduzione vocale automatica, sono supportate da qualche tipo di tecnologia linguistica. Questo termine comprende in generale dati e software che consentono l'elaborazione e la ricreazione automatica del linguaggio naturale, come controlli ortografici e grammaticali, dizionari elettronici, interfacce localizzate, motori di ricerca, riconoscimento vocale automatico e sintesi, traduttori di lingua o strumenti di estrazione delle informazioni. La tecnologia linguistica può rendere accessibile il contenuto, ad esempio tramite il recupero interlingue di informazioni e la traduzione automatica. Può aprire le possibilità di effettuare acquisti ed eseguire transazioni su Internet oltre i confini nazionali. Può abilitare la partecipazione elettronica e quindi contribuire al coinvolgimento sociale. Può consentire un'interazione più ricca tra persone di diversa estrazione linguistica, favorendo così lo scambio di conoscenze, il dialogo sociale e la coesione.

La tecnologia linguistica, quindi, è una pietra miliare per la diversità del linguaggio digitale. Rappresenta una tecnologia abilitante per mezzo della quale i parlanti possono interagire con macchine e dispositivi usando il loro linguaggio naturale (per una panoramica del

ruolo cruciale delle tecnologie linguistiche per promuovere il multilinguismo e consentire la conservazione di culture e lingue, vedi ad esempio Mariani 2015). Se vogliamo salvare e preservare la diversità linguistica, e in particolare le lingue minoritarie e regionali, dobbiamo necessariamente consentire a questi linguaggi meno utilizzati di accedere a strumenti e risorse dello stesso livello tecnologico di quelli delle lingue "più grandi".

Tuttavia, nonostante la crescente penetrazione nelle applicazioni quotidiane, la tecnologia linguistica è ancora in fase di sviluppo per le principali lingue. Secondo una ricerca condotta dalla rete di eccellenza META-NET[11], culminata nelle pubblicazioni di 30 "White paper paper" (Rehm e Uszkoreit 2012), una per ciascuna lingua ufficiale dell'UE, 29 lingue europee sono a rischio di estinzione digitale perché manca un supporto sufficiente in termini di tecnologie linguistiche.

Lo studio sostiene che il supporto tecnologico varia notevolmente da una lingua all'altra, e vi sono differenze notevoli e allarmanti tra le diverse lingue. Sebbene siano disponibili software e risorse di buona qualità per un numero limitato di lingue e aree applicative, altri, di solito per le lingue più piccole, presentano lacune sostanziali. Molte lingue mancano di tecnologie di base per l'analisi del testo e le risorse essenziali. Altre hanno risorse di base, ma i metodi semantici sono ancora lontani. Un recente aggiornamento dello studio (Rehm et al., 2014) dimostra, in modo drastico, che il numero reale di lingue a rischio di estinzione digitale è, infatti, significativamente più grande.

Lo studio META-NET descritto sopra mostra chiaramente che, nei nostri piani a lungo termine, dovremmo concentrarci ancora di più sulla promozione dello sviluppo tecnologico per le lingue più piccole e / o meno dotate di risorse e anche sulla conservazione della lingua attraverso mezzi digitali. La ricerca e il trasferimento tecnologico tra lingue diverse, insieme a una maggiore collaborazione tra le lingue, devono ricevere maggiore attenzione.

Al fine di aumentare la presenza delle lingue su Internet e sui dispositivi digitali, ovvero per aumentare la diversità linguistica digitale, la tecnologia linguistica deve essere abilitata per il maggior

[11]www.meta-net.eu

numero possibile di lingue. Non è affatto semplice, per una lingua minoritaria, accedere al mondo digitale. Alle piccole lingue deve essere data la voce, in termini tecnologici. Le sfide - che vanno dal digital divide e all'accesso alla connettività, i problemi in termini di script e la loro codifica digitale, la mancanza di terminologia, la disponibilità e allo sviluppo di tecnologie linguistiche - possono essere scoraggianti. Tuttavia, il passaggio al digitale non è impossibile per le lingue, purché vengano soddisfatte alcune condizioni minime. Sono necessari attenta considerazione e pianificazione per sviluppare una tabella di marcia per far progredire la sostenibilità delle lingue meno diffuse nel mondo digitale.

La strategia che proponiamo qui parte da due presupposti. Il primo è che sotto l'attuale paradigma basato sui dati dello sviluppo delle tecnologie del linguaggio, la produzione di dati digitali rappresenta un collo di bottiglia importante: lo sviluppo di applicazioni basate sul linguaggio dipende in modo cruciale dalla disponibilità di grandi quantità di dati aperti (Soria et al. 2014). La seconda ipotesi è che, dal momento che le lingue meno utilizzate sono di scarso interesse economico per i principali attori e sviluppatori di applicazioni digitali basate sul linguaggio, non ci si può aspettare che queste soluzioni siano gentilmente offerte al pubblico, almeno non a breve termine. Allo stesso tempo, ulteriori ritardi nello sviluppo non farebbero che approfondire il divario digitale tra le lingue rendendo più remota la possibilità per le lingue meno utilizzate di tenere il passo dello sviluppo tecnologico disponibile per le altre. Pertanto, il momento è ora: se non agiamo in modo rapido ed efficace ora, se non eseguiamo immediatamente un intervento attentamente pianificato e focalizzato, potrebbe essere troppo tardi.

7. Conclusioni

Usando le parole di John Hobson (citato da Kevin Scannell, (Scannell 2013), "Internet e il mondo digitale non possono salvarci, non possono salvare le lingue indigene. Naturalmente queste cose hanno dei benefici ma non sono il Messia. Non abbiamo bisogno di un altro sito

Web o di un DVD o di un'applicazione multimediale, queste sono solo soluzioni rapide e a breve termine. Ciò di cui abbiamo veramente bisogno sono iniziative sostenibili, per creare opportunità per gli utenti di lingue indigene di comunicare tra loro nella loro lingua madre. “.

È solo utilizzando le lingue attraverso Internet che possono essere rivitalizzate con successo e mantenuti in salute, e questo a sua volta è possibile se la tecnologia attuale incorpora la tecnologia linguistica per un numero maggiore di lingue rispetto a quelle per cui è attualmente possibile.

Un ampliamento della diversità linguistica digitale è auspicabile e possibile, in quanto non vi sono limitazioni, in linea di principio, al numero di lingue che accedono a Internet e al contenuto che viene fornito in quelle lingue.

Anche se la diversità linguistica digitale non sarà mai in grado di rispecchiare la diversità linguistica del mondo, possiamo e dovremmo mirare almeno a un parziale riflesso di essa. I responsabili politici internazionali e nazionali dovrebbero sostenere e promuovere la presenza digitale delle lingue minoritarie in particolare, che sono quelle più a rischio di estinzione digitale. La gamma di sfide tecniche e politiche coinvolte è molto vasta e deve essere affrontata contemporaneamente per dotare le lingue degli strumenti minimi necessari per accedere a Internet e iniziare a produrre contenuti.

Sebbene il destino di una lingua sia determinato principalmente dai suoi parlanti madrelingua e dal suo più ampio contesto culturale, una pianificazione linguistica digitale potrebbe aiutare a dirigere lo sviluppo tecnologico di una lingua con risorse insufficienti, offrendo così alla lingua l'opportunità strategica di avere la medesima dignità, identità e longevità digitali delle lingue più diffuse e più sviluppate sul web.

Riferimenti bibliografici

Crystal 2010 – D. CRYSTAL, *Language Death*. Cambridge University Press, 2010.

Eisenlohr 2004 – P. EISENLOHR, *Language revitalization and new technologies: Cultures and electronic mediation and the refiguring of*

communities, in *Annual Review of Anthropology*, 18(3), pp. 339–361, 2004.

Harmon e Loh 2010 – D. HARMON, J. LOH, *The index of linguistic diversity: A new quantitative measure of trends in the status of the world's languages*, in *Language Documentation and Conservation*, 4, pp. 97-151, 2010.

Harrison 2010a – K.D. HARRISON, *The Last Speakers*. National Geographic, 2010.

Harrison 2010b – K.D. HARRISON, *The tragedy of dying languages*, *BBC News*, 2010. Available to: *http://news.bbc.co.uk/2/hi/8500108.stm*.

Kornai 2013 – A. KORNAI, *Digital language death*, *PLoS ONE*, 8(10), 2013.

Lewis et al. 2013 – M.P. LEWIS, G.F. SIMONS, C.D. FENNIG, (Eds.), *Ethnologue: Languages of the World*, Seventeenth edition. SIL International, 2013.

Loh e Harmon 2005 – J. LOH, D. HARMON, *A global index of biocultural diversity*, in *Ecological Indicators*, 5, pp. 231-241, 2005.

Loh e Harmon 2014 – J. LOH, D. HARMON *Biocultural diversity: threatened species, endangered languages*. WWF Netherlands, 2014.

LT-Innovate 2013 – LT-Innovate.eu: *Status and potential of the european language technology markets*. LT-Innovate Report, March 2013.

MAAYA 2012 – VV.AA., *Net.Lang: Réussir le cyberespace multilingue*, C&F Edition, 2012.

Mariani 2015 – J. MARIANI, *How Language Technologies Can Facilitate Multilingualism*, in *Proceedings of 3rd International Conference on Linguistic and Cultural Diversity in Cyberspace*, pp. 48-60, 2015.

Nettle and Romaine 2000 – D. NETTLE, S. ROMAINE, *Vanishing voices: the extinction of the world's languages*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

Paolillo et al. 2005 – J. PAOLILLO, D. PIMIENTA, D., PRADO, *Mesurer la diversité linguistique dans l'internet*, in UNESCO, 2005. *http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001421/142186f.pdf*.

Pimienta 2001 – D. PIMIENTA, *Quel espace reste-t-il dans l'internet, hors la langue anglaise et la culture 'made in usa'?*, in *Les Cahiers du Numérique*, 2(3-4), 2001.

Pimienta et al. 2009 – D. PIMIENTA, D., PRADO, A. BLANCO, *Douze ans de mesure de la diversité linguistique dans l'internet: bilan et perspectives*. UNESCO, 2009. Available to: *http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001870/187016f.pdf*.

Rehm and Uszkoreit 2012 – G. REHM, H. USZKOREIT (Eds.), *META-NET White Paper Series: Europe's Languages in the Digital Age*, 2012, Berlin, Springer. Available to: *http://www.meta-net.eu/whitepapers/overview*.

Rehm et al. 2014 – G. REHM, H. USZKOREIT, I. DAGAN, V. GOETCHERIAN, M.U. DOGAN, C. MERMER, T. VÁRADI, S. KIRCHMEIER-ANDERSEN, G. STICKEL, M. PRYS JONES, S. OETER, S., GRAMSTAD, *An Update and Extension of the META-NET Study "Europe's Languages in the Digital Age. Proceedings of the Workshop on Collaboration and Computing for Under-Resourced Languages in the Linked Open Data Era (CCURL 2014)*, Reykjavik, Iceland, May 2014, pp. 30-37, 2014. Available to: *http://www.lrec-conf.org/proceedings/lrec2014/index.html*.

Scannell 2013 – K. SCANNELL, *Endangered languages and social media. Presentation at the Workshop at INNET Summer School on Technological Approaches to the Documentation of Lesser-Used Languages*, September 2013.

Soria et al. 2014 – C. SORIA, N. CALZOLARI, M. MONACHINI, V. QUOCHI, N. BEL, K. CHOUKRI, J. MARIANI, J., ODIJK, S. PIPERIDIS, *The language resource Strategic Agenda: the FLaReNet synthesis of community recommendations*, in *Language Resources and Evaluation*, 48(4), pp. 753-775, 2014.

Sutherland 2003 – W.J. SUTHERLAND, *Parallel extinction risk and global distribution of languages and species*, in *Nature*, 423, pp. 276-279, 2003.

Turin 2013 – M. TURIN, *Globalization helps preserve endangered languages*, Yale-Global Online, 2013. *http://yaleglobal.yale.edu/content/globalizationhelps-preserve-endangered-languages*.

UN 2003 – UN, *Declaration of principles - building the information society: a global challenge in the new millennium*, UNESCO, 2003. Available to: *http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop.html*.

LA TUTELA DELLA COMUNITA' SLOVENA DEL FRIULI VENEZIA GIULIA TRA ATTUAZIONI PARZIALI E PROCEDURE COMPLESSE DELLA LEGISLAZIONE STATALE E REGIONALE

Adriana Janežič

1. Introduzione

Nel momento in cui quest'anno abbiamo sottoscritto la proposta *Minority Safe-Pack* di iniziativa dei cittadini europei, volta a migliorare la protezione delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche attraverso l'adozione di una serie di atti legislativi, va ricordato che proprio con due documenti fondamentali del Consiglio d'Europa si era aperta, alla fine dello scorso secolo, una nuova stagione legislativa a favore delle minoranze linguistiche, una stagione che era stata iniziata dalla *Convenzione quadro per la tutela delle minoranze nazionali,* adottata nel 1994, e che era proseguita con la *Carta europea delle lingue minoritarie,* entrata in vigore nel 1998. Una tutela delle minoranze *storiche* che la Repubblica italiana attuò, dopo aver sottoscritto i due atti europei, con la Legge 15 novembre 1999, n. 482, [da ora L. 482/1999][1] e con la successiva Legge 23 febbraio 2001, n. 38,

[1] Legge 15 novembre 1999, n. 482, *Norme in materia di minoranze linguistiche storiche*. Individuando le popolazioni *storiche* la legge individua anche, fra le altre, le popolazioni *germaniche* e *slovene* e quelle parlanti il *friulano*. Nella IX legislatura (2003-2008) a Trieste, all'entrata del Palazzo del Consiglio regionale, è stata apposta, per la prima volta, una tabella con una scritta quadrilingue: Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia – Regjon Autonome Friûl Vignesie Julie - Autonomna Dežela Furlanija Julijska krajina – Autonome Regjon Friaul Julish Venetien. Una Regione Autonoma quindi, quella del Friuli Venezia Giulia, in cui si prefigura un plurilinguismo sancito dalla legislazione statale in vigore.

[da ora L. 38/2001] per la tutela della comunità linguistica slovena[2], a seguito delle quali era stata poi emanata la Legge regionale 26 novembre 2007, n. 26 [da ora L. r. 26/2007][3] che integrava e dava attuazione alla normativa statale.

Questa comunicazione, ferma la volontà di condividere l'importanza di una proposta di disciplina di tutela delle minoranze linguistiche da emanarsi da parte dell'Unione europea, verterà su un tema connesso, in quanto si propone di esaminare nello specifico, seppur brevemente e non esaustivamente, lo stato di attuazione della legislazione della Repubblica italiana relativa alla tutela della minoranza slovena. L'obiettivo sarà di evidenziare come, a fronte di un impianto legislativo in essere, sia di leggi statali che regionali relativi a questa tematica, lo stato di attuazione risulti ancora carente, ma risultino anche carenti strutture amministrative e procedure, con limiti quindi di efficienza così come di efficacia. Una considerazione che si potrebbe estendere anche ad altri settori e che coinvolge principalmente l'operato delle Regioni.

Si tratta quindi non tanto di mettere in discussione la legislazione così come è stata predisposta, a monte quindi di ogni procedura attuativa, anche se la formulazione della normativa in argomento ha avuto, come vedremo, anche risvolti non positivi, ma di concentrarsi piuttosto sull'iter di attuazione delle leggi di tutela e anche di evidenziarne specifici articoli tuttora non attuati.

---

[2] Legge 23 febbraio 2001, n. 38, *Norme per la tutela della minoranza linguistica slovena della regione Friuli – Venezia Giulia*. Conosciuta abitualmente come *legge di tutela globale della minoranza slovena* o, in sloveno, *globalna zaščita Slovencev*.

[3] Legge regionale 26 novembre 2007, n. 26. *Norme regionali per la tutela della minoranza linguistica slovena.* Con la L. r. 26/2007 si chiude la *filiera*, il *continuum* tra Stato italiano, Regione A. FVG ed Enti ed istituzioni della minoranza slovena: infatti è con questa legge regionale che vengono istituiti i capitoli di spesa atti a ricevere i fondi statali destinati alla comunità slovena e spetta alla Regione A. FVG predisporre le procedure e mettere a disposizione gli apparati amministrativi per l'attuazione della tutela.

2. *La comunità slovena in Italia e la sua tutela*

Si ritiene necessario innanzitutto precisare il contesto nel quale si situa la comunità slovena in Italia, segnalando, a grandi linee, quali siano state le divisioni storiche della stessa comunità in un territorio, quello dell'attuale Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia [da ora Regione A. FVG], attraversato dai gravi avvenimenti degli ultimi due secoli che hanno fatto parlare agli storici di *confine mobile*, per quel confine statale che oggi si situa ad est e a nord della Regione stessa, ma che ha coinvolto, storicamente, anche il confine ad ovest[4].

Nello specifico nel territorio di insediamento storico si può individuare, considerando le istituzioni amministrative, la comunità slovena del territorio triestino, con maggior presenza passata ed attuale di cittadini di madrelingua slovena, la consistente comunità del territorio goriziano e la comunità del territorio udinese di consistenza minore e suddivisa oggi in 18 comuni, prevalentemente montani. Una comunità autoctona, quella slovena, che presenta ancora oggi diverse gradazioni di tutela a seconda dell'insediamento in uno dei tre territori suddetti, o, addirittura, a seconda che risulti insediata nelle maggiori città piuttosto che nei Comuni circondari, con una realtà quindi di tutela di fatto fortemente frammentata e diversificata. La comunità situata nel territorio udinese, la Benecia (valli del Natisone e valli del Torre), a seguito della vittoria nella guerra del 1866 da parte del Regno d'Italia, viene separata dalla comunità slovena residente nel territorio triestino, in quello goriziano e in quello della Val Canale, che rimangono nell'Impero Austro-Ungarico[5]. Questa popolazione non ha di

---

[4] Istituto regionale per la storia del movimento di Liberazione nel Friuli-Venezia Giulia, *Il confine mobile. Atlante storico dell'Alto Adriatico 1866-1992. Austria, Croazia, Italia, Slovenia.* Trieste: IRSML. 1995. Il volume, ampiamente corredato da carte geografiche e documenti storici, evidenzia e sottolinea il continuo spostamento di confini, e conseguentemente di popolazioni, negli Stati considerati e durante le occupazioni militari storicamente succedutisi in questo contesto, in poco più di un secolo.

[5] Nel 1866, le popolazioni della Benecia/Beneška Slovenija/Benečija, all'epoca denominata *Slavia Veneta*, vengono separate dalla comunità slovena residente nel territorio triestino e nel goriziano e dalle popolazioni slovene della Val Canale/Kanalska dolina, ma anche delle altre popolazioni slovene confinanti ad est che rimangono

conseguenza, come si vedrà, nessun tipo di tutela statale, in quanto minoranza, fino alla L. 38/2001, quindi per altri 135 anni.

Diversa è la situazione delle comunità dei territori triestini e goriziani e della Val Canale che permangono nell'Impero Austro-Ungarico fino alla fine della prima guerra mondiale, mantenendo fino a tale data sia la tutela linguistica che scolastica come allora prevista.

Con la vittoria della prima guerra mondiale da parte del Regno d'Italia, e la dissoluzione dell'Impero Austro-Ungarico, tutte le popolazioni slovene insediate nei territori delle nuove *terre redente v*engono unite nello Stato italiano, ma vengono divise dalle popolazioni di lingua slovena che vivono nei territori di quello che diventa il Regno di Jugoslavia, e subiscono la repressione brutale del ventennio mussoliniano nel quale vengono abolite le scuole slovene, le associazioni slovene, la stampa slovena e si procede a un genocidio identitario cambiando i nomi e i cognomi in forma definita *italiana.* Tutto questo succede con più brutalità proprio nel territorio triestino che, sia prima della prima guerra mondiale che dopo, e nonostante i pesantissimi esodi di popolazione derivanti dall'insediamento del Regno d'Italia nelle nuove province[6], rimane il territorio con maggior presenza di cittadini di madrelingua slovena.

Va evidenziato che con la fine della seconda guerra mondiale si crea un ulteriore spartiacque e nuove divisioni tra la comunità slovena: prima con l'occupazione, dal 1945 al 1947, del Governo Militare Alleato anglo-americano [da ora G.M.A.] di tutto il territorio attualmente all'interno della Regione, quindi delle tre suddette zone - triestine, goriziane e udinesi - per poi, con il Trattato di Pace di Parigi del 10 febbraio 1947 essere nuovamente divise: una comunità slovena, quella del Territorio Libero di Trieste [da ora T.L.T.] da una parte, con una

---

nell'Impero Austro-ungarico. Va sottolineato che con la guerra del 1866 furono divise in due parti anche le popolazioni friulane: la maggior parte della popolazione di lingua friulana viene annessa, con il Veneto, al Regno d'Italia, mentre la parte restante, la Bassa friulana, rimane, come si usa ancora oggi dire, colloquiando, *tal Friûl Imperial.*

[6] Per quanto riguarda gli enormi stravolgimenti demografici del territorio triestino avvenuti a seguito delle due guerre mondiali e delle occupazioni militari ivi succedutesi, si veda: P. PURINI (PURICH), *Metamorfosi etniche. I cambiamenti di popolazione a Trieste, Gorizia, Fiume e in Istria. 1914-1975,* Udine, Kappa Vu, 2010.

tutela derivante dal diritto internazionale, e le comunità slovene goriziane e udinesi che potevano solo appellarsi agli articoli 3 e 6 della Costituzione della Repubblica italiana del 1948, ma non a una legislazione di tutela formalmente formulata non fino al 1999[7].

Questa diseguaglianza di tutela in un territorio in cui la popolazione slovena è insediata da tanti secoli va evidenziata perché, pur a fronte di un dettato costituzionale, che però per cinquanta anni non trova attuazione, non si può non considerare quanto scritto da Sergio Salvi nel 1975, quando afferma che la tutela delle minoranze in Italia non deriva tanto dal suddetto dettato costituzionale, quanto piuttosto da precise clausole di trattati internazionali[8].*Risultati emersi dalle conferenze sulla tutela della minoranza linguistica slovena*

Per le considerazioni sullo stato di attuazione della legislazione di tutela della comunità slovena il riferimento sarà in parte, anche se non esclusivamente, alle analisi effettuate nell'ambito delle due *Conferenze quinquennali sulla tutela della minoranza linguistica slovena,* promosse dalla Regione A. FVG, rispettivamente nel 2012 [da ora Prima conferenza regionale] e nel 2017 [da ora Seconda conferenza regionale],

---

[7] Con l'entrata in vigore il 15.9.1947 del Trattato di Pace di Parigi, sottoscritto il 10.2.1947, si può parlare di rispristino della democrazia, dopo la fine della prima e della seconda guerra mondiale, e con il dettato del Trattato viene configurata, nella parte relativa al T.L.T., per la prima volta dopo il 1918 una tutela esplicita della comunità slovena, e croata, con una normativa quindi di carattere internazionale. Va segnalato in particolare che con l'art. 15 del Trattato gli Stati vincitori impongono all'Italia quanto segue: *L'Italia prenderà tutte le misure necessarie per assicurare a tutte le persone soggette alla sua giurisdizione, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione, del godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ivi compresa la libertà di espressione, di stampa e di diffusione, di culto, di opinione politica e di pubblica riunione.* L'art. 15 del Trattato sarà successivamente ripreso, anche se parzialmente riformulato, dall'art. 3 della Costituzione italiana, entrata in vigore il 1.1.1948.

[8] S. SALVI, *Le lingue tagliate: storia delle minoranze linguistiche in Italia,* Milano, Rizzoli, 1975, p. 12 "*l'autentico paradosso è che, nei casi nei quali esiste la tutela di una minoranza, questa non deriva dal dettato costituzionale (formulato dal popolo italiano attraverso i propri legittimi rappresentanti) ma da clausole di trattati internazionali che provengono dalla sconfitta militare dello stato fascista (appaiono perciò imposte da una volontà esterna al popolo italiano) e che risalgono quasi tutte a un periodo precedente la Costituzione".*

come previste dall'art. 10 della L. r. 26/2007[9]. In entrambe le conferenze regionali le relazioni tecnico-scientifiche sono state commissionate dal Consiglio regionale allo SLORI/ Slovenski Raziskovalni Inštitut/ Istituto Sloveno di Ricerche di Trieste[10].

3. La legislazione di tutela tra tempistiche e procedure

Non è possibile in questa sede approfondire tutta la problematica relativa sia alla L. 38/2001 che alla L. r. 26/2007, ma l'analisi va iniziata innanzitutto valutando *se* e *quando* il dettato normativo sia stato rispettato: possiamo constatare come i tempi di attuazione siano stati spesso dilazionati, anche di molti anni, rispetto a quanto previsto dalla normativa, ma anche come addirittura alcuni articoli di legge non siano ancora stati attuati del tutto o in parte.

Possiamo portare due esempi rispetto alla L. 38/2001 di tutela globale della minoranza slovena, rinviando, per l'esame più approfondito, alla relazione specifica presentata alla Prima conferenza regionale[11]. L'art. 6 della L. 38/2001, *Testo unico*, prevedeva la

---

[9] Atti delle due Conferenze regionali della Regione A. FVG compaiono nel sito del Consiglio regionale (www.consiglio.regione.fvg.it):

- A JANEŽIČ, S. ČOK (a cura di), *Prima conferenza regionale sulla tutela della minoranza linguistica slovena, atti,* Trieste, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, 2013. In versione slovena: A JANEŽIČ (ur), S. ČOK (ur), *Prva deželna konferenca o zaščiti slovenske jezikovne manjšine-zbornik aktov,* Trst: Autonomna Dežela Furlanija Julijska Krajina. 2013.

- A JANEŽIČ, D. JAGODIC (a cura di), *Seconda conferenza regionale sulla tutela della minoranza linguistica slovena, atti,* Trieste, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, 2018. In versione slovena: A JANEŽIČ (ur), *Druga deželna konferenca o zaščiti slovenske jezikovne manjšine-zbornik aktov,* Trst, Autonomna Dežela Furlanija Julijska Krajina, 2018.

[10] SLORI – Slovenski Raziskovalni Inštitut – Istituto sloveno di ricerche di Trieste. Lo SLORI si occupa dal 1974 di ricerche a livello professionale e nel 2014 ha celebrato i 40 anni di vita. L'obiettivo programmatico è la promozione di attività di ricerca della comunità slovena con la comunità di maggioranza, con la realtà slovena d'oltreconfine e a livello internazionale.

[11] A JANEŽIČ, *La legge 38/2001 e la Legge regionale 26/2007. Lo stato di attuazione della tutela*, in A. JANEŽIČ, D. JAGODIC, *op. cit.*, pp. 20-40.

emanazione da parte del Governo di un decreto legislativo contente il testo unico delle disposizioni legislative vigenti, concernenti la minoranza slovena, *entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge*, quindi comunque nell'anno 2001. Va evidenziato che ancora nel corrente anno 2018 non risultano esserci processi in itinere per la predisposizione del suddetto testo unico. Questo conferma come attualmente nella legislazione italiana si sia instaurata una prassi, sia in sede statale che regionale, di non predisposizione di leggi quadro e di testi unici e ci sia invece un continuo affastellarsi di articoli con modifiche normative a leggi in vigore, con leggi omnibus che interessano i settori più disparati e che non rispettano spesso i più elementari criteri del *drafting.*

Ma va anche rilevato che, nello specifico articolato esaminato, il combinato disposto dell'art. 6 con l'art. 3 della legge - che istituisce il *Comitato istituzionale paritetico per i problemi della minoranza slovena* [da ora Comitato istituzionale paritetico] - non avrebbe permesso di rispettare i 120 giorni sanciti, in quanto l'istituzione del Comitato istituzionale paritetico era prevista, con il suddetto art. 3, entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge, mentre ai sensi dell'art. 6 il Governo doveva emanare il testo unico *sentito* il Comitato istituzionale paritetico entro 120 giorni dall'entrata in vigore della stessa. Quindi i due articoli citati non erano né coordinati, né conseguenti. Questa tempistica prevista dalla L. 38/2001, scandita in mesi e poi non rispettata, non può che far ipotizzare che si sarebbe inteso superare a marce forzate i molti decenni trascorsi senza aver normato, da parte della Repubblica italiana, la tutela globale della minoranza slovena, tra l'altro già prevista come *in itinere* con la Legge 9 gennaio 1991, n.19, quindi ben 10 anni prima[12].

---

[12] Con la Legge 9 gennaio 1991, n. 19 veniva previsto, nell'ambito di norme per le aree di confine e nell'ambito dell'*Iniziativa Pentagonale* del 1990 (e, come recita l'art. 1, c.1, *Al fine di dotare la regione Friuli-Venezia Giulia, nell'ambito della speciale collocazione geopolitica del suo territorio quale regione transfrontaliera della Comunità economica europea*….) uno stanziamento *ad hoc,* per il periodo 1991-1993, per sostenere iniziative culturali ed artistiche a favore della minoranza slovena in Italia, con una precisazione: *In attesa dell'approvazione di una legge organica di tutela della minoranza slovena in Italia (art. 14, c.1).* Va ricordato che in quegli anni ci si trovava

A fronte di queste disposizioni legislative così stringenti nella tempistica si sono verificati inspiegabili dilazioni temporali, in particolare nell'attuazione di uno degli articoli fondamentali della L. 38/2001: l'art. 4 definiva i termini per la delimitazione dell'ambito territoriale di applicazione della legge in 18 mesi dalla costituzione del Comitato istituzionale paritetico, ma poiché il Comitato è stato insediato in data 19.6.2002, quindi oltre la data prevista *ex lege*, e la definizione dell'ambito territoriale di applicazione della legge (da effettuarsi su proposta del Comitato istituzionale paritetico) è stato delimitato con il DPR 12.9.2007, che ha individuato 32 Comuni del FVG: (6, tutti quelli presenti, in provincia di Trieste, 8 in provincia di Gorizia e 18 in provincia di Udine). Ne deriva che l'ambito territoriale di applicazione della L. 38/2001 è stato delimitato 6 anni dopo l'entrata in vigore della legge, posponendo l'attuazione di tutto l'articolato della normativa statale di tutela, con un percorso che proseguiva a singhiozzo: avvio di procedure, dilazioni, riavvio, rallentamento, fino all'avvio definitivo.

Altri articoli della legge di tutela globale non sono stati attuati ed alcuni non potranno esserlo più per modifiche intervenute nel frattempo alle leggi statali di settore: è il caso dell'*Istituto regionale di ricerca educativa,* da istituirsi ai sensi dell'art. 14 della L. 38/2001, in quanto l'ANSAS è stato soppresso (Legge 15 luglio 2011, n. 111) e non sono più previsti istituti regionali per la ricerca educativa da promuovere.

Di seguito si analizzano alcune tematiche considerati fondamentali per la tutela della comunità slovena, anche così come emerse nella Seconda conferenza regionale del 2017[13].

4. Lingua e identità

Lingua e identità sono legate in modo imprescindibile in quanto la lingua è espressione, fondamento e testimonianza dell'identità: una lingua incarna una visione del mondo, gli elementi culturali, i valori e

---

di fronte alla dissoluzione della Repubblica Federativa di Jugoslavia e che proprio nel 1991, il 25 giugno, la Repubblica di Slovenia dichiarò l'indipendenza dalla Jugoslavia.

[13] A. JANEŽIČ, *Dieci anni dalla approvazione della legge regionale 26/2007*, in A JANEŽIČ, D. JAGODIC, *op. cit.*, pp. 35-48.

le tradizioni di una comunità. Anche per la comunità slovena la propria lingua è importante, specialmente dopo che si è vista proibire, non solo legislativamente, ma anche con la forza e la violenza, l'uso della propria lingua nei territori conquistati dal Regno d'Italia a seguito della prima guerra mondiale, quando lo slogan imposto con violenza quotidiana era, nei confronti dei cittadini del Regno: *qui si parla solo italiano.*

Nell'applicazione delle leggi vigenti di tutela (Leggi 482/1999 e 38/2001 e L. r. 26/2007) notevoli difficoltà e dilazioni sono state poste all'uso della lingua slovena innanzitutto perché, oltre alla già ricordata ritardata attuazione della L. 38/2001, rispetto alla tempistica prevista dall'articolato di legge, ci sono state anche discrepanze nella stessa identificazione dell'ambito territoriale di applicazione, di cui all'art.4 della Legge 38/2001, che ha portato a discostarsi dall'art. 2, *Adesione ai principi della Carta Europea delle lingue regionali e minoritarie,* della stessa legge. Infatti mentre l'art. 2, richiamandosi alla Carta Europea, non poteva che intendere che le disposizioni della tutela dovevano venir applicate a tutto il territorio di insediamento della minoranza, articoli successivi della stessa legge hanno ristretto il territorio stesso prevedendo di suddividere i Comuni in frazioni - quindi se un cittadino appartenente alla comunità linguistica abita in un'altra frazione dello stesso Comune può avere una tutela minore, o non averla, come è accaduto negli anni trascorsi e tutt'ora accade - e rimandando e subordinando l'assenso, o la proposta di delimitazione, prestabilendo per legge le percentuali di cittadini o di consiglieri comunali, quindi di appartenenti a forze politiche, ai quali spetta la decisione. Il problema rimane tutt'ora attuale per la città di Trieste, che rientra nei 32 Comuni delimitati dal DPR 12.9.2007, il cui territorio è stato suddiviso in zone in cui attuare o meno la legislazione di tutela, soprattutto per quanto riguarda il bilinguismo visivo che spetta alle Pubbliche amministrazioni, quindi toponomastica, insegne pubbliche e segnaletica, come previsto dall'art. 10 della L. 38/2001 e che è rimasto a lungo inattuato prima della delimitazione dell'ambito territoriale di applicazione della legge. Tutt'ora il bilinguismo visivo risulta

differentemente attuato, o non attuato, sul territorio nel quale risiede la comunità slovena ed è anche diversamente percepito[14].

Le differenziazioni territoriali riguardano anche l'art. 8 della Legge 38/2001, *Uso della lingua slovena nella Pubblica Amministrazione,* che prevede che le PP.AA. garantiscano l'uso della lingua slovena nei rapporti con l'utenza, sia a livello scritto che verbale. Il percorso di attuazione, da parte della Regione A. FVG, delle allora Province, dei 32 Comuni e di altre PP.AA., tra le quali le amministrazioni decentrate dello Stato, emerge dai dati dell'indagine conoscitiva effettuata nel 2011, commissionata dal Comitato istituzionale paritetico[15]. All'epoca dell'indagine, ma anche tutt'ora, l'attuazione dell'art. 8 della legge risulta molto diseguale e si prefigura come a macchia di leopardo rispetto al territorio di insediamento della comunità slovena. Per questo motivo è stato approvato, a distanza di oltre quindici anni dall'entrata in vigore della legge di tutela globale, un nuovo articolo, l'art. 19 bis della L. r. 26/2007, che prevede l'Istituzione di un Ufficio centrale nell'ambito della Amministrazione regionale con funzioni di gestione e coordinamento delle attività inerenti l'uso della lingua slovena nella P. A. in tutto il territorio regionale e per tutti gli uffici delle PP.AA. L'art. 19 bis è stato introdotto con l'art. 4, c.41, lett. c) della L. r. 34/2015, ma l'Ufficio, nel 2018, è ancora in itinere, soprattutto per quanto riguarda

---

[14] D. JAGODIC, A. JANEŽIČ, E. SUSIČ, *Percezione e atteggiamento della popolazione dell'area confinaria del Friuli Venezia Giulia rispetto alla lingua slovena nell'ambito pubblico,* in E. DE BENEDETTI et. alt., *Analisi, applicazione e sviluppo della tutela delle minoranze in Italia e Slovenia,* Capodistria, Unione Italiana, 2015. Si tratta di un'indagine che rientra in uno dei progetti (Progetto Lex) finanziati nell'ambito del Programma per la Cooperazione Transfrontaliera Italia-Slovenia 2007-2013, dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dai fondi nazionali.

[15] E. SUSIČ, Z. VIDALI, A. JANEŽIČ, N. BOGATEC, M. OZBIČ, R. ŠTOKA, *Indagine conoscitiva sull'attuazione della tutela a favore della minoranza slovena ai sensi dell'art. 8 della L. 38/2001: [commissionata dal Comitato istituzionale paritetico per i problemi della minoranza slovena],* Trieste, Slori, 2011. In versione slovena: E. SUSIČ, Z. VIDALI, A. JANEŽIČ, N. BOGATEC, M. OZBIČ, R. ŠTOKA, *Raziskava o preverjanju izvanjania zaščite slovenske manjšine po 8. clenu zakona št. 38/2001: [po nalogu Inštitucionalnega paritetnega odbora za probleme slovenske manjšine],* Trst, Slori, 2011.

l'assunzione di personale da assegnare all'ufficio stesso[16]. Quando ci si addentra nel comparto del personale della Regione A. FVG in realtà risulta necessario inserire un'altra criticità, esaminata nelle due Conferenze regionali e che meriterebbe ulteriore approfondimento in quanto l'art. 11, c.2, della L. r. 26/2007 assicura l'assunzione di personale con conoscenza della lingua slovena, che dovrebbe quindi anche essere inserito nel nuovo Ufficio centrale suddetto. In realtà, come è stato esaminato nelle rispettive relazioni delle conferenze regionali, la Regione A. FVG non ha effettuato, in tutti gli anni che ci dividono dalla legge di tutela globale, concorsi a tempo indeterminato per personale con conoscenza di lingua slovena ed ha utilizzato personale esterno a tempo determinato, o interno assunto per concorsi non indirizzati alle minoranze linguistiche, o in esaurimento, nel caso di funzionari provenienti da Enti locali del territorio triestino, nei quali l'assunzione di personale con conoscenza della lingua slovena, è prevista, dal 1947, in base al Trattato di Pace.

Ma se parliamo dell'identità di una comunità linguistica, e più individualmente di ogni individuo e di ogni cittadino, non possiamo non individuare nel nome e nel cognome gli elementi fondanti dell'identità. Proprio sui nomi e sui cognomi si è accanito il regime mussoliniano del Regno d'Italia operando un vero e proprio *genocidio identitario*, o come viene anche denominato, un *onomasticidio di stato*, che ha riguardato tutte le tante e diverse comunità linguistiche presenti nei territori conquistati nel 1918 dal Regno d'Italia, ma che nei territori triestini e goriziani si è abbattuto, visto la consistenza delle rispettive comunità, che in molti Comuni rappresentavano la maggioranza dei cittadini, soprattutto sui nomi e cognomi sloveni e croati. Per questo va segnalata la presenza sia nella L. 482/1999 (art. 11, diritto di ottenere il ripristino dei nomi e cognomi in forma originaria), sia nella L. 38/2001 (art. 7, nomi e cognomi e denominazioni slovene) di specifici dispositivi *ad hoc*. Va evidenziato che, con l'art. 11 della L. 482/1999, la Repubblica italiana non prevede di restituire i cognomi e nomi originari come erano prima della modifica imposta dal Regno d'Italia, ma dà la possibilità, a

[16] M. GRGIČ, *Ufficio centrale della lingua slovena e rete dei servizi sul territorio*, in A. JANEŽIČ, D. JAGODIC, *op. cit*., pp. 73-88.

generazioni successive, essendo passati oltre settanta anni, di recuperare i nomi degli antenati, disponendo però per i cittadini l'onere della richiesta, ma anche l'onere della prova *sulla base di adeguata documentazione,* spesso di difficile reperimento, a fronte di una precedente imposizione effettuata dal Regno d'Italia. In questo contesto va anche sottolineato che solo con l'art. 7, c.5, della L. 38/2001 si provvede ad abrogare, 75 anni dopo, il regio decreto-legge 10 gennaio 1926, n. 17, convertito dalla legge 24 maggio 1926, n. 898, relativo al cambiamento dei cognomi di persone dei territori annessi all'Italia dopo la prima guerra mondiale.

Un altro aspetto riguarda l'art. 7, c.1, della L. 38/2001 ed è relativo al *diritto di avere il proprio nome e cognome scritti o stampati in forma corretta secondo l'ortografia slovena in tutti gli atti pubblici*. Lo stesso diritto è richiamato dall'art. 12, c. 1. della L. r. 26/2007, *Nomi, cognomi e denominazioni slovene,* e assicura *ai cittadini appartenenti alla minoranza linguistica slovena la corretta scrittura dei nomi e cognomi, compresi i segni diacritici propri dell'alfabeto sloveno.* Entrambi gli articoli citati non sono ancora completamente attuati.

Il diritto dei cittadini ad avere carte di identità bilingui ha evidenziato ampiamente i problemi di tutela differenziata a seconda del territorio di residenza: nel 1945, per i Comuni sottostanti all'autorità del G.M.A., ai Comuni minori del territorio triestino e goriziano questi diritti sono stati riconosciuti, e poi confermati per il T.L.T., dal Trattato di Pace del 1947, ma non estesi dal G.M.A. al Comune capoluogo di Trieste, che pure rientrava in tale delimitazione. Quindi a Trieste città solo da poco più di un decennio, a seguito dell'entrata in vigore della L. 38/2001, è stato possibile, da parte dei cittadini residenti nel capoluogo, ottenere carte d'identità elettroniche e con accenti diacritici/strešice. Risultano però ancora difficoltà burocratiche per la *patente di guida* e permane del tutto la mancata scritturazione del proprio cognome con gli accenti diacritici/strešice per quanto riguarda il *passaporto*. I cittadini di lingua slovena con accenti diacritici nel proprio cognome e nome si trovano attualmente con due diversi documenti dello Stato italiano che certifica la loro cittadinanza: la carta d'identità, che viene rilasciata dal Ministero dell'Interno, che riporta gli accenti diacritici/strešice, e il passaporto, rilasciato dal Ministero degli Esteri, che non le riporta. Nonostante il

Comitato istituzionale paritetico si sia attivato ripetutamente su questa criticità nell'ambito del tavolo istituzionale con il Governo italiano, permangono ancora problemi di programmi informatici non comunicanti tra i diversi Ministeri, a fronte delle precise disposizioni dell'art. 7, della L. 38/2001 e dell'art. 12, c. 1, della L. r. 26/2007.

Ma la differenziazione territoriale si fa ancora più evidente se, nel corrente anno 2018, si è arrivati all'emanazione di carte d'identità bilingui per i cittadini sloveni del territorio udinese, più specificatamente per la città di Cividale, cioè una delle tre città (Trieste, Gorizia e Cividale) nelle quali sono istituiti, ai sensi dell'art. 8, c.3 e c. 4. della L. 38/2001, appositi uffici destinati alla comunicazione istituzionale e alle relazioni con il pubblico *anche in lingua slovena*. Questa decisione, dopo 17 anni dalla entrata in vigore della legge statale, ha comportato immediate rimostranze di forze politiche contrarie all'attuazione della legge, oggi, nel terzo millennio[17].

Quando si parla di diritti di una comunità e di visibilità della lingua slovena non si può non sottolineare e lasciare sotto silenzio il fatto che la Regione A. FVG, a differenza delle due altre Regioni a Statuto speciale dell'arco alpino, rispettivamente Trentino-Alto Adige/Süd Tirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (nelle quali i bollettini ufficiali, e quindi tutte le rispettive leggi regionali, sono redatti anche nella lingua della comunità tutelata), promulga e pubblica le leggi regionali, così come ogni atto oggetto di pubblicazione, nella sola lingua italiana. Questo significa che un cittadino, o un ente, o una associazione, appartenente alla comunità slovena avrà a disposizione solo testi legislativi in lingua italiana e sappiamo quale difficoltà può comportare una terminologia tecnica se espressa in una lingua diversa dalla propria: significa che un cittadino di lingua slovena non avendo a disposizione il testo sloveno tenderà ad appiattirsi sulla sola terminologia in lingua italiana. Inoltre questo ha comportato, per esempio, che, in fase di predisposizione degli atti delle due rispettive Conferenze regionali, le

---

[17] Messaggero Veneto. *Il caso Cividale - Carta d'identità bilingue, è polemica. Disposizione del Viminale, il Comune si adegua. Insorge il deputato forzista Roberto Novelli: "Un'indecenza istituzionale".* Udine. 20.4.2018. Il problema è sorto in quanto il Ministero dell'interno ha recentemente emesso carte d'identità elettroniche nelle quali accanto al toponimo italiano *Cividale* è riportato il toponimo sloveno *Čedad.*

appendici legislative (con i testi storici delle leggi 482/1999 e 38/2001 e il testo storico e le modifiche apportate alla L. r. 26/2007) siano state predisposte in lingua slovena, in versione non ufficiale, dallo SLORI.

5. *L'istruzione in lingua slovena*

Se lingua e identità sono cardini di ogni comunità, un altro elemento fondamentale e fondante è rappresentato dalla scuola e dall'istruzione nella propria lingua.

Per la comunità slovena dei territori attualmente rientranti nella Regione A. FVG ancora una volta dobbiamo rilevare che gli avvenimenti degli ultimi due secoli, e le divisioni statuali intervenute hanno rappresentato uno spartiacque territoriale anche per quanto riguarda l'istruzione in lingua slovena: dobbiamo quindi effettuare le opportune distinzioni fra le comunità slovene che a tutt'oggi si trovano di fronte a situazioni scolastiche differenziate a seconda del territorio nel quale sono vissute e vivono.

Per i territori triestini e goriziani la svolta, come già evidenziato, avviene con la fine della prima guerra mondiale e l'inserimento dei territori nel Regno d'Italia. Da quel momento inizia una cancellazione dell'identità e della lingua slovena, e, come sottolinea Pavel Stranj, lo smantellamento della struttura sociale e culturale della comunità slovena, iniziò con lo smantellamento della scuola e l'introduzione anche nelle *terre redente* della cosidetta *riforma Gentile* del 1923[18].

Ma se questo succede per le *terre redente*, nulla cambia, dal punto di vista scolastico, per la comunità slovena della Benecia, che già dal 1866

[18] P. STRANJ, *La comunità sommersa*, Trieste, ZTT-EST, Editoriale Stampa Triestina, 1989, p. 78. *Nell'ottobre del 1923 entrò in vigore la nuova legge scolastica, la cosiddetta "riforma Gentile", che per quanto riguardava le minoranze aboliva l'insegnamento nella lingua materna per le generazioni che stavano iniziando la scuola elementare. Nel corso dei cinque anni scolastici successivi, con l'uscita delle classi scolastiche precedenti, la lingua slovena sparì dalla scuola statale. Ciò significò la trasformazione di quasi cinquecento scuole elementari slovene e croate, il trasferimento di quasi mille insegnanti, la loro dispersione nelle varie regioni italiane e la privazione della formazione culturale nella propria madre lingua per oltre centomila giovani.*

faceva parte del Regno d'Italia e per soli tre anni non poté beneficiare della legge dell'Impero Austro-ungarico che riconosceva a tutti i propri popoli il diritto a istituzioni scolastiche nella propria lingua.

Nel 1945, 27 anni dopo, con la fine della seconda guerra mondiale e la sconfitta del nazifascismo, si apre per la comunità slovena una nuova stagione di democrazia e di aspettativa di riconoscimento e tutela della propria identità e di superamento della brutale repressione avvenuta nel periodo mussoliniano. Sono ancora però gli avvenimenti storici a dividere e differenziare la comunità slovena a seconda del suo insediamento territoriale: il G.M.A. che occupa militarmente, *nelle more* del Trattato di Pace, tutto l'attuale territorio del Friuli Venezia Giulia, interviene ripristinando con la circolare n. 8, dd. 8.10.1945, quindi con atto formale che corrisponde ad un decreto, le scuole slovene (già insediate di fatto immediatamente nella primavera 1945 dalle forze di liberazione), con la precisazione che vengono istituite nei Comuni dove esistevano scuole elementari slovene il 1° giugno 1914, quindi nel territorio triestino e goriziano.

Il Trattato di Pace del 1947 divide nuovamente i territori triestini, da quel momento inseriti nel T.L.T., da quelli goriziani, che da quel momento fanno parte dell'Italia. Come sottolinea Daniele Bonamore: *se nella provincia di Gorizia il problema delle scuole alloglotte diventa, come si vedrà, un problema di diritto interno, nella provincia di Trieste esso permane problema di diritto internazionale*[19].

Dopo il Memorandum di Londra, del 1954, l'intero sistema scolastico, quindi anche quello del territorio di Trieste, entra nell'amministrazione italiana e viene recepito come un fatto compiuto quanto era successo a seguito delle circolari del G.M.A con l'effettuato ripristino delle scuole slovene. Solo nel 1961 lo Stato italiano alla fine norma, con la Legge 19.7.1961, n. 1012, le istituzioni scolastiche nella provincia di Gorizia e… *nel Territorio di Trieste*, riconoscendole legalmente[20].

---

[19] D. BONAMORE, *Disciplina giuridica delle istituzioni scolastiche a Trieste e Gorizia: dalla monarchia A.-U. al G.M.A e dal memorandum di Londra al Trattato di Osimo,* Milano, Giuffrè, 1979, p. 121.

[20] Legge 19 luglio 1961, n. 1012. *Disciplina delle istituzioni scolastiche nella provincia di Gorizia e nel Territorio di Trieste.* Anche con questa legge, come con la

Rispetto alla situazione attuale delle scuole slovene possiamo sottolineare che sia nella Prima conferenza regionale del 2012, che nella Seconda conferenza del 2017, è stata ripetutamente richiesta alla Regione A. FVG la convocazione di una conferenza specifica sull'istruzione: sia per la complessità della tematica, ma soprattutto per la connessione tra le disposizioni delle leggi 482/1999 (artt. 4 e 5 per le scuole e art. 6 per l'insegnamento universitario) e 38/2001 (artt. 11 e 13) e, in particolare, anche per il problema della formazione degli insegnanti, ancora molto carente nelle procedure. Si tratta quindi di un settore scolastico, quello con l'insegnamento veicolare in lingua slovena, che richiede un'urgente analisi approfondita e un confronto con gli esperti e gli operatori del settore.

Vorremmo a questo punto sottolineare la situazione più critica del settore che risulta essere quella relativa al territorio udinese e specificatamente alle Valli del Natisone, le Valli del Torre e la Val Canale, segnalando la specifica relazione, anche sullo stato di attuazione dell'insegnamento scolastico, presentata alla Seconda conferenza regionale[21].

L'unica realtà con lingua d'insegnamento slovena in questo vasto territorio è rappresentata da *l'Istituto comprensivo statale con insegnamento bilingue sloveno-italiano di S. Pietro al Natisone*, sorto come struttura privata nell'a. s. 1985/1986, poi riconosciuto *ex lege* come scuola statale. Per le rimanenti scuole primarie di tutto il territorio udinese, quindi comprensivo di tutti i 18 comuni delimitati dal DPR 12.9.2007 nell'ambito territoriale di applicazione della L. 38/2001, sono previste solamente *alcune ore settimanali* di insegnamento della lingua

---

successiva L. Cost. 1/1963 (Statuto speciale della Regione A. FVG) non si parla di *Provincia di Trieste*, ma di *Territorio di Trieste* o, nella L. Cost. 1/1963, dei 6 Comuni del territorio triestino: da una interrogazione parlamentare del 2014 e dalla risposta del Ministero competente risulterebbe che, dopo la fine della seconda guerra mondiale, la *Provincia di Trieste* sia stata *sostanzialmente* istituita (quindi *non formalmente*?) con il decreto, n. 81, dd. 24.3.1956, del Commissario generale del Governo italiano, nell'ambito delle norme per le elezioni dei consigli provinciali.

[21] I. CICCONE, Z. GRUDEN, *Verifica dello stato di attuazione dei provvedimenti a favore del resiano e delle varianti linguistiche delle Valli del Natisone, del Torre e della Val Canale*, in A. JANEŽIČ, D. JAGODIC, *op. cit.*, pp. 55-68.

e della cultura slovena nelle scuole primarie statali di lingua italiana, assolutamente insufficienti a raggiungere un qualsiasi grado di tutela[22].

Si pone anche il problema, che riguarda indirettamente la comunità slovena, ma che riguarda però tutta la società regionale, della possibilità di richiesta da parte dei genitori dell'insegnamento della lingua slovena nelle scuole di lingua italiana, come seconda lingua comunitaria, soprattutto nella realtà triestina e goriziana. Una scelta che permetta agli studenti di lingua italiana di conoscere una lingua autoctona del territorio e parlata come lingua principale da loro coetanei, nella realtà di un plurilinguismo territoriale, come sancito dalla L. 482/1999. In tal senso nell'aprile del 2018 è stata emanata una nota del MIUR che, richiamandosi all'art. 2, c.1, della Legge 53/2003, annuncia che la lingua slovena ha ricevuto *il riconoscimento ordinamentale dell'insegnamento quale seconda lingua comunitaria nella scuola secondaria di primo grado.* Come sottolinea il dirigente dell'Ufficio scolastico regionale, la decisione ha permesso una *normalizzazione di una situazione* rispetto ad una realtà triestina in cui alcuni istituti avevano già iniziato una sperimentazione basandosi su specifiche richieste del territorio.

Alcune reazioni negative a questa decisione non si sono fatte attendere, a dimostrazione di come su questa tematica ancora non si sia pervenuti ad un atteggiamento di completo reciproco rispetto tra le comunità residenti in territori individuati da specifiche leggi statali e regionali[23].

---

[22] Come è stato sottolineato dal dirigente scolastico dell'Istituto onnicomprensivo di Tarvisio: *L'insegnamento fatto per due ore alla settimana è un qualcosa che serve solamente per far sopravvivere il senso della lingua, non ha un vero impatto sulle capacità, sulle competenze dei bambini... Ma perché sia veramente fruttifero un qualunque tipo di intervento deve avere un numero di ore dignitoso e bisogna studiare poi l'inserimento di queste ore in un percorso curriculare in modo tale da fare una compensazione fra le diverse lingue e i diversi codici.* I. CICCONE, Z. GRUDEN, *op. cit.*, p. 61. Va ricordato che il territorio della Val Canale (nel quale rientra Tarvisio) aveva, nell'Impero Austro – Ungarico e fino alla prima guerra mondiale, la presenza di scuole sia di lingua tedesca che slovena.

[23] Il 18 aprile scorso sulla stampa cittadina triestina (Il Piccolo, 18.4.2018, pp 16 e 17) compare la notizia che, a seguito del riconoscimento del MIUR della lingua slovena quale seconda lingua comunitaria per la scuola secondaria di primo grado, gli studenti potranno chiedere nelle scuole italiane l'insegnamento dello sloveno, come già succede

6. *La rappresentanza politica*

Un problema che diventa sempre più attuale riguarda la rappresentanza politica della comunità slovena e il diritto ad essere rappresentati in organismi decisori della vita e dell'attività della minoranza in merito alla rappresentanza è stata predisposta una specifica relazione tecnico scientifica nella Seconda conferenza regionale[24]. Quando si parla di rappresentanza non si considera solamente la rappresentanza in organi elettivi strettamente connessi al sistema elettorale, ma anche di rappresentanza nelle PP.AA. o nella magistratura o nelle forze dell'ordine e va anche considerata l'istituzione di organi consultivi che garantiscano una effettiva partecipazione delle minoranze alla vita pubblica.

Evidenziando solo alcuni degli aspetti di questa tematica va detto innanzitutto che al legislatore italiano è ben presente che esiste un problema di rappresentanza politica della comunità slovena se nella L. 38/2001 viene inserito l'art. 26, nel quale però si formula un semplice auspicio: quello di *favorire l'accesso* alla rappresentanza di candidati appartenenti alla minoranza slovena, che rimane quindi una formulazione di principio, rimandando alla competenza di Senato e

---

per la lingua inglese, per quella tedesca o per quella francese. Immediatamente iniziano i distinguo: se esponenti dell'opposizione comunale di centro sinistra, ma anche qualcuno della maggioranza di centro destra, plaudono a una scelta di civiltà e di convivenza, la rappresentante della Giunta comunale di centro destra, assessore all'istruzione, considera *che si possa studiare lo sloveno anche in altre situazioni extracurriculari* e ritiene che ci siano lingue *che creano maggiori possibilità lavorative per i giovani: penso al russo, oltre che l'inglese e lo spagnolo*. Ma anche la giornalista del quotidiano cittadino non sembra avere le idee chiare su cosa significa *lingua slovena* se apre l'articolo affermando che con la decisione del MIUR: *a breve gli studenti potranno chiedere di studiare come seconda lingua comunitaria anche quella parlata nella vicina Repubblica.* Ci si chiede come mai la suddetta giornalista non sia a conoscenza che tale lingua è parlata a Trieste dalla comunità slovena, e va anche nuovamente ricordato che a Trieste le scuole con lingua d'insegnamento veicolare sloveno sono state reintrodotte formalmente nel 1945 dal G.M.A.

[24] S. BREZIGAR, Z. VIDAU, *La minoranza slovena: rappresentanza e rappresentatività*, in A. JANEŽIČ, D. JAGODIC, *op. cit.*, pp. 97-117.

Camera per la formulazione di norme[25]. Finora questo articolo è stato attuato nel tempo con la individuazione e delimitazione di collegi elettorali che potessero favorire la minoranza in quei territori nei quali è percentualmente più presente. Ma, poiché stiamo parlando appunto di una comunità slovena che è minoranza sul territorio, a differenza per esempio della comunità tedesca in Alto Adige/Süd Tirol, è evidente come questo *favorire l'accesso* non possa essere sufficiente a garantire una rappresentanza parlamentare, per cui nel tempo si può passare da una elezione *probabile* ed arrivare ad una elezione *possibile,* che quindi può diventare sempre più aleatoria e ben lontana dal principio di tutela.

Nella situazione speculare, che è quella rappresentata dalla comunità italiana in Slovenia, minoranza anch'essa derivante da eventi bellici, e anch'essa, come la comunità slovena in Italia, tutelata dagli stessi trattati ed atti (Trattato di Pace, Memorandum di Londra e Trattato di Osimo) si sono cercate e trovate soluzioni diverse: infatti per gli italiani in Slovenia è previsto il seggio garantito in parlamento, così come per la corrispettiva minoranza ungherese.

Ma per entrare anche in altre situazioni concernenti la comunità slovena, vorremmo evidenziare un peggioramento verificatosi nei livelli di rappresentanza politica nell'ambito delle amministrazioni del Friuli Venezia Giulia, verificatasi proprio nella XI legislatura regionale (2013/2018) con il riordino del sistema delle autonomie locali che ha portato alla soppressione delle quattro province (Trieste, Udine, Gorizia e Pordenone)[26] e anche delle Comunità montane, quando si sono riallocate le funzioni amministrative. Sono state istituite 18 Unioni Territoriali Intercomunali (U.T.I.), che non hanno dei rappresentanti

---

[25] Art. 26, L. 38/2001: *(Disposizioni in materia elettorale). 1. Le leggi elettorali per l'elezione del Senato e della Camera dei deputati dettano norme per favorire l'accesso alla rappresentanza di candidati appartenenti alla minoranza slovena.* Se questa è la formulazione dell'articolo di legge, di fatto questo auspicio è stato lasciato alla disponibilità delle forze politiche a inserire appartenenti alla comunità linguistica nelle proprie liste di candidati: certo non tutte sono disponibili a farlo e gli esiti, trattandosi di una minoranza sul territorio, non sono sempre positivi, come si è constatato anche recentemente.

[26] L. r. 9 dicembre 2016, n. 20. *Soppressione delle Province del Friuli Venezia Giulia e modifiche alle leggi regionali 11/1988, 18/2005, 7/2008, 9/2009, 5/2012, 26/2014, 13/2015, 18/2015 e 10/2016.*

specifici, costituendo le U.T.I. delle funzioni comunali aggregate, con la presenza di amministratori comunali già eletti, e che hanno spezzettato il territorio rispetto a una suddivisione amministrativa precedente, quella delle Province, che aveva caratteristiche storiche, derivanti dagli avvenimenti bellici e, come abbiamo visto, rispondeva anche a particolari situazioni linguistiche e culturali delle popolazioni. Questo riordino del sistema delle autonomie locali di ordine generale ha cancellato la rappresentanza degli eletti della comunità slovena nelle Amministrazioni provinciali che sono sempre state, sul territorio regionale, un importante punto di riferimento, a volte il solo, per tutte le diverse comunità linguistiche slovene, friulane e tedesche del Friuli Venezia Giulia, che sono diversamente presenti nei quattro territori. Per la comunità slovena questo riordino ha portato alla perdita di un consistente numero di rappresentanti sloveni nei consigli provinciali, e nelle giunte, di Trieste e di Gorizia, così come sono venuti a mancare i rappresentanti nelle circoscrizioni, anch'esse abolite, riducendo drasticamente i livelli di rappresentanza, che è diventata più limitata e ristretta sul territorio.

7. Note conclusive

Risulta evidente che, a seguito dell'analisi effettuata, permangono molte perplessità su quale sia l'effettivo grado di tutela della comunità slovena del Friuli Venezia Giulia, considerando, come si è sottolineato, le dilazioni temporali, le attuazioni parziali, le non attuazioni e le procedure complesse previste dalla normativa. Da quanto è stato evidenziato si constata che nella prassi quotidiana, e non solo, la tutela reale della comunità slovena differisce spesso ampiamente da quella sancita nella legislazione statale e regionale.

Sarebbe quindi difficile ritenere di intervenire solamente predisponendo strumenti di controllo dell'efficacia, della ricaduta strategica delle leggi, come saltuariamente e non organicamente è stato fatto con alcune delle analisi citate, sia con l'indagine commissionata dal Comitato paritetico istituzionale (n. 14), sia con l'indagine in merito al bilinguismo visivo predisposta con il progetto europeo (n. 13) o,

anche, con l'indagine di *customer satisfaction*, commissionata dall'allora Servizio di statistica della Regione A. FVG[27]. Si tratta di ricerche che hanno confermato le difficoltà di attuazione in merito ai diversi articoli di legge e anche la stessa carenza di conoscenza della legislazione di tutela da parte dei cittadini.

Tutte le criticità del resto sono ampiamente emerse nelle due conferenze regionali, del 2012 e del 2017, sia nelle relazioni tecnico scientifiche che nei momenti di dibattito, nei quali sono intervenuti sia amministratori che esponenti dei maggiori enti e istituti e rappresentanti delle tante associazioni e circoli della minoranza slovena.

Quindi, pur nella assoluta necessità e urgenza di continuare, e di rendere stabile e non saltuario, il monitoraggio dello stato di attuazione della legislazione di tutela e pur auspicando sistematiche analisi dell'efficacia e dell'efficienza della normativa vigente e della sua ricaduta in termini di positività e di apporti effettivi alla tutela della comunità slovena, diventa importante ripartire, dopo la stagione della Convenzione quadro e della Carta europea del Consiglio d'Europa degli anni novanta dello scorso secolo, con iniziative, come quella del *Minority Safe-Pack*, che ci porti ad una nuova stagione, ad una nuova considerazione e ad una nuova visibilità dei milioni di minoranze linguistiche esistenti in Europa.

Tenendo altresì ben presente che, come è emerso anche da questa comunicazione, non si tratta più di parlare solo di tutela per la salvaguardia e la sopravvivenza dello *status quo*, ma di un necessario sviluppo rispetto ad una emarginazione storica, spesso non del tutto superata, e quindi ad un necessario cambiamento di mentalità della società tutta, non potendosi ritenere che i problemi delle minoranze siano solo problemi delle minoranze stesse.

---

[27] E. SUSIČ, A. JANEŽIČ, F. MEDEOT, *RAFVG: prima indagine sulle comunità linguistiche*, Trieste, Slori, Udine, Societât filologiche furlane = Società Filologica Friulana, 2008. Si tratta di una indagine campionaria su 3.000 cittadini della regione con questionari quadrilingui. In questo primo, sondaggio, e finora unico, con queste caratteristiche, vengono intervistate tutte le comunità linguistiche presenti con un'identica metodologia.

NUOVI STRUMENTI DI PROTEZIONE DELLE MINORANZE LINGUISTICHE NELL'UNIONE EUROPEA: LE ASPETTATIVE DELLA COMUNITÀ NAZIONALE ITALIANA IN SLOVENIA E CROAZIA

Maurizio Tremul

1. La Comunità Nazionale Italiana in Croazia e Slovenia: brevi cenni storici

La presenza italiana in Istria, Fiume e Dalmazia, ha contribuito a forgiare in maniera sostanziale, nel corso dei secoli, il suo territorio. Si tratta di una presenza storica testimoniata dai siti e dai reperti archeologici, dalla struttura urbana, dall'architettura, dal ricchissimo patrimonio artistico, culturale, musicale ed etnografico, dalla lingua italiana e dalle sue parlate dialettali istro-venete e istro-romanze.

Gli Italiani in Slovenia vivono lungo la costa e nell'immediato entroterra delle municipalità di Capodistria, Isola, Ancarano e Pirano (Istria slovena), mentre in Croazia sono presenti in Istria (in tutte le località costiere, nel buiese e nell'entroterra del parentino, del pinguentino, del pisinotto e del polese), nel Quarnero (Fiume e le isole di Cherso, Lussino e Veglia), in Dalmazia (Zara, Spalato e Bocche di Cattaro in Montenegro) e in Slavonia (Ploštine, Kutina, Lipik e Pakrac). Insieme costituiscono quella che viene comunemente chiamata la Comunità Nazionale Italiana (o con l'acronimo CNI).

Nel corso del '900 il territorio d'insediamento storico della Comunità Nazionale Italiana (di seguito: CNI) ha conosciuto ben 8 sovranità[1]. Le tragiche vicende storiche che lo hanno caratterizzato, con

[1] (Impero Austro-Ungarico, Regno d'Italia, occupazione del Terzo Reich, Governo Militare Alleato, Amministrazione Militare Jugoslava, Jugoslavia, Repubblica di Slovenia e Repubblica di Croazia).

il fronteggiarsi violento di ideologie totalitarie (fascismo e comunismo) e di nazionalismi contrapposti, hanno ridotto a minoranza la presenza italiana, sia a causa del massiccio esodo della parte più numerosa dei suoi appartenenti, sia a seguito dell'instaurazione di un regime totalitario real-socialista che ha favorito l'assimilazione di coloro che decisero di rimanere.

Dal 1991, con la dissoluzione della Jugoslavia, la CNI è divisa tra Slovenia e Croazia, ambedue facenti parte a pieno titolo dell'Unione Europea. Nonostante questa separazione, la CNI ha sempre mantenuto salda la propria unitarietà nelle due realtà statuali. Si tratta di una Comunità strutturata organicamente con numerose Istituzioni sparse sul territorio, che con le loro attività mantengono viva la cultura, la lingua e l'identità italiana trasmettendole alle nuove generazioni.

2. Il quadro giuridico di tutela della Comunità Nazionale Italiana in Croazia e Slovenia

I diritti fondamentali della CNI sono regolati da specifiche intese con l'Italia che Slovenia e Croazia hanno ereditato dalla Jugoslavia:

1. Lo "*Statuto speciale annesso al Memorandum di Londra*" del 1954;
2. Il "*Trattato di Osimo*" del 1975;
3. il "*Memorandum d'Intesa tra Croazia, Italia e Slovenia sulla tutela della minoranza italiana in Croazia e Slovenia*" del 15 gennaio 1992, siglato dall'Italia e dalla Croazia, mentre la Slovenia, per mano dell'allora Ministro degli Affari Esteri, assicurò che lo avrebbe rispettato ed applicato come se lo avesse firmato;
4. il "*Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Croazia concernente i diritti minoritari*" del 5 novembre 1996.

Il quadro giuridico-costituzionale dei diritti della CNI nei suoi Paesi di residenza è costituito principalmente dalle seguenti normative:

a. nella "*Carta sui diritti dei serbi e delle altre nazionalità della Repubblica di Croazia*";

b. nella "*Delibera del Parlamento della Repubblica di Slovenia*" del 13 dicembre 1990 relativa all'unitarietà della CNI;
c. dalla "*Costituzione della Repubblica di Croazia*";
d. dalla "*Costituzione della Repubblica di Slovenia*";
e. dalla "*Legge Costituzionale sui diritti delle Minoranze Nazionali nella Repubblica di Croazia*";
f. dalla "*Legge sulle Comunità Autogestite della Nazionalità*" in Slovenia;
g. dalla "*Legge sui diritti particolari delle Comunità Nazionali Italiana e Ungherese nel campo dell'istruzione e dell'educazione*" in Slovenia;
h. dalla "*Legge sull'educazione e l'istruzione nella lingua e nella scrittura delle minoranze nazionali*" in Croazia;
i. dalla "*Legge sull'uso della lingua orale e scritta delle minoranze nazionali*" in Croazia;
j. dal "*Programma Operativo per le Minoranze Nazionali per il periodo 2017-2020*" della Repubblica di Croazia;
k. dal "*Piano di interventi del Governo della Repubblica di Slovenia sull'attuazione delle normative in materia di tutela del bilinguismo per il periodo 2015-2018*".

In conformità al "*Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Croazia concernente i diritti minoritari*" del 5 novembre 1996, ratificato dal Sabor croato e dal Parlamento italiano, l'Unione Italiana è riconosciuta quale organizzazione rappresentativa della CNI.

Dal punto di vista degli strumenti internazionali di tutela dei diritti minoritari si fa riferimento ai seguenti documenti:

- "*Documento della riunione di Copenhagen della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE*", del 29 giugno 1990;
- "*Rapporto della riunione della CSCE di esperti sulle minoranze nazionali*" del 19 luglio 1991;
- "*Carta europea delle lingue Regionali o minoritarie*", del Consiglio d'Europa, del 5 novembre 1992;
- "*Dichiarazione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche*" dell'ONU, del 18 dicembre 1992;

- "*CEI Instrument for the protection of the minority rights*", del 19 novembre 1994.
- "*Convenzione-Quadro per la protezione delle minoranze nazionali*", del Consiglio d'Europa, del 1 febbraio 1995;
- "*Convenzione quadro sul valore dell'eredità culturale per la società*", del Consiglio d'Europa, 27 ottobre 2005.

3. L'Unione Italiana

La CNI si riconosce nell'Unione Italiana (di seguito: UI) che è l'organizzazione unitaria, autonoma, democratica e pluralistica degli Italiani delle Repubbliche di Croazia e Slovenia, di cui esprime l'articolazione complessiva dei bisogni politici, economici, culturali e sociali. Finalità principali dell'UI la salvaguardia e lo sviluppo dell'identità nazionale, culturale e linguistica degli appartenenti alla CNI, l'affermazione dei diritti specifici, il mantenimento dell'integrità e dell'indivisibilità, l'affermazione della soggettività nonché il conseguimento dell'uniformità di trattamento giuridico e costituzionale della CNI al più alto livello. L'UI è legalmente registrata, quale associazione di cittadini, nella Repubblica di Croazia (con sede a Fiume) e nella Repubblica di Slovenia (con sede a Capodistria).

L'Unione Italiana è legalmente registrata, quale associazione di cittadini, nella Repubblica di Croazia (con sede a Fiume) e nella Repubblica di Slovenia (con sede a Capodistria).

Possono essere soci effettivi dell'Unione Italiana i cittadini sloveni o croati e stranieri

I soci effettivi maggiorenni dell'UI sono 37.444, di cui 3.099 in Slovenia e 34.345 in Croazia.

L'UI si articola nelle Comunità degli Italiani strutturate come organismi politici, sociali, culturali ed economici della CNI operanti nelle singole località. Anche le Comunità degli Italiani sono associazioni di cittadini, legalmente registrate in Croazia, rispettivamente in Slovenia. Esse esercitano, a livello territoriale, il medesimo ruolo e funzione dell'UI. Le Comunità degli Italiani si associano liberamente all'Unione Italiana.

L'UI opera principalmente nel campo dell'attività culturale, scolastica, educativo-istruttiva, formativa, editoriale, informativa, sportiva, teatrale, sociale, giuridica (per il rispetto e l'affermazione dei diritti della CNI), socio-economica, scientifica, della ricerca, ecc., ma anche nel campo politico. Pertanto annualmente l'UI organizza innumerevoli manifestazioni e attività, tra le quali si segnalano: il Concorso internazionale d'arte e di cultura «*Istria Nobilissima*»; l'Ex Tempore internazionale di pittura di Grisignana; le Rassegne artistico-culturali; i Seminari di studio e di formazione; i Concorsi e le gare nel campo scolastico e sportivo; i Giochi sportivi delle Minoranze; le Mostre; i Convegni; i Simposi; il Festival canoro per l'infanzia, ecc.

L'Unione Italiana fin dalla metà degli anni Sessanta collabora con l'Università Popolare di Trieste, Ente morale delegato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per l'attuazione del sostegno alla CNI da parte dello Stato italiano.

4. La Comunità Nazionale Italiana in Croazia e Slovenia oggi

Sono 51 le Comunità degli Italiani costitute dagli appartenenti alla CNI: 7 in Slovenia e 44 in Croazia. La grande maggioranza delle Comunità degli Italiani, 40, si trovano in Istria, 4 Comunità si trovano nelle regione liburnica (Fiume, Cherso, Lussinpiccolo e Veglia), 3 in Slavonia (Lipik, Ploštine e Kutina), 2 in Dalmazia (Spalato e Zara) e 1 a Zagabria.

Nelle Scuole Materne, Elementari (dell'obbligo: ottennali in Croazia e novennali in Slovenia) e Medie Superiori con lingua d'insegnamento italiana in Croazia e Slovenia sono iscritti, nell'Anno Scolastico 2017/2018, 4.804 allievi (3.598 in Croazia e 1.206 in Slovenia). Si tratta di Istituzioni scolastiche facenti parte del sistema pubblico croato, rispettivamente sloveno.

Le principali Istituzioni della CNI sono:

1. Le Comunità degli Italiani.
2. Il Centro di Ricerche Storiche, con sede a Rovigno.
3. La Casa editrice EDIT, con sede a Fiume.
4. Il Dramma Italiano, con sede a Fiume.

5. I Programmi Italiani di Radio e TV, con sede a Capodistria, che opera nell'ambito della RTV pubblica slovena.
6. I Programmi Italiani di Radio Fiume e di Radio Pola operano nell'ambito della RTV pubblica croata.
7. La Facoltà di Scienze della Formazione dell'Università "*Juraj Dobrila*" di Pola.
8. La Sezione di Studi Italiani, Dipartimento di Studi Interdisciplinari, Italiani e Culturali, dell'Università degli Studi "Juraj Dobrila" di Pola.
9. Il Dipartimento di Italianistica della Facoltà di Studi Umanistici dell'Università del Litorale di Capodistria.
10. Il Dipartimento di italianistica della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli Studi di Fiume.
11. La società di ricerca "*Pietas Iulia*", con sede a Pola.
12. Il Centro Studi di Musica Classica dell'Unione Italiana "*Luigi Dallapiccola*", con sedi a Verteneglio, Pola e Fiume.
13. Il Centro Italiano di Promozione, Cultura, Formazione e Sviluppo "*Carlo Combi*", con sede a Capodistria.
14. La Società di Studi Storici e Geografici di Pirano.
15. L'Associazione Imprenditoriale della Nazionalità Italiana della Croazia, A.I.N.I., con sede a Cittanova e l'analoga Associazione per la Slovenia, "*Futura*".
16. Le Comunità Autogestite della Nazionalità Italiana (Slovenia).
17. I Consigli e i Rappresentanti della Comunità Nazionale Italiana (Croazia).

Nelle Municipalità, ossia nei territori riconosciuti come nazionalmente misti o in cui è riconosciuta la presenza autoctona della CNI, vige il bilinguismo che dovrebbe essere applicato in tutte le sfere della vita sociale, politica, culturale ed economica: 4 in Slovenia (Capodistria, Isola, Pirano e Ancarano) e 22 in Croazia (Valle, Verteneglio, Fontana, Castellier-Santa Domenica, Orsera, Fasana, Grisignana, Lisignano, Montona, Portole, Torre-Abrega, Visignano, Buie, Pola, Dignano, Rovigno, Umago, Cittanova, Parenzo e Visinada, nella Regione Istriana e Cherso e Fiume nella Regione Litoraneo-Montana).

Fondamentale è il rispetto dei diritti linguistici e quindi la necessità di attuare compiutamente i diritti minoritari in campo linguistico riconosciuti alla CNI in Croazia e Slovenia, con l'applicazione coerente e integrale del bilinguismo, ai sensi delle disposizioni costituzionali e legislative vigenti in materia nei due Paesi.

L'UI svolge un'importante e intensa attività politica a livello nazionale, regionale e locale per l'introduzione, l'estensione, l'affermazione e la coerente applicazione del bilinguismo, ossia del riconoscimento dell'italiano quale lingua ufficiale paritetica, accanto allo sloveno/croato, sul territorio d'insediamento storico della CNI. Tali diritti si devono realizzare a livello di autonomie e amministrazioni locali come pure a livello di autonomie e amministrazioni regionali (statali a livello locale), ovvero nei Tribunali e nelle altre Istituzioni statali e regionali che operano a livello locale.

Per quanto riguarda l'aspetto politico, alla CNI è assicurata la rappresentanza negli organismi legislativi a livello nazionale (parlamentari) e locale (regionale municipale), sia in Slovenia, sia in Croazia.

Al fine di promuovere e tutelare la posizione della CNI nella società, di realizzare i diritti particolari sanciti dalla Costituzione, di attuare i propri bisogni e interessi e per partecipare in maniera organizzata alla vita pubblica e alla gestione degli affari locali gli appartenenti alla CNI costituiscono le Comunità Autogestite della Nazionalità, in Slovenia e i Consigli della CNI, in Croazia.

Nel settore dei programmi europei di cooperazione transfrontaliera (Phare CBC Slovenia-Italia, Interreg IIIA Italia-Slovenia 2000–2006, Interreg Adriatico e Interreg IIIA Slovenia – Ungheria – Croazia 2004-2006), poi IPA Adriatico 2007-2013 e Programma per la Cooperazione Transfrontaliera Italia-Slovenia 2007-2013, l'UI ha realizzato con successo, sostanzialmente in collaborazione con la CNS, direttamente quale soggetto beneficiario, ovvero quale partner attivo, oltre 40 progetti, nei campi culturale, della formazione e nel settore economico. A tale scopo ha costituito a Capodistria l'Ufficio "*Europa*" dell'Unione Italiana. Anche sui Bandi strategico e standard del Programma per la Cooperazione Transfrontaliera Italia-Slovenia 2007-2013 ha partecipato a numerosi progetti tesi a valorizzare la presenza culturale

e linguistica italiana in Slovenia, tra cui "*LINGUA/JEZIK*" che ha organizzato gratuitamente, tra l'altro, numerosi corsi di lingua italiana per i dipendenti degli Enti pubblici dell'area transfrontaliera.

La CNI difende e promuove i valori della convivenza, della pace, della tolleranza, del dialogo interculturale e dell'integrazione, della libertà e della democrazia, dei diritti umani, sociali e minoritari.

La CNI è una risorsa per la Croazia, la Slovenia e per l'Italia, per il consolidamento e lo sviluppo di proficue relazioni interstatali e interregionali. In effetti, rappresenta il tessuto connettivo di uno spazio già veneto, lungo l'asse della Venezia Giulia, dell'Istria, del Quarnero e della Dalmazia, in cui è radicata la presenza dell'identità, della lingua e della cultura italiana.

Le Minoranze sono una ricchezza e un'opportunità. La CNI è certamente, uno dei più adeguati vettori sui quali far svolgere la cooperazione interregionale e transfrontaliera, è un fondamentale fattore profondamente motivato a sviluppare e approfondire la proficua collaborazione tra gli Stati contermini: Croazia, Slovenia e Italia.

5. La Comunità Nazionale Italiana in Croazia e Slovenia: le prospettive di nuovi strumenti di tutela e di promozione

In estrema sintesi, i diritti riconosciuti dall'ordinamento giuridico-costituzionale della **Repubblica di Slovenia** alle Comunità Nazionali sono:

1. il diritto all'educazione, all'istruzione e alla formazione in lingua italiana;
2. il diritto ad utilizzare pubblicamente la lingua italiana e al bilinguismo visivo sul territorio d'insediamento storico dove vive la Comunità Nazionale Italiana in Slovenia;
3. il diritto di usare liberamente i propri simboli nazionali nei territori riconosciuti nazionalmente misti;
4. il diritto di istituire organizzazioni, sviluppare attività nel campo economico, della ricerca, dell'informazione e dell'editoria;

5. il diritto di stabilire rapporti con la Nazione Madre (l'Italia per la CNI);
6. il diritto di costituire sul proprio territorio di insediamento storico Comunità Autogestite che possono svolgere determinate mansioni di competenza statale;
7. il diritto di avere propri rappresentanti politici a livello locale (Consigli comunali) e nazionale (alla Camera di Stato).
8. Questi diritti sono garantiti indipendentemente dal numero degli appartenenti alla Comunità Nazionale.

In estrema sintesi, i diritti riconosciuti dall'ordinamento giuridico-costituzionale della **Repubblica di Croazia** alle Minoranze Nazionali sono:

a. il diritto all'identità, all'educazione e all'istruzione nella propria lingua;
b. il diritto all'uso della propria lingua parlata e scritta, nel settore privato, pubblico e ufficiale;
c. il diritto all'uso di tutti i propri segni e simboli nazionali;
d. il diritto alla propria autonomia culturale, che viene realizzata attraverso il mantenimento, lo sviluppo e l'espressione della propria cultura, come la conservazione e la tutela dei propri beni culturali e delle proprie tradizioni;
e. il diritto all'autoorganizzazione e all'associazione per la realizzazione di interessi comuni;
f. il diritto allo sviluppo di mezzi di informazione e dell'editoria nella propria lingua;
g. il diritto al libero contatto con lo Stato di provenienza (l'Italia per la CNI);
h. il diritto alla partecipazione degli appartenenti alle minoranze nazionali alla vita pubblica e alla gestione degli affari locali per mezzo dei consigli e dei rappresentanti delle minoranze nazionali;
i. il diritto ad essere rappresentati negli organi rappresentativi a livello statale (al Sabor) e locale così come negli organi amministrativi e giudiziari.

Le aspettative della CNI nel campo dell'implementazione dei suoi diritti a seguito dell'iniziativa denominata "Minority SafePack" promossa dal FUEN (Unione Federale dei Gruppi Etnici), sono:

1. **Monitoraggio dell'UE sull'attuazione dei diritti delle Minoranze Nazionali nei Paesi membri.** La Commissione e il Parlamento europeo dovrebbero vigilare sull'attuazione dei diritti minoritari riconosciuti dai Paesi membri dell'UE alle proprie Minoranze Nazionali, adottando, ove necessario strumenti e sistemi sanzionatori in caso di gravi ed evidenti violazioni della normativa interna di ogni singolo Paese o comunque non conformi agli standard previsti dall'UE in materia di tutela e di promozione delle Minoranze linguistiche o Nazionali.
2. **Strumenti di tutela internazionale delle Minoranze**. Essendo sia la Slovenia, sia la Croazia a pieno titolo membri dell'Unione Europea, per assicurare l'unitarietà della CNI, è opportuno che la Slovenia sottoscriva il "*Memorandum d'Intesa tra Croazia, Italia e Slovenia sulla tutela della minoranza italiana in Croazia e Slovenia*" del 15 gennaio 1992, rimasto sempre aperto alla sua firma. Conseguentemente all'adesione della Slovenia al *Memorandum* del 15 gennaio 1992, andrebbe predisposta la specifica Intesa tra la Slovenia e la Croazia, sull'unitarietà e l'uniformità di trattamento della CNI (di cui esiste già una bozza preparata dal Ministero degli Esteri sloveno nell'autunno del 1992).
3. **Attuazione degli Accordi di tutela internazionale delle Minoranze**. Va data compiuta attuazione al Trattato italo-croato del 1996 sulla protezione delle Minoranze, soprattutto nella parte relativa all'estensione del livello di protezione accordato alla CNI, previsto dall'ex Zona B, a tutto il territorio d'insediamento storico della stessa CNI. Nello specifico i diritti previsti vanno quindi estesi non solo nel resto dell'Istria e del Quarnero (Fiume, Cherso, Lussinpiccolo e Veglia), ma anche in Dalmazia (Zara e Spalato). Tutelare e promuovere l'identità storica, culturale, etnica e linguistica del territorio d'insediamento della CNI. Preservare i diritti acquisiti della CNI contestati e misconosciuti all'atto delle regolamentazione dei diritti delle "nuove" minoranze in Croazia,

soprattutto nell'ambito della normativa scolastica. Predisposizione di un Accordo bilaterale sulla tutela delle tombe e delle testimonianze cimiteriali italiane in Croazia

4. **Le Minoranze Nazionali sono parte costitutiva degli Stati domiciliari**. Nello specifico: è necessario affermare il riconoscimento che le Comunità o Minoranze Nazionali autoctone sono parte costitutiva e fondante della Slovenia, rispettivamente della Croazia.

5. **Autonomia delle Minoranze Nazionali**. Per il mantenimento e il rafforzamento della sua presenza, e quindi della lingua, della cultura e dell'identità italiana dell'Istria e del Quarnero, è indispensabile assicurare alla CNI la soggettività istituzionale, la sua autonomia e il suo libero, democratico e legittimo auto-organizzarsi nell'Unione Italiana, quale organizzazione rappresentativa unitaria degli Italiani della Croazia e della Slovenia affinché sia credibile e autorevole, interlocutore serio e affidabile, presso le realtà statali, regionali e locali di cui è parte integrante.

6. **Diritti acquisiti**. Nella ridefinizione dell'ordinamento giuridico della Slovenia e della Croazia è sempre presente il rischio della diminuzione dei diritti acquisiti da parte della CNI. Risulta fondamentale, quindi, l'attenzione e la cura costanti che l'Italia e l'UE debbono prestare affinché si realizzi l'impegno della Croazia, ovvero della Slovenia, al rispetto dei diritti acquisiti, al loro rafforzamento e, quindi, alla necessità di porre la CNI nella situazione di potere effettivamente esercitare i diritti minoritari che le sono, ovvero che le dovrebbero legittimamente essere, riconosciuti.

7. **Collaborazione organica Stato-Minoranze Nazionali**. Costituzione di un apposito organismo o Tavolo paritetico (uno in Slovenia e uno in Croazia) composto da rappresentanti del Governo e della CNI preposto a monitorare l'attuazione dei diritti della Comunità Italiana, dotato di prerogative propositive e di concreti strumenti attuativi in favore dell'applicazione dei diritti riconosciuti alla CNI. Dare attuazione al "*Programma Operativo per le Minoranze Nazionali per il*

periodo 2017-2020" approvato dal Governo della Repubblica di Croazia il 24 agosto 2017, che prevede una serie di misure, atti, azioni e interventi concreti da adottare in tema di miglioramento dei diritti e della tutela delle Minoranze Nazionali, nonché di interventi per l'applicazione dei diritti attualmente previsti dall'ordinamento giuridico-costituzionale croato. Il Governo sloveno ha adottato, nel 2015, il "*Piano di interventi del Governo della Repubblica di Slovenia sull'attuazione delle normative in materia di tutela del bilinguismo per il periodo 2015-2018*". L'attuazione del Piano procede troppo lentamente, per cui il Governo è stato varie volte sollecitato a darne piena e rapida attuazione.

8. **Leggi e normative organiche di tutela e di promozione delle Comunità o Minoranze Nazionali**. Approvare un'organica legge di attuazione dei diritti riconosciuti alla CNI, ed ai suoi appartenenti, dagli articoli 64 e 11 della Costituzione della Repubblica di Slovenia, rispettivamente dall'articolo 15 della Costituzione della Repubblica di Croazia e dalla "*Legge Costituzionale sui diritti delle Minoranze Nazionali nella Repubblica di Croazia*", che regoli realmente ed efficacemente il principio della *discriminazione positiva*. Sarebbe auspicabile e necessaria una normativa specifica per quanto attiene i diritti della sola CNI, una in Croazia e una in Slovenia. A seguito della Sentenza della Corte Costituzionale della Repubblica di Croazia, del 29 luglio 2011, con la quale si abroga il diritto al voto aggiuntivo per le minoranze nazionali, si richiede l'approvazione, da parte del Sabor croato di una Legge particolare che assicuri inequivocabilmente agli appartenenti alle minoranze nazionali in Croazia il diritto al voto aggiuntivo/doppio voto.

9. **Diritti linguistici**. Attuare coerentemente i diritti linguistici riconosciuti alla CNI, con l'applicazione integrale del bilinguismo, ai sensi delle disposizioni costituzionali e legislative vigenti in materia. Essendo l'attuazione del bilinguismo un preciso obbligo dello Stato vanno all'uopo assicurate le necessarie risorse finanziarie per le autonomie locali e per gli Enti, le Istituzioni e le Imprese statali e parastatali, o comunque concessionarie di un

servizio pubblico, che vanno altresì destinate anche alla formazione e all'aggiornamento linguistico dell'italiano per i dipendenti a contatto con le Parti. Detta applicazione non può essere interpretata in maniera riduttiva o restrittiva. Pertanto va assicurata l'effettiva applicazione del bilinguismo sul territorio nazionalmente misto individuando le strutture responsabili che ne sovrintendano l'attuazione. **In Croazia** è estremamente carente l'attuazione dei diritti linguistici per quanto attiene le autorità amministrative statali a livello locale e regionale, in quella dell'autogoverno locale e regionale (bilinguismo visivo e tutela del territorio) e da parte delle municipalizzate e dei soggetti che svolgono servizi di pubblica utilità. La situazione è migliore, anche se ancora insoddisfacente, a livello di autonomie locali e regionali in cui l'italiano è lingua ufficiale e paritetica. Nel campo giudiziario va assicurato il diritto di utilizzare, senza costi aggiuntivi per le persone (spese di traduzione e interpretariato), la lingua italiana nei procedimenti giudiziari nei Tribunali delle autonomie locali/regionali. Assicurare il diritto a presentare domande orali o scritte e a ricevere le relative risposte in italiano; disporre di moduli e testi amministrativi bilingui (croato/italiano) nelle amministrazioni comunali, cittadine e regionali; operazionalizzare il concetto di autoctonia riconosciuto alla CNI nei rapporti con l'amministrazione statale, ad esempio tramite l'apertura di sportelli bilingui presso gli uffici dell'Amministrazione locale e/o regionale su modello di quelli aperti presso le Questure di Fiume e Pola. Nel sistema sanitario (ospedale, pronto soccorso, laboratori medici specializzati, poliambulatorio, centri di assistenza per gli anziani o i diversamente abili, ecc.) il bilinguismo è assente. **In Slovenia** il diritto al bilinguismo e alla pariteticità della lingua italiana, particolarmente nei territori nazionalmente misti delle municipalità di Ancarano, Capodistria, Isola e Pirano, conosce una costante erosione nella sua attuazione. Detta applicazione non può essere interpretata in maniera riduttiva o restrittiva. I diritti linguistici riconosciuti all'uso ufficiale dell'italiano sono rigidamente circoscritti al *territorio nazionalmente misto*, che

deriva ancora dallo Statuto Speciale annesso al Memorandum di Londra del 1954. Il territorio nazionalmente misto dei Comuni di Capodistria, Isola e Pirano (il Comune di Ancarano è interamente bilingue) dove vige, in linea teorica, il bilinguismo integrale, è rappresentato da una strettissima fascia che si estende per pochi chilometri dalla linea della costa verso l'interno, al di fuori della quale i diritti linguistici cessano. Va pertanto esteso il territorio nazionalmente misto delle Municipalità di Capodistria, Isola e Pirano alle effettive aree d'insediamento degli appartenenti alla CNI. Nei succitati Comuni ben oltre il 10% degli appartenenti alla CNI risiede al di fuori dei territori nazionalmente misti. Andrebbe pertanto recepita la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, accolta dal Comitato nella sua 887° Sessione, in 9 giugno 2004, sull'attuazione, da parte della Slovenia, della "*Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*"[2].

10. **Finanziamenti statali alle Comunità o Minoranze Nazionali**. Introduzione di una specifica voce nel Bilancio statale della Croazia, rispettivamente della Slovenia, che determini le opportune e adeguate modalità di erogazione e di finanziamento in favore delle attività più ampiamente culturali della CNI in Slovenia, rispettivamente in Croazia, e delle Istituzioni unitarie che hanno sede in Croazia (Casa editrice EDIT di Fiume, Centro di Ricerche Storiche di Rovigno e Dramma Italiano di Fiume), rispettivamente in Slovenia (Programmi Italiani di RTV Capodistria) e che contribuiscono a realizzare i diritti costituzionali riconosciuti alla CNI in Slovenia, rispettivamente in Croazia, nonché delle organizzazioni rappresentative (Comunità

[2] "*5. establish a strategy to strengthen the use of the Italian language in the context of public administration and public services in the areas currently defined as "ethnically mixed", and progressively extend the scope of the protection currently provided for the Italian language in the "ethnically mixed areas" to the other areas of the three municipalities concerned, to be identified in co-operation with the speakers, where there is a stable presence of Italian speakers*", Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, 887.esima Sessione, 9 giugno 2004.

degli Italiani e Unione Italiana; CAN in Slovenia e Consigli delle Minoranze in Croazia).

11. **Istituzioni unitarie delle Minoranze negli Stati contermini.** Impegno della Croazia e della Slovenia al sostegno alle Istituzioni unitarie della CNI (Casa editrice EDIT di Fiume, Centro di Ricerche Storiche di Rovigno, Dramma Italiano di Fiume, Programmi Italiani di RTV Capodistria, Programmi Italiani di Radio Fiume e di Radio Pola, Agenzia d'Informazione Adriatica (AIA) di Capodistria, Centro Italiano di Promozione, Cultura, Formazione e Sviluppo "Carlo Combi" di Capodistria, Dipartimenti di Italianistica delle Università degli Studi di Capodistria, Pola e Fiume, nonché l'Unione Italiana di Fiume e Capodistria), adeguatamente alle reali esigenze di esistenza e sviluppo.

12. **Scuola, educazione, formazione**. Introduzione negli Accordi bilaterali di adeguate disposizioni che vincolino gli Stati domiciliari a garantire, nella legislazione interna, uno status giuridico particolare alle Scuole italiane, tramite la promulgazione di una legge specifica e inserimento di un elenco di Asili, di Scuole Elementari, Medie e Medie Superiori italiane operanti sul territorio, corrispondente alla rete scolastica attuale, che gli Stati domiciliari s'impegnano a mantenere. Riconoscimento di particolari criteri di finanziamento alle Scuole della CNI, non basato strettamente sul criterio numerico. Applicazione del bilinguismo nelle Scuole nel campo dei materiali didattico-pedagogici, amministrativi, informativi e della comunicazione istituzionale. Sostenere la formazione e l'aggiornamento dei docenti delle Scuole della CNI presso Enti specialistici in Italia con l'intento di elevare le competenze culturali, didattiche e pedagogiche dei docenti e di perfezionarne le competenze linguistiche per un'elevata qualità dell'insegnamento di tutte le materie in un ottimo italiano, considerando la funzione identitaria della Scuola minoritaria. Coerente rispetto e piena applicazione della "*Legge sull'educazione e l'istruzione nella lingua e nella scrittura delle minoranza nazionali*" vigente in **Croazia**. Le priorità sono: il riconoscimento dell'italiano per l'iscrizione alle

Scuole Medie Superiori Italiane e alla maturità di Stato agli effetti dell'iscrizione alle Università in Croazia; l'applicazione del bilinguismo nelle Scuole nel campo dei materiali didattico-pedagogici, amministrativi, informativi e della comunicazione istituzionale; l'affermazione del ruolo insostituibile della lingua italiana nella nostra verticale scolastica; il mantenimento e il possibile ampliamento delle offerte di studio con l'apertura anche di nuovi indirizzi; il mantenimento dell'attuale rete scolastica indipendentemente dal numero degli iscritti; la tempestiva traduzione e stampa dei manuali di testo; la cura della lingua italiana; lo studio della nostra storia e cultura; il riconoscimento di adeguati standard pedagogici e finanziari; il ripristino dello studio obbligatorio della lingua italiana quale L2 nelle Scuole croate dei territori bilingui; l'estensione della rete scolastica anche dell'obbligo magari attraverso gli altri modelli previsti dalla normativa croata in luoghi in cui il modello A non appare per ora percorribile (Zara, è stata avviata la procedura per l'istituzione del Modello C per la CNI, Albona, ecc.); lo sviluppo della formazione universitaria; i finanziamenti adeguati per il restauro, la costruzione e la manutenzione degli edifici e il rinnovo delle attrezzature; l'equipollenza dei titoli accademici conseguiti in Italia. Inserimento delle istituzioni scolastiche in lingua italiana nei programmi di sviluppo, di aggiornamento e formazione in servizio del MIUR, nei progetti di supporto didattico, ecc. Coerente rispetto e piena applicazione della "*Legge sui diritti particolari delle Comunità Nazionali Italiana e Ungherese nel campo dell'istruzione e dell'educazione*" e successive modificazioni e integrazioni, vigente in **Slovenia**, con particolare accento alla traduzione in italiano dei programmi e piani didattici, delle informative, degli atti ministeriali e della documentazione scolastica, nonché alla formazione e aggiornamento del quadro docente in lingua italiana, per tutte le materie d'insegnamento, presso idonei Istituti in Italia. Assicurare le traduzioni in lingua italiana delle gare del sapere a livello sia regionale, sia nazionale e degli eserciziari che raccolgono le maturità degli ultimi anni. Attuare una politica di studio della lingua italiana nei Comuni

nazionalmente misti della costa istriana slovena per cui l'italiano ritorni ad essere materia d'apprendimento obbligatoria quale L2 (lingua dell'ambiente sociale) e non sia più considerato quale lingua straniera (come avvenuto negli ultimi) il cui apprendimento è divenuto facoltativo con una riduzione del monte ore settimanale tale da non renderla più nemmeno materia di maturità. Introduzione del principio della discriminazione positiva, nell'ambito degli standard e dei normativi di finanziamento delle istituzioni scolastiche, sia per quanto concerne il finanziamento delle sezioni con un numero ridotto di allievi, sia per quanto attiene il personale amministrativo.

13. **Educazione transnazionale**. Riconoscimento alla CNI del diritto ad un proprio specifico sistema di educazione e istruzione unitario e creazione di un autonomo Istituto Pedagogico Interstatale (Provveditorato agli Studi) per le scuole della CNI al fine di garantire programmi didattici e pedagogici uniformi per le Scuole italiane in Slovenia e in Croazia.

14. **Mass Media**. Media elettronici. Mantenere e rafforzare l'ampiezza di trasmissione dei Programmi Italiani della RTV di Capodistria, sviluppando la programmazione e la produzione propria e valorizzando il suo ruolo, anche in funzione della diffusione della lingua e della cultura italiana. Estendere il segnale dei Programmi Italiani della RTV di Capodistria su tutto il territorio d'insediamento storico della CNI anche attraverso la permanenza delle trasmissioni satellitari dei Programmi stessi, l'utilizzo del digitale terrestre anche in Italia e in Croazia e delle trasmissioni in streaming via Internet per i tablet, gli smartphone, i pc e le Smart TV. Definire un Contratto tra la RTV di Slovenia e il Governo della Repubblica di Slovenia e tra la RTV di Slovenia e il Governo della Repubblica di Croazia sulle modalità e sull'entità del co-finanziamento pubblico ai Programmi Italiani di RTV Capodistria. Dare coerente attuazione agli impegni internazionali assunti nel giugno del 2005 in occasione della II Relazione periodica sull'applicazione, da parte della Slovenia,

della "*Carta europea delle lingue Regionali o minoritarie*"[3]. Attuare le raccomandazioni del Comitato di esperti del Consiglio d'Europa sull'applicazione della "*Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*" in Slovenia, del 9 giugno 2004, in relazione alle iniziative che la Slovenia deve intraprendere al fine di assicurare la ricezione dei Programmi Italiani di RTV Capodistria in Italia e in Croazia (Istria e Fiume) e al mantenimento dell'ampiezza dei Programmi medesimi[4]. Il Comitato di esperti del Consiglio d'Europa sottolinea, infine[5], come un'eventuale riduzione dei programmi in lingua Italiana dell'Emittente capodistriana rappresenterebbe una violazione, da parte della Slovenia, degli impegni assunti con la ratifica della

---

[3] Si tratta dei seguenti impegni: il "*mantenimento dell'attuale ampiezza di trasmissione* [NdA: il riferimento è alla realtà del 2005!] *dei Programmi Italiani della RTV di Capodistria nell'ambito della RTV di Slovenia, Centro Regionale di Capodistria, così come del mantenimento della produzione e dei programmi propri*" (pag. 24 del Rapporto governativo), lo "*sviluppo dei programmi in lingua italiana e in lingua slovena per la TV transfrontaliera*" (pag. 25 del Rapporto governativo), la constatazione che i Programmi Italiani di TV Capodistria sono "*rivolti ad informare la Comunità Nazionale Italiana in Slovenia e Croazia*" (pag. 63 del Rapporto governativo), II Relazione periodica sull'applicazione, da parte della Slovenia, della "*Carta europea delle lingue Regionali o minoritarie,* 2005.

[4] "*The Committee of Experts encourages the Slovenian authorities to adopt a policy, in co-operation with Croatia and Italy, aimed at promoting the broadcast of Italian-speaking television and radio channels located in Koper/Capodistria to parts of Italy beyond the areas sharing borders with Slovenia, and to the whole Croation part of Istria and the Croatian city of Rijeka*", Raccomandazioni del Comitato di esperti del Consiglio d'Europa sull'applicazione della "*Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*" in Slovenia, punti 70-73 e 215-216, 9 giugno 2004.

[5] "*As far as the Italian-speaking electronic media are concerned, Slovenia must be complimented for maintaining the radio and television channels in the Italian language which already existed at the time of former Yugoslavia. However, the Committee of Experts was informed of possible developments which might endanger the maintaining of this service (see paras. 70-73 and 215-216 above). In this respect, the Committee of Experts must point out that a reduction of the broadcasting in the Italian language might lead to the non-fulfilment of the undertaking enterer into by Slovenia under Article 11 para. 1.a.i. of the Charter*", Raccomandazioni del Comitato di esperti del Consiglio d'Europa sull'applicazione della "*Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*" in Slovenia, punto 240, capoverso I, 9 giugno 2004.

"*Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*"[6]. Media tradizionali. Si richiede di sostenere la Casa editrice nel raggiungimento dell'obiettivo di un rilancio delle varie testate e della sua attività in genere, sia sotto il profilo della qualità, sia dell'incremento delle tirature e delle vendite. Inoltre va incentivata la produzione editoriale dell'EDIT non solo nel campo scolastico (sia per la parte croata, sia per quella slovena) ma anche nelle pubblicazioni di più ampia diffusione.

15. **Riconoscimento dei titoli di studio nell'ambito dell'UE**. Riconoscimento reciproco dell'equipollenza dei titoli di studio, di ogni ordine e grado, conseguiti nei rispettivi Stati.

16. **Tutela del patrimonio e del retaggio culturale**. Predisposizione di adeguati strumenti e norme legislative ed amministrative tese a preservare, tutelare e promuovere l'identità storica, culturale, etnica e linguistica del territorio d'insediamento della CNI, che tengano conto dell'inviolabilità e del rispetto dei dati onomastici originali, della definizione e della preservazione della toponomastica considerata quale risultante della stratificazione dei fatti storici, culturali, sociali e nazionali del territorio, della peculiarità ed unicità del patrimonio architettonico, monumentale ed artistico in genere che va conservato e tutelato, dell'irrinunciabilità al mantenimento della dimensione plurilinguistica, pluriculturale e plurinazionale dell'ambiente. Tali disposizioni dovranno rivolgere particolare attenzione alla pianificazione urbanistica, economica e demografica del territorio, dell'uso delle risorse e delle potenzialità che esso offre e rappresenta, nonché della pianificazione e programmazione territoriale. Predisposizione di un Accordo bilaterale italo-sloveno, sulla tutela delle tombe, dei monumenti funerari e delle testimonianze cimiteriali italiane in Slovenia che assicurino la loro tutela e cura, nonché il recupero e la conservazione da parte delle autorità locali. Predisposizione di due Accordi bilaterali, Italia/Croazia e Italia/Slovenia, sulla tutela delle tombe, dei

[6] Carta Europea delle lingue regionali o minoritarie, articolo 11, comma 1, lettera a), punto i).

monumenti funerari e delle testimonianze cimiteriali italiane in Slovenia e Croazia che assicurino la loro tutela e cura, nonché il recupero e la conservazione da parte delle autorità locali.

17. **Educazione e formazione al multiculturalismo**. Avere cura di far inserire nei programmi didattico-pedagogici delle Scuole di ogni ordine e grado, degli studi universitari e post-universitari, di elementi di conoscenza della storia, della cultura e della lingua delle Comunità o Minoranze Nazionali autoctone quali soggetti costitutivi della Slovenia, rispettivamente della Croazia. Incentivare l'educazione alla convivenza interetnica, al dialogo interculturale. Sostenere la promozione dei valori del multiculturalismo e del plurilinguismo. Attuare una politica di studio della lingua italiana nelle Scuole di ogni ordine e grado operanti nelle municipalità in cui la CNI è presente quale materia d'apprendimento obbligatoria (L2: lingua dell'ambiente sociale).

18. **Studi e ricerche**. Incoraggiare ricerche storiche e di studi sulla presenza della CNI sul suo territorio d'insediamento storico che analizzino l'apporto che questa ha dato, nei secoli, allo sviluppo culturale e civile dell'area.

19. **Informazione e sensibilizzazione sulle tematiche minoritarie da parte di organismi pubblici e governativi**. Promuovere una corretta, oggettiva ed esaustiva campagna informativa (*pubblicità progresso*) sulla presenza delle Comunità o Minoranze Nazionali autoctone quale soggetti costitutivi e fondanti della Repubblica di Slovenia, rispettivamente di Croazia. Costante sensibilizzazione sulle tematiche della convivenza interetnica, del dialogo interculturale e della promozione dei valori del multiculturalismo e del plurilinguismo.

20. **Informazione e sensibilizzazione sulle tematiche minoritarie da parte delle stesse Minoranze Nazionali**. L'Unione Italiana ha partecipato in qualità di partner al progetto europeo **S.I.M.P.L.E.** (Strenghtening the Identity of Minority People Leads to Equality), finanziato dal Programma di Cooperazione Transfrontaliera IPA Adriatico 2007-2013, al quale hanno partecipato partner da 5 paesi dell'area Adriatica ovvero Italia, Slovena, Croazia, Albania e Montenegro. Il progetto

rappresenta un'iniziativa di cooperazione istituzionale tra gli stati dell'Adriatico, diretta a favorire il rafforzamento delle identità culturali e la valorizzazione delle diversità delle minoranze storiche o di recente insediamento negli Stati adriatici. Sono state realizzate le importanti *Linee guida, Minoranze e media negli Stati dell'Adriatico* - un vademecum per favorire servizi informativi equi e corretti, come parte integrante di una strategia e approccio congiunto da applicarsi nel bacino adriatico per promuovere la cultura dell'uguaglianza e della non discriminazione come valori fondamentali della convivenza, senza alcuna discriminazione basata sull'appartenenza etnica. Le Linee guida sono state tradotte in 6 lingue (inglese, croato, albanese, italiano, montenegrino e sloveno) per consentire la comprensione e l'utilizzo concreto da parte di tutti gli attori degli Stati partecipanti al progetto. L'UI ha altresì organizzato una campagna di sensibilizzazione contro la discriminazione e l'intolleranza con la realizzazione di materiale promozionale (poster, video, CD, borse e depliant), al fine di sensibilizzare la popolazione su questi temi e creare un ambiente non discriminatorio in cui tutti gli individui possono avere le stesse possibilità

21. **Imprenditoria delle Minoranze Nazionali e posti di lavoro nelle lingue minoritarie.** Sostegno giuridico e finanziario, da parte della Croazia, rispettivamente della Slovenia, alla creazione della base economica della CNI. Vanno previsti meccanismi d'inclusione della CNI, quale soggetto collettivo, nel processo di denazionalizzazione e privatizzazione in corso in Croazia e Slovenia, ovvero di incentivi allo sviluppo imprenditoriale per la creazine di posti di lavoro nella lingua minoritaria.

22. **Collaborazione culturale**. Inserimento della CNI negli Accordi di collaborazione culturale, scientifica, scolastica e sportiva dell'Italia e delle sue Regioni con la Slovenia e la Croazia al fine di: rafforzare il ruolo e la soggettività della CNI; definire gli strumenti di finanziamento delle attività culturali della CNI, delle sue organizzazioni e Istituzioni; valorizzarne la produzione autoctona e farla circuitare adeguatamente negli Stati domiciliari e

nella Nazione Madre, favorendo, con opportune forme di collaborazione e scambi culturali, l'inclusione della CNI nel più ampio spazio culturale e sociale italiano.

23. **Programmi di cooperazione transfrontaliera e interregionale**. Provvedere all'inserimento istituzionale e attivo della CNI negli accordi, negli strumenti, nei programmi e progetti per la cooperazione e lo sviluppo adottati dall'Unione Europea, Programmazione 2014-2020, con l'Italia, la Slovenia e la Croazia, con particolare riferimento a quelli attuati attraverso la cooperazione transfrontaliera e interregionale. Organico inserimento delle potenzialità rappresentate dalla CNI e dalla CNS nei progetti e programmi europei con - particolare riferimento a quelli attuati attraverso la cooperazione transfrontaliera e interregionale 2014-2020, ecc., finanziamenti diretti dell'UE, Fondi Strutturali, FSE, ecc. Vanno valorizzate le best practices acquisite con successo dalla CNI e dalla CNS nella realizzazione e conlcusione comune di numerosi progetti comuni sui programmi di cooperazione transfrontalira Italia-Slovenia-Croazia 2000-2006 e 2007-2013. Inserire, con un ruolo attivo, la CNI e le Minoranze linguistiche e nazionali, nell'Euroregione "*Euroregio Senza Confini r.l.*", costituita dalle Regioni Veneto, dal Friuli Venezia Giulia e dalla Carinzia e a cui sarebbe opportuno aderissero le Regioni Istriana e Litoraneo-Montana nonché i comuni istriani della Slovenia.

24. **La collaborazione tra le Minoranze.** Intensificazione dei rapporti di collaborazione con la Comunità Nazionale Slovena (CNS) e la Comunità Nazionale Croata (CNC) in Italia, avviando iniziative di solidarietà, di reciproco sostegno e collaborazione istituzionale, politica, culturale, sportiva ed economica. Le Minoranze in quest'area rappresentano il tessuto connettivo che unisce uno spazio storicamente plurale. La CNI e la CNS, in particolare, rappresentano un'importantissima rete che, se opportunamente valorizzata, può svolgere un significativo ruolo nel grande processo evolutivo che proprio sulla centralità di questa regione poggerà le proprie fondamenta. Le Minoranze sono una ricchezza e un'opportunità, sono un importante fattore di stabilità,

pace e progresso, sono i naturali vettori sui quali far svolgere la cooperazione interregionale e transfrontaliera tra gli Stati contermini. In quest'ottica va valorizzata la funzione del Tavolo di lavoro sulle Minoranze, istituto nell'ambito della Commissione mista tra la Repubblica di Slovenia e la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia per la trattazione delle comuni problematiche di sviluppo, e va ampliata l'area delle sue competenze anche alle Regioni Istriana e Litoraneo-Montana della Croazia.

25. **La collaborazione con la popolazione esodata**. L'UI ha avanzato alcune proposte concrete di collaborazione tra la CNI e gli Esuli giuliano-dalmati costretti ad abbandonare l'Istria, Fiume, il Quarnero e la Dalmazia dopo la II Guerra Mondiale: 1) La costituzione di un GECT tra le Associazioni degli Esuli e l'Unione Italiana; 2) La costituzione di una Fondazione per la salvaguardia e la tutela dei beni e delle testimonianze cimiteriali italiane in Istria, Quarnero e Dalmazia. 3) La costituzione di un'Ente culturale comune preposto a gestire le opere d'arte istriane dei Tiepolo, Carpaccio, Vivarini, Cima da Conegliano, ecc., messe in salvo durante la Seconda Guerra Mondiale dalle autorità italiane. Le opere d'arte, rimanendo di proprietà dello Stato italiano, potrebbero essere affidate in custodia all'Ente costituito dalle due organizzazioni rappresentative degli italiani, di qua e di là dai confini che vanno scomparendo. Le opere sarebbero quindi esposte al pubblico, in un Museo, comunemente gestito e sarebbero nuovamente contestualizzate nel loro naturale territorio di appartenenza. Esuli e Rimasti collaborerebbero ad un rilevantissimo progetto di tutela e valorizzazione del comune patrimonio culturale. 4) La costituzione di un Museo etnologico e delle tradizioni istro-venete, che testimoni la ricchezza dell'impronta culturale italiana la quale, attraverso i secoli, ha modellato questi territori. 5) Lo sviluppo di comuni investimenti in campo economico. 6) Lo svolgimento di un'azione politico-diplomatica per il riconoscimento, agli Esuli, in relazione ai beni espropriati, nazionalizzati e confiscati dal regime jugoslavo, degli equi indennizzi, ovvero della restituzione per i beni ancora in mano pubblica, quale atto di giustizia.

EVOLUZIONE DEI DIRITTI DELLE MINORANZE LINGUISTICHE NELL'ORDINAMENTO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO.

Gianfranco Postal

La configurazione di nuovi strumenti giuridici di tutela e promozione delle minoranze linguistiche nell'ordinamento dell'Unione Europea induce ad un breve riferimento alle minoranze linguistiche del Trentino, anche in omaggio alla Bersntol/Valle dei Mocheni, ove è insediata una delle due minoranze germanofone nella Provincia autonoma di Trento.

Solo qualche cenno alla evoluzione delle norme in materia, a partire dal primo statuto di autonomia. La legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, che contiene lo Statuto speciale per il Trentino Alto Adige, prevede all'articolo 2, con riferimento all'intero territorio regionale, il riconoscimento della parità di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, ma anche la finalità della salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali.

Prevede anche, all'articolo 3, la modifica del territorio delle province di Bolzano e di Trento, con l'aggregazione alla provincia di Bolzano di una serie di comuni "di confine" della provincia di Trento, nei quali è diffuso l'uso della lingua tedesca; rimangono in Trentino alcuni comuni germanofoni della Valle dei Mocheni/Bersntol, il comune Luserna/Lusern, e i sette comuni ladini della Valle di Fassa/Fascia.

Lo stesso statuto contiene alcune altre disposizioni relative alle minoranze linguistiche di tutto il territorio regionale e cioè l'articolo 87, che nella formulazione originaria del 1948 prevedeva la garanzia dell'insegnamento del ladino nelle scuole elementari delle località ove esso è parlato. La peculiarità di questo articolo è dunque di prevedere una disposizione a tutela delle minoranze di lingua ladina, comune ai

ladini della Val Gardena, della val Badia e della Valle di Fassa. Le altre norme statutarie di tutela delle minoranze linguistiche sono specificatamente dedicate alle popolazioni dell'Alto Adige.

Le ampie modifiche dello statuto speciale apportate dalla legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, contengono anche l'innovazione delle norme dell'articolo 87 sopra menzionato con la sostituzione del primo comma, sempre dedicato alle popolazione ladine dell'intero territorio regionale, che recita "Le popolazioni ladine hanno diritto alla valorizzazione delle proprie iniziative e attività culturali, di stampa e ricreative, nonché al rispetto della toponomastica e delle tradizioni delle popolazioni stesse.". E' aggiunto anche un secondo comma, dedicato specificatamente alla popolazione ladina della provincia di Trento: "Nelle scuole dei comuni della provincia di Trento ove è parlato il ladino è garantito l'insegnamento della lingua e della cultura ladina".

Occorre attendere le modifiche alla Statuto speciale recate dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano) per avere una nuova modifica sostanziale dell'articolo 102, anzi la sua integrale sostituzione con un nuovo testo[1], dedicato alle minoranze linguistiche del Trentino, che riconosce espressamente come minoranze linguistiche tutelate sia le popolazioni ladine della Valle di Fassa, con l'indicazione dettagliata (e bilingue) dei sette comuni, che le popolazioni mochena e cimbra, anche in questo caso con l'indicazione dettagliata, bilingue, dei rispettivi territori comunali di riferimento.

La stessa legge costituzionale 2/2001 contiene, inoltre, specifiche norme dedicate alle minoranze linguistiche della provincia di Trento. Una riguarda l'integrazione dell'articolo 15 dello statuto (ad opera del comma 1 dell'articolo 4, lettera d), con l'introduzione di un nuovo comma finale che prevede che "La Provincia di Trento assicura la

[1] "Art. 102. - Le popolazioni ladine e quelle mochene e cimbre dei comuni di Fierozzo, Frassilongo, Palu' del Fersina e Luserna hanno diritto alla valorizzazione delle proprie iniziative ed attività culturali, di stampa e ricreative, nonché al rispetto della toponomastica e delle tradizioni delle popolazioni stesse. Nelle scuole dei comuni della provincia di Trento ove e' parlato il ladino, il mocheno o il cimbro e' garantito l'insegnamento della lingua e della cultura ladina o tedesca"

destinazione di stanziamenti in misura idonea a promuovere la tutela e lo sviluppo culturale, sociale ed economico della popolazione ladina e di quelle mochena e cimbra residenti nel proprio territorio, tenendo conto della loro entità e dei loro specifici bisogni".

Una ulteriore norma prevede che sia assicurato alla popolazione ladina, insediata nei sette comuni della Valle di Fassa, un rappresentante nel Consiglio provinciale di Trento e quindi nel Consiglio regionale. Infatti l'articolo 4 della legge, riguardante le modifiche allo statuto speciale del Trentino Alto Adige, prevede alla lettera z) del comma 1, che un seggio del Consiglio provinciale di Trento sia assegnato al territorio coincidente con quello dei comuni di Moena, Soraga, Vigo di Fassa, Pozza di Fassa, Mazzin, Campitello di Fassa e Canazei, ove è insediato il gruppo linguistico ladino-dolomitico di Fassa. Il predetto seggio è attribuito secondo le norme stabilite con la legge provinciale che disciplina la forma di governo e le norme per l'elezione del presidente e del consiglio della Provincia autonoma di Trento. Va ricordato che il legislatore provinciale/regionale, a questo proposito, già prima della legge costituzionale 2/2001 aveva tentato di introdurre l'elezione, nel Consiglio regionale, di un rappresentante della popolazione ladina; soluzione però negata, in assenza di una esplicita previsione statutaria, dalla sentenza della Corte costituzionale 233/1994.

Infine, nel 2017, con la legge costituzionale 4 dicembre 2017, n. 1, (Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di tutela della minoranza linguistica ladina) interviene una ulteriore nuova modifica dell'articolo 102 dello statuto, riguardante la minoranza linguistica ladina, che di fatto "costituzionalizza" l'ente istituito dall'articolo 19[2] della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino) e cioè il Comun general de Fascia, previsto come ente espressione dei sette Comuni, al quale sono attribuite , tra l'altro, specifiche funzioni riguardanti la tutela e la promozione della lingua, della cultura, del patrimonio storico, artistico, della toponomastica, la tutela del

[2] Art. 19 *Disposizioni speciali per le popolazioni di lingua ladina, mochena e cimbra.*

paesaggistico e le funzioni in materia urbanistica, ma anche con riguardo alla istruzione e alla formazione.

Va peraltro sottolineato che queste modifiche statutarie del 2001 e del 2017 sono state precedute, e seguite da numerose norme di attuazione statutaria nonché da norme di legge provinciale, che hanno specificato ed articolato una vasta gamma di forme di tutela delle caratteristiche etniche e culturali delle minoranze insediate nel Trentino.

Con riferimento alle norme di attuazione statutaria va evidenziata innanzitutto l'approvazione del decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592[3], recante le Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige concernenti disposizioni di tutela delle popolazioni ladina, mochena e cimbra della provincia di Trento. Con questa norma si ampliano e notevolmente le forme di tutela della popolazione ladina del Trentino, sia attraverso la specifica individuazione della popolazione ladina (anche nei censimenti) e del suo territorio di insediamento, sia per quanto riguarda l'uso della lingua ladina nei rapporti tra cittadini e amministrazioni pubbliche, nonché negli atti delle stesse amministrazioni. Sono inoltre introdotte nuove garanzie per l'insegnamento della lingua, anche come lingua veicolare, nonché della cultura e della storia, anche prevedendo specifiche modalità per assicurare la conoscenza della lingua e della cultura ladina da parte del corpo insegnante.

Questa norma di attuazione statutaria è stata più volte modificata ed integrata, fino ad arrivare al decreto legislativo 1 marzo 2018, n. 24 (assolutamente contemporaneo a questo Seminario). Vanno tuttavia poste in evidenza alcune peculiarità assai rilevanti, come le integrazioni apportate dal decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 321, (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592, in materia di tutela delle minoranze linguistiche in provincia di Trento). Con questa norma le finalità e le forme di tutela, previste per i ladini, sono estese alle popolazioni germanofone del Trentino, i mocheni e i cimbri, pur dovendo tener conto della ridotta

[3] decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592

dimensione demografica delle stesse e quindi della necessità di adeguare le norme secondo principi di proporzionalità e di ragionevolezza. Ad esempio, il nuovo articolo 01 del d. lgs. 592/1993[4] prevede che le finalità di tutela e di promozione della lingua e della cultura, quali desumibili dagli articoli vigenti a favore della popolazione ladina, siano perseguite dallo Stato, dalla Regione, dalla Provincia autonoma e dagli enti locali del Trentino anche in favore delle popolazioni mochena e cimbra residenti, rispettivamente, nei comuni di Fierozzo-Vlarotz, Frassilongo-Garait, Palù del Fersina-Palae en Bersntol e nel comune di Luserna-Lusern, tenendo conto delle caratteristiche demografiche delle stesse. Significativa anche, ad opera del d. lgs. 261 del 22 maggio 2001 (sempre norma di attuazione) l'introduzione dell'articolo 1-bis del D. lgs. 592/1993, che prevede l'uso della lingua ladina, o rispettivamente, mochena o cimbra, nei procedimenti avanti al giudice di pace; da evidenziare anche il nuovo articolo 3-ter (sempre con la predetta norma del 2001), con il quale si prevede il ripristino, con una specifica procedura, dei cognomi nella forma originaria per i cittadini appartenenti alle popolazioni ladina, mochena e cimbra.

Un breve cenno, infine ad alcune più recenti norme di legge provinciale in materia di tutela delle minoranze linguistiche. Numerose leggi provinciali ne trattano, quali quelle in materia di istruzione, di formazione, di istituzioni e di attività culturali, ma in questa sede

[4] "Art. 01 (Finalita'). - 1. In attuazione dei principi contenuti nell'articolo 2 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, lo Stato, la regione, la provincia autonoma di Trento e gli enti locali tutelano e promuovono, nell'ambito delle proprie competenze, le caratteristiche etniche e culturali delle popolazioni ladina, mochena e cimbra, residenti nel territorio della provincia di Trento. 2. Le finalita' di tutela e di promozione della lingua e della cultura, desumibili dagli articoli da 1 a 4, sono perseguite anche in favore delle popolazioni mochena e cimbra residenti, rispettivamente, nei comuni di Fierozzo-Vlarotz, Frassilongo-Garait, Palu' del Fersina-Palae en Bersntol e nel comune di Luserna-Lusern, tenendo conto delle caratteristiche demografiche delle stesse, dallo Stato, dalla regione, dalla provincia autonoma di Trento e dagli enti locali ubicati nella medesima provincia, nell'ambito delle rispettive competenze e secondo i rispettivi ordinamenti."

necessari limiti di spazio e tempo consentono solo qualche breve citazione.

Infatti sulla base dell'evoluzione statutaria e delle relative norme di attuazione testé descritte la Provincia autonoma di Trento è intervenuta con la legge provinciale 13 febbraio 1997, n. 4 (Insegnamento della lingua e cultura ladina nella scuola dell'obbligo), con la legge provinciale 30 agosto 1999, n. 4 (Norme per la tutela delle popolazioni di lingua minoritaria nella provincia di Trento), con la legge 10 febbraio 2010, n. 1 (Approvazione dello statuto del Comun general de Fascia). Significative, sempre in questo contesto, le leggi provinciali con le quali sono stati istituiti gli Istituti culturali delle tre minoranze: legge provinciale 14 agosto 1975, n. 29, Istituzione dell'Istituto culturale ladino; legge provinciale 31 agosto 1987, n. 18, Istituzione dell'Istituto mocheno e dell'Istituto cimbro e norme per la salvaguardia e la valorizzazione della cultura delle popolazioni germanofone in provincia di Trento.

Nell'ambito della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme per il governo dell'autonomia del Trentino) l'articolo 1 prevede espressamente tra le proprie finalità la salvaguardia e la promozione delle peculiarità culturali, linguistiche, storiche, ambientali ed economiche, anche con riferimento agli emigrati trentini e alle loro comunità all'estero. L'articolo 19[5] è specificatamente dedicato alle

---

[5] Art. 19 *Disposizioni speciali per le popolazioni di lingua ladina, mochena e cimbra*

1. Nel territorio coincidente con quello dei comuni di Campitello di Fassa - Ciampedel, Canazei - Cianacei, Mazzin - Mazin, Moena - Moena, Pozza di Fassa - Poza, Soraga - Soraga e Vigo di Fassa - Vich, dove è insediata la popolazione di lingua ladina, è costituito il Comun general de Fascia secondo le disposizioni previste da questa legge per le comunità, ad eccezione di quanto disposto da quest'articolo.

2. Il territorio indicato nel comma 1 non è modificabile.

3. Lo statuto del Comun general de Fascia è deliberato da tutti i comuni indicati nel comma 1 ed è approvato, senza modificazioni, con legge provinciale.

4. Lo statuto del Comun general de Fascia *[omissis]*

5. Oltre a quanto previsto da questa legge per le comunità, al Comun general de Fascia sono trasferite le funzioni amministrative nelle seguenti materie:

a) tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare locale, con riguardo alle funzioni, ai compiti, alle attività e alle categorie di beni espressamente

individuate con decreto del Presidente della Provincia previa intesa con il Comun general de Fascia;

b) usi e costumi locali e istituzioni culturali aventi carattere locale; manifestazioni e attività artistiche, culturali ed educative locali;

c) tutela, promozione e conservazione della lingua ladina; le funzioni di autorità linguistica ai sensi dell'articolo 01 del decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592, sono attribuite dal Comun general de Fascia all'Istituto culturale ladino;

d) toponomastica;

e) volontariato sociale per i servizi d'interesse locale;

f) corpi dei vigili del fuoco volontari e opere e interventi relativi alla gestione dell'emergenza d'interesse comunale;

g) espropriazioni per le opere o gli interventi d'interesse locale a carattere sovracomunale, nonché per le opere e gli interventi d'interesse comunale.

6. Con legge provinciale, previa intesa tra la Provincia e il Comun general de Fascia, sono espressamente individuate le funzioni amministrative da trasferire al Comun general, ulteriori rispetto a quelle già previste dai commi da 2 a 6 dell'articolo 8 e dal comma 5 di quest'articolo. Tra le predette funzioni possono essere incluse anche quelle relative all'Istituto culturale ladino.

7. Spetta al Comun general de Fascia la stipula delle intese istituzionali e degli accordi di programma di cui all'articolo 8, comma 9, per quanto riguarda il relativo territorio.

8. Spetta al Comun general de Fascia, inoltre, la definizione di accordi e intese con altri enti pubblici anche territoriali o privati per il perseguimento delle proprie finalità. Se tali intese o accordi coinvolgono enti pubblici o privati appartenenti a un altro Stato e non costituiscano attività di mero rilievo internazionale, alla loro definizione provvede, su proposta del Comun general de Fascia, la Provincia, nel rispetto di quanto previsto in materia dall'ordinamento.

9. Spetta al Comun general de Fascia *[omissis]*

10. Il Comun general de Fascia partecipa all'organizzazione delle scuole situate nelle località ladine e alla definizione della relativa offerta formativa secondo quanto previsto nell'ambito del sistema educativo di istruzione e formazione provinciale.

11. [omissis]

12. Gli statuti delle comunità nel cui territorio sono compresi i territori dei comuni di Fierozzo, Frassilongo, Palù del Fersina e Luserna contengono specifiche disposizioni per assicurare la tutela e la promozione della popolazione mochena e di quella cimbra, nel rispetto dei principi desumibili da quest'articolo. Le predette disposizioni devono essere approvate dai comuni sopraelencati, per le parti che si riferiscono alla loro popolazione.

13. Con le modalità previste dall'articolo 8, commi 6 e 7, possono essere trasferite specifiche funzioni, compiti o attività ai comuni o alla comunità individuati nel comma 12 ai fini di promozione e tutela delle popolazioni germanofone.

forme di tutela istituzionale delle minoranze linguistiche, in particolare precedendo: a) la istituzione nel territorio della Valle di Fassa del Comun General de Fascia, ente dotato di autonomia statutaria. Nel Territorio coincidente con quello dei Comuni ladini è costituito il Comun General de Fascia, il cui statuto è deliberato da tutti Comuni ed approvato con legge provinciale. La disposizione disciplina i compiti e le funzioni amministrative del Comun General; b) norme specifiche per assicurare alle popolazioni germanofone forme di tutela nell'ambito delle istituzioni, comuni e comunità di valle, operanti nei territori di loro insediamento.

La legge provinciale 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino) prevede, all'articolo 3, specifiche norme di tutela e promozione delle minoranze linguistiche locali, nell'ambito del sistema educativo provinciale. A tal fine è garantito l'insegnamento della cultura nonché l'insegnamento, anche veicolare, della lingua ladina, mochena e cimbra, e sono previste particolari misure organizzative secondo quanto disposto dalla stessa legge; per quanto riguarda la lingua mochena e quella cimbra può essere utilizzata anche la lingua tedesca. Il Titolo III della legge è dedicato alle disposizioni speciali per le minoranze linguistiche locali, con due distinti Capi, uno dedicato alla minoranza ladina, con una specifica disciplina (Articoli da 45 a 50) per l'Organizzazione della scuola ladina di Fassa, il secondo alle disposizioni particolari per le minoranze mochena e cimbra (artt. 51 e 52). Gli articoli 97 e 98 contengono, rispettivamente, disposizioni

14. Spetta ai comuni indicati dal comma 12 esprimere, con riferimento rispettivamente alla popolazione mochena e a quella cimbra, i pareri, le intese e le proposte di cui al comma 9, per le parti riguardanti specificatamente le loro popolazioni.

14 bis. Per la tutela della popolazione mochena e rispettivamente di quella cimbra, nelle comunità nel cui territorio sono compresi i comuni individuati dal comma 12 il comitato esecutivo è composto da un ulteriore componente; nel caso previsto dall'articolo 17 bis, comma 3, se il comitato esecutivo non è costituito, il presidente delega a un consigliere la tutela delle predette popolazioni.

particolari per i docenti della scola ladina de Fascia e disposizioni per le istituzioni con studenti residenti nei comuni mocheni e a Luserna[6].

Con la legge provinciale 19 giugno 2008, n. 6 (Norme di tutela e promozione delle minoranze linguistiche locali), viene definito in modo sistematico il quadro complessivo delle forme e degli strumenti di tutela e promozione delle minoranze linguistiche locali.

Come si evince dalla relazione al d.d.l., "la necessità di elaborare un testo di legge provinciale in materia di tutela e valorizzazione delle minoranze linguistiche nasce dall'analisi della situazione di tali comunità e delle dinamiche legate alla conservazione dei loro caratteri identitari, rispetto alle tendenze di omologazione culturale che caratterizzano la attuale società. Naturalmente, accanto a ciò è stato valutato il corpus normativo già esistente in rapporto alla sua efficacia nel contrasto dei fenomeni di omogeneizzazione, alla conservazione delle lingue di minoranza e alla loro diffusione, alla tenuta e al consolidamento dell'identità delle comunità di minoranza, all'impatto finanziario delle politiche di tutela e alle esigenze di ottimizzare l'uso delle risorse impiegate".

In particolare si conferisce a Comuni e Comunità di Valle (per quella di Fassa con una specifica istituzione, e cioè il Comun General de Fascia, sopra citato, con una distinta disciplina e un proprio statuto, approvato con legge provinciale) il compito di tutelare e promuovere la cultura delle minoranze, anche con un diritto riconosciuto ai singoli appartenenti a relazionarsi nella lingua propria con gli uffici, nonché riconoscendo un titolo di preferenza per l'assunzione negli uffici pubblici collocati sul territorio di candidati parlanti le lingue minoritarie e a conoscenza della cultura e della storia delle rispettive popolazioni, dimostrate secondo una procedura stabilita sulla base della normativa di attuazione statutaria (d.lgs. 592/1993 e s.m.i., più volte citato).

Viene inoltre previsto un composito sistema istituzionale, per la rappresentanza delle minoranze linguistiche trentine, in raccordo con le altre leggi provinciali e regionali che disciplinano, anche con specifiche

[6] La medesima legge contiene anche ulteriori disposizioni relative alle minoranze linguistiche che, per brevità, vengono solo citate qui di seguito: art. 20, comma 6, art. 39, comma 3, art. 57, comma 1, art. 92, comma 2, lett. f).

norme riguardanti lla tutela e la promozione delle minoranze stesse, i vari profili istituzionali, culturali, formativi, di organizzazione dei servizi. In questo ambito viene istituita a livello provinciale la Conferenza delle minoranze, rappresentativa di tutti gli attori istituzionali coinvolti, ed un'Autorità per le minoranze linguistiche, con compiti di garanzia in posizione di terzietà ed imparzialità (Art. 10), nonché un apposito Servizio per la promozione delle minoranze linguistiche locali (Art. 11).

Con riferimento alle istituzioni locali, nei territori di insediamento delle minoranze interessati, sono specificate le norme relative ai comuni e sulla rappresentanza istituzionale delle popolazioni germanofone nelle istituzioni sovracomunali, in considerazione del fatto che, in relazione alla dimensione demografica, non dispongono di un ente analogo al Comun general de Fascia.

Sono ampliate e perfezionate le competenze degli Istituti culturali, che sono individuati come autorità linguistiche, preposte alla conservazione e promozione dell'identità linguistica. Infatti, gli istituti culturali (Art. 12) di ciascuna popolazione di minoranza costituiscono le autorità scientifiche, di cui si avvalgono gli enti pubblici al fine di stabilire e aggiornare le regole e le norme linguistiche e di grafia atte ad assumere valore di ufficialità, ivi compresi i toponimi, anche per favorire il processo di standardizzazione linguistica.

Con la medesima legge sono stati organizzati i mezzi per la tutela e la promozione delle lingua e della cultura, nonché per garantire che l'offerta scolastica e formativa comprenda gli insegnamenti in ladino, mocheno e cimbro. E' previsto il sostegno all'editoria e all'informazione, anche attraverso l'utilizzo dei media, in raccordo con le analoghe iniziative della Regione a favore di tutte le minoranze regionali. E' istituito un apposito Fondo provinciale finalizzato al finanziamento di progetti e di iniziative di salvaguardia e promozione delle caratteristiche etniche, culturali e linguistiche delle popolazioni ladina, mochena e cimbra residenti nel territorio della provincia. Viene introdotta anche una specifica regolamentazione della toponomastica e della cartografia per le tre aree di insediamento storico delle comunità linguistiche minoritarie, con l'istituzione, per ciascuna di esse di una Commissione toponomastica.

GLI AUTORI

Adriana Janežič, SLORI (Slovenski raziskovalni Inštitut/Istituto Sloveno di Ricerche), Trieste

Francesco Palermo, Università di Verona e EurAc Research, Bolzano/Bozen

Gianfranco Postal, già Dirigente Generale della Provincia autonoma di Trento e Magistrato della Corte dei Conti

Marc Röggla**,** EurAc, Bolzano/*Bozen*

Claudia Soria, Istituto di Linguistica Computazionale "A. Zampolli" (ILC), CNR, Pisa e European Language Equality Network (ELEN)

Roberto Toniatti, Università di Trento

Maurizio Tremul, Presidente della Giunta Esecutiva dell'Unione Italiana (Croazia e Slovenia)

LIA

Laboratorio di
Innovazione istituzionale per
l'Autonomia integrale

ASA

Autonomie Speciali Alpine
Alpine Sonderautonomien
Autonomies Speziales Alpines
Autonomies Spéciales des Alpes
Specifične Avtonomije
Alpskega Področja
Autonomiis Speciâls Alpinis

ISBN: 978-88-8443-849-2

© Copyright 2019