

Osservatorio sulle fonti

LA DISCIPLINA DEL SISTEMA SCOLASTICO NELLE AUTONOMIE SPECIALI CON “PICCOLE” MINORANZE, TRA PLURILINGUISMI E DIRITTO ALLO STUDIO IN “LINGUA PROPRIA”*

di *Flavio Guella* **

SOMMARIO: 1. Tutela dell'identità nell'uso della “lingua propria” e sostenibilità/efficienza dei sistemi scolastici per “piccole” minoranze. – 2. L'esperienza della Provincia autonoma di Trento. – 3. L'esperienza della Regione speciale Friuli-Venezia Giulia. – 4. Dal plurilinguismo per le minoranze storiche al plurilinguismo nell'insegnamento con lingue straniere veicolari: il progetto “Trentino trilingue”. – 5. I problemi di rilievo costituzionale: il diritto/dovere all'istruzione nel tutelare una lingua minoritaria in contesti dove già la lingua nazionale è debole. – 6. Il plurilinguismo nelle esperienze delle Regioni speciali “di confine” a fronte del contesto europeo: l'equilibrio tra identità e integrazione in un contesto plurilinguistico diffuso.

1. Tutela dell'identità nell'uso della “lingua propria” e sostenibilità/efficienza dei sistemi scolastici per “piccole” minoranze

Il tema generale del diritto allo studio in lingua “propria” trova, tra le esperienze di tutela delle minoranze linguistiche italiane, alcune soluzioni originali e particolarmente avanzate¹. Tra queste, le discipline del sistema educativo poste a garanzia delle minoranze storiche della Provincia autonoma di Trento e della Regione speciale Friuli-Venezia Giulia si presentano come peculiari, per il loro svilupparsi ai fini della gestione del servizio scolastico in territori caratterizzati da un plurilinguismo storicamente diffuso ma geograficamente concentrato in gruppi minoritari di ridotte dimensioni²; gruppi esigui e insediati in aree specifiche, i quali necessitano anche di un'istruzione che offra una piena padronanza della lingua di maggioranza (oltre che della lingua “propria”), indispensabile ai fini dell'inserimento nel più ampio tessuto lavorativo e sociale, dimostrando così – più ancora delle esperienze di tutela delle “grandi” minoranze – la rilevanza giuridica della questione linguistica, come questione tesa tra identità (propria) e

* Intervento al convegno su “Progetto PRIN 2010-11. La lingua come fattore di integrazione sociale e politica. Le Regioni a statuto speciale”, Libera Università di Bolzano, 21-22 maggio 2015, in corso di pubblicazione in S. Baroncelli, *Le Regioni a statuto speciale e tutela della lingua. Quale apporto per l'integrazione sociale e politica?*, Giappichelli.

** Assegnista di ricerca di diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Trento.

¹ Sul tema del rapporto tra tutela delle minoranze e istruzione, cfr. in generale F. PALERMO-J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2011, pp. 207 ss. e la bibliografia *ivi* citata.

² In merito alla consistenza demografica delle popolazioni, in Trentino in sede di censimento 2011 si sono dichiarati ladini 8.092 residenti, mocheni 1.660 e cimbri 1.072. Lo Sloveno è invece parlato in 32 Comuni del Friuli-Venezia Giulia, con un numero di parlanti quindi maggiore e più diffuso geograficamente, ma comunque di ridotta entità.

Osservatorio sulle fonti

integrazione (con le opportunità del contesto maggioritario, rispetto alle quali la lingua può costituire una barriera).

Sul piano giuridico la problematica è particolarmente interessante per il Trentino in quanto le relative minoranze linguistiche godono di una disciplina statutaria che – dopo la legge costituzionale n. 2/2001 – tutela l'identità linguistica anche nell'ambito del diritto allo studio, con una previsione specifica contenuta all'art. 102, co. 2, che è stata poi sviluppata dalle scelte operate dalla legge provinciale n. 5/2006, così che le minoranze storiche trentine fruiscono di una concreta protezione dell'uso della lingua propria anche nell'ambito del sistema scolastico³. D'altro lato, l'esperienza del Friuli-Venezia Giulia si è sviluppata per rispondere alle esigenze della minoranza slovena, per la quale si è predisposto da tempo un sistema scolastico *ad hoc* (legge n. 1012/1961, e poi con la legge n. 38/2001); sistema che però non ha coperto l'intera domanda di insegnamento in lingua propria, di modo che si è assistito ad un'esplosione di modelli diversificati di garanzia del plurilinguismo scolastico, particolarmente esteso quando si è avviato – con la legge regionale n. 29/2007 – un programma di riconoscimento della lingua friulana nelle scuole⁴.

È quindi interessante svolgere un esame giuridico degli strumenti di organizzazione del sistema educativo in contesti di “fragilità” della lingua locale⁵, al fine di individuare le tendenze generali e gli equilibri tra tutela dell'identità e dell'efficienza/sostenibilità che – a fronte della sempre più forte presenza dell'inglese nei percorsi educativi – si vengono a determinare⁶; il tutto, inoltre, contestualizzato anche mediante un esame critico della disciplina trentina e friulana, collocate utilmente nell'ambito di una comparazione che colloca l'esperienza e il modello di protezione del diritto allo studio delle minoranze slovena, ladina, cimbra e mochena in una prospettiva più ampia, che tenga conto delle problematiche relative al diritto allo studio in lingua propria negli ordinamenti nazionali composti e plurilingue, nonché del processo di integrazione europea⁷.

L'analisi del tema è svolta pertanto da una prospettiva precipuamente giuridica, osservando cosa – sul piano delle posizioni giuridiche individuali e dell'organizzazione dell'amministrazione scolastica – il diritto pubblico può fare per coniugare queste esigenze, individuali e di gruppo, di tutela dell'identità legata alla lingua propria con quel-

³ Sul sistema trentino di istruzione in generale, cfr. F. SANDRI, *Il sistema scolastico trentino*, in M. MARCANTONI-G. POSTAL- R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia*, vol. II, FrancoAngeli, Milano, 2011, pp. 227 ss.

⁴ Per un inquadramento generale cfr. B. PIANCA, *La politica linguistica in Friuli e le istituzioni scolastiche*, in *Ladinia-Colloquium retoromanistich*, 2002, pp. 169 ss. e T. SIMČIČ, *Le scuole con lingua di insegnamento slovena*, in S. DI PASQUA-B. GRASSILLI-A. STORTI (a cura di), *L'eredità della SSIS. “Luci e ombre” della Scuola per la formazione degli insegnanti*, EUT, Trieste, 2009, pp. 32 ss.

⁵ Cfr. *infra* il par. 2 e il par. 3, rispettivamente per le esperienze della Provincia autonoma di Trento e della Regione speciale Friuli-Venezia Giulia.

⁶ Cfr. *infra* il par. 4.

⁷ Cfr. *infra* il par. 5 e il par. 6.

Osservatorio sulle fonti

le, generali, di promozione di un efficiente plurilinguismo⁸.

A questo fine, il percorso si sviluppa in primo luogo in un'analisi della normativa con cui i sistemi scolastici di Trentino e Friuli-Venezia Giulia sono stati adeguati alla presenza di "piccole" minoranze linguistiche, verificando quali modifiche organizzative e di gestione dei curricula si sono rivelate necessarie. In secondo luogo, l'analisi prosegue con un esame di queste modifiche nell'ottica di un più generale plurilinguismo nei programmi educativi; plurilinguismo promosso non per la sola tutela delle lingue minoritarie storiche ma, in una prospettiva attenta all'integrazione oltre che all'identità, anche per l'insegnamento di competenze linguistiche utili per una maggiore internazionalizzazione (in particolare come previsto nel progetto per un c.d. "Trentino trilingue", con impiego dell'inglese e del tedesco quali lingue veicolari⁹).

La domanda di fondo sottesa all'indagine su questa normativa potrebbe quindi essere quella del se le soluzioni organizzative di gestione "sostenibile" del plurilinguismo – come già sperimentate nelle scuole di minoranza linguistica storica – siano, da un lato, un ostacolo a un'ulteriore maggiore pluralità linguistica, o, dall'altro, se al contrario esse possano essere utilmente impiegate come esperienze virtuose ai fini di un più esteso plurilinguismo (per rispondere alle esigenze di insegnamento con una pluralità di lingue veicolari)¹⁰.

Infatti, la chiave di lettura della normativa sulla scuola per le minoranze – in Trentino e in Friuli-Venezia Giulia – sembra poter essere individuata proprio nella "sostenibilità" del plurilinguismo¹¹, con soluzioni che devono essere attente ai profili di efficienza ed efficacia in una situazione di compresenza di più lingue nei curricula: ciò in particolar modo in una realtà caratterizzata dall'esiguità delle comunità di parlanti, dove la lingua di maggioranza è comunque forte, come appunto per le due esperienze prese in considerazione.

I modelli analizzati sono pertanto quelli del Trentino e del Friuli-Venezia Giulia, e l'analisi in parallelo di queste due esperienze di regionalismo speciale è motivata non solo dalla comune situazione nella distribuzione delle minoranze storiche (con comunità

⁸ Per prospettive generali in tema di diritto allo studio e plurilinguismo cfr. J.-J.WEBER, *Multilingualism, education and change*, Peter Lang, Frankfurt, 2009. Cfr. anche H. BISETH, *Multilingualism and education for democracy*, in *International Review of Education*, 1, 2009, pp. 5 ss. e D. WAGGONER, *The growth of multilingualism and the need for bilingual education: What do we know so far?*, in *Bilingual research journal*, 1-2, 1993, pp. 1 ss.

⁹ Su questo, cfr. ancora *infra* il par. 4 e, da subito, cfr. il protocollo d'intesa Prov. Aut. Trento-MIUR del 17 novembre 2014.

¹⁰ Per questo profilo, la risposta si incentrerà specificamente sulle esigenze di organico, anche ricordando come prima del programma di c.d. "Trentino trilingue" alcune sperimentazioni erano già state avviate con legge provinciale n. 11/1997, ma che le difficoltà di sostenibilità dei programmi hanno sempre costituito un ostacolo significativo alla sostenibilità di una didattica pienamente plurilingue. Cfr. *infra* il par. 4.

¹¹ Sulla sostenibilità della tutela delle minoranze in generale, e sui piccoli numeri, ci si permette di rinviare alle considerazioni generali nel volume J. WOELK-S. PENASA-F. GUELLA (a cura di), *Minoranze linguistiche e Pubblica Amministrazione. Il problema dei piccoli numeri: modello trentino e esperienze comparate*, Cedam, Padova, 2014.

Osservatorio sulle fonti

geograficamente localizzate e di dimensione esigua), ma anche dalla comune condizione di territori di confine, in cui una più generale politica scolastica di potenziamento dello studio delle lingue straniere (dello Stato confinante, o dell'inglese come lingua della comunità internazionale) può risultare strategica.

2. L'esperienza della Provincia autonoma di Trento

Per quel che riguarda il modello trentino, con le citate modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 2/2001 allo Statuto speciale di autonomia, l'art. 102 è stato integrato con un comma 2 ai sensi del quale nelle scuole dei Comuni della Provincia di Trento ove è parlato il ladino, il mocheno o il cimbri è garantito l'insegnamento della lingua e della cultura ladina o tedesca.

In questo modo, anche le minoranze linguistiche trentine sono divenute beneficiarie di un diritto alla protezione della lingua minoritaria nell'ambito della fruizione del diritto allo studio¹², essendo stato riconosciuto ai parlanti ladino, mocheno e cimbri il diritto a fruire di didattica relativa alla lingua propria.

Le soluzioni normative e organizzative per dare attuazione a tale disposizione statutaria si presentano molteplici e, tra i diversi modelli possibili, la legge provinciale n. 5/2006¹³ ha optato per un meccanismo – differenziato per gruppo linguistico¹⁴ – che incide tanto sul piano individuale (di riconoscimento del diritto allo studio impartito nella lingua propria) quanto su quello organizzativo (di articolazione territoriale del sistema scolastico).

Sul piano dei diritti individuali può essere ad esempio ricordata la disposizione generale di cui all'art. 3 della legge provinciale n. 5/2006 che, nel porre i principi di tutela delle minoranze linguistiche locali cui si ispira il sistema provinciale di istruzione e formazione, fonda su base non personale, ma territoriale, la tutela e promozione – nell'ambito del sistema educativo provinciale – della lingua e della cultura delle popolazioni ladina, mochena e cimbra¹⁵. Tale disposizione inoltre assicura ai beneficiari individuali così definiti l'insegnamento della cultura nonché l'insegnamento, anche veicolare, della lingua ladina, mochena e cimbra (*rectius*, tedesca). Inoltre, tale declinazione del diritto allo studio in lingua propria si manifesta nella predisposizione – sul piano

¹² Diritto in precedenza riconosciuto solo per la scuola ladina e tedesca nella Provincia autonoma di Bolzano. Cfr. l'art. 19 dello Statuto Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

¹³ Legge sul “Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino”, c.d. “legge Salvaterra”.

¹⁴ Cfr. in particolare gli artt. 45-50 della legge provinciale n. 5/2006 per il gruppo ladino, e gli artt. 51-52 per i gruppi germanofoni.

¹⁵ Ciò in particolare richiamando la norma di attuazione di cui al decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592 (e la legge provinciale 30 agosto 1999, n. 4) dove si individuano specificamente i Comuni in cui applicare le tutele. Cfr. l'art. 1, co. 2, della norma di attuazione, per i gruppi germanofoni: Comuni di Fierozzo-*Vlarötz*, Frassilongo-*Garait* e Palù del Fersina-*Palae en Bersntol*, nonché il Comune di Luserna-*Lusern*. Cfr. l'art. 5 della norma di attuazione per l'individuazione delle località ladine: Comuni di Campitello di Fassa-*Ciampedel*, Canazei-*Cianacei*, Mazzin-*Mazin*, Moena-*Moena*, Pozza di Fassa-*Poza*, Soraga-*Soraga* e Vigo di Fassa-*Vich*.

Osservatorio sulle fonti

amministrativo – di piani di studio appositi e specificamente calibrati sulle esigenze locali¹⁶, nei quali appunto è previsto l’uso e l’insegnamento della lingua propria nel primo e nel secondo ciclo di istruzione.

Al di là di queste disposizioni fondative di posizioni giuridiche individuali, il modello di tutela incide direttamente anche sul piano organizzativo così che, per quel che riguarda la normativa trentina di organizzazione del servizio scolastico nelle aree di minoranze, vanno presi specificamente in considerazione due modelli distinti, implementati entrambi sulla base della legge Salvaterra (legge provinciale n. 5/2006) e della legge di tutela delle minoranze storiche (legge provinciale n. 6/2008¹⁷).

Si prevede da un lato una struttura scolastica *ad hoc* per la comunità ladina, con peculiarità organizzative e di definizione dei programmi di insegnamento mentre, d’altro lato, sono articolate in modo accessorio le soluzioni organizzative per le minoranze germanofone trentine. In particolare, si è previsto l’inserimento negli istituti scolastici di riferimento per la comunità mochena e cimbra (ma maggioritariamente utilizzati da utenti italofofoni) di elementi organizzativi specifici e di singole opportunità didattiche in lingua minoritaria storica, per rispondere così alle esigenze di comunità di parlanti numericamente ridotte senza apprestare strutture scolastiche apposite ed esclusive.

Come già anticipato, la chiave interpretativa per l’analisi di questa normativa può essere quindi individuata nell’esiguità numerica dei parlanti e, pertanto, nelle peculiarità organizzative che il servizio scolastico deve affrontare perché il plurilinguismo sia “sostenibile”.

Il plurilinguismo viene cioè strutturato sia a livello di organizzazione (per ciò che riguarda personale, reclutamento e organi di istituto), sia a livello di funzione (per quel che riguarda l’inserimento nei curricula della lingua minoritaria, anche quale lingua veicolare), come oggetto di una gestione che deve assicurare sia il servizio in lingua propria, sia un’efficiente prestazione dello stesso; e, ciò, nonostante le dimensioni ridotte della comunità e nonostante la compresenza della lingua “forte” della maggioranza.

Per quel che riguarda la disciplina di base, l’esigenza di tutela del generale diritto allo studio mediante un modello razionale di plurilinguismo emerge già dalla norma di attuazione in materia¹⁸, dove si dispone che il ladino è oggetto di insegnamento, eventualmente, anche come lingua veicolare; ma ciò – a fini di efficienza e sostenibilità – è lasciato per quanto riguarda i dettagli all’autonomia della Provincia e delle singole isti-

¹⁶ Come prescritto per la scuola ladina dall’art. 45, co. 2, della legge provinciale n. 5/2006.

¹⁷ Cfr. in particolare l’art. 17 della legge generale sulla tutela delle minoranze trentine, che fa ampio rinvio alla legge sul sistema scolastico e formativo. Per commenti alla legge generale cfr. R. TONIATTI, *La definizione progressiva di un modello di “garanzia asimmetrica” delle minoranze linguistiche del Trentino*, in M. MARCANTONI-G. POSTAL-R. TONIATTI (a cura di), *Quarant’anni di autonomia*, vol. I, FrancoAngeli, Milano, 2011, pp. 313 ss. e S. PENASA, *La promozione delle minoranze linguistiche via meccanismi di partecipazione. La legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 6 del 2008 quale laboratorio del sistema multilevel di tutela delle minoranze linguistiche?*, in *Le Regioni*, 5, 2009, pp. 1017 ss.

¹⁸ Cfr. l’art. 2 del d.lgs. n. 592/1993.

Osservatorio sulle fonti

tuzioni scolastiche (che godono di autonomia funzionale¹⁹), per individuare soluzioni organizzative praticabili (sebbene con minore discrezionalità per quel che riguarda le scuole materne, e con un maggior margine di apprezzamento negli istituti professionali, mediante una tutela dell'uso della lingua minoritaria che è quindi più ampia e garantita nei primi gradi di istruzione, mentre tende a decrescere all'aumentare delle esigenze di efficiente e proficuo inserimento dei discenti nel contesto lavorativo e sociale maggioritario).

La normativa di attuazione dispone inoltre che il ladino sia insegnato ai “parlanti”, con possibilità di esonero per i non appartenenti alla comunità²⁰, e che i ruoli siano ricoperti con precedenza da parte dei docenti in graduatoria che possano provare la conoscenza della lingua ladina²¹. In tali disposizioni si manifesta la preoccupazione di non rendere artificioso e sovrabbondante il sistema di tutela di una piccola minoranza, collocata in un contesto in cui la popolazione scolarizzata necessita – per un proficuo inserimento, con fruizione delle opportunità che solo la lingua di maggioranza offre – di un sistema flessibile (che non sia segregante, obbligando ad un'inadeguata scolarizzazione in lingua propria, qualora essa non sia neppure sentita come identitaria, e che non escluda dall'accesso ai ruoli di docente – radicalmente – il personale non dotato delle competenze linguistiche in lingua propria qualora non fosse possibile individuare personale adeguatamente competente nelle materie sostanziali, sacrificando altrimenti la qualità dell'insegnamento veicolato)²².

Queste stesse esigenze sono poi confermate a livello di principi dalla legge provinciale n. 6/2008, all'art. 17²³ sull'apprendimento delle lingue di minoranza, ed erano già state sviluppate a livello di normativa di dettaglio nella legge provinciale n. 5/2006²⁴. In particolare, ribadendo il diritto all'istruzione in ladino, mocheno e cimbro (ovvero, con-

¹⁹ Tra i numerosi contributi sul tema cfr. P.G. RINALDI, *La scuola come autonomia funzionale*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2004, pp. 61 ss.

²⁰ Cfr. il co. 2 dell'art. 2 della norma di attuazione: «*Gli alunni degli istituti di istruzione secondaria di secondo grado ed artistica delle località ladine che hanno conseguito il diploma di licenza media in scuole diverse da quelle delle località ladine sono esonerati, a richiesta, dall'insegnamento della lingua e della cultura ladina*».

²¹ Per la disciplina dell'attestato di conoscenza, cfr. l'art. 18 della legge provinciale n. 6/2008 (*Accertamento della conoscenza della lingua della minoranza*). Da notare come nel – diverso – contesto altoatesino la certificazione della conoscenza della lingua tedesca, anche su impulso dell'Unione europea, è stata liberalizzata con la norma di attuazione di cui al d.lgs. n. 86/2010 (il regime di certificabilità della lingua ladina, mocheno e cimbro, a causa del limitatissimo bacino dei parlanti, sembra richiedere tuttavia un regime ragionevolmente più restrittivo).

²² Per un'analisi della disciplina trentina sull'accesso privilegiato e non garantito al pubblico impiego degli appartenenti alle minoranze linguistiche sia consentito rinviare a F. GUELLA, *L'organizzazione amministrativa nelle aree di minoranza. Il modello della legge trentina tra rappresentanza ed efficienza*, in J. WOELK-S. PENASA-F. GUELLA (a cura di), *Minoranze linguistiche e Pubblica Amministrazione. Il problema dei piccoli numeri: modello trentino e esperienze comparate*, Cedam, Padova, 2014, pp. 25 ss.

²³ L'art. 17 è strutturato in due commi, il primo rivolto alla popolazione in età scolastica, e il secondo all'alfabetizzazione degli adulti.

²⁴ Cfr. in particolare il relativo art. 3 e l'intero titolo III della legge Salvaterra.

Osservatorio sulle fonti

cretamente, in tedesco) anche come lingue veicolari, nonché mediante regole operative ulteriori raggruppabili in base a due esigenze: di partecipazione e di sostenibilità.

A tali fini, agli artt. 45-50 si istituisce una struttura amministrativa apposita per la scuola ladina di Fassa, dove la quantità dei parlanti raggiunge una dimensione idonea a garantire (con economie di scala) che il servizio scolastico possa essere specifico per la comunità²⁵. Si prevede così un Consiglio generale dell'istruzione di Fassa, con funzioni programmatiche e consultive, e un'unica Istituzione scolastica e formativa ladina (la *scuola ladina de Fascia*) per tutta la valle, con un singolo dirigente (*sorastant*) e – soprattutto – con competenze specifiche sul reclutamento.

D'altro lato invece, agli artt. 51-52, si prevedono meri adeguamenti organizzativi e di curricula per le scuole nei cui bacini d'utenza ricadono le comunità mochena e cimbra²⁶, per rendere l'insegnamento plurilingue non eccessivamente oneroso in contesti numericamente meno significativi. Inoltre, in tali aree può essere usata la lingua tedesca come lingua veicolare (accostando la tutela dei dialetti germanofoni tradizionali a una lingua attualmente prestigiosa e utile su un piano pratico²⁷), ma sempre in relazione all'effettiva disponibilità di docenti qualificati; disponibilità che si lega anche al meccanismo di costituzione delle classi, per il quale – con intesa in Conferenza delle minoranze²⁸ – la Provincia definisce il numero minimo di studenti necessario per rendere operative queste “sperimentazioni” (ferma però in ogni caso la partecipazione di mocheni e cimbri – anche in assenza di tali iniziative curriculari – negli organi delle scuole nel cui bacino d'utenza la comunità mochena o cimbra è presente).

3. L'esperienza della Regione speciale Friuli-Venezia Giulia

Anche in Friuli-Venezia Giulia si sono affermate esperienze interessanti con riguardo all'organizzazione plurilingue dell'insegnamento per comunità di piccole dimensioni, con conseguente emersione del problema del come rendere “sostenibile” il servizio.

In particolare, per la scuola slovena – a partire dall'apposita legge n. 1012/1961, e poi con la legge n. 38/2001 – l'intervento normativo è stato strutturato, anche in questo caso, secondo regimi distinti a seconda della consistenza numerica delle comunità. Nelle Province di Gorizia/Trieste la legge n. 1012/1961 adotta un modello separatista, con apposite scuole slovene; organizzativamente, quindi, si procede mediante ruoli separati

²⁵ Per informazioni specifiche si rinvia al sito internet dell'istituzione, dove sono reperibili statuto e regolamenti: <http://www.scuoladifassa.it/lascuola.html>

²⁶ Va inoltre notato che anche gli statuti delle relative istituzioni scolastiche e formative, che godono di autonomia statutaria *ex art.* 17 della legge provinciale n. 5/2006, hanno dato specifico rilievo alla presenza delle minoranze storiche.

²⁷ Così da realizzare una situazione ibrida, di piccola minoranza però munita di un aggancio – seppur indiretto e parziale – con un ordinamento esterno dotato invece di un grande peso quantitativo; ordinamento che quindi, pur non assurgendo a un ruolo di *kin-State*, garantisce nondimeno una maggiore sostenibilità dell'insegnamento in lingua minoritaria.

²⁸ Per le funzioni della Conferenza, cfr. legge provinciale n. 6/2008, art. 9, co. 2.

Osservatorio sulle fonti

e apprestando garanzie partecipative nell'amministrazione centrale stessa (la quale deve avvalersi di personale appositamente selezionato sulla base della conoscenza della lingua). Nella Provincia di Udine, invece, la legge n. 38/2001 adotta un modello di compresenza linguistica graduata²⁹: o con veri istituti bilingui, oppure con un numero minimo di ore di sloveno e cultura slovena, curricolari, ovvero ancora con attività extra-curriculare linguistica in deroga al numero minimo di studenti richiedenti.

Anche da queste graduazioni e da queste diversità di soluzioni si rende evidente come la sostenibilità del plurilinguismo sia la prima preoccupazione del legislatore, che spesso costruisce i propri interventi in materia con clausole che prevedono sperimentazioni "senza ulteriori oneri" o con uno stanziamento preciso lasciato all'autonomia funzionale delle singole istituzioni scolastiche (la sostenibilità del plurilinguismo intrecciandosi strettamente con il problema più generale della corretta e responsabile gestione finanziaria dell'autonomia scolastica)³⁰. E ciò sempre fermo il coordinamento affidato all'ufficio scolastico regionale, con sezione slovena, e alla Commissione scolastica regionale per l'istruzione in lingua slovena³¹.

È invece stata diversa – e fondata su diverse premesse di diritto e di fatto – l'esperienza relativa all'inserimento della lingua friulana nelle scuole, con un'estensione di una programmazione favorevole al plurilinguismo in tutto il territorio operata dalla legge regionale n. 29/2007³², da cui però sono poi emersi fisiologici problemi di gestione.

In linea di principio si era prospettato un alto profilo per il modello plurilingue così disciplinato, ed infatti la legge regionale affermava che: «*l'apprendimento e l'insegnamento della lingua friulana sono inseriti all'interno di un percorso educativo plurilingue che prevede, accanto alla lingua italiana, la compresenza di lingue minoritarie storiche e lingue straniere. Il percorso educativo plurilingue costituisce parte integrante della formazione a una cittadinanza europea attiva e di valorizzazione della specificità della Regione*»³³.

Si sottolineava così il generale favore della politica regionale per un'istruzione plurilingue che coniugasse sia l'identità (con insegnamento della lingua propria), sia l'integrazione (promuovendo la conoscenza delle principali lingue straniere), il tutto fondato sui valori di una Regione sia legata alla sua specificità storica, sia alla realtà di "confine". In concreto però la sostenibilità del plurilinguismo è stata limitata dalle fisiologiche difficoltà connesse a una programmazione di questo genere, specie a causa dei limitati mezzi organizzativi e nonostante – a supplenza – si fosse seguito un modello di

²⁹ Cfr. in particolare gli artt. 11-15 della legge 38/2001.

³⁰ Sulle questioni di sostenibilità specificamente finanziaria delle istituzioni scolastiche sia permesso rinviare a F. GUELLA, *La disciplina del finanziamento dell'autonomia funzionale scolastica e del diritto individuale all'istruzione*, in F. CORTESE (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pp. 173 ss.

³¹ Cfr. l'art. 13 della legge n. 38/2001.

³² Cfr. in particolare gli artt. 12-19 della legge regionale 18 dicembre 2007, n. 29.

³³ Cfr. il co. 1 dell'art. 15.

Osservatorio sulle fonti

inserimento del friulano in curriculum lasciato all'autonomia delle istituzioni scolastiche, e nonostante si fosse particolarmente promosso l'impiego del volontariato e la formazione di registri di insegnanti "disponibili" (comunque supportati da uno specifico fondo)³⁴.

Inoltre, ad ostacolare l'implementazione del modello è anche intervenuta la dichiarazione di illegittimità costituzionale della previsione di una necessaria opzione di "non avvalimento" (ovvero di rinuncia individuale a fruire dell'insegnamento in lingua minoritaria, altrimenti previsto quale regola)³⁵, che avrebbe favorito la diffusione dell'insegnamento ma che è difforme dal modello della legge quadro n. 482/1999 – la quale non prevede tale meccanismo di opzione in uscita, ma il contrario³⁶ – e da una piena libertà educativa della famiglia³⁷. Ciò mentre va notato che, al contrario, in Trentino (grazie alla specifica norma di attuazione in materia) proprio l'omessa opzione per il non avvalimento dell'insegnamento in ladino è il modello ordinario di accesso all'insegnamento nella lingua minoritaria³⁸.

4. Dal plurilinguismo per le minoranze storiche al plurilinguismo nell'insegnamento con lingue straniere veicolari: il progetto "Trentino trilingue"

La gestione del plurilinguismo nel sistema educativo presenta quindi problemi variegati di sostenibilità e, a riguardo, proprio una valutazione di adeguata sostenibilità del plurilinguismo deve essere alla base dell'implementazione del progetto di c.d. "Trentino trilingue" che, in questo settore, costituisce l'esperienza di più stretta attualità.

Tale progetto si fonda su un "Piano Straordinario di legislatura per l'apprendimento delle lingue comunitarie"³⁹, approvato dalla Giunta provinciale per perseguire quello che il programma di legislatura ha definito quale asse fondamentale della società del sa-

³⁴ Cfr. l'art. 19.

³⁵ Cfr. l'art. 12, co. 3.

³⁶ Cfr. l'art. 4, co. 5: «Al momento della preiscrizione i genitori comunicano alla istituzione scolastica interessata se intendono avvalersi per i propri figli dell'insegnamento della lingua della minoranza».

³⁷ Cfr. Corte cost. 159/2009. Per commenti, si rinvia a F. PALERMO, *La Corte "applica" il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2009, pp. 1780 ss.; E. PALICI DI SUNI, *La tutela delle minoranze linguistiche tra Stato e Regioni: un ritorno al passato?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2009, pp. 1771 ss.; S. BARTOLE, *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2009, pp. 1764 ss.; E. STRADELLA, *La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 5, 2009, pp. 1150 ss.; R. TONIATTI, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di "un nuovo modello di riparto delle competenze" legislative tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 5, 2009, pp. 1121 ss.; F. ALBO, *La tutela delle minoranze linguistiche tra Stato e Regioni: la Corte costituzionale alle prese con uno speciale modello di riparto della potestà legislativa*, in *Giurisprudenza italiana*, 5, 2010, pp. 1036 ss.

³⁸ Cfr. ancora l'art. 2, co. 2, del d.lgs. n. 592/1993.

³⁹ Cfr. la Delibera di Giunta Prov. Aut. Trento n. 21 del 24 gennaio 2014 recante *Progetto per la definizione del Piano Straordinario di legislatura per l'apprendimento delle lingue comunitarie – Trentino Trilingue*.

Osservatorio sulle fonti

pere e dello sviluppo. Si tratta di un piano operativo che coinvolge tutto il sistema scolastico integrato operante nella Provincia autonoma di Trento, mediante azioni rivolte anche agli adulti (specialmente nei settori della cultura, del turismo e dell'informazione), con l'obiettivo generale di individuare un insieme di interventi che incrementino il livello di conoscenza delle lingue nella popolazione trentina; ciò incidendo particolarmente sui programmi scolastici, con insegnamenti in lingue veicolari tedesca e inglese⁴⁰.

Per quanto riguarda i punti di contatto con il problema – sopra descritto – della gestione del sistema educativo in un'area in cui deve essere garantito il diritto allo studio in lingua propria a piccole comunità storiche, va segnalato che con tale nuovo progetto a regime le stesse minoranze storiche potrebbero temere uno snaturamento del proprio modello di tutela: sia per l'eccessivo carico di insegnamenti linguistici nella scuola ladina, sia perché verrebbe meno l'eccezionalità del regime previsto per mocheni e cimbri, nel momento in cui il tedesco veicolare viene assunto come una pratica diffusa su tutto il territorio provinciale.

A questo riguardo, al di là degli eventuali problemi connessi all'apprendimento di un numero eccessivo di lingue curriculari (che costituisce questione di merito, lasciata alle valutazioni della politica e degli studi di linguistica), per quel che riguarda l'incidenza sull'ordinamento scolastico va segnalato che – dal punto di vista amministrativo – proprio il plurilinguismo già sperimentato nelle scuole trentine per le minoranze storiche ha costituito un'esperienza pilota, specificamente presa in considerazione nella predisposizione del nuovo progetto⁴¹; esperienza che segnala le potenzialità e gli accorgimenti necessari per una piena sostenibilità di un modello scolastico correttamente plurilinguistico, che tuteli sia l'efficienza (con insegnamento di competenze linguistiche utili in un mercato sempre più globalizzato), sia la sostenibilità (con un corpo docenti adeguato e dai costi corretti), sia l'identità linguistica (preservando la centralità del ruolo della lingua propria, sia essa l'italiano o la lingua minoritaria).

E proprio l'esperienza dell'organizzazione e della disciplina del servizio scolastico nelle aree di minoranza, infatti, viene richiamata dal Piano stralcio relativo al Sistema educativo di istruzione e formazione provinciale 2015-2020, che riporta il progetto trentino trilingue⁴²; politica provinciale che è stata anche oggetto di un protocollo d'intesa tra Provincia autonoma di Trento e MIUR, individuando la stessa come sperimentazione di lungo periodo relativa all'inseribilità in tutte le scuole, di ogni ordine e grado, del tedesco e dell'inglese come lingue veicolari⁴³.

In questo senso, il contesto di minoranza non sembra aggravare le criticità dell'implementazione di curricula scolastici plurilingue, ma pare anzi essere stato un

⁴⁰ Per l'elenco completo dei provvedimenti attuativi finora approvati, v. nel sito internet istituzionale: http://www.trilinguismo.provincia.tn.it/atti_amministrativi/

⁴¹ Cfr. il punto 1. del primo stralcio del “Piano Trentino Trilingue”.

⁴² Cfr. la delibera di Giunta del 29 novembre 2014, n. 2055 (Approvazione del primo stralcio del “Piano Trentino Trilingue”).

⁴³ Cfr. il protocollo Prov. Aut. Trento-MIUR del 17 novembre 2014.

Osservatorio sulle fonti

utile laboratorio per la sperimentazione in Trentino. E ciò anche se contestazioni più generali alla nuova politica scolastica non mancano, fondate anche sulla libertà di insegnamento e sul diritto allo studio; contestazioni avanzate peraltro nella prospettiva interpretativa già coltivata – ma per scelte ben più radicali – dalla giurisprudenza del TAR Lombardia sulla vicenda del Politecnico di Milano⁴⁴.

A tale riguardo, proprio in questa direzione è stato proposto anche un ricorso straordinario al Capo dello Stato, per mezzo del quale si era impugnata la delibera di Giunta⁴⁵ che ha dato concreto seguito al protocollo d'intesa, con scansione temporale della sperimentazione e individuazione dei monte ore, contestati in particolare per quel che riguarda le modalità del reclutamento⁴⁶.

Ed infatti, i problemi più gravi sembrano emergere proprio in tema di reclutamento, anche per la prospettiva di stabilizzazione prioritaria dei precari (nell'ottica della sentenza Mascolo della Corte di giustizia⁴⁷) qualora questi non avessero le competenze linguistiche necessarie per supportare il progetto di c.d. "Trentino trilingue" (e relativo carico didattico in lingua veicolare, c.d. CLIL⁴⁸).

Pure sotto questo profilo, peraltro, l'esperienza della scuola per le minoranze linguistiche è significativa, in particolare perché la normativa speciale richiamata evidenzia come la sostenibilità dipenda proprio, e in primo luogo, dalla conoscenza effettiva e

⁴⁴ Cfr. TAR Lombardia sez. III, 25 maggio 2013, n. 1348. Per note e commenti, si rinvia a M. GIOVANNINI, *Internazionalizzazione e lingua degli insegnamenti universitari: la desiderabile autonomia delle Università italiane*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2015, pp. 139 ss.; R. CIFARELLI, *La tradizione della lingua italiana e l'esigenza di internalizzazione: una convivenza ancora possibile?*, in *Giurisprudenza di merito*, 10, 2013, pp. 2203 ss.; G. MILANI, *Il TAR della Lombardia bocchia l'"internazionalizzazione a senso unico" dell'Università: annullata la delibera del Politecnico di Milano che prevedeva l'uso esclusivo dell'inglese per lauree magistrali e dottorati*, in *federalismi.it*, 20, 2013; G. FONTANA, *Che lingua parla l'Università italiana?*, in *Rivista AIC*, 3, 2013; D.-U. GALETTA, *The choice of teaching "only in English" in an Italian Public University is a sign of intellectual subjection and is contrary to the proportionality principle*, in *GiustAmm.it*, 9, 2013; L. DE GRAZIA, *Osservazioni a margine della sentenza del Tar Lombardia sull'uso della lingua inglese nell'insegnamento universitario. Profili comparativi*, in *GiustAmm.it*, 9, 2013; M. D'ANGELOSANTE, *L'internazionalizzazione degli atenei e la didattica universitaria parlano la stessa "lingua"?*, in *Munus*, 2, 2013, pp. 337 ss.; A. CARDONE-P. CARETTI, *Ufficialità della lingua italiana e insegnamento universitario: le ragioni del diritto costituzionale contro gli eccessi dell'esterofilia linguistica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2013, pp. 1223 ss.

⁴⁵ Cfr. ancora la delibera del 29 novembre 2014, n. 2055.

⁴⁶ Ricorso straordinario che è stato opposto dalla Provincia autonoma di Trento, con conseguente eventuale riassunzione davanti al TRGA (e possibile prospettazione anche di una questione di costituzionalità degli artt. 93, co. 3b *bis*, e 95 *bis* della legge provinciale del 7 agosto 2006, n. 5, che prevederebbe la possibilità di assunzione nel pubblico impiego in modo discrezionale ed avulso da procedure di selezione pubblica).

⁴⁷ Cfr. Corte di giustizia UE, sentenza Mascolo del 26-11-2014, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13.

⁴⁸ *Content and Language Integrated Learning* o "Apprendimento Integrato di Lingua e Contenuto"; concetto introdotto nel 1994 da David Marsh e Anne Maljers, come equivalente delle note esperienze di immersione linguistica, ma che si voleva di portata più ampia per inglobare diverse esperienze e metodologie di apprendimento in lingua veicolare.

Osservatorio sulle fonti

adeguata della lingua di minoranza da parte del corpo docente. E tale conoscenza, per la scuola delle minoranze, è stata assicurata – con diversi livelli di effettività – mediante o concorsi speciali (per le scuole slovene al momento dell’istituzione), o ruoli appositi (sempre per le scuole slovene)⁴⁹, o canali di reclutamento privilegiato (per il ladino di Fassa), ovvero con l’impiego delle competenze già presenti, opportunamente valorizzate (per l’insegnamento veicolare con il tedesco nelle scuole con presenza della minoranza mochena o cimbra, o nell’esperienza mediante albi per l’insegnamento del friulano)⁵⁰. Modelli, quelli così sperimentati, che evidentemente presentano garanzie decrescenti di effettività e adeguatezza.

Peraltro, una prima valorizzazione delle risorse organiche presenti nella scuola trentina (anche con programmi di aggiornamento e professionalizzazione linguistica ulteriore), era stata perseguita già in passato. In particolare, la legge provinciale n. 11/1997 aveva tentato di rafforzare l’insegnamento delle lingue straniere (in particolare del tedesco) nella scuola dell’obbligo⁵¹ (e, peraltro, proprio in quella sede – a sottolineare la connessione tra plurilinguismo in generale e tutela della lingua propria minoritaria – si era riconosciuto che «*nella Val di Fassa l’insegnamento della lingua ladina è parte integrante del curriculum di educazione linguistica*», al pari dell’italiano⁵²).

Tuttavia, proprio l’uso di un modello non sufficientemente deciso e rigoroso di adeguamento dell’organico, sul piano organizzativo, può costituire un serio ostacolo alle ambizioni di rafforzamento dei curricula plurilingue. E quindi solo l’uso di un modello organizzativo adeguato, di plurilinguismo sostenibile sul piano dell’organico – che incroci adeguatamente programmi di insegnamento (con c.d. immersione linguistica) e competenze professionali (già disponibili o da reperire/integrare, anche sulla base delle più ampie competenze sull’organico di cui la Provincia autonoma di Trento dispone⁵³) – può garantire il successo della sperimentazione. Anche, eventualmente, seguendo le migliori prassi di gestione dell’organico già implementate per le competenze linguistiche nella lingua delle minoranze storiche.

⁴⁹ Cfr. *supra* il par. 3.

⁵⁰ Cfr. *supra* il par. 2.

⁵¹ Cfr. l’art. 1: «*Al fine di migliorare la qualità dell’istruzione e l’affermarsi di una dimensione europea nella preparazione dei giovani, la Provincia promuove il potenziamento dell’insegnamento delle lingue straniere nei programmi e nei curricula della scuola dell’obbligo, come strumento di comunicazione e veicolo di conoscenza di culture, tradizioni e genti diverse, in modo da favorire la convivenza e la cooperazione tra i popoli. La Provincia autonoma di Trento sostiene la diffusione delle lingue straniere e ne promuove lo studio di due nella scuola dell’obbligo, anche quale strumento di maggiore comprensione fra le popolazioni del Trentino, dell’Alto Adige e dei paesi confinanti dell’Unione europea ed al fine di incrementare la crescita culturale, economica e l’occupazione nella Provincia*».

⁵² Cfr. il punto «*raccordo con l’insegnante d’italiano*» della parte II dell’allegato A alla legge, contenente i programmi e le indicazioni didattiche.

⁵³ In base alla norma di attuazione di cui al d.p.r. n. 405/1988, in particolare per come poi modificata dal d.lgs. n. 433/1996.

Osservatorio sulle fonti

5. I problemi di rilievo costituzionale: il diritto/dovere all'istruzione nel tutelare una lingua minoritaria in contesti dove già la lingua nazionale è debole

Dato questo tessuto normativo, si rende evidente come nella struttura dell'ordinamento trentino la tutela dell'identità minoritaria passa sicuramente anche per un diritto allo studio declinato come fruizione del servizio educativo in lingua propria.

Al contempo, tuttavia, il plurilinguismo stesso – e un vero e proprio “dovere” di istruzione plurilingue, una volta integrati i programmi della scuola dell'obbligo – viene a costituire non solo un interesse individuale, ma anche un valore positivo dell'intera collettività, con l'integrazione necessaria del diritto allo studio in lingua “propria” mediante aperture verso l'esterno, a lingue che valorizzino la vocazione di “terra di confine” della Provincia (potendosi parlare di un diritto/dovere all'istruzione ove il plurilinguismo viene ad integrare il punto di equilibrio – identificato come ottimale dall'ordinamento – tra identità/tradizione ed efficienza/apertura, coniugando lingua propria e lingue straniere in un piano di studi plurilingue unico e integrato).

A fronte di una scelta netta sul piano politico per un assetto plurilinguistico, ci si deve chiedere allora se tale opzione possa godere di adeguata copertura normativa in un'ottica più generale, attenta al quadro costituzionale del diritto allo studio e dell'impiego della lingua ufficiale nell'accesso allo stesso. La domanda è cioè quella relativa all'individuazione dei limiti entro cui il diritto allo studio può essere compatibile anche con una fruizione dello stesso in lingua non propria, e del quanto la fruizione dell'istruzione in lingua propria costituisca contenuto essenziale del diritto allo studio (o sia invece talvolta comprimibile per tutelare altri interessi, di efficienza e di plurilinguismo come “capitale sociale” del territorio, e – ciò – con quali cautele organizzative e rimediali)⁵⁴.

La risposta a tale domanda va contestualizzata tanto nell'ordinamento costituzionale nazionale italiano, quanto nelle tendenze più generali presenti a livello sovranazionale e internazionale. A fronte di una globalizzazione che si ripercuote evidentemente anche in termini di tendenza verso un'integrazione linguistica, sono infatti necessarie soluzioni organizzative idonee a rendere compatibile questo contenuto minimo del diritto allo studio (in lingua accessibile) con un crescente ingresso, nei programmi scolastici, delle esigenze di didattica in lingua anche non propria (in particolare l'inglese); ciò affinché la definizione su base territoriale di un modello di protezione della lingua non risulti né escludente (non permettendo neppure la fruizione del diritto all'istruzione per i residenti non parlanti l'idioma locale), né un fattore di isolamento dei fruitori del servizio stesso (nell'ambito del più ampio contesto educativo nazionale e europeo, dove la richiesta di competenze in una pluralità di lingue è crescente).

⁵⁴ Sullo status costituzionale della lingua italiana, rilevante anche per il tema dell'istruzione, cfr. in generale M. CROCE, *Le dimensioni costituzionali della tutela della lingua italiana*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2013, pp. 983 ss. Cfr. anche M. COSULICH, *Lingue straniere e lingue minoritarie nell'ordinamento repubblicano*, in *Quaderni regionali*, 2, 2012, pp. 133 ss.

Osservatorio sulle fonti

L'esame giuridico degli strumenti di organizzazione del sistema educativo in contesti di "fragilità" della lingua locale, e l'esame critico della disciplina trentina (e, incidentalmente, friulana) sulle minoranze storiche e sul trilinguismo, conduce quindi al più generale tema della tutela delle identità linguistiche nell'ambito dell'istruzione⁵⁵.

Questo tema richiama quindi anche l'esame del ruolo della lingua nazionale nel delineare il contenuto (essenziale o non essenziale) del diritto allo studio. Si può così verificare quanto il fattore linguistico sia determinante per la disciplina scolastica (a prescindere dal carattere minoritario o meno della lingua in questione) e, quindi, riconoscere in che estensione la disciplina del sistema scolastico e universitario sia orientata a proteggere l'identità dell'utente del servizio anche con garanzia di un accesso all'istruzione nella lingua propria.

Per quanto riguarda l'esperienza italiana, se il ruolo costituzionale della lingua italiana – pur non esplicito – risulta comunque tradizionalmente riconosciuto⁵⁶, per quanto riguarda specificamente il diritto all'istruzione il tema ha assunto proprio recentemente una specifica attualità, senza peraltro approdare ancora a soluzioni definitive. Infatti, sono a riguardo particolarmente interessanti le argomentazioni svolte dalla citata sentenza del TAR Lombardia⁵⁷, nella cui motivazione si richiama anche la disciplina in materia di minoranze⁵⁸; fattispecie che però non è ancora approdata ad una decisione finale, in quanto nel relativo appello il Consiglio di Stato ha sollevato questione di costituzionalità, tutt'ora pendente⁵⁹.

Per quel che riguarda le esperienze straniere, poi, la disciplina della scolarizzazione in lingua propria si presenta come problema politico e normativo anche in ordinamenti che si connotano per alcune analogie strutturali con l'esperienza trentina e friulana. Ciò in particolare per quanto riguarda la presenza di "piccole minoranze" che – a fronte di un contesto maggioritario compatto – proprio per la loro dimensione esigua vengono a porre concreti problemi di economie di scala, tali per cui la prestazione dei servizi (e quindi anche del servizio scolastico) rischia di divenire particolarmente diseconomica in assenza degli opportuni accorgimenti funzionali ed organizzativi.

⁵⁵ Per un inquadramento generale della tematica del plurilinguismo in ambito educativo, osservata nell'ottica dei diritti, cfr. i contributi in R. PHILLIPSON (a cura di), *Rights to language: Equity, power, and education*, Mahwah, Erlbaum, 2000, in particolare la parte IV, pp. 201 ss.

⁵⁶ L'unico riferimento di rango costituzionale all'italiano come lingua ufficiale si trova proprio nello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, art. 99 («Nella Regione la lingua tedesca è parificata a quella italiana che è la lingua ufficiale dello Stato.»), mentre successivamente anche la legge quadro sulla protezione delle minoranze linguistiche – legge 15 dicembre 1999, n. 482 – ha affermato il ruolo ufficiale della lingua italiana all'art. 1, co. 1 («La lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano»).

⁵⁷ TAR Lombardia sez. III, 25 maggio 2013, n. 1348.

⁵⁸ Cfr. il punto 3.1. della parte in diritto della sentenza citata.

⁵⁹ Cfr. l'ordinanza del Consiglio di Stato del 25 novembre 2014 (depositata il 22 gennaio 2015), n. 242, con cui è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 2, lett. l) della legge 30 dicembre 2010, n. 240 in riferimento agli articoli 3, 6, e 33 della Costituzione. Per approfondimenti cfr. il dossier in Osservatorio AIC del 27-7-2015 con contributi di M. BENVENUTI, P. CHIRULLI, M.A. CABIDDU, G. DELLA CANANEA E A. CARDONE.

Osservatorio sulle fonti

In quest'ottica, la ricognizione delle esperienze di pluralismo linguistico in ambito scolastico in contesti segnati da minoranze di esigue dimensioni porta a considerare come interessanti, per una comparazione, in particolare i casi degli occitani di Aran in Catalogna/Spagna, degli italofoeni in Romania e degli sloveni in Carinzia/Austria. Inoltre, particolarmente significativa è la tutela giuridica della lingua francese nell'ordinamento Canadese⁶⁰, e il suo intreccio con la tutela delle lingue minoritarie prevista dall'art. 23 della Carta canadese dei diritti e delle libertà (e sua prassi applicativa, amministrativa e giurisprudenziale)⁶¹.

Queste esperienze straniere si pongono infatti come rilevanti per un loro doppio intreccio, che le accomuna all'esperienza delle minoranze nel contesto italiano: se, ad esempio per il Québec, da un lato il francese si pone come lingua ufficiale idonea a sovrapporre le deboli lingue delle minoranze indigene (come l'italiano nel nostro ordinamento, rispetto alle lingue delle "piccole" minoranze storiche), allo stesso tempo – nel più ampio contesto canadese – lo stesso francese è nondimeno un idioma debole nei fatti, esposto a un pericolo di integrazione con la (prevalente a livello nazionale e internazionale) lingua inglese.

Così, all'interno di questi contesti si pone in sostanza l'esigenza di tutelare sia le lingue minoritarie strettamente intese, sia la lingua nazionale a sua volta fragile nel contesto internazionale (o federale), facendo così accedere alla protezione primaria della lingua maggioritaria un'ulteriore protezione – secondaria – per la lingua della comunità alloglotta.

6. Il plurilinguismo nelle esperienze delle Regioni speciali "di confine" a fronte del contesto europeo: l'equilibrio tra identità e integrazione in un contesto plurilinguistico diffuso

⁶⁰ Cfr. *Charter of the French Language, Bill 101*, 26 agosto 1977, sulla base del *Official Language Act, Bill 22*, del 1974. Sul tema cfr. i contributi in R.Y. BOURHIS (a cura di), *Conflict and language planning in Quebec*, Multilingual Matters, Clevedon, Avon, 1984.

⁶¹ Art. 23, par. 1, del Constitution Act 1982: «*Citizens of Canada (a) whose first language learned and still understood is that of the English or French linguistic minority population of the province in which they reside, or (b) who have received their primary school instruction in Canada in English or French and reside in a province where the language in which they received that instruction is the language of the English or French linguistic minority population of the province, have the right to have their children receive primary and secondary school instruction in that language in that province*». La disposizione è particolarmente interessante ai fini del tema qui analizzato anche per quel che riguarda il par. 3, specificamente diretto a regolare le problematiche connesse ai "piccoli numeri" (*application where numbers warrant*) di alcuni gruppi linguistici: «*The right of citizens of Canada under subsections (1) and (2) to have their children receive primary and secondary school instruction in the language of the English or French linguistic minority population of a province (a) applies wherever in the province the number of children of citizens who have such a right is sufficient to warrant the provision to them out of public funds of minority language instruction; and (b) includes, where the number of those children so warrants, the right to have them receive that instruction in minority language educational facilities provided out of public funds.*»

Osservatorio sulle fonti

Anche le esperienze delle due autonomie speciali analizzate – di plurilinguismo all'interno del sistema scolastico italiano, a tutela di minoranze di ridotte dimensioni – si collocano quindi nel quadro degli ordinamenti che necessitano una tutela della lingua propria in un contesto di lingua nazionale a sua volta debole rispetto alle dinamiche di internazionalizzazione della società e del lavoro; contesto che richiede ai sistemi di formazione e istruzione una particolare attenzione verso le competenze linguistiche fornite agli studenti, bilanciando la tutela dell'identità linguistica con le esigenze di fornire adeguate competenze in lingua – anche – inglese.

L'equilibrio tra efficienza, sostenibilità ed identità nel sistema scolastico diventa così particolarmente complesso, e indicazioni importanti a riguardo possono provenire anche dall'ordinamento dell'Unione europea, a sua volta caratterizzato da forti esigenze di governo del plurilinguismo⁶².

Analizzando gli spazi nei quali l'Unione europea ha potuto considerare il fattore linguistico come elemento rilevante per la questione educativa, quando questa è stata disciplinata nell'ambito del processo di integrazione europea, va rilevato che l'istruzione scolastica e la formazione professionale emergono come ambiti specifici di intervento. Ambiti in cui l'Unione ha incentivato in modo equilibrato una politica di plurilinguismo sostenibile, e ciò – in particolare – implementando politiche dirette a perseguire la piena conoscenza, da parte di ogni cittadino, di una seconda lingua dell'Unione, e la conoscenza passiva di una terza lingua.

Si sono così perseguiti, a garanzia delle plurali identità presenti all'interno dell'Unione, obiettivi di educazione plurilingue non uniformanti (in quanto non si è optato per una specifica lingua comune), e sostenibili.

L'attenzione dell'Unione europea per il plurilinguismo scolastico è peraltro presente già dai primi interventi in materia educativa, caratterizzati da un'impostazione che metteva al centro la questione del mercato unico (ad es. con l'obbligo per gli Stati membri di organizzare una particolare istruzione per i figli dei lavoratori migranti al fine di facilitare l'inserimento nel Paese ospite ed un eventuale reinserimento nello Stato membro d'origine⁶³), per arrivare poi fino al compiuto riconoscimento dell'istruzione come politica di integrazione, consolidato nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea⁶⁴.

Da ultimo, i documenti rilevanti per improntare il plurilinguismo nell'educazione nella direzione di un trilinguismo “variabile”, senza predominanza di una specifica lin-

⁶² In generale, sul plurilinguismo nell'Unione europea, cfr. a partire da C. TRUCHOT, *Languages and supranationality in Europe: The linguistic influence of the European Union*, in J. MAURIS, M.A. MORRIS (a cura di), *Languages in a globalising world*, Cambridge University Press, 2003, pp. 99 ss.; R.L. CREECH, *Law and language in the European Union: the paradox of a Babel “united in diversity”*, Europa Law Publishing, Groningen, 2007; B. DE WITTE, *Language Law of the European Union: Protecting or Eroding Linguistic Diversity?*, in R. CRAUFURD SMITH (a cura di), *Culture and European Law*, Oxford University Press, 2004, pp. 205 ss.

⁶³ Cfr. la Direttiva 77/486/CEE, del Consiglio, relativa alla formazione scolastica dei figli dei lavoratori migranti.

⁶⁴ Cfr. in particolare gli artt. 165-166 TFUE (già artt. 149-150 del TCE).

Osservatorio sulle fonti

gua ma comunque con aspirazioni di efficienza e sostenibilità complessiva (preservando anche la centralità, per ogni contesto nazionale, della lingua propria) sono principalmente costituite da strumenti di *soft law*⁶⁵. Nella sua agenda, infatti, l'Unione europea promuove con politiche fortemente concertate un'economia basata sulla conoscenza, dove educazione e formazione hanno un ruolo centrale⁶⁶, e – a tal fine – nell'ambito dell'educazione e della formazione l'Unione accorda un ruolo determinante al plurilinguismo, considerato come fattore di integrazione e dinamismo.

I settori di intervento delle politiche UE in materia mirano quindi a sviluppare un sistema educativo multilingue negli Stati membri, in primo luogo mediante una politica fortemente fondata – quale base normativa – sul mercato, e concernente il “*multilingualism as an asset and a commitment*”; politica con cui l'Unione europea promuove quale valore funzionale al mercato unico il dialogo interculturale, la coesione sociale e la prosperità, anche per mezzo dell'educazione permanente dei lavoratori, finalità molto generiche ma per le quali il citato plurilinguismo – plurale e variabile – costituirebbe un fattore essenziale⁶⁷.

Inoltre, un secondo settore di intervento è individuato dalla specifica *EU Framework strategy for multilingualism*, diretta a creare “abilità linguistiche dei cittadini”, dove quindi più che il mercato è invece la stessa cittadinanza europea – e la maggiore partecipazione dei cittadini possibile mediante una conoscenza plurale di lingue diverse – a costituire il principale fondamento dell'azione europea⁶⁸.

Infine, come sintesi tra la prospettiva “economica” e quella “civica” del plurilinguismo, l'Unione ha preso direttamente in considerazione queste politiche in sede di educazione, trattando specificamente di multilinguismo nell'ambito del diritto allo studio all'interno dell'*Action plan on language learning and linguistic diversity*⁶⁹.

⁶⁵ Sulla questione del rapporto fra plurilinguismo nell'UE e inclusione sociale, come prerequisito per costruire una società della conoscenza, cfr. S. BARONCELLI, F. FONTI, G. STEVANCEVIC, *Mapping innovative teaching methods and tools in European Studies: Results from a comprehensive study*, in R. FARNETI, I. HORGA, S. VANHOONACKER (a cura di), *Teaching and Learning the European Union. Traditional and Innovative Teaching Methods, Innovation and Change in Professional Education 9*, Springer, Dordrecht Heidelberg New York London, 2014, p. 91 (pp. 89-109).

⁶⁶ Cfr. il Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente della Commissione, Bruxelles, 30 ottobre 2000 [SEC(2000) 1832].

⁶⁷ Cfr. la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni del 18 settembre 2008 - *Multilingualism: an asset for Europe and a shared commitment* [COM(2008) 566 final], e la risoluzione del Consiglio del 21 novembre 2008 su una “strategia europea per il multilinguismo” [Official Journal C 320 of 16.12.2008].

⁶⁸ Cfr. la comunicazione della Commissione del 22 novembre 2005 - *A new framework strategy for multilingualism* [COM(2005) 596 final], la comunicazione della Commissione del 1 agosto 2005 - *European Indicator of Language Competence* [COM(2005) 356 final] e la risoluzione del Consiglio del 16 dicembre 1997 sull'insegnamento precoce delle lingue dell'Unione europea [Official Journal C 1 of 3 January 1998].

⁶⁹ Cfr. la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni del 24 luglio 2003 - *Promoting language learning and linguistic diversity: an action plan 2004-2006* [COM(2003) 449 final].

Osservatorio sulle fonti

Le esperienze di plurilinguismo sperimentate in Friuli-Venezia Giulia e in Trentino vanno quindi nella direzione di incrociare tanto le garanzie quanto i limiti sottesi alla tutela della lingua propria, in sede di fornitura del servizio educativo per le minoranze storiche, con una più generale politica di promozione dell'apprendimento di una pluralità di lingue.

E proprio alle indicazioni dell'Unione europea, che riconosce come l'apprendimento delle lingue presenti nel medio periodo un forte ritorno in termini di competitività territoriale e capacità di sviluppo, si è ispirata l'azione delle autonomie speciali, sia friulana (nel citato principio generale di cui all'art. 15, co. 1, della legge regionale n. 29/2007⁷⁰) sia trentina (nel recente progetto di c.d. "Trentino trilingue"⁷¹); autonomie speciali che hanno quindi tentato di connotarsi come esperienze "di confine" particolarmente sensibili alle esigenze del plurilinguismo, non solo per la tutela dell'identità (come già sperimentato con le minoranze storiche), ma anche per l'apertura all'integrazione verso l'esterno (con un plurilinguismo nel sistema scolastico inteso quale fattore di sviluppo).

⁷⁰ «L'apprendimento e l'insegnamento della lingua friulana sono inseriti all'interno di un percorso educativo plurilingue che prevede, accanto alla lingua italiana, la compresenza di lingue minoritarie storiche e lingue straniere. Il percorso educativo plurilingue costituisce parte integrante della formazione a una cittadinanza europea attiva e di valorizzazione della specificità della Regione».

⁷¹ Cfr. la premessa della Delibera di Giunta PAT n. 21 del 24 gennaio 2014 recante *Progetto per la definizione del Piano Straordinario di legislatura per l'apprendimento delle lingue comunitarie - Trentino Trilingue*.