

Osservatorio sulle fonti

LE MINORANZE LINGUISTICHE NEL SISTEMA SCOLASTICO DEL REGNO UNITO ALLA LUCE DELLA DISCIPLINA SULLA TUTELA DELLE LINGUE REGIONALI: ORIGINI E SVILUPPI DI UN SISTEMA A TUTELE DIFFERENZIATE *

di *Andrea Marchetti* **

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Le origini del monolinguisimo britannico: un breve inquadramento storico. - 3. La tutela delle minoranze linguistiche alla luce del quadro normativo internazionale. - 4. La disciplina normativa nazionale: tre modelli a confronto. - 4.1 Il modello “forte” per il Galles. - 4.2 Il modello scozzese. - 4.3 Il modello “debole” per l’Irlanda del Nord. - 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Pur in assenza di alcuna fonte normativa di rango costituzionale o legislativo o di qualsiasi altro strumento legale che attribuisca alla lingua inglese lo *status* di lingua ufficiale del Regno Unito questa risulta, del tutto pacificamente, sulla base di una consolidata convenzione, la lingua ufficiale dello Stato: utilizzata dal Parlamento nello svolgimento della propria funzione legislativa; dalla pubblica amministrazione per l’espletamento dell’attività amministrativa; dalle corti giudiziarie nell’ambito delle proprie prerogative giurisdizionali. Per tale ragione, al di là del suo mancato riconoscimento formale, essa assume la veste di lingua ufficiale *de facto*¹.

Il territorio britannico, tuttavia, si connota, quantomeno in chiave storica, per un considerevole pluralismo linguistico che, al netto delle lingue parlate dalle popolazioni dei migranti che si sono stanziati nel territorio inglese e che non godono di un riconoscimento normativo organico, vede come principali protagoniste le c.d. *autochthonous languages*, preesistenti rispetto al processo di formazione dello stato moderno inglese.

Si tratta di lingue la cui genesi e successiva evoluzione risale molto nel tempo e che, a differenza delle altre lingue parlate nel territorio britannico, hanno un radicamento territoriale che si protrae da secoli e che si presta ad essere circoscritto geograficamente con una certa esattezza. Queste lingue possono essere divise in due gruppi: gli idiomi di origine celtica (tra cui *Irish*, *Scottish Gaelic* e *Welsh*) e gli idiomi di origine germanica (*Scots* e *Ulster-Scots*).

Questa pluralità linguistica, tuttavia, non è mai stata apprezzata compiutamente dal legislatore inglese il quale ha adottato nei confronti dei fenomeni linguistici un atteggiamento di apparente indifferenza e neutralità che ha finito per vanificare del tutto la

* Il saggio è destinato alla pubblicazione all'interno del volume *Lingua, istruzione e integrazione delle nuove minoranze*, a cura di F. Biondi Dal Monte, V. Casamassima ed E. Rossi, in corso di pubblicazione per Pisa University Press.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant’Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento di Pisa.

¹ N. NAGY, *Policies and legislation on autochthonous languages in the United Kingdom*, in *Essays of Faculty of Law University of Pécs of 2013*, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs, Pécs, 2013, p. 129 ss.

Osservatorio sulle fonti

possibilità di promozione e diffusione delle altre lingue autoctone. Per tali ragioni le politiche linguistiche condotte dalle autorità statali inglesi, sin dalla loro formazione, sono sempre state giudicate come l'espressione di un accentuato monolinguisimo. Gli obiettivi politici sottesi ad una tale scelta sono da imputarsi alla necessità della Monarchia inglese di garantire, anche attraverso la lingua, l'unificazione culturale e sociale, oltre che politica ed istituzionale, dei vari territori del Regno al fine della creazione di un moderno apparato statale.

Non è un caso che, in considerazione anche della genesi giurisprudenziale dell'ordinamento inglese, il primo atto normativo rinvenuto in materia, posta la necessità della Monarchia di garantire l'uniformità linguistica in tutto il Regno, prima ancora che con riferimento all'attività legislativa o amministrativa, abbia riguardato l'utilizzo della lingua nei processi. Lo *Statute of Pleading* 1362 impose, infatti, l'utilizzo esclusivo della lingua inglese per lo svolgimento dei *pleadings* in tutte le corti del Regno. L'obbligo venne poi ribadito successivamente con il *Proceedings in Courts of Justice Act* 1730 ed esteso a tutte le corti d'Inghilterra, del Galles e alle *Courts of Exchequer* in Scozia.

Un ulteriore, e forse decisivo, passo verso l'affermazione di un modello culturale chiuso al riconoscimento di alcuna forma di pluralismo linguistico fu poi compiuto con l'introduzione di un sistema universale di istruzione, consacrato nell'*Act to provide for public Elementary Education in England and Wales* 1870 e nell'*Education (Scotland) Act* 1872, i quali individuando la lingua inglese come unico mezzo di istruzione sottraevano alle altre lingue autoctone la possibilità di radicamento e diffusione.

Questo approccio si è protratto nel tempo fino alla prima metà degli anni '90 con la sola (e limitata) eccezione di quanto previsto dalla *section 6* del *British Nationality Act* 1981, la quale subordina l'acquisizione della cittadinanza britannica alla conoscenza della lingua inglese, del gallese o dello *Scottish Gaelic*. L'effetto prodotto è stato quello di indebolire fortemente la diffusione ed affermazione delle altre lingue minoritarie fino ad arrivare ad un sostanziale monolinguisimo all'interno del territorio nazionale. Dagli inizi del XX secolo fino ad oggi la diffusione delle altre lingue minoritarie si è progressivamente arrestato determinando, di fatto, una pressoché totale egemonia in favore della lingua inglese².

2. Le origini del monolinguisimo britannico: un breve inquadramento storico

² I dati disponibili e reperiti con il censimento del 2011 delineano un sistema in cui solo la lingua gallese sembra godere, nonostante la lieve flessione rispetto al censimento del 2001, di una consistente ed apprezzabile diffusione: circa il 19% della popolazione residente in Galles corrispondente a circa lo 0.9% della popolazione totale dichiara di conoscere e utilizzare la lingua gallese. Dati sensibilmente più contenuti riguardano lo *Scottish Gaelic* (solo l'1,13% della popolazione scozzese); l'*Irish* e l'*Ulster Scots*, nell'Irlanda del Nord (rispettivamente attestati al 6,05% e al 2,04% della popolazione residente). I dati sono reperibili sui siti internet degli istituti di statistica delle singole regioni: per il Galles dall'*Office for National Statistics*; per la Scozia dal *National Records of Scotland*, per l'Irlanda del Nord dal *Northern Ireland Statistics and Research Agency*.

Osservatorio sulle fonti

Il percorso di unificazione del Regno che ha interessato la storia dello Stato inglese a partire dalla sua fondazione è andato di pari passo con l'affermazione di un progressivo monolinguisimo che ha visto il prevalere della lingua inglese a discapito delle *autochthonous languages*³. Questo processo ha radici risalenti nel tempo e, all'interno di ciascuna articolazione del territorio statale, si è sviluppato secondo percorsi del tutto autonomi e differenziati: così è accaduto in Galles, poi in Scozia, infine in Irlanda.

Partendo dal primo, nel 1536 l'*Act of Union* incorporò formalmente il Principato del Galles all'Inghilterra attribuendo alla lingua inglese una posizione privilegiata, gettando così le basi per la creazione di un sistema legale ed amministrativo uniforme, anche sotto il profilo linguistico, su tutto il territorio del Regno. Del resto l'uniformità linguistica rappresentava una condizione necessaria per la creazione di un apparato amministrativo statale omogeneo. La *section 17* imponeva l'utilizzo della lingua inglese come lingua esclusiva delle Corti (sia per i giuramenti, gli *affidavits* e i verdetti) nonché la sua conoscenza come condizione per l'accesso ai pubblici uffici. La scelta in favore della lingua inglese in ambito giurisdizionale fu perpetuata nel 1731 con l'adozione del *Courts of Justice Act* il quale ne confermò l'obbligo dell'utilizzo esclusivo in tutte le corti di Inghilterra e del Galles. Nonostante l'obiettivo principale dell'intervento normativo fosse quello di arginare l'utilizzo del latino e del francese nelle corti giurisdizionali l'effetto prodotto fu quello di precludere definitivamente la diffusione delle altre lingue minoritarie.

Con riferimento alla Scozia, invece, nonostante questa abbia mantenuto la propria autonomia per un periodo di tempo maggiore rispetto al Galles, l'erosione della lingua autoctona da parte di quella inglese fu più precoce. L'indipendenza scozzese cessò formalmente nel 1707 con l'adozione del *Treaty of Union*, il quale sancì la nascita della Gran Bretagna attraverso l'unione della monarchia inglese e scozzese e la fusione dei due parlamenti in unico organo legislativo, ma già nell'XI secolo lo *Scottish Gaelic* fu sostituito nelle corti scozzesi dallo *Scots*, una lingua germanica più simile all'inglese. Sotto la monarchia di Giacomo I (primo sovrano a regnare su tutte le isole britanniche, avendo unificato le corone d'Inghilterra, Scozia e Irlanda) vennero infatti adottate misure che impedirono l'ulteriore sviluppo e diffusione della lingua gaelica, associata sino ad allora alle popolazioni di religione cattolica del nord della Scozia. Attraverso l'approvazione dello *Statutes of Iona* del 1609 il Sovrano, di religione anglicana, impose nelle *parrishes* del nord l'insediamento di ministri di culto protestanti nonché la formazione dei giovani nobili presso le scuole protestanti ed anglofone delle province del sud della Scozia.

Con riferimento all'Irlanda, infine, dopo l'acquisizione nel 1541 da parte di Enrico VIII Tudor della Corona irlandese, la questione linguistica in quei territori divenne presto una priorità dello Stato. Per tale ragione la Regina Elisabetta nel 1570 mediante *An Act for the Erection of Free School* ordinò la creazione di un sistema scolastico di lingua inglese che gettò le basi per il superamento graduale dell'utilizzo delle altre lingue

³ In generale sulle politiche nazionali in materia di minoranze linguistiche si veda R. DUNBAR, *Language Legislation and language Rights in the United Kingdom*, in *European Yearbook of Minority Issues*, 2002, 2, p. 95 ss.

Osservatorio sulle fonti

autoctone in tutto il territorio irlandese: la lingua fu il veicolo attraverso il quale i sovrani inglesi portarono a compimento l'anglicizzazione dell'Irlanda e attraverso il quale venne a consolidarsi l'assorbimento della cultura autoctona in quella inglese.

Parallelamente al processo di unificazione e uniformazione istituzionale e giuridica del Regno, l'altro fattore che ha favorito in misura rilevante la diffusione della lingua inglese è stato l'industrializzazione sviluppatasi a partire dal tardo XVIII secolo, la quale, insieme alla carestia che si era diffusa nelle campagne intorno a metà dell'800, determinò la migrazione di grandi masse di persone verso le città dove la conoscenza della lingua inglese era una condizione necessaria per lo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa. L'*Irish*, così, divenne gradualmente la lingua associata alle periferie di campagna e alle connesse attività rurali. Questa evoluzione prese piede un po' alla volta anche nei territori al di fuori delle città fino a quando non venne definitivamente proibito l'utilizzo del gaelico come lingua di istruzione nelle scuole irlandesi.

La situazione irlandese subì un definitivo mutamento dopo la scissione tra la Repubblica d'Irlanda e l'Irlanda del nord nel 1921. L'assimilazione tra istanze nazionaliste ed utilizzo della lingua irlandese ostacolò non poco la diffusione della lingua autoctona, considerata dagli unionisti, che allora controllavano la maggioranza nel *Northern Ireland Parliament*, e dal governo britannico un pericoloso strumento per l'affermazione e il rafforzamento del movimento repubblicano e cattolico. Per tale ragione venne adottato, nei confronti della lingua, un atteggiamento "repressivo" che perdurò fino a quando, nel 1998, inaugurando un nuovo corso, non venne stipulato il *Good Friday (Belfast) Agreement*. In ambito scolastico la lingua irlandese venne tollerata unicamente come lingua opzionale ed esclusivamente nelle scuole cattoliche; vennero proibite le trasmissioni radio in lingua irlandese (fino al 1982); non venne adottata alcuna misura normativa che riconoscesse o favorisse l'utilizzo della lingua negli uffici e negli enti pubblici.

L'*Irish*, tuttavia, non è l'unica lingua autoctona del territorio nordirlandese a non aver goduto di alcuna forma di tutela o riconoscimento; con una diffusione analoga⁴, soprattutto nei territori rurali più distanti dall'influenza della lingua inglese utilizzata nei centri urbani, vi è stata (sin dal XVII secolo) e trova ancora radicamento, l'*Ulster Scots*, una lingua che viene comunemente associata, in perfetta antitesi rispetto alla lingua irlandese, alle popolazioni di fede protestante vicine alla causa unionista. Anche questo idioma non ha mai ricevuto da parte delle autorità governative e del legislatore un atteggiamento di particolare attenzione: ciò, per un effetto indiretto conseguente alla forte contrarietà delle istituzioni al riconoscimento di qualsiasi forma di tutela nei confronti della lingua irlandese. Questo in altri termini ha impedito, per lungo tempo, che nel territorio nord irlandese fosse affrontata la questione delle minoranze linguistiche: la scelta di non favorire la diffusione dell'irlandese ha finito in tal modo per ostacolare e pregiudicare la stessa affermazione di questa particolare lingua di origine germanica.

⁴ Sulla base dell'ultimo censimento effettuato nel 2011 dal *Northern Ireland Statistics and Research Agency* gli "*Irish speakers*" sono circa il 10,5% della popolazione nordirlandese; coloro che conoscono l'*Ulster-Scots* circa l'8%. I dati sono reperibili all'indirizzo web: http://www.nisra.gov.uk/Census/key_report_2011.pdf

3. La tutela delle minoranze linguistiche alla luce del quadro normativo internazionale

Anche nel Regno Unito, il quadro normativo nazionale in materia di tutela delle minoranze linguistiche è stato fortemente influenzato dall'ordinamento internazionale⁵, ed in particolare da due trattati sottoscritti dal governo inglese nell'ambito del Consiglio d'Europa. Il primo è la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, adottata a Strasburgo nel 1° febbraio 1995 ed entrata in vigore nel febbraio 1998 con la finalità di garantire e promuovere l'effettiva uguaglianza delle minoranze nazionali creando condizioni appropriate per la diffusione e conservazione delle loro culture, così come più precipuamente per la propria lingua⁶. Con particolare riferimento all'utilizzo delle lingue minoritarie, gli artt. 10 e 14 della Convenzione prevedono una serie di impegni per gli Stati contraenti⁷ al fine di rendere effettivo il riconoscimento di tali minoranze⁸. Il tenore letterale delle norme rende evidente come, in realtà, si tratti prevalentemente di disposizioni dal carattere piuttosto vago e dalla "dubbia" effettività. Questo, del resto, anche con particolare riferimento all'art. 14 dove si prevede che «[...] nelle aree geografiche di insediamento rilevante o tradizionale delle persone appartenenti a minoranze nazionali, se esiste una sufficiente domanda, le Parti si sforzeranno di assicurare, in quanto possibile e nel quadro del loro sistema educativo, che le persone appartenenti a queste minoranze abbiano la possibilità di apprendere la lingua minoritaria o di ricevere un insegnamento in questa lingua».

Accanto alla citata Convenzione quadro, con specifico riferimento alle questioni linguistiche, lo stesso Consiglio d'Europa, ha adottato nel giugno del 1992 la Carta euro-

⁵ Per un approfondito esame della disciplina internazionale in materia di lingue minoritarie si veda L. CONDORELLI, D. RUSSO, *La tutela delle lingue minoritarie nel diritto internazionale*, in P. CARETTI, A. CARDONE (a cura di), *Lingue e diritti*, vol. II, Accademia della Crusca, Firenze, 2014, p. 5 ss.

⁶ L'art. 5 della Convenzione stabilisce espressamente che: «Le Parti si impegnano a promuovere le condizioni adatte a permettere alle persone appartenenti a minoranze nazionali di conservare e sviluppare la loro cultura, nonché di preservare gli elementi essenziali della loro identità, cioè la loro religione, la loro lingua, le loro tradizioni ed il loro patrimonio culturale».

⁷ Così recita l'art. 10: «1. Le Parti si impegnano a riconoscere ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale il diritto di utilizzare liberamente e senza ostacoli la propria lingua minoritaria in privato come in pubblico, oralmente e per iscritto. 2. Nelle aree geografiche di insediamento rilevante o tradizionale delle persone appartenenti a minoranze nazionali, allorché queste persone ne fanno richiesta e quest'ultima risponde ad un reale bisogno, le Parti si sforzeranno di assicurare, in quanto possibile, delle condizioni che permettano di utilizzare la lingua minoritaria nei rapporti tra queste persone e le autorità amministrative. 3. Le Parti si impegnano a garantire il diritto di ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale di essere informata, nel più breve termine, e in una lingua che ella comprende, delle ragioni del suo arresto, della natura e della causa dell'accusa portata contro di lei, nonché di difendersi in quest'ultima lingua, se necessario con l'assistenza gratuita di un interprete».

⁸ All'interno della Convenzione anche altre disposizioni trattano la questione linguistica: così l'art. 11 in relazione al diritto di ciascuno ad utilizzare le proprie generalità nella lingua minoritaria e all'impegno degli Stati contraenti di garantire, quando vi è una sufficiente domanda, l'utilizzo della lingua minoritaria per le indicazioni stradali e topografiche; così l'art. 12 dove si prevede l'impegno degli Stati contraenti di promuovere la conoscenza della cultura, della storia, della lingua e della religione delle loro minoranze nazionali.

Osservatorio sulle fonti

pea per le minoranze linguistiche regionali, sottoscritta dal governo inglese con qualche anno di ritardo rispetto alla sua entrata in vigore, nel marzo del 2000⁹.

Muovendo dalla considerazione che «*la protezione delle lingue regionali o minoritarie storiche dell'Europa contribuisce a conservare e a sviluppare le tradizioni e la ricchezza culturale dell'Europa*» la Carta individua una serie di azioni positive in favore delle lingue minoritarie¹⁰. La Carta non si limita cioè all'affermazione di principi di non discriminazione nei confronti dell'utilizzo lingue minoritarie ma provvede anche a stabilire alcuni impegni a carico degli Stati firmatari nel campo dell'istruzione, dei mezzi di comunicazione, nel settore della pubblica amministrazione e in quello della funzione giurisdizionale (parte III della Carta). In relazione a questi settori, disciplinati nella parte III della Carta, l'art. 2, comma 2, stabilisce alcuni standard minimi di tutela che ciascuno Stato si impegna a garantire con riferimento alle proprie lingue regionali individuate al momento della sottoscrizione della Carta. Si prevede, infatti, che ciascuno contraente, con riferimento alla/e lingua/e indicata/e al momento dell'accettazione o dell'approvazione, si impegni ad applicare almeno trentacinque paragrafi o capoversi fra le disposizioni della parte III della Carta, di cui almeno tre tra ciascuno degli articoli 8 e 12 e uno in ciascuno degli articoli 9, 10, 11 e 13. Le lingue individuate espressamente dal Regno Unito al momento della ratifica con riferimento agli obblighi di cui alla parte III della Carta sono il *Welsh*, lo *Scottish Gaelic* e l'*Irish*.

Non sono riconosciuti nella Carta diritti individuali o collettivi per gli individui che parlano lingue minoritarie o regionali ma sono sanciti una serie di obblighi per gli Stati contraenti per quanto concerne l'adozione di provvedimenti che ne sostengono in modo attivo l'utilizzo all'interno dei singoli ordinamenti nazionali. Con particolare riferimento all'insegnamento l'art. 8 della Carta individua una serie di azioni che ciascuno Stato può adottare per il riconoscimento e la tutela delle proprie lingue regionali per quanto concerne l'educazione prescolastica, l'istruzione primaria, l'educazione tecnica e professionale, l'istruzione secondaria e quella universitaria, la cultura e la storia della lingua, la formazione iniziale e permanente dei docenti¹¹.

Si tratta di impegni intorno ai quali in questi anni si è sviluppato, nelle diverse aree regionali del Regno, un sistema di istruzione (nei diversi gradi), più o meno efficace e capillare, in cui le tre lingue regionali indicate ricevono una forma di riconoscimento e tutela. Al fine di garantire l'effettività e l'attuazione degli obblighi previsti, entrambe le

⁹ La Carta è stata sottoscritta dal Regno Unito il 2 marzo 2000 e ratificata il 27 marzo 2001. Il testo della convenzione è reperibile all'indirizzo web: http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148?coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_languageId=it_IT. Sul punto si veda: R. DUNBAR, *The Ratification by the United Kingdom of the European Charter for Regional or Minority Languages*, in *Mercator Linguistic Rights and Legislation Working Paper* n. 10, 2003; R. DUNBAR, *Implications of the European Charter for Regional or Minority Languages for British Linguistic Minorities*, in *European Law Review, Human Rights Survey*, 2000, p. 46 ss.

¹⁰ L'art. 1, lett. a), della Carta definisce lingue minoritarie quelle lingue, diverse dalle lingue ufficiali dello Stato, che sono «*usate tradizionalmente sul territorio di uno Stato dai cittadini di detto Stato che formano un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione dello Stato*».

¹¹ L'individuazione dei singoli obblighi è indicata nello strumento di ratifica reperibile all'indirizzo web: <http://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/148/declarations>

Osservatorio sulle fonti

convenzioni prevedono forme di controllo e verifica sull'attuazione delle misure. Sulla base di questi presupposti l'art. 15 della Carta e l'art. 25 della Convenzione quadro stabiliscono che le Parti debbano presentare periodicamente al Segretario Generale del Consiglio d'Europa un rapporto sulla politica perseguita nonché sulle misure normative adottate in applicazione degli accordi internazionali sottoscritti. L'esame di tali rapporti viene poi demandato al Comitato dei ministri, assistito da un comitato consultivo (così come previsto dall'art. 26 della Convenzione quadro) ovvero direttamente da un comitato di esperti (così come previsto dall'art. 16 della Carta).

È anche sulla scorta di tali resoconti che è oggi possibile tracciare un censimento circa la concreta diffusione delle singole lingue regionali e, per quanto concerne l'oggetto della nostra indagine, un quadro in merito all'effettivo riconoscimento delle minoranze linguistiche all'interno del sistema scolastico e formativo nazionale.

4. La disciplina normativa nazionale: tre modelli a confronto

Gli obblighi assunti dal governo di *Westminster* con la ratifica della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali prima, e della Carta Europea sulle minoranze linguistiche poi, non esauriscono il quadro normativo che finora ha disciplinato, nell'ordinamento inglese, il riconoscimento, la tutela e la promozione delle lingue regionali.

L'insieme delle norme che fino ad ora si è succeduto in materia, così come la legislazione attualmente vigente, ha contribuito a definire un sistema non uniforme ed omogeneo di tutela delle minoranze linguistiche. Gli interventi che sono stati apportati dal Parlamento e dal Governo inglese (oltre che dalle assemblee degli enti devoluti) si sono sempre ispirati ad una netta differenziazione tra le diverse lingue minoritarie: su ciascuna di esse si è intervenuti con provvedimenti *ad hoc* che hanno sancito *standard* e misure differenziate, finendo così per realizzare tre distinti ed autonomi sistemi di tutela e riconoscimento delle singole minoranze linguistiche. Il differente contenuto di tali interventi favorisce una comparazione tra gli stessi conducendo inevitabilmente a tracciare, se pur in forma esemplificativa, un'ideale classifica di "virtuosità" che pone la legislazione sulla lingua gallese (la più evoluta) e quella sulla lingua irlandese (maggiormente restrittiva) ai due estremi opposti.

Anche la disciplina normativa che più specificatamente concerne l'insegnamento di tali lingue ha risentito di questo approccio "differenziato" e modulare, finendo per riflettere la stessa dicotomia appena accennata, contribuendo di fatto, anche sotto questo profilo, ad accentuare la distanza tra le soluzioni adottate per favorire l'insegnamento della lingua gallese e quelle, assai meno diffuse, per la tutela della lingua irlandese.

4.1 Il modello "forte" per il Galles

La legislazione adottata dal Parlamento di Westminster per il Galles si configura come la più evoluta nel senso del riconoscimento e della tutela della lingua autoctona. Gli interventi normativi che si sono succeduti nel tempo, a partire dalla metà del XX secolo,

Osservatorio sulle fonti

segnano un cambio di passo decisivo da parte del governo inglese nel riconoscimento delle minoranze linguistiche, ed in particolare di quella gallese. Si tratta di singoli provvedimenti legislativi che, nonostante si siano succeduti nel corso degli anni in modo disorganico, senza alcuna forma di coordinamento e obiettivo di sistematicità, hanno contribuito in modo progressivo e graduale all'affermazione di una quasi completa parità tra la lingua inglese e quella gallese. La mole e la qualità degli interventi è tale da far assurgere il *corpus* normativo riferito alla lingua gallese a modello di riferimento per le legislazioni concernenti le altre minoranze linguistiche regionali nel territorio britannico¹².

Il primo intervento risale al *Welsh Courts Act* del 1942 con il quale vennero abrogate le disposizioni dell'*Act of Union* che precludevano l'utilizzo della lingua gallese nelle corti giudiziarie del Galles¹³; a questo fece poi seguito, nel 1967, il *Welsh Language Act* il quale rimosse definitivamente ogni ostacolo all'utilizzo della lingua autoctona nelle corti (*section 1*), aprendo peraltro all'utilizzo, per finalità pubbliche, di documenti redatti nella lingua regionale (*section 2*). Un ulteriore decisivo contributo alla promozione della lingua minoritaria si ebbe con l'*Education Act* 1944 che autorizzava l'istituzione di scuole secondarie gallesi e che dunque gettò le basi per garantire la trasmissione della conoscenza della lingua attraverso la formazione nelle scuole dell'obbligo. Altrettanto efficaci per la diffusione e il consolidamento della conoscenza linguistica del gallese vi furono anche i *Broadcasting Acts* del 1980 e del 1981 con i quali si dette vita al primo canale televisivo "*Welsh-language*".

Ma la svolta decisiva nel riconoscimento e nella tutela del *Welsh* si ebbe a partire dalla fine degli anni '80 con l'adozione di alcune misure normative che costituiscono oggi l'architettura sul quale si è finora sorretto il sistema della tutela della minoranza linguistica gallese.

Il primo intervento in tal senso coincide con l'approvazione dell'*Education Reform Act* del 1988 il quale riconosce al gallese un'importanza formativa fondamentale nell'ambito del percorso curricolare delle scuole secondarie del Galles: la lingua regionale diviene così una delle quattro materie fondamentali per tutti gli studenti tra i 5 e i 16 anni (anche per le scuole di lingua inglese, le *English-medium schools*)¹⁴ in modo da garantire a tutti gli studenti, a seguito del completamento del ciclo d'obbligo scolastico, l'acquisizione di una conoscenza linguistica adeguata. A tale riconoscimento non corrisponde tuttavia l'attribuzione di alcun diritto soggettivo in favore degli studenti e delle loro famiglie; la legislazione non ha dunque previsto alcuno strumento per garantire l'effettività di tali previsioni, in particolare per quanto concerne l'istituzione delle *Welsh-medium schools*. Nonostante ciò le autorità locali si sono mostrate sempre attente

¹² Per una comparazione tra le legislazioni in favore delle diverse minoranze linguistiche adottate nel Regno Unito si veda A. VACCA, *Protection of Minority Languages in the UK Public Administration: a Comparative Study of Wales and Scotland*, in *Revista de Llengua i Dret*, 60, 2013, p. 50 ss.

¹³ La lingua inglese rimane comunque la lingua ufficiale per gli atti processuali; l'utilizzo del gallese è consentito in forma orale sia per le parti processuali che per i testimoni.

¹⁴ *Section 2, subsection 3(7) e paragraphs 3(1)(b) e 3(2)(c)*.

Osservatorio sulle fonti

e sensibili alla scelte di valorizzare, all'interno del sistema scolastico, la lingua gallese, tanto che negli anni il numero delle *Welsh-medium schools* è andato crescendo.

Il tassello più importante nel percorso di progressiva affermazione della lingua gallese coincide tuttavia con l'approvazione del *Welsh Language Act* del 1993. Anch'esso, al pari della legislazione sul sistema di educazione, non si basa su un sistema normativo volto al riconoscimento e alla tutela di "*linguistic rights*", come definiti da alcuni¹⁵, quanto, piuttosto, su un modello di pianificazione e promozione di politiche pubbliche ("*planning-based*" o "*administrative enabling*" model)¹⁶ volte a garantire la pluralità linguistica. I cambiamenti introdotti dalla nuova legislazione hanno contribuito in modo significativo all'ulteriore affermazione della lingua gallese anche in ambito pubblico, consentendo all'Assemblea del Galles di produrre versioni in lingua gallese dei propri documenti pubblici (anche della modulistica per gli utenti delle amministrazioni), nonché di conferire nomi in lingua gallese agli enti pubblici, agli uffici, alle località¹⁷.

Proprio al fine di promuovere e facilitare l'uso della lingua gallese fu istituito il *Welsh Language Board* al quale vennero attribuite le funzioni di: fornire pareri all'Assemblea su questioni riguardanti la lingua gallese; fornire pareri ai funzionari pubblici sulle modalità attraverso cui rendere effettivo il principio di pari dignità tra inglese e gallese nell'esercizio delle pubbliche funzioni; fornire pareri a coloro che erogano servizi al pubblico sull'utilizzo della lingua. Ma le funzioni certamente più rilevanti erano quelle concernenti l'approvazione dei *Welsh language schemes*¹⁸, ovvero dei programmi in cui ciascun ente pubblico che operasse nel territorio gallese (dunque anche gli uffici e gli enti pubblici dipendenti dal governo di Westminster), sulla base delle linee guida fornite dallo stesso *Welsh Language Board*, rendeva esplicite le misure da attuare al fine di garantire la piena parità di trattamento tra le due lingue¹⁹.

¹⁵ Cfr. in tal senso R. DUNBAR, *International Comparison: Celtic Cousins-Language Legislation for Welsh and Scottish Gaelic*, in <http://www.cba.org>, p. 4. L'unico diritto sancito dalla legge riguarda l'utilizzo del gallese nell'ambito dei processi di fronte a corti istituite presso il territorio gallese, diritto reso effettivo grazie al potere del *Lord Chancellor* di predisporre l'assunzione di interpreti per la traduzione dall'inglese al gallese (cfr. *section 22(2)* e *section 23*).

¹⁶ L'espressione è sempre di R. DUNBAR, *International Comparison: Celtic Cousins-Language Legislation for Welsh and Scottish Gaelic*, cit., p. 4

¹⁷ Cfr. *sections 25-33*

¹⁸ Sulla base di quanto previsto dalla *section 5*: «(1) *Every public body to which a notice is given under section 7 below and which (a) provides services to the public in Wales, or (b) exercises statutory functions in relation to the provision by other public bodies of services to the public in Wales, shall prepare a scheme specifying the measures which it proposes to take, for the purpose mentioned in subsection (2) below, as to the use of the Welsh language in connection with the provision of those services, or of such of them as are specified in the notice.*

(2) *The purpose referred to in subsection (1) above is that of giving effect, so far as is both appropriate in the circumstances and reasonably practicable, to the principle that in the conduct of public business and the administration of justice in Wales the English and Welsh languages should be treated on a basis of equality.*

(3) *In preparing a scheme under this Part of this Act a public body shall have regard to any guidelines issued by the Board under section 9 below.*».

¹⁹ La legge non riconosceva alcun diritto ai cittadini di lingua gallese, tuttavia consentiva a coloro che avessero subito un disservizio da un ente pubblico per la mancata attuazione di quanto previsto da un

Osservatorio sulle fonti

Sul piano dell'utilizzo della lingua gallese nell'ambito istituzionale un passaggio decisivo, dopo che nel 1998 con il *Government of Wales Act* ne era stato affermato l'*equal treatment* rispetto alla lingua inglese, è stato compiuto nel 2006 con l'approvazione del nuovo *Government of Wales Act*. Sebbene questa non sia individuata come lingua ufficiale del Galles vi sono numerose disposizioni che le riconoscono una posizione qualificata: la *section 98(5)* in base al quale si stabilisce che le proposte di legge presentate nella *Welsh Assembly* debbano essere redatte sia in inglese che in gallese; la *section 156(1)* che riconosce lo stesso valore ai testi normativi redatti in inglese e gallese; la *section 8(2)* del regolamento (*Standing Order*) della *Welsh Assembly* la quale consente l'utilizzo di entrambe le lingue per le discussioni in commissione o in aula; la *section 30* del regolamento dell'Assemblea che stabilisce l'obbligo di redigere i verbali delle sedute delle commissioni e dell'aula in entrambe le lingue.

Al di là di questi puntuali interventi normativi concernenti l'utilizzo della lingua autoctona all'interno dell'Assemblea nazionale altre disposizioni del *Government of Wales Act* meritano di essere qui menzionate. In primo luogo è richiesto ai membri dell'esecutivo gallese di impegnarsi a fare tutto quanto considerato appropriato per garantire il supporto alla lingua gallese²⁰; inoltre si stabilisce l'obbligo di adottare una specifica "*Welsh Language Strategy*" attraverso la quale il governo formula le proprie proposte per promuovere e facilitare l'utilizzo della lingua gallese²¹.

A queste disposizioni, peraltro, si aggiunge una previsione di cruciale importanza per la definizione dei rapporti tra governo inglese e quello gallese in materia di lingua. Il *Welsh language* rientra, infatti, tra quelle materie contemplate nella *schedule 5* del *Government of Wales Act* che possono essere attribuite alla competenza normativa primaria dell'Assemblea gallese sulla base di una specifica autorizzazione da parte del governo di Westminster rilasciata mediante apposito *Order in Council*. Proprio in virtù di tale previsione nel 2011 la *Welsh Assembly* ha licenziato il primo testo organico in materia sotto il nome di "*Welsh Language (Wales) Measures*" integrando, modificando e razionalizzando i contenuti delle previgenti disposizioni adottate dal legislatore di Westminster. L'effetto è stato quello di attribuire formalmente al gallese lo status di lingua ufficiale.

Welsh language scheme di rivolgersi, mediante un reclamo scritto, al *Welsh Language Board* il quale a sua volta avrebbe potuto esercitare sull'ente poteri di indirizzo e di raccomandazione. Cfr. *sections 17-19*.

²⁰ *Section 61, paragraph k*.

²¹ *Section 78(1)*. Sulla base di tale strategia, inoltre, ciascun ministro deve formulare un proprio "*Welsh language scheme*" al fine di individuare le misure da adottare per garantire la parità di trattamento tra le due lingue nell'esercizio delle funzioni pubbliche. La *section 78(2)* stabilisce che «*The Welsh Ministers must adopt a scheme ("the Welsh language scheme") specifying measures which they propose to take, for the purpose mentioned in subsection (3), as to the use of the Welsh language in connection with the provision of services to the public in Wales by them, or by others who (a) are acting as servants or agents of the Crown, or (b) are public bodies (within the meaning of Part 2 of the Welsh Language Act 1993 (c. 38))*».

The purpose referred to in subsection (2) is that of giving effect, so far as is both appropriate in the circumstances and reasonably practicable, to the principle that in the conduct of public business in Wales the English and Welsh languages should be treated on a basis of equality».

Osservatorio sulle fonti

ciale del Galles²², riconoscendo così alla lingua autoctona la definitiva equiparazione alla lingua inglese.

Le *Welsh Language Measures*²³ adottate dall'Assemblea gallese hanno ridefinito il sistema di tutela e promozione linguistica apportato dal *Welsh Language Act* e dal *Government of Wales Act*, riconoscendo peraltro espressamente, per la prima volta, il “*freedom to use Welsh*”²⁴.

La novità più rilevante è consistita nella sostituzione del *Welsh Language Board* con il *Welsh Language Commissioner*, nominato dal primo ministro gallese, ed affiancato, con funzioni consultive, da un *Advisory Panel*²⁵, nonché nell'introduzione di un meccanismo di standards per la promozione e la valorizzazione della lingua gallese in luogo del previgente sistema delle *strategies* e degli *schemes*. Il governo gallese predispone standards che ciascun organismo pubblico o altri soggetti preposti al servizio al pubblico devono rispettare in relazione all'utilizzo della lingua gallese nell'esercizio delle proprie funzioni, fornendo in tal modo all'utenza maggiore chiarezza in ordine ai propri diritti²⁶.

Le funzioni del Commissario, potenziate rispetto a quelle in precedenza attribuite al *Board*, sono ricondotte sotto l'unico obiettivo consistente nel «*promote and facilitate the use of the Welsh language*»²⁷: egli vigila sull'effettività ed adeguatezza delle norme relative alla tutela della lingua autoctona; redige raccomandazioni ai ministri; predispone report quinquennali sull'utilizzo della lingua; favorisce l'elaborazione di *best practice* per l'utilizzo e la diffusione della lingua; formula “*compliance notices*” nei confronti dei soggetti obbligati al rispetto degli standards nel caso di loro presunta violazione (*section 44*); esercita poteri di indagine (*section 71*), anche a seguito dei reclami presentati da cittadini, in relazione ad eventuali violazioni di suddetti standards; adotta “*decision notices*” nel caso di loro accertata violazione (*section 75*) potendo persino comminare “*civil penalties*” (*section 83*).

L'approccio seguito dal legislatore è in parte mutato avendo lo stesso previsto misure di *enforcements* e garanzia dell'effettività delle disposizioni citate: a questa finalità rispondono il sopracitato conferimento di poteri di indagine e di sanzione al *Commissioner*, nonché l'istituzione del *Welsh language Tribunal*²⁸.

²² La *section 1* stabilisce infatti che: «*The Welsh language has official status in Wales*».

²³ In merito al contenuto delle misure in questione si veda anche A. VACCA, *Welsh Language (Wales) Measure 2011, Use of Welsh in the Public Administration: a Step Forward?*, in *Revista de Llengua i Dret*, 59, 2013, p. 131 ss.

²⁴ L'espressione è utilizzata per intitolare la *part 6* del *Welsh Language Measures*. Ai sensi della *section 111*: «*An individual (P) may apply to the Commissioner for the Commissioner to investigate whether a person (D) has interfered with P's freedom to undertake a Welsh communication with another individual (R) (the “alleged interference”)*».

²⁵ Cfr. *section 23*.

²⁶ La legge individua più tipologie di standards: *service delivery standards, policy making standards, operational standards, promotion standards, record keeping standards*. Cfr. *chapter 2, sections 26* ss.

²⁷ *Section 3(1)*.

²⁸ Il tribunale, i cui membri sono nominati dal Governo gallese (cfr. *section 120*), ai sensi della *section 95*, può essere adito dai soggetti destinatari di una “*determination*” del *Commissioner* (per la violazione

Osservatorio sulle fonti

Se da un lato, mediante la loro riorganizzazione complessiva, si è certamente assistito ad un consolidamento degli strumenti e degli organi amministrativi preposti alla tutela e promozione della lingua, dall'altro si sono per la prima volta introdotti meccanismi di tutela effettivi in favore dei cittadini riguardo al rispetto delle disposizioni e dei principi sanciti a livello normativo. Il risultato prodotto non è stato quello di un vero e proprio superamento del modello “*planning-based*” o “*administrative enabling*”, ma, certamente, di una sua sostanziale innovazione che ha, in misura non affatto trascurabile, integrato il precedente sistema con la valorizzazione della dimensione soggettiva della tutela e promozione della minoranza linguistica, dunque, attraverso la predisposizione di strumenti giuridici che hanno contribuito a gettare le basi per la definizione di un vero e proprio diritto soggettivo all'utilizzo e alla fruizione della lingua gallese.

Dal punto di vista più prettamente educativo e scolastico la condizione del *Welsh* è quella, tra le altre lingue regionali del Regno Unito, a godere di una maggiore tutela e di un più ampio riconoscimento.

Innanzitutto, sulla base di quanto previsto dalla *section 108* dell'*Education Act*, è riconosciuto alla *Welsh Assembly*, unica tra tutte le altre assemblee regionali, la funzione di programmazione dell'offerta formativa scolastica mediante la definizione del *National Curriculum for Wales*. A questo si aggiunge altresì quanto disciplinato dallo *School Standards and Organisation Act 2013* in base al quale viene riconosciuto alle autorità locali un potere di impulso e sostegno alla diffusione della lingua gallese nell'ambito scolastico. La *section 84* stabilisce infatti che ciascuna autorità locale debba presentare un *Welsh in education strategic plan* al *Department for Education* al fine di individuare le misure da adottare per migliorare la programmazione dell'offerta scolastica per mezzo della lingua gallese nonché per accrescerne la conoscenza e la diffusione.

Nel quarto rapporto periodico²⁹ predisposto dal Governo inglese in attuazione dell'art. 15 della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie sono descritte le azioni che in materia di educazione sono state adottate dal governo con riferimento ai vari gradi di istruzione nel rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 8 della Carta. In relazione all'età prescolare (dai 3 ai 7 anni) il governo gallese ha avviato, ai sensi della *section 102* dell'*Education Act 2002*, un programma denominato “*Foundation phase*”³⁰ all'interno del quale si trova anche una sezione dedicata alla diffusione della lingua regionale che prevede una serie di attività per la comprensione orale e scritta della lingua.

Più strutturato ed articolato è invece l'intervento promosso nell'ambito del sistema scolastico primario per il quale sono state istituite rispettivamente oltre quattrocento scuole dove il gallese è la principale o esclusiva lingua di istruzione e circa cinquanta scuole bilingue dove il gallese è utilizzato per una parte del curriculum scolastico come

di uno degli standard previsti dai *Welsh ministers* o per la violazione di una decisione dello stesso *Commissioner*) o di una “*enforcement action*”.

²⁹ Il rapporto è reperibile presso il sito web del Consiglio d'Europa, all'indirizzo web: http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default_en.asp

³⁰ Notizie in merito al programma sono reperibili all'indirizzo web: <http://gov.wales/topics/educationandskills/earlyyearshome/foundation-phase/?lang=en> In particolare per quanto riguarda l'insegnamento della lingua gallese cfr. pag. 36.

Osservatorio sulle fonti

lingua di insegnamento. In tutte le altre scuole primarie della regione, il gallese è in ogni caso prevista come materia curriculare. Anche per quanto riguarda l'insegnamento nelle scuole secondarie la diffusione del gallese è altrettanto garantita: in oltre trenta istituti scolastici la lingua gallese è la lingua principale di insegnamento; in circa venticinque scuole bilingue il gallese è utilizzato come una delle lingue di istruzione. In tutte le altre scuole il gallese è comunque una materia di insegnamento³¹.

4.2 Il modello scozzese

Rispetto agli interventi normativi registrati per la lingua gallese, quelli riguardanti lo *Scottish Gaelic* sono in misura qualitativa e quantitativa nettamente minori. Già la mancata previsione di un canale televisivo dedicato di lingua gaelica, al netto di un recente intervento normativo nel 2008, è la dimostrazione di una diversa sensibilità da parte del governo di Westminster nei confronti della lingua regionale scozzese³².

Il diverso grado di tutela garantito allo *Scottish Gaelic*, rispetto alla lingua gallese, lo si apprezza in particolare con riferimento al suo utilizzo nell'ambito istituzionale. Lo *Scotland Act* 1998 non opera alcun riferimento in merito al riconoscimento o alla promozione dell'utilizzo della lingua gaelica. Il regolamento dello *Scottish Parliament* prevede, previo consenso dell'ufficio di presidenza, l'utilizzo della lingua autoctona all'interno delle commissioni e durante i lavori in aula³³ ma, sulla base di quanto previsto nello *Scotland Act*, è esclusa la possibilità utilizzare lingue diverse dall'inglese per l'attività normativa. Anche in ambito giurisdizionale non è consentito l'utilizzo dello *Scottish Gaelic* ad esclusione del caso in cui, sulla base di quanto previsto nel caso *Taylor v. Haughney*³⁴, una parte non dimostri l'insufficiente conoscenza della lingua inglese.

Il punto di svolta per il riconoscimento di una forma di tutela e valorizzazione della lingua gaelica si è avuto con l'approvazione, nel 2005, da parte del Parlamento scozzese del *Gaelic Language Scotland Act*³⁵: si tratta del primo, e ad oggi del più rilevante, intervento normativo per la tutela della minoranza linguistica gaelica. La misura più rilevante introdotta con la riforma riguarda, innanzitutto, l'istituzione del *Bòrd na*

³¹ Per un'approfondita ricognizione dei dati statistici riguardanti il funzionamento e la diffusione della lingua gallese all'interno del sistema scolastico si rinvia al dossier "*The Welsh language in education in the UK*" predisposto dall'*European Research Centre on Multilingualism and Language Learning* reperibile all'indirizzo web: http://www.mercator-research.eu/fileadmin/mercator/dossiers_pdf/Welsh_in_the_UK_2nd.pdf

³² Verso la fine degli anni '80 il governo inglese ha istituito un fondo amministrato da un organo denominato "*Gaelic Broadcasting Committee*" per il finanziamento di programmi in lingua celtica all'interno dei canali tv nazionali. Nel 2008 la BBC ha avviato una partnership con la *Gaelic Media Service* (un organismo istituito nel 2003 dal Parlamento di Westminster per sostenere la qualità dei programmi televisivi in lingua scozzese) per la creazione di un canale *ad hoc* che trasmette in lingua per sette ore al giorno.

³³ *Standing Orders of the Scottish Parliament* Rule 7.1.1, 7.1.2, 7.8.1

³⁴ *Taylor v. Haughney*, 1982 S.C.C.R. 360 (16 June 1982)

³⁵ Per un approfondimento in merito al contenuto della legge si rinvia a R. DUNBAR, *The Gaelic Language (Scotland) Act 2005*, in *The Edinburgh Law Review*, 2005, 9, p. 466 ss.

Osservatorio sulle fonti

*Gàidhlig*³⁶ con la funzione precipua di adottare le misure necessarie per promuovere l'utilizzo della lingua, nonché la diffusione della cultura e dell'educazione gaelica³⁷, svolgendo funzioni consultive nei confronti dell'esecutivo, di altri organismi pubblici o di soggetti che svolgono funzioni pubbliche all'interno del territorio scozzese. Tali funzioni devono essere esercitate «*with a view to securing the status of the Gaelic language as an official language of Scotland commanding equal respect to the English language*» attraverso tre distinte modalità: incrementando il numero di persone che possano comprendere ed utilizzare il gaelico; incoraggiando l'utilizzo e la comprensione della lingua minoritaria; facilitando l'accesso alla lingua e alla cultura gaelica.

Un'altra componente fondamentale della legge consiste nell'attribuzione al *Board* della funzione di predisporre, con una cadenza almeno quinquennale, il *National Gaelic Language Plan*³⁸, ovvero un piano di proposte da sottoporre agli *Scottish Ministers* sulle attività che il *Board* intende esercitare negli anni successivi per adempiere alle proprie funzioni, il quale deve includere, ai sensi della *section 2(2)*, anche una strategia per la promozione della cultura e della lingua minoritaria³⁹.

A questa attività di pianificazione si aggiunge poi, ai sensi della *section 3*, quella che può essere espressamente richiesta da parte dello stesso *Board*, a ciascun ente pubblico scozzese (dunque con esclusione delle amministrazioni e delle agenzie dipendenti dal governo di *Westminster*). Il *Gaelic Language Scotland Act* attribuisce dunque al *Bòrd na Gàidhlig* il potere di richiedere ad enti ed organismi pubblici la predisposizione di piani (successivamente approvati dallo stesso *Board*)⁴⁰ per definire le modalità di utilizzo della lingua gaelica nell'esercizio delle proprie funzioni e delle proprie attività istituzionali. L'obiettivo è quello di impegnare le amministrazioni a pianificare le modalità di

³⁶ Per un approfondimento circa la composizione e le funzioni del Board si veda anche la pagina web ufficiale dell'organo: <http://http://www.gaidhlig.org.uk/bord/en/>

³⁷ Ai sensi della *section 1(2)* «*The Bòrd has the general functions of: (a)promoting, and facilitating the promotion of (i)the use and understanding of the Gaelic language, and*

(ii)Gaelic education and Gaelic culture; (b)advising (either on request or when it thinks fit) the Scottish Ministers, public bodies and other persons exercising functions of a public nature on matters relating to the Gaelic language, Gaelic education and Gaelic culture,

(c)advising (on request) other persons on matters relating to the Gaelic language, Gaelic education and Gaelic culture, (d)monitoring, and reporting to the Scottish Ministers on, the implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages dated 5 November 1992 in relation to the Gaelic language».

³⁸ Cfr. *section 2* del *Gaelic Language Scotland Act*.

³⁹ L'ultimo piano approvato nel 2012 contiene una serie di indirizzi, priorità ed obiettivi per la diffusione della lingua specificando i compiti del Board nonché individuando sei “*development areas*” (tra le quali i luoghi di lavoro, l'educazione, il turismo, le arti e i media) sulle quali investire e concentrare gli interventi di sostegno e promozione della lingua. Il piano è reperibile all'indirizzo web: <http://www.gaidhlig.org.uk/bord/wp-content/uploads/sites/2/National-Gaelic-Language-Plan-2012-2017.pdf>

⁴⁰ Ai sensi della *section 5* l'autorità interpellata predispone uno schema di *language plan* che deve poi essere sottoposto all'approvazione del *Board* il quale a sua volta può richiederne integrazioni o modifiche. Se l'ente non intende adeguarsi alle richieste formulate dal *Board* questo può investire l'esecutivo della questione in modo che questo possa provvedere ad una soluzione, approvando in via definitiva il *language plan* dell'ente.

Osservatorio sulle fonti

promozione, di fruizione e diffusione della lingua autoctona negli ambiti di propria competenza, nei rapporti con il pubblico e all'interno dell'ambiente lavorativo⁴¹. Questa funzione del *Board* si completa con quella, ad essa connessa, di monitoraggio sull'attuazione ed applicazione dei *language plans* consistente, ai sensi della *section 6*, nel potere di richiedere all'ente pubblico l'elaborazione di un report sull'attività svolta in relazione all'attuazione del proprio piano, nonché nel potere di segnalare al governo eventuali carenze o inadempienze dell'ente.

Tuttavia, nonostante le disposizioni appena citate si siano ispirate a quanto già disciplinato nell'allora vigente *Welsh Language Act*, vi sono alcune differenze che indeboliscono l'efficacia della normativa scozzese: in primo luogo l'espressa esclusione degli organismi pubblici inglesi dall'ambito di applicazione della norma. A questa si aggiunge, inoltre, la facoltà riconosciuta agli organi pubblici interpellati di appellare, di fronte agli *Scottish Ministers*, le richieste di predisposizione dei *plans* formulate dal *Board*⁴². L'ulteriore sintomo di una tale maggiore "debolezza" lo si deve al fatto che la legge non prevede, a differenza di quanto previsto nella legislazione per la lingua gallese, che la predisposizione di tali piani debba riflettere il principio in base al quale l'inglese e il gaelico debbano essere «*treated on the basis of equality*»⁴³. Nell'elaborazione del proprio piano ciascun ente deve, infatti, solamente attenersi a quanto previsto dalla *subsection 3(5)*⁴⁴.

Le ragioni di questo diverso approccio sono in ogni caso da ricondursi, più che ad una specifica scelta di natura politica tesa a limitare e contenere la diffusione della lingua scozzese, alla mera constatazione di una diversa incidenza demografica delle due lingue autoctone. Se, infatti, il gallese è parlato da circa il 20% degli abitanti del Galles, lo *Scottish Gaelic* lo è solamente dall'1,2% dell'intera popolazione della Scozia, rendendo così meno impellente ed ineludibile un impegno concreto da parte del governo per la predisposizione di misure volte a tutelare e a promuovere l'utilizzo della lingua.

Una sensibilità maggiore nei confronti del riconoscimento della lingua regionale la si registra in relazione alla legislazione in ambito scolastico. A partire dal 1918 gli atti

⁴¹ Una rassegna completa dei *language plans* attualmente vigenti può essere reperita all'indirizzo web: <http://gaeliclanguageplansscotland.org.uk/en/>

⁴² La ratio della norma è quella di operare un bilanciamento tra le esigenze di garanzia di un effettivo impegno delle istituzioni nella promozione dell'utilizzo della lingua autoctona e le esigenze di non aggravamento del lavoro degli enti pubblici scozzesi, soprattutto di quelli che si trovano ad operare in zone della Scozia dove la diffusione della lingua autoctona è ancora minore.

⁴³ Questa è l'espressione utilizzata nel *Welsh Language Act 1993* con riferimento al rapporto tra lingua gallese e lingua inglese. Cfr. *sections 3(2)(b)* e *5(2)*.

⁴⁴ «*A relevant public authority, in preparing a Gaelic language plan, must have regard to—*

(a) the most recent national Gaelic language plan published under section 2,

(b) the extent to which the persons in relation to whom the authority's functions are exercisable use the Gaelic language,

(c) the potential for developing the use of the Gaelic language in connection with the exercise of those functions,

(d) any representations made to the authority in relation to the use of the Gaelic language in connection with the exercise of those functions, and

(e) any guidance given by the Scottish Ministers or the Bòrd».

Osservatorio sulle fonti

normativi che si sono susseguiti nel tempo hanno disciplinato l'obbligo per le autorità scolastiche nelle “*Gaelic-speaking areas*” di fornire insegnamenti della lingua gaelica. Lo stesso *Education Scotland Act 1980*⁴⁵, approvato dal Parlamento di Westminster, ha inserito lo *Scottish Gaelic* tra le materie di insegnamento curriculare senza fornire ulteriori precisazioni circa i contenuti e le modalità di una sua concreta attuazione. In altri termini, le implicazioni di tali previsioni non sono state mai chiarite, né sono mai state sottoposte alla prova dinanzi ad una corte di giustizia⁴⁶.

In assenza di precise indicazioni da parte del governo, ovvero di specifici obblighi di legge in materia, le soluzioni individuate finora sono da imputarsi, prima di tutto, all'iniziativa spontanea delle famiglie e delle autorità locali con il sostegno anche economico del *Bòrd na Gàidhlig*. L'attuale offerta formativa in lingua gaelica, a partire dall'età prescolare, consiste di due distinte soluzioni: l'accesso ad un sistema educativo interamente in lingua gaelica; l'iscrizione a scuole in cui la lingua regionale è prevista solo come una delle materie curricolari. La prima soluzione è stata introdotta con la previsione e lo sviluppo del “*Gaelic-medium education*” (GME), ovvero di un sistema di istruzione che prevede l'utilizzo della lingua gaelica come lingua di insegnamento di tutte le discipline scolastiche con il conseguente “declassamento” della lingua inglese a seconda lingua. Tale modello di educazione è stato introdotto dalla *section 5(2)* dello *Standards in Scotland's Schools Act 2000* ma la sua attivazione è rimessa all'autonomia decisionale delle singole autorità locali. Ancorché in forte espansione, la diffusione del GME, negli ultimi anni (negli ultimi due anni l'incremento è stato del 25%), sia ancora piuttosto limitata, soprattutto se messo in comparazione con il sistema scolastico istituito in Galles. Il GME è attivato in quattordici (su trentadue) autorità locali; il numero degli studenti che ricevono un'istruzione in gaelico si aggira intorno alle 3500 unità, dunque lo 0,53% del totale degli studenti scozzesi, di cui circa 2700 della scuola primaria, non più di 800 della scuola secondaria⁴⁷. Oltre 7000 (poco oltre l'1% del totale) sono invece gli studenti scozzesi, sia delle scuole primarie che secondarie, che frequentano classi in cui la lingua gaelica, pur non essendo inserita tra le materie curricolari obbligatorie, è una delle discipline di insegnamento.

4.3 Il modello “debole” per l'Irlanda del Nord

L'atteggiamento repressivo adottato dal governo britannico e dalle forze politiche locali nei confronti della lingua irlandese si è protratta, dopo la scissione dalla Repubblica d'Irlanda, per tutto il '900 mutando solo, nel 1998, in un contesto politico più disteso di pacificazione tra il governo inglese e quello della repubblica irlandese, con il *Good Fri-*

⁴⁵ Cfr. section 1(5).

⁴⁶ Cfr. in tal senso R. DUNBAR, *International Comparison: Celtic Cousins-Language Legislation for Welsh and Scottish Gaelic*, cit., p. 10

⁴⁷ I dati sono reperibili sul sito del Governo scozzese al seguente link: <http://www.gov.scot/Topics/Statistics/Browse/School-Education/dspupcensus>

Osservatorio sulle fonti

*day (Belfast) Agreement*⁴⁸. Con la stipula dell'accordo si è acceso un riflettore, anche in territorio nord irlandese, sulla questione delle minoranze linguistiche, fino ad allora consapevolmente ignorata⁴⁹, giungendo ad un nuovo equilibrio fondato sul riconoscimento dell'importanza «*of respect, understanding and tolerance in relation to linguistic diversity, including in Northern Ireland, the Irish language, Ulster-Scots and the languages of the various ethnic communities, all of which are part of the cultural wealth of the island of Ireland*»⁵⁰. Sulla scorta di tale obiettivo, con specifico riguardo alla lingua irlandese, l'Accordo ha contemplato, in particolare, una serie di impegni da parte del governo di Westminster per promuovere e favorire l'utilizzo della lingua sia in privato che in pubblico, con l'obiettivo di rimuovere le restrizioni che possono scoraggiarne od impedirne la diffusione⁵¹.

Uno degli effetti maggiormente tangibili prodotti dall'accordo è stato quello della istituzione del *North-South Language Body*⁵², un ente costituito allo scopo di promuovere la diffusione e la conoscenza delle due lingue autoctone irlandesi e organizzato in due distinte agenzie: l'*Irish Language Agency* e l'*Ulster Scots Agency*. A questo primo tentativo di intervento in materia ha fatto seguito qualche anno dopo, nel 2006, la stipula del *St. Andrews Agreement* il quale, nel più complessivo obiettivo di riavviare il processo di *devolution* interrotto nel 2002, ha impegnato l'esecutivo inglese e quello irlandese all'adozione di specifiche misure in materia linguistica⁵³. Innanzitutto il Governo

⁴⁸ In merito alle politiche in materia di minoranze linguistiche in Irlanda del Nord si veda anche il paper predisposto nel giugno 2010 dalla *Northern Ireland Human Rights Commission* e reperibile all'indirizzo web: <http://www.nihrc.org/uploads/publications/briefing-paper-minority-language-rights-and-ecrml-june-2010.pdf>

⁴⁹ Cfr. sul punto D. MAC GIOLLA CHRIOST, *A question of national identity or minority rights? The changing status of the Irish language in Ireland since 1922*, in *Nations and Nationalism*, 2012, p. 409 dove si afferma come, fino alla meta degli anni '90, le stesse forze politiche nord irlandesi non ponessero grande attenzione alla questione linguistica, riscoperta solo più tardi come strumento per l'affermazione e il rafforzamento dello spirito identitario nazionale.

⁵⁰ Cfr. *section 6, paragraph 3*, dell'accordo. Il testo dell'accordo è reperibile su: <http://www.dfa.ie/our-role-policies/northern-ireland/the-good-friday-agreement-and-today/#>

⁵¹ L'accordo prevede, in particolare, che il governo inglese assuma una serie di impegni: «*take resolute action to promote the language; facilitate and encourage the use of the language in speech and writing in public and private life where there is appropriate demand; seek to remove, where possible, restrictions which would discourage or work against the maintenance or development of the language; make provision for liaising with the Irish language community, representing their views to public authorities and investigating complaints; place a statutory duty on the Department of Education to encourage and facilitate Irish medium education in line with current provision for integrated education; explore urgently with the relevant British authorities, and in co-operation with the Irish broadcasting authorities, the scope for achieving more widespread availability of Teilifis na Gaeilige in Northern Ireland; seek more effective ways to encourage and provide financial support for Irish language film and television production in Northern Ireland; and encourage the parties to secure agreement that this commitment will be sustained by a new Assembly in a way which takes account of the desires and sensitivities of the community*».

⁵² Cfr. il sito web dell'ente: <http://www.northsouthministerialcouncil.org/>

⁵³ Cfr. sul punto A. VACCA, *Protection of minority languages in the public administration of Northern Ireland: Irish and Ulster Scots linguistic legislation. Which and When?*, in *Revista de Llengua i Dret*, 62, 2014, p. 51 ss.

Osservatorio sulle fonti

inglese si è impegnato ad introdurre un *Irish Language Act*, per la protezione della lingua e della cultura irlandese, sul modello della legislazione gallese sulla protezione della minoranza linguistica autoctona. Questo vincolo, tuttavia, nonostante il successivo passaggio della competenza normativa al parlamento nord irlandese, non è stato onorato a causa dell'ancora forte contrapposizione tra nazionalisti e unionisti all'interno dell'assemblea parlamentare. Gli impegni dell'esecutivo nord irlandese sono invece stati consacrati dalla modifica apportata al *Northern Ireland Act*, introdotta con la *section 15 del Northern St. Andrews Act*, con la quale è stato imposto un obbligo all'esecutivo nord irlandese ai fini dell'adozione di una strategia per rafforzare e garantire la diffusione dell'irlandese e dell'*Ulster Scots*⁵⁴ in tutto il territorio regionale.

Con riferimento all'ambito scolastico⁵⁵, a seguito della stipula del *Good Friday (Belfast) Agreement*, l'assemblea legislativa nordirlandese ha adottato l'*Education (Northern Ireland) Order 1998* sancendo l'obbligo per il *Department of Education for Northern Ireland* «to encourage and facilitate the development of Irish-medium education»⁵⁶. Nel 2000, per adempiere a tale obbligo, il Dipartimento ha istituito due organi per la promozione e diffusione dell'*Irish medium education*, ovvero del sistema di istruzione in lingua irlandese: il *Comhairle na Gaelscolaíochta*⁵⁷ (*The Council for Irish-medium education*) e il *Iontaobhas na Gaelsco laíochta*⁵⁸ (*The Trust Fund for Irish medium education*). Attualmente le scuole in cui è attuato questo modello di istruzione sono ottantasei per oltre cinquemila studenti dislocati tra tutti i livelli di istruzione⁵⁹, in particolare per quelli di età prescolare e per quelli delle scuole primarie. L'*Irish medium education* trova attuazione sia attraverso l'istituzione di scuole di lingua irlandese, sia attraverso l'attivazione di unità "*Irish medium*" all'interno delle scuole di lingua inglese, secondo il numero di richieste presenti in un determinato territorio.

⁵⁴ Ai sensi della *section 28D (1) (2)* «*The Executive Committee shall adopt a strategy setting out how it proposes to enhance and protect the development of the Irish language. The Executive Committee shall adopt a strategy setting out how it proposes to enhance and develop the Ulster Scots language, heritage and culture*».

⁵⁵ Sul punto si veda anche E. CRAIG, *Irish language education and the Council of Europe's minority treaties: the monitoring of developments in Northern Ireland*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, 2007, p. 132 ss.

⁵⁶ La *section 89* così statuisce: «(1) *It shall be the duty of the Department to encourage and facilitate the development of Irish-medium education.*

(2) *The Department may, subject to such conditions as it thinks fit, pay grants to any body appearing to the Department to have as an objective the encouragement or promotion of Irish-medium education.*

(3) *The approval of the Department to a proposal under article 14 of the 1986 Order to establish a new Irish speaking voluntary school may be granted upon such terms and conditions as the Department may determine.*

(4) *In this article "Irish-medium education" means education provided in an Irish speaking school.*

⁵⁷ Si tratta dell'ente preposto alla promozione del sistema di educazione in lingua irlandese il quale pianifica l'istituzione di nuove scuole e promuove buone pratiche per la diffusione della lingua. Vedi il sito web ufficiale dell'ente: <http://www.comhairle.org>

⁵⁸ Si tratta dell'ente che gestisce il Trust istituito dal governo per finanziare tali politiche. Vedi il sito web ufficiale dell'ente <http://www.iontaobhasnag.com/about-inag/>

⁵⁹ Dati statistici possono essere reperiti presso la pagina web del *Comhairle na Gaelscolaíochta*. Vedi in tal senso: http://www.comhairle.org/PDFs/statistics_E.pdf.

Osservatorio sulle fonti

Nonostante l'adozione di tali misure da parte dell'assemblea nordirlandese, tuttavia, la posizione del governo inglese in merito alla questione linguistica rimane ancora in parte informata ad una grande prudenza, se non ad un evidente disinteresse. La conferma di una simile impostazione si ha non solo con riferimento alla totale assenza di interventi normativi in materia da parte del Parlamento di Westminster, ma anche in relazione all'ultimo rapporto sull'attuazione della Carta europea per le lingue regionali o minoritarie predisposto dal governo nel quale, rispetto alla lingua irlandese, non viene fornita alcuna indicazione circa le misure adottate in adempimento agli obblighi assunti a livello internazionale. Tale circostanza, venutasi a determinare anche a causa della mancata collaborazione tra il governo centrale e le amministrazioni nord irlandesi è il riflesso della latente ma ancora persistente, ostilità tra le comunità nazionaliste ed unioniste⁶⁰.

Più in generale, del resto, questa carenza da parte del governo inglese, è stata ben evidenziata anche nell'ultimo rapporto predisposto dal Comitato di esperti di cui alla Carta europea in cui si esprimono giudizi chiari circa i ritardi maturati dal governo rispetto alle raccomandazioni precedentemente formulate dal Comitato dei ministri sull'attuazione degli obblighi sanciti nella Carta⁶¹ nonché, più in particolare, delle disposizioni riguardanti l'istruzione e l'educazione scolastica. Coerentemente, le nuove raccomandazioni formulate dal Comitato ribadiscono quanto già richiesto invitando l'esecutivo ad adottare ed implementare «*a comprehensive Irish language policy, preferably through the adoption of legislation providing statutory rights for the Irish speaker*»⁶².

5. Conclusioni

L'analisi che precede ci consente di formulare alcune sintetiche considerazioni circa il complessivo sistema normativo che il legislatore inglese, anche alla luce degli obblighi assunti in sede internazionale, ha adottato con riferimento alla promozione e tutela delle lingue minoritarie regionali anche nel sistema educativo. In primo luogo occorre evidenziare come, al di là dei profili di responsabilità dell'esecutivo nell'ordinamento sovranazionale, l'implementazione di tali misure e la conduzione di queste politiche passi in gran parte, a seguito del processo di *devolution* avviato a partire dalla fine degli anni '90, dalle assemblee legislative dei singoli enti di autogoverno territoriale. Questo elemento contribuisce in misura evidente alla diversificazione dei contenuti delle misure adottate nel Regno Unito per la tutela delle lingue minoritarie costituendo così una delle

⁶⁰ In tal senso anche N. NAGY, *Policies and legislation on autochthonous languages in the United Kingdom*, cit., p. 143.

⁶¹ Così si esprime il Comitato riguardo alla tutela della lingua irlandese: «*No steps have been taken to implement this recommendation. Promotion of the Irish language remains, regrettably, a highly contentious issue in Northern Ireland*» (pag. 7). Il Report è reperibile all'indirizzo web: http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default_en.asp

⁶² Cfr. *Recommendation CM/RecChI(2014)3 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the application of the Charter by the United Kingdom*, allegata alla p. 45 del report sopra citato.

Osservatorio sulle fonti

cause della differente gradazione dei livelli di tutela offerti alle singole minoranze linguistiche.

A questo differente livello di tutele contribuisce, inoltre, la presenza o meno di fattori ideologici e culturali-religiosi che, in casi come quello nordirlandese, spesso impediscono una valutazione oggettiva delle questioni e dunque un effettivo adempimento degli impegni internazionali in materia, finendo per attribuire alle eventuali misure di promozione e tutela delle minoranze linguistiche un'importanza simbolica ed un valore politico che vanno ben oltre la loro effettiva natura ed il loro obiettivo. Sul piano dell'effettiva attuazione delle misure, tuttavia, è giusto ribadirlo, non giova sicuramente il tenore letterale di molte delle norme che disciplinano la materia, caratterizzate da una terminologia di natura prevalentemente politica piuttosto che giuridica tali da metterne in discussione la stessa vincolatività. Le discipline sovranazionali, sotto questo profilo, non hanno dunque contribuito in modo apprezzabile ad alcun rilevante “cambio di passo” rispetto alle politiche nazionali in materia in parte già caratterizzate dal riconoscimento di forme di tutela (si veda l'*Education Reform Act* del 1988 e il *Welsh Language Act* del 1993 per il Galles; l'*Education Scotland Act* 1980 per la Scozia).

Al di là delle singole valutazioni di merito, l'impostazione generale delle normative adottate con riferimento alle diverse lingue regionali appare improntata su un modello di tutela e promozione che è stato definito “*planning-based*” o “*administrative enabling*”, ovvero su un sistema di tutela di natura amministrativa prima che giurisdizionale. Le norme adottate non provvedono in altri termini al riconoscimento di veri e propri diritti soggettivi in favore delle minoranze linguistiche, limitandosi piuttosto ad un sistema reticolare di collaborazione e cooperazione multi livello per l'attuazione di politiche pubbliche di sostegno alle lingue regionali (si pensi in tal senso a quanto previsto per il Galles dallo *School Standards and Organisation Act* 2013). Queste politiche, tuttavia, sono prevalentemente attuate sotto la guida ed il coordinamento di organismi ed enti di natura pubblica, di nomina governativa (così il *Welsh Language Commissioner* nel Galles, il *Bòrd na Gàidhlig* in Scozia ed infine il *North-South Language Body* e il *Council for Irish-medium education* nell'Irlanda del Nord) istituiti da norme di legge per l'adozione e successiva attuazione di azioni positive per la promozione, diffusione e sostegno delle lingue regionali, contro ogni forma di discriminazione linguistica.

Nonostante la prevalenza di questo approccio di tipo amministrativo, importanti sono i segnali recentemente apparsi nella direzione opposta, ovvero, nel senso dell'adozione di un modello di tutela di tipo soggettivo che possa offrire maggiori certezze di effettività e garanzia ai singoli. Questo è il caso della riforma introdotta in Galles nel 2011 con le *Welsh Language Measures* dove numerose sono le disposizioni normative che hanno previsto l'introduzione di meccanismi di *enforcement* di apprezzabile efficacia in grado di contribuire effettivamente al riconoscimento di vere e proprie situazioni giuridiche soggettive in favore dei cittadini di lingua galles. Non è un caso poi che l'altro segnale di apertura verso un modello siffatto, alternativo a quello di tipo amministrativo attualmente prevalente nel Regno Unito, provenga proprio dall'esperienza nord irlandese. Nelle raccomandazioni formulate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a seguito del quarto ciclo di monitoraggio sull'attuazione della Carta europea per le lin-

Osservatorio sulle fonti

gue regionali o minoritarie, si invita espressamente il Governo all'adozione di «*legislation providing statutory rights for the Irish speakers*». Da alcuni anni diverse associazioni⁶³ si stanno adoperando in tal senso, al fine di ottenere, anche per l'Irlanda del Nord, l'adozione di una normativa in materia che possa finalmente contribuire al riconoscimento di diritti soggettivi in favore dei cittadini, anche in ambito scolastico. Le resistenze politiche di cui abbiamo fatto cenno dinnanzi ne hanno finora impedito qualsiasi esito positivo. Tuttavia, al di là dello specifico caso nord irlandese, l'adozione di simili modelli normativi potrebbe costituire lo strumento più idoneo per superare in maniera “coattiva” l'inerzia delle amministrazioni e, conseguentemente, l'eventuale “vuoto di tutela” nei confronti delle minoranze regionali. In ogni caso la scelta è comunque rimessa alla politica e fin quando non saranno superati certi pregiudizi nazionalistici alcuna effettività potrà essere riconosciuta a tali forme di tutela.

⁶³ Tra queste, per esempio, a partire dal 1998 l'associazione “Pobal”. Cfr. il sito internet <http://www.pobal.org/english/>