

Osservatorio sulle fonti

L'INSEGNAMENTO DELLE LINGUE DI ORIGINE AGLI STRANIERI, ALLA LUCE DEL DIRITTO NAZIONALE E SOVRANAZIONALE*

di *Bruno Brancati* **

SOMMARIO: Premessa. - 1 La direttiva 77/486/CEE. - 2. L'art. 38 del testo unico sull'immigrazione e il decreto M.i.u.r. 16/11/2012, n. 254. - 3. La direttiva ministeriale 27 dicembre 2012. - 4. Individuazione di tre profili (o di tre finalità) che si possono collegare all'insegnamento della lingua di origine agli stranieri. - 5. 1. fondamenti dei profili individuati nella Costituzione italiana. - 5.1. L'insegnamento della lingua di origine come parte integrante del diritto all'istruzione. - 5.2. L'insegnamento della lingua di origine finalizzato al rispetto di un'identità minoritaria. Fino a che punto si può "tendere" l'art. 6 Cost.?. - 5.3. L'insegnamento della lingua di origine per agevolare i contatti con lo Stato di origine o il ritorno in esso. - 6. Conclusioni.

Premessa

Questo contributo ha ad oggetto una realtà molto interessante e complessa, ovvero l'insegnamento delle lingue d'origine agli stranieri, alla quale non è stata destinata, finora, una mole abbondante di studi e ricerche di taglio giuridico—così pare, almeno, con riguardo all'Italia. Ciononostante, il fenomeno che interessa in questa sede non è affatto sconosciuto al diritto. Come risulta dal rapporto Eurydice¹ del 2009 sull'integrazione scolastica degli alunni immigrati nelle scuole², «nella maggior parte dei paesi europei vengono attuate misure di supporto alla didattica per consentire agli alunni immigrati di imparare la loro lingua materna. Alcune tra queste sono pensate specificamente per gli immigrati, mentre altre si rivolgono a differenti categorie di alunni (minoranze etniche nazionali) e in alcuni casi a tutti gli studenti (lezioni di lingua straniera o forme di insegnamento bilingue)». Si pensi anche al fatto che il fenomeno trova già una disciplina da parte del diritto sovranazionale in una direttiva del 1977: si tratta della direttiva 77/486/CEE. Una disciplina dell'attività in questione è posta pure da un atto normativo italiano, più recente della direttiva: il testo unico dell'immigrazione³. Il lavoro prenderà

* 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 presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, Dottorando di ricerca in Giustizia costituzionale e tutela dei diritti fondamentali presso l'Università di Pisa.

¹ Eurydice è la rete di informazione sull'istruzione in Europa, istituita dalla Commissione europea e dagli Stati membri, nel 1980, per incrementare la cooperazione nel settore educativo, migliorando la conoscenza dei sistemi e delle politiche. Dal 1995 Eurydice è stata parte integrante di Socrates, il programma di azione comunitaria in materia di istruzione, dal 2007 del Programma per l'apprendimento permanente LLP e dal 2014 è parte di Erasmus+, il Programma europeo per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport (vedi http://www.indire.it/eurydice/content/index.php?action=read_cnt&id_cnt=867).

² Il rapporto è stato richiesto dalla Commissione europea, nell'ambito dell'Anno europeo del Dialogo interculturale 2008

³ D.lgs. n. 286/1998.

Osservatorio sulle fonti

le mosse proprio da uno sguardo più approfondito su questi testi normativi, per cercare di comprenderli meglio e – come si vedrà – di segnalare le differenze che li separano. In particolare, si tenterà di individuare, da un punto di vista costituzionalistico, i diversi fondamenti giustificativi delle previsioni concernenti l'insegnamento delle lingue di origine agli stranieri. Il dato normativo non interessa in sé, ma come “materiale di studio” per estrapolare le diverse finalità, le diverse giustificazioni della previsione dell'insegnamento delle lingue di origine agli stranieri. Una volta individuate tali giustificazioni e astrattamente considerate, si cercherà di raffrontarle con la Costituzione italiana, per ancorarle alle sue previsioni. Il lavoro è così strutturato: nei primi tre paragrafi si considereranno la direttiva comunitaria, il testo unico dell'immigrazione, e un regolamento e una direttiva del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca; nel paragrafo 4, si cercherà di estrapolare le diverse finalità a cui può essere indirizzata l'attività di insegnamento delle lingue di origine agli stranieri; nel paragrafo 5 si cercherà di ancorare tali finalità alle previsioni della Costituzione italiana; infine, nel paragrafo 6 si formuleranno alcune conclusioni.

1. La direttiva 77/486/CEE

La direttiva 77/486/CEE concerne la formazione scolastica dei figli dei lavoratori migranti. È necessario, innanzi tutto, individuare con precisione chi siano gli stranieri a cui si fa riferimento. Nella direttiva 77/486/CEE, gli “stranieri” che ricevono l'insegnamento della loro lingua di origine sono i bambini la cui scolarizzazione è obbligatoria ai sensi della legislazione dello Stato membro ospitante e che dipendono da un lavoratore originario di un altro Stato membro⁴. È bene sottolineare che la direttiva non si occupa soltanto di questo aspetto della formazione degli alunni. Infatti, innanzi tutto si impegnano gli Stati membri - «conformemente alle loro situazioni nazionali e ai loro ordinamenti giuridici» - a prendere le misure appropriate perché sia offerta nel loro territorio un'istruzione d'accoglienza gratuita che comporti in particolare l'insegnamento adattato alle esigenze specifiche dei figli dei migranti della lingua o di una delle lingue ufficiali dello Stato ospitante⁵. È all'art. 3 che si stabilisce che gli Stati - «conformemente alle loro situazioni nazionali e ai loro ordinamenti giuridici e in cooperazione con gli Stati d'origine» - prendono le misure appropriate al fine di promuovere, coordinandolo con l'insegnamento normale, un insegnamento della madrelingua e della cultura del paese d'origine a favore dei figli dei lavoratori migranti. L'art. 3 della direttiva dà alcune indicazioni specifiche. La prima riguarda il grado e l'intensità dell'impegno richiesto agli Stati. Mentre all'art. 2 si dice che l'istruzione d'accoglienza gratuita, che comporti l'insegnamento delle lingue ufficiali degli Stati ospitanti, deve

⁴ «art. 1: la presente direttiva si applica alle persone soggette all'obbligo scolastico, quale definito dalla legislazione dello Stato ospitante, a carico dei lavoratori cittadini di un altro Stato membro, che risiedono nel territorio dello Stato membro in cui detti cittadini esercitano o abbiano esercitato un'attività salariata».

⁵ Art. 2, direttiva 77/486/CEE. Si precisa altresì che «gli Stati membri prendono le misure necessarie per la formazione iniziale e continua degli insegnanti che impartiscono questo insegnamento».

Osservatorio sulle fonti

essere offerta attraverso misure appropriate, all'art. 3, con riferimento all'insegnamento della madrelingua o della cultura del paese d'origine, ci si accontenta soltanto della "promozione". Pertanto, sembra che il grado di impegno richiesto agli Stati sia inferiore: essi devono impegnarsi per facilitare e incentivare tale insegnamento, ma nulla di più si dice circa i "risultati" di tale azione, ovvero circa gli *standard* di qualità e quantità che tale insegnamento deve raggiungere⁶. Se è così, è già possibile – sembra – fare una prima distinzione di massima circa le situazioni giuridiche soggettive dei soggetti che sono al centro degli interessi della direttiva (ovvero i figli dei lavoratori migranti). Infatti, mentre nel primo caso (istruzione d'accoglienza e insegnamento della lingua ufficiale del Paese ospitante) è possibile prefigurare che i soggetti potranno vantare una sorta di pretesa alle prestazioni scolastiche⁷, nel secondo ciò non sembra potersi dire, in quanto la direttiva si limita a impegnare gli Stati alla mera promozione di certe attività, ma non a garantirle. La seconda indicazione si può ricavare dal riferimento al coordinamento dell'insegnamento della lingua d'origine con l'insegnamento normale. Da questo riferimento si può cogliere che, in generale, l'insegnamento della lingua d'origine deve essere un aspetto integrato nella formazione di questa particolare categoria di studenti. Del resto, ciò si poteva ricavare anche semplicemente dal fatto che la direttiva in questione concerne, in generale, la formazione scolastica dei figli dei lavoratori migranti. La terza indicazione riguarda la cooperazione con gli Stati d'origine. L'insegnamento della lingua e della cultura d'origine è un'attività che deve essere svolta in cooperazione con gli Stati d'origine. La *ratio* di questa indicazione può essere individuata, forse, nel fatto che potrebbe costituire anche un interesse degli Stati d'origine l'insegnamento e la trasmissione della propria lingua e cultura ai figli di cittadini che lavorano in un altro Stato. Infatti, in virtù di questa attività, tali soggetti possono conservare le proprie radici e mantenere rapporti con lo Stato d'origine (oltre che, un giorno, farvi ritorno, avendo già la capacità di integrarsi da un punto di vista linguistico-culturale). Ciò si evince anche dal preambolo della direttiva, in cui si dice: «considerando inoltre l'opportunità che gli Stati membri ospitanti adottino, in cooperazione con gli Stati membri d'origine, le misure appropriate, atte a promuovere l'insegnamento della madrelingua e della cultura del Paese d'origine dei figli di questi lavoratori, al fine di facilitare il loro reinserimento nello Stato membro d'origine»⁸. Appare abbastanza chiaro che la prospettiva della direttiva è quella della libertà di circolazione, che deve essere promossa. A tal fine, deve essere garantito l'inserimento scolastico dei figli dei lavoratori migranti. D'altro canto, si promuove anche un'attività volta ad agevolare il ritorno nel Paese d'origine. L'insegnamento della lingua d'origine sembra avere essenzialmente questo fine, nella direttiva 77/486/CEE.

⁶ Si noti la differenza, in particolare, rispetto all'art. 2, ove si usa l'accortezza di precisare che l'insegnamento deve essere adattato alle esigenze specifiche dei figli dei migranti.

⁷ Una volta che le misure appropriate da parte degli Stati saranno state prese.

⁸ Invece, con riferimento all'insegnamento della lingua del Paese ospitante, si dice: ««considerando che, al fine di consentire l'inserimento dei figli di questi lavoratori nell'ambiente scolastico o nel sistema di formazione dello Stato ospitante, occorre che essi possano disporre di un'istruzione adeguata, che comprenda l'insegnamento della lingua di tale Stato»».

Osservatorio sulle fonti

2. *L'art. 38 del testo unico sull'immigrazione e il decreto M.i.u.r. 16/11/2012, n. 254*

L'art. 38, 3° c. del t.u. immigrazione recita: «La comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tale fine promuove e favorisce iniziative volte alla accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni». Il comma si apre mostrando una prospettiva valoriale ben chiara: le differenze linguistiche e culturali come valore a fondamento del rispetto, dello scambio culturale e della tolleranza. Dunque, si delinea una prospettiva valoriale che deve essere assunta dalla comunità scolastica⁹. Per inculcare e radicare questi valori, la comunità scolastica deve promuovere e favorire anche iniziative volte alla tutela della cultura e della lingua d'origine. Tali iniziative, non meglio specificate (in cui pure potrebbero rientrare forme di insegnamento, ma anche altro), non sono adottate nell'ottica del mantenimento dei legami col Paese d'origine, o addirittura di un possibile ritorno in patria¹⁰, ma nell'ottica di alcuni presupposti valoriali che si individuano come fondamento della convivenza tra persone caratterizzate da diversità culturali. Anche in questo caso, sembra potersi dire che non sia possibile configurare una pretesa dei soggetti all'erogazione di un insegnamento di tal tipo. L'ottica assunta dall'art. 38, 3° c. del t.u. non pare tanto quella del diritto soggettivo, quanto quella della funzionalizzazione dell'attività di insegnamento alla realizzazione di un certo tipo di società, quindi a qualcosa che trascende le situazioni giuridiche individuali. Del resto, la legge dice che la comunità scolastica “promuove e favorisce iniziative volte a...”, ma non usa espressioni che consentano di ragionare in termini di “garanzia” di certe prestazioni. Si tratta semplicemente di promuovere le condizioni per una società caratterizzata dal rispetto e dal dialogo tra culture diverse, che devono vivere l'una a fianco dell'altra. Il comma 4 dell'art. 38 individua, poi, alcune modalità da seguire per realizzare le attività indicate nel comma 3, e identifica anche alcuni “attori” da coinvolgere¹¹.

Per ragioni di completezza e precisione, è bene precisare, anche in questo caso, come in quello della direttiva, l'insieme dei soggetti a cui si riferisce la previsione normativa. Si ricorda, a tal proposito, che gli “stranieri” cui si riferisce il testo unico sono, innanzi tutto, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e gli apolidi¹². Il testo unico si applica ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea solo in quanto si tratti di norme più favorevoli¹³. In realtà, però, ai fini di questo studio, non risulta molto interes-

⁹ Si potrebbe aggiungere che, proprio perché assunta dalla comunità scolastica, tale prospettiva dovrebbe essere proiettata anche sulla società nel suo complesso. I valori che si veicolano attraverso la scuola, infatti, dovrebbero diffondersi anche nella società nel suo complesso per il tramite dei soggetti che sono stati scolarizzati.

¹⁰ Come nel caso della direttiva già considerata.

¹¹ Si parla, infatti, di convenzioni con le associazioni degli stranieri, con le rappresentanze diplomatiche o consolari dei Paesi di appartenenza, con le organizzazioni di volontariato.

¹² Art. 1, 1° c., d.lgs. n.286/1998.

¹³ Art. 1, 2° c., d.lgs. n. 286/1998.

Osservatorio sulle fonti

sante l'individuazione dell'insieme di stranieri cui si riferisce la normativa, ma piuttosto l'aspetto teleologico, ovvero le finalità perseguite dalla disciplina.

Un atto normativo più recente sembra porsi nel solco tracciato dall'art. 38 del t.u. immigrazione, ovvero quello della valorizzazione delle diversità linguistiche e culturali. Si tratta del decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca 16/11/2012, n. 254 (Regolamento recante indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione, a norma dell'[articolo 1, comma 4, del d. P. R. n. 89](#)). In particolare, nell'allegato n.1, si afferma che “la scuola dell'infanzia ha la responsabilità di promuovere in tutti i bambini la padronanza della lingua italiana, rispettando l'uso della lingua di origine” e che “all'alfabetizzazione culturale e sociale concorre in via prioritaria l'educazione plurilingue e interculturale”. La lingua materna, la lingua di scolarizzazione e le lingue europee, in quanto lingue dell'educazione, sono viste come fattori di promozione dei diritti del soggetto al pieno sviluppo della propria identità nel contatto con l'alterità linguistica e culturale. Infatti, “l'educazione plurilingue e interculturale rappresenta una risorsa funzionale alla valorizzazione delle diversità e al successo scolastico di tutti e di ognuno ed è presupposto per l'inclusione sociale e per la partecipazione democratica”.

3. La direttiva ministeriale 27 dicembre 2012

Un altro strumento che si vuole segnalare è la direttiva M.i.u.r. 27 dicembre 2012 “Strumenti di intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica”. Nell'ambito dei bisogni educativi speciali viene presa in considerazione anche l'area dello svantaggio socio-economico, linguistico e culturale. Le tipologie di alunni appartenenti a quest'area dovranno essere individuate sulla base di elementi oggettivi, o di ben fondate considerazioni psicopedagogiche e didattiche. Nelle indicazioni operative del ministero, con specifico riguardo a “coloro che sperimentano difficoltà derivanti dalla non conoscenza della lingua italiana – per esempio alunni di origine straniera di recente immigrazione e, in specie, coloro che sono entrati nel nostro sistema scolastico nell'ultimo anno –”, si prevede la possibilità di attivare percorsi individualizzati e personalizzati, oltre che adottare strumenti compensativi e misure dispensative¹⁴. A tal riguardo, bisogna sottolineare che nell'ambito degli studi che si occupano della scolarizzazione degli stranieri è abbastanza diffusa la convinzione che, al fine di ottenere buoni risultati nell'apprendimento della lingua del Paese ospitan-

¹⁴ La necessità di andare incontro agli alunni che sperimentano la difficoltà di apprendere l'italiano è presa in considerazione dalla normativa. Per esempio, si può citare l'art. 5 del d.P.R. n. 89/2009: «comma 10. A decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, a richiesta delle famiglie e compatibilmente con le disponibilità di organico e l'assenza di esubero dei docenti della seconda lingua comunitaria, è introdotto l'insegnamento potenziato anche utilizzando le 2 ore di insegnamento della seconda lingua comunitaria o i margini di autonomia previsti dai commi 5 e 8. Le predette ore sono utilizzate anche per potenziare l'insegnamento della lingua italiana per gli alunni stranieri non in possesso delle necessarie conoscenze e competenze nella medesima lingua italiana nel rispetto dell'autonomia delle scuole».

Osservatorio sulle fonti

te, è utile partire da una solida base di conoscenza della lingua di origine¹⁵. Nella direttiva ministeriale presa in considerazione, non si fa uno specifico riferimento all'insegnamento della lingua di origine in termini funzionali all'apprendimento della lingua italiana e all'apprendimento in genere. Tuttavia, un tale insegnamento potrebbe rientrare nell'ambito della previsione più generale di percorsi individualizzati e personalizzati¹⁶. Del resto, nel decreto ministeriale 16/11/2012 n. 254, citato nel precedente paragrafo, l'educazione plurilingue e interculturale è considerata come un buon viatico anche per il successo scolastico degli alunni.

4. Individuazione di tre profili (o di tre finalità) che si possono collegare all'insegnamento della lingua di origine agli stranieri

Da quanto detto finora si ricava la possibilità di inserire l'insegnamento della lingua di origine agli stranieri all'interno di prospettive diverse. In particolare, sembra che l'insegnamento della madrelingua e della cultura di origine agli stranieri possa essere indirizzato (almeno) verso tre diverse finalità. Innanzi tutto, può essere funzionalizzato ad un migliore apprendimento della lingua del Paese ospitante, e quindi ad un maggior successo nei vari gradi di istruzione. La seconda finalità¹⁷ consiste nel rispetto e – soprattutto – nella valorizzazione dell'identità culturale della persona (sembra doversi parlare di vera e propria valorizzazione, in quanto i soggetti pubblici non si limitano ad astenersi da qualcosa, ma addirittura si impegnano in certe attività, in una serie di prestazioni, che ovviamente hanno un costo). Queste due finalità sono entrambe collegate, a loro volta, ad una finalità che le abbraccia entrambe, ovvero l'integrazione degli stranieri nel tessuto sociale del Paese ospitante. La terza finalità¹⁸ è quella relativa al mantenimento dei contatti col Paese di origine, o addirittura all'agevolazione del ritorno in esso.

La prima finalità, evidentemente, si inserisce all'interno della missione istituzionale principale del sistema di istruzione, che è quella di far raggiungere agli studenti buoni risultati nel loro cammino formativo. Questo aspetto è connesso - come si è detto - anche con l'integrazione sociale degli studenti, perché è abbastanza verosimile che quanto

¹⁵ Ciò viene affermato, per esempio, nel Rapporto Eurydice 2009 commissionato dalla Commissione europea: «la padronanza della propria lingua d'origine è generalmente considerata molto importante per gli alunni immigrati. Tale competenza può facilitare l'apprendimento della lingua dell'istruzione» (19).

¹⁶ Incidentalmente, si rammenta che la legge di delega n. 53/2003 ha adottato un'impostazione orientata alla personalizzazione dell'istruzione. Per esempio, vedi art. 2, comma 1: «lett. a) è promosso l'apprendimento in tutto l'arco della vita e sono assicurate a tutti pari opportunità di raggiungere elevati livelli culturali e di sviluppare le capacità e le competenze, attraverso conoscenze e abilità, generali e specifiche, coerenti con le attitudini e le scelte personali, adeguate all'inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro, anche con riguardo alle dimensioni locali, nazionale ed europea; [...] lett. l) i piani di studio personalizzati, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, contengono un nucleo fondamentale, omogeneo su base nazionale, che rispecchia la cultura, le tradizioni e l'identità nazionale, e prevedono una quota, riservata alle regioni, relativa agli aspetti di interesse specifico delle stesse, anche collegata con le realtà locali».

¹⁷ Emergente dall'art. 38, c. 3° e 4° del t.u. immigrazione.

¹⁸ Emergente dalla direttiva 77/486/CEE.

Osservatorio sulle fonti

migliori saranno i risultati scolastici degli studenti immigrati, tanto più essi avranno l'opportunità di integrarsi nel tessuto sociale, soprattutto al di fuori del mondo scolastico, in virtù del bagaglio di conoscenze e competenze acquisito.

La seconda finalità, invece, pare direttamente collegata alla dinamica integrativa. Infatti, si può convenire che un requisito essenziale dell'integrazione sia il rispetto dell'altro e della sua identità (una integrazione senza rispetto dell'alterità sembrerebbe, piuttosto, un'assimilazione, che assorbe l'altro rendendolo il più possibile omogeneo alla comunità in cui si inserisce). Il rispetto dell'identità linguistica e, in generale, culturale altrui infonde, innanzi tutto, autostima nello straniero, e gli trasmette un messaggio positivo circa le inclinazioni dialogiche e tolleranti della comunità ospitante, inducendolo, così, a rapportarsi a quest'ultima con le migliori intenzioni, senza diffidenza. Tuttavia, ci si potrebbe interrogare sulla giustificabilità di una scelta consistente nell'investimento di risorse economiche ed umane in attività di insegnamento siffatte volte direttamente al rispetto e alla valorizzazione dell'identità culturale altrui e, in ultima analisi, all'integrazione. A questo punto, è d'uopo fare una precisazione. Che la scuola e il sistema di istruzione in generale raggiungano (o, meglio, debbano raggiungere) un risultato integrativo è fuor di dubbio. Esso, però, si configura principalmente come la conseguenza, il risultato, delle attività scolastiche di insegnamento (soprattutto nei gradi superiori dell'istruzione; in quelli inferiori, la componente relazionale e integrativa, nelle attività scolastiche, è normalmente più presente). È meno scontato, invece, configurare per il legislatore un obbligo che imponga la previsione di attività di insegnamento finalizzate specificamente e direttamente all'integrazione. Pertanto, sembra corretto affermare che la destinazione di risorse economiche a questa finalità rientri, più che altro, nella discrezionalità delle scelte dei decisori pubblici.

Analoghe considerazioni possono farsi in relazione alla terza finalità. Non pare, infatti, che i decisori pubblici possano dirsi vincolati a destinare risorse ad attività volte ad agevolare il ritorno degli stranieri in patria.

5. I fondamenti dei profili individuati nella Costituzione italiana

Dopo aver individuato tre possibili finalità, che rappresentano delle possibili prospettive teleologiche dell'insegnamento della lingua di origine agli stranieri, può essere interessante interrogarsi su quali siano i fondamenti costituzionali, nella Costituzione italiana.

5.1. L'insegnamento della lingua di origine come parte integrante del diritto all'istruzione

Si consideri, innanzi tutto, la finalità consistente nel miglior apprendimento della lingua del Paese ospitante. Si sta facendo riferimento all'ipotesi in cui l'insegnamento della lingua del Paese di origine venga svolto con il fine di rendere più efficace l'insegnamento della lingua del Paese ospitante, sul presupposto che i soggetti rientranti in una certa fascia di età riescono ad imparare meglio una seconda lingua se sono dotati

Osservatorio sulle fonti

di una solida base di conoscenza della lingua di origine. La prospettiva (immediata) di questo insegnamento è semplicemente quella dell'istruzione dello studente straniero. L'insegnamento della lingua di origine sarebbe meramente strumentale ad un miglior apprendimento della lingua del Paese ospitante, e, di conseguenza, ad un maggior successo nell'istruzione. Sembra innegabile che questa prima prospettiva abbia un fondamento costituzionale. Il pensiero corre, innanzi tutto, all'art. 34 Cost., e in particolare al primo comma, in cui si afferma il principio per cui «la scuola è aperta a tutti», e al secondo comma, in cui si afferma l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione inferiore¹⁹. Ovviamente, sono chiamati in causa anche l'art. 2 Cost.²⁰, e l'art. 3, c. 2° Cost., nella misura in cui l'essere straniero e – soprattutto – l'appartenere ad un altro contesto linguistico-culturale possono rappresentare un ostacolo di ordine sociale che impedisce «il pieno sviluppo della persona umana». Il dettato costituzionale sembra trovare accoglimento nel testo unico dell'immigrazione²¹: in particolare, all'art. 38²², c. 1° si ribadisce l'obbligo scolastico per tutti i minori stranieri presenti sul territorio²³, precisando che «ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica». Il secondo comma dello stesso articolo, poi, recita: «L'effettività del diritto allo studio è garantita dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana». Il t.u. mostra, per lo meno in queste previsioni di carattere generale, di avere una visione del diritto allo studio degli stranieri abbastanza consapevole delle condizioni reali in cui essi versano. Infatti, il testo normativo non si limita a ribadire l'obbligo scolastico, ma si preoccupa di prescrivere una garanzia di effettività del diritto allo studio, supponendo, probabilmente, che proprio l'effettività di tale diritto potrebbe essere messa a repentaglio da una serie di fattori di ostacolo e di difficoltà dipendenti dalle condizioni che caratterizzano gli stranieri. L'unico strumento a cui si fa riferimento – nel comma 2 – per garantire tale effettività è l'attivazione di corsi e iniziative per l'apprendimento della lingua italiana. Tra queste iniziative potrebbe rientrare anche l'insegnamento della lingua di origine.

5.2. *L'insegnamento della lingua di origine finalizzato al rispetto di un'identità minoritaria. Fino a che punto si può "tendere" l'art. 6 Cost.?*

Talvolta, i principi costituzionali sono come degli elastici, che possono essere tesi per allacciarsi a diverse situazioni o casi che, altrimenti, resterebbero esclusi dal loro

¹⁹ Impartita per almeno otto anni. Si tenga conto, però, che la legge n. 53/2003 («Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale») stabilisce che è assicurato a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età (art. 2, lett. c)).

²⁰ In particolare, in relazione ai diritti inviolabili dell'uomo.

²¹ D.lgs. n. 286/1998.

²² Inserito nel titolo V del t.u., «Disposizioni in materia sanitaria, nonché di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale».

²³ Quindi, non rileva la condizione di regolarità o irregolarità.

Osservatorio sulle fonti

raggio applicativo. Ovviamente, bisogna stare attenti ad evitare che l'elastico "si rompa": fuor di metafora, bisogna evitare forzature dell'interpretazione che snaturino il principio stesso. Solitamente, l'incompatibilità col dato letterale è una forzatura.

Per quanto concerne l'insegnamento della lingua d'origine come strumento finalizzato al rispetto dell'identità degli stranieri, ci si deve chiedere, in particolare, se possa essere invocato l'art. 6, Cost. Per usare sempre la metafora di cui sopra, , bisogna chiedersi fino a che punto si possa "tendere l'elastico" dell'art. 6.

Com'è noto, in seno all'Assemblea Costituente si svolse un dibattito circa l'opportunità di inserire o meno nella Costituzione una disposizione specificamente dedicata alle minoranze linguistiche²⁴. In effetti, già l'art. 3, Cost. appresta una tutela per le minoranze linguistiche: si tratta della tutela antidiscriminatoria²⁵. Tuttavia, alla fine si impose la concezione di coloro che ravvisavano l'esigenza di introdurre una norma specifica che consentisse di apprestare una tutela positiva o promozionale per le minoranze linguistiche²⁶. Ebbene, l'art. 6 Cost. non fornisce alcun indizio per l'individuazione delle minoranze da tutelare²⁷. Il legislatore ordinario, adottando un'interpretazione di tipo originalista o storico, ha dedicato la l. n. 482/1999²⁸ alle minoranze linguistiche storiche, caratterizzate dal carattere autoctono e da un rapporto col territorio italiano sviluppatosi in un periodo di tempo molto lungo²⁹. Queste caratteristiche, evidentemente, non sono possedute dalle cosiddette nuove minoranze linguistiche, «dal momento che i flussi migratori si sono verificati in tempi piuttosto recenti, e non presentano nemmeno una localizzazione tale da far emergere un legame col territorio, poiché la loro presenza è caratterizzata da una certa diffusività territoriale»³⁰. Pertanto, se si adotta un'interpretazione originalista o restrittiva, «la loro esclusione dalla tutela diventa una

²⁴ Vedi C. GALBERSANINI, *La tutela delle nuove minoranze linguistiche: un'interpretazione evolutiva dell'art. 6 Cost.?*, in www.rivistaaic.it, 3/2014, p. 4 ss.

²⁵ «Tutti i cittadini [...] sono eguali davanti alla legge, senza distinzione [...] di lingua [...]» (art. 3, c. 1°, Cost.).

²⁶ Tale tutela trova un fondamento non solo nell'art. 6, ma anche nell'art. 3, c. 2°, Cost. Sul punto, vedi anche A. ANZON DEMMIG, *La Corte apre a "nuove minoranze"?*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2011, p. 1 ss. Come ricorda l'A, altri principi costituzionali da tenere presenti in relazione alla disciplina delle minoranze è il principio pluralistico (art. 2) e quello relativo alla protezione del patrimonio culturale (art. 9). Sul principio pluralistico e sul principio di eguaglianza come presupposti della tutela delle minoranze, vedi A. PIZZORUSSO, *Minoranze linguistiche*, in Enc. Dir., XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, p. 530 ss. Il collegamento tra art.6, art. 2 e art. 3 Cost. è presente anche nella giurisprudenza costituzionale. Cfr., *ex multis*, sent. n. 159 del 2009.

²⁷ Vedi A. ANZON DEMMIG, *La Corte apre a "nuove minoranze"?*, cit., p. 2.

²⁸ Prima della l. n. 482/1999, la legislazione statale e regionale, caratterizzata da una certa frammentarietà, aveva disciplinato diversi aspetti legati a lingue minoritarie, senza accogliere un'impostazione univoca (vedi *ibidem*).

²⁹ «La legge, quindi, recepisce l'idea che tali minoranze debbano essere connotate dal requisito della territorialità, requisito tradizionale, che ricorre peraltro sia nei documenti del Consiglio d'Europa sia anche in altri ordinamenti statali contemporanei. In sintesi, la sfera delle minoranze protette risulta circoscritta dalla legge di attuazione a certi determinati gruppi, parlanti determinate lingue e collocati in territori particolari» (*ibidem*).

³⁰ C. GALBERSANINI, *La tutela delle nuove minoranze linguistiche*, cit., p. 6.

Osservatorio sulle fonti

conseguenza logica»³¹. L'impostazione adottata dalla legge del 1999, però, non è l'unica compatibile con la Costituzione³². Se si adottasse un'interpretazione meramente letterale, il principio dell'art. 6 potrebbe riferirsi anche ad eventuali minoranze linguistiche rintracciabili nel territorio italiano attualmente, anche se diverse da quelle storiche presenti già quando fu approvata la Costituzione. Ovviamente, ciò è possibile nella misura in cui è consentito dalla nozione stessa di minoranza linguistica. Per esempio, se alla nozione di minoranza linguistica si ritiene consustanziale il rapporto peculiare con un determinato territorio, allora tale nozione potrebbe non applicarsi alle nuove minoranze linguistiche costituite da stranieri che giungono in Italia, nella misura in cui essi, essendo diffusi in tutto il territorio nazionale, non sono concentrati in una porzione dello stesso. Inoltre, se alla nozione di minoranza linguistica si ritiene consustanziale il requisito della cittadinanza, ancora una volta sarebbero esclusi, per ovvie ragioni, gli stranieri³³.

³¹ *Ibidem*.

³² Vedi, ancora, A. ANZON DEMMIG, *La Corte apre a "nuove minoranze"?*, cit., p. 2. L'A. nel suo contributo, ravvisa nella sentenza n. 88/2011 della Corte costituzionale un importante segnale di apertura. Infatti, in tale decisione si afferma che la l. n. 482/1999 «non esaurisce la disciplina sollecitata dalla nota presenza di un assai più ricco e variegato pluralismo culturale e linguistico che va sotto i termini di "lingue regionali e idiomi locali".. ovvero .."di 'dialetti', 'idiomi' o anche 'vernacoli'...» . Dunque, la Corte riconosce espressamente che l'area delimitata dalla legge del 1999 (quella delle cosiddette minoranze storiche) non esaurisce la costellazione di fenomeni linguistici rientranti sotto la copertura dell'art. 6 Cost. Per la Anzon, questa apertura, sebbene riferita direttamente a situazioni particolari quali i dialetti o i vernacoli, costituisce di per sé un ampliamento di orizzonti, capace di porre le basi per «una solida e organica tutela attiva anche sotto il profilo identitario delle delicate situazioni di comunità provenienti da altri ambienti e tradizioni "nazionali" e che, a causa proprio di queste (come i "nomadi") o per le molteplici ragioni che le spingono al trasferimento nel territorio italiano (come i migranti), hanno un legame con il territorio diverso da quello delle minoranze "storiche" certificate e presentano peculiarità ed esigenze che non si prestano ad essere soddisfatte con le medesime misure apprestate uniformemente per queste ultime» (A. ANZON DEMMIG, *La Corte apre a "nuove minoranze"?*, cit., 5). Comunque, si può concordare sul fatto che le minoranze storiche e le nuove minoranze rappresentano fenomeni distinti. Come ricordano Caretti e Cardone, la legge n. 482 del 1999 è stata criticata proprio per l'assenza di riferimento alle nuove minoranze, ovvero quelle derivanti dai flussi migratori. I due autori non condividono queste critiche, in quanto «i problemi linguistici delle nuove minoranze, così come delle popolazioni nomadi, non possono essere associati ai problemi linguistici che la legge n. 482 del 1999 affronta, ossia quelli delle minoranze linguistiche storiche» (P. CARETTI, A. CARDONE, *La legge n. 482 del 1999: problemi applicativi ed esigenze di riforma*, in P. CARETTI, A. CARDONE (a cura di), *Lingue e diritti. Lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, Firenze, 2014, vol. II, p. 98). I due autori ricordano che anche a livello europeo «le due problematiche menzionate – quella della tutela delle minoranze storiche e quella della tutela delle nuove minoranze – vengono trattate separatamente ed attraverso misure distinte. Si vedano, a questo riguardo, gli interventi posti in essere dalla Convenzione quadro di tutela delle minoranze nazionali e dalla Carta europea delle lingue regionali. L'adozione di due diversi trattati, con impostazioni, misure e strumenti attuativi non sovrapponibili, infatti, manifesta l'esistenza di due diverse problematiche, che concernono, da un lato, la tutela delle minoranze etnico-nazionali, cui va assicurato, anche attraverso atti internazionali, una sorta di *status* costituzionale garantito, comprensivo dei diritti linguistici, dall'altro, la tutela dell'elemento linguistico del singolo più che non la tutela del gruppo di appartenenza» (ivi, p. 98 ss.).

³³ Non mostra dubbi sull'inscindibilità del legame tra minoranza e cittadinanza Alessandro Pizzorusso, nella voce citata dedicata alle minoranze linguistiche: «l'adozione, nell'ambito di un ordinamento giuridico statale, di un complesso di strumenti di tutela giuridica minoritaria fa sì che

Osservatorio sulle fonti

Se, ancora, si ritiene necessario il requisito della cittadinanza, ma non quello del legame stabile con una porzione di territorio, allora potrebbero considerarsi come una minoranza linguistica coloro che hanno ottenuto la cittadinanza, e hanno comunque mantenuto un legame con la lingua d'origine³⁴. Si consideri che potrebbero essere considerati non necessari né l'uno né l'altro requisito. Dunque, molto dipende dalla nozione di "minoranza linguistica" che si adotta. Non si condivide, invece, la proposta di superare sia l'interpretazione originalista, sia l'interpretazione testuale, in favore di un'interpretazione evolutiva, al fine di includere le nuove minoranze e soprattutto di coglierne tutte le peculiarità e caratteristiche distintive³⁵. Infatti, per abbracciare le cosiddette nuove minoranze linguistiche³⁶ potrebbe essere sufficiente rendere più inclusiva la nozione di minoranza linguistica. Inoltre, il fattore linguistico è spesso inevitabilmente intrecciato con elementi culturali, per cui, tutelando il primo, dovrebbero risultare tutelati anche i secondi. Invece, pare che altri fattori, come quello religioso, siano dotati di un' "autonomia" tale da essere meritevoli di un riconoscimento e di una tutela indipendenti e sganciati dal fattore linguistico. Probabilmente, far rientrare il fattore religioso nella tutela di cui all'art. 6 significa "tendere" l'interpretazione al di là del limite consentito.

Sulla definizione di minoranza linguistica, invece, la discussione può essere alquanto aperta, e lascia spazi per la possibilità di fornire letture adeguate all'attuale contesto sociale³⁷. Come risulta dal *Report on Non-Citizens and Minority Rights*³⁸ adottato dalla

l'elemento personale dello Stato venga a differenziarsi nel senso che all'interno di esso si hanno una o più collettività di cittadini dotate di un particolare *status* giuridico» (A. PIZZORUSSO, *Minoranze linguistiche*, cit., p. 532).

³⁴ Infatti, se questi soggetti non sentissero più il bisogno (o il desiderio) di conservare il patrimonio linguistico originario, non si porrebbe il problema dell'attribuzione della qualifica di "minoranza linguistica".

³⁵ Tale proposta è stata avanzata, per esempio, in C. GALBERSANINI, *La tutela delle nuove minoranze linguistiche*, cit., p. 7. «Le nuove minoranze non sono caratterizzate soltanto da una lingua diversa da quella della maggioranza: presentano anche dei profili socioculturali comuni, quali la condivisione di una specifica cultura, di tradizione e religione differenti dal resto della popolazione. Dunque, anche se la norma venisse interpretata testualmente, le nuove minoranze non potrebbero risultare pienamente suscettibili di tutela, poiché presentano delle peculiarità che vanno oltre l'aspetto prettamente linguistico». L'aspetto evolutivo dell'interpretazione può riguardare, piuttosto, la nozione stessa di minoranza linguistica, che cambia in connessione con i mutamenti sociali, e le misure di promozione e valorizzazione, dipendenti dalle esigenze che si manifestano, di volta in volta, nei singoli contesti di riferimento (vedi A. ANZON DEMMIG, *La Corte apre a "nuove minoranze"?*, p. 2).

³⁶ E, quindi, gli stranieri immigrati, che arrivano in Italia soprattutto da Paesi non membri dell'Unione europea.

³⁷ Tuttavia, pare incontestabile che nella nozione di minoranza debba ravvisarsi, accanto ad un elemento oggettivo (per esempio, la lingua) anche un elemento soggettivo, ovvero il desiderio di preservare la cifra caratteristica della minoranza stessa. Come si afferma nel *Report on Non-Citizens and Minority Rights* della Commissione di Venezia (2007), «*It is to be noted that despite the absence of a legally binding definition of the term "minority" in international law, there is wide agreement that a minority must combine objective features (such as language, traditions, cultural heritage or religion, etc.) with a subjective element, namely the desire to preserve the specific elements of its identity*». La problematicità della nozione di minoranza linguistica è ricordata da Caretti e Cardone: «la locuzione da ultimo richiamata pone chiunque si approcci alla materia dinanzi ad un problema definitorio che, necessariamente, postula la

Osservatorio sulle fonti

Commissione di Venezia nella sua sessantanovesima sessione plenaria³⁹, «*to date, there exists no legally binding definition of the term “minority” in international law*»⁴⁰. Anzi, nel corso del tempo è cambiato pure l’orientamento circa l’auspicabilità di una definizione (nell’ambito del diritto internazionale) di minoranza, visto che una tale definizione non sembra più, oggi, considerata come indispensabile⁴¹. Il *Report* della Commissione di Venezia citato, pur ammettendo che l’inserimento del requisito della cittadinanza nella definizione di minoranza non violerebbe formalmente alcuno strumento internazionale giuridicamente vincolante, tuttavia afferma anche che «*such an inclusion is, however, to be considered as a restrictive element. This restrictive element should preferably be avoided, including in a formal declaration, as it is at odds in certain situations with the object and purpose of minority protection. In certain particular situations, a citizenship requirement is indeed likely to have discriminatory effects by excluding certain members of minority groups who might also wish to preserve their specific identity. For example, a citizenship requirement is likely to give the wrong signal that non-citizens cannot be entitled to rights and facilities which exist for minorities: in reality, human rights are universal and most of the enhanced minority rights – especially linguistic ones – already available to a minority group should not be*

precisazione di cosa debba intendersi per “lingua” nell’ottica di una sua eventuale tutela giuridica, anche per poter differenziare il regime giuridico della lingua ufficiale da quello delle lingue minoritarie. A tale riguardo, basta scorrere la letteratura specialistica per avere immediata contezza di come in materia esistano divisioni profonde tra i linguisti» (P. CARETTI-A. CARDONE, *La legge n. 482 del 1999*, cit., p. 100).

³⁸ Strasburgo, 18 gennaio 2007. Il rapporto è disponibile su [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)001-e).

³⁹ Venezia, 15-16 dicembre 2006.

⁴⁰ Alle minoranze, ed anche alle minoranze linguistiche, è dedicato l’art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, che così recita: «In quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose, o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo». Come risulta dal Rapporto della Commissione di Venezia citato, sebbene fosse stata formulata la proposta di considerare la cittadinanza come requisito del concetto di minoranza, il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, che monitora sull’attuazione del Patto, considera l’art. 27 come non limitato ai cittadini. La Carta europea delle lingue regionali e minoritarie, che è uno strumento prodotto nell’ambito del Consiglio d’Europa, non include nell’espressione “lingue regionali o minoritarie” le lingue dei migranti, eppure «*the question as to whether non-citizens can also benefit from the measures aimed at protecting a regional or minority language remains, however, not an easy one to answer: it would seem difficult to distinguish in practice between citizens and non-citizens speaking the same language so as to deny the latter and not the former the right to make use of their language in certain contexts*» (vedi *Report* della Commissione di Venezia citato). Va ricordato, comunque, che la Carta Europea delle lingue regionali o minoritarie contempla, oltre alle lingue di gruppi localizzati in un dato territorio di uno Stato (art.1, sub *a*), anche le lingue “non territoriali” cioè quelle che sono minoritarie ma “non possono essere identificate con una particolare area” di quest’ultimo (art.1, sub *c*), prevedendo, all’art.7, § 5, l’impegno delle parti contraenti ad applicare, *mutatis mutandis*, i principi elencati nei precedenti §§ da 1 a 4 alle lingue non territoriali; l’articolo raccomanda, inoltre, un approccio flessibile per l’attuazione della Carta.

⁴¹ Come si ricorda nel *Report* citato della Commissione di Venezia, il Comitato dei Ministri ha scoraggiato la messa a punto di una definizione, e sia l’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa che l’Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali considerano non necessaria una definizione.

Osservatorio sulle fonti

*refused to certain individuals on the basis of their citizenship as such a differentiation would hardly be in compliance with the principles of equality and non-discrimination»*⁴². Pertanto, nel dare un contenuto all'espressione "minoranze linguistiche" di cui all'art. 6 Cost., pare necessario quantomeno prendere in considerazione l'esistenza di un orientamento istituzionale e culturale, di matrice internazionalistica, che guarda con favore all'esclusione dalla nozione di minoranza del requisito della cittadinanza.

Tale approccio ermeneutico pare apprezzabile per la flessibilità e la capacità di adattamento ai mutamenti sociali che comporta. Esso apre dinanzi al legislatore un ampio spazio di valutazione, nell'ambito del quale si devono innanzi tutto individuare i criteri preferibili per la definizione delle minoranze linguistiche⁴³. Tali criteri, inoltre, potrebbero variare a seconda del tipo di situazione giuridica che si riconosce in capo al soggetto appartenente alla minoranza o del tipo di misura pubblica destinata alla minoranza⁴⁴. In particolare, è fisiologico che soprattutto le misure pubbliche aventi maggiori implicazioni finanziarie siano condizionate al soddisfacimento di requisiti peculiari⁴⁵. Tra queste, potrebbero rientrare le attività di insegnamento delle lingue di origine all'interno del sistema di istruzione⁴⁶.

Pertanto, si può notare questa differenza tra l'attività di insegnamento della lingua d'origine intesa come strumentale al diritto all'istruzione e la stessa attività intesa come "tutela" di un'identità minoritaria. Nel primo caso, la sua erogazione è costituzionalmente vincolata in quanto il diritto all'istruzione appartiene, in una misura determinata, a tutti, quindi anche nei confronti degli stranieri, rispetto ai quali deve

⁴² Commissione di Venezia, *Report on Non-Citizens and Minority Rights*, 35-36.

⁴³ Come si ricorda nel *Report* citato della Commissione di Venezia, «*criteria such as residence, numerical size and time factor, coupled with a genuine link with a territory, are amongst those which can be found most frequently in relevant international standards and are often matched by concurring State practice. They should, however, not be considered exhaustive as other criteria may also prove useful and workable in practice*» (36).

⁴⁴ «*States are therefore entitled to require that different objective criteria be met according to the rights and measures at stake. For example, a series of criteria attesting a strong and lasting link with a territory may be warranted when it comes to authorising the display of bilingual topographical indications, but certainly not before taking measures to protect persons subject to acts of discrimination, hostility or violence as a result of their affiliation with a minority*» (Commissione di Venezia, *Report*, cit., 37).

⁴⁵ «*The State's (positive) obligation to take special measures on behalf of minorities and their members needs to be further qualified, especially for those (enhanced) rights and facilities which have resource-implications: it is legitimate for a State to try and circumscribe the circle of those who will directly benefit from its special measures designed to promote the specific identity of minorities. Such special measures are indeed costly and often require the setting up of a heavy infrastructure which is meant to meet lasting needs of the population concerned. States are therefore entitled to ascertain the existence of genuine and effective links with the minority group concerned before deciding to develop special measures*» (Commissione di Venezia, *Report*, cit., 36).

⁴⁶ «*The distinction between positive and negative obligations needs to be borne in mind and may justify in certain contexts the requirement by the State of more stringent criteria, for example when it comes to deciding on the opening of a new infrastructure or the establishment of (linguistic or other) facilities*» (Commissione di Venezia, *Report*, cit., 36-37).

Osservatorio sulle fonti

esserne garantita l'effettività, come ricorda il t.u. immigrazione. Nel secondo caso, invece, l'attività può considerarsi vincolata solo se sono soddisfatte una serie di condizioni, rimesse per lo più al margine di discrezionalità del legislatore. La Costituzione, infatti, si limita ad affermare che «la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche». Dunque, è compito del legislatore definire la nozione di minoranza linguistica ed, eventualmente, stabilire le condizioni alle quali è disposto ad erogare l'insegnamento della lingua d'origine. Ovviamente, nel far ciò, non sarà esente dal rispetto di vari principi costituzionali, *in primis* quelli di eguaglianza e di ragionevolezza. Il suo margine di manovra, però, sembra innegabilmente più ampio⁴⁷.

5.3. L'insegnamento della lingua di origine per agevolare i contatti con lo Stato di origine o il ritorno in esso

Il legislatore gode senz'altro di grandissima libertà nel decidere se erogare o meno l'insegnamento della lingua d'origine al fine di agevolare i contatti tra gli stranieri e il Paese di origine o le possibilità di ritorno in esso. Sia l'instaurazione di rapporti con il Paese di provenienza, che il ritorno in esso, infatti, rientrano indubbiamente nella sfera di libertà degli stranieri, tanto che sarebbero incostituzionali le eventuali restrizioni di tale libertà da parte dei soggetti pubblici (a meno che tali restrizioni non siano supportate da adeguate giustificazioni). A tal riguardo, l'art. 16 della Costituzione prevede la libertà per ogni cittadino di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge. Nonostante il riferimento espresso ai cittadini, sarebbe difficile negare la libertà di uscita dal territorio italiano ai non cittadini. Inoltre, va ricordato che l'art. 2 del Protocollo addizionale alla CEDU n. 4 prevede che ognuno è libero di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio⁴⁸.

⁴⁷ A tal riguardo si segnala un passo della sentenza n.159 del 2009 della Corte costituzionale: «Il legislatore statale appare titolare di un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela, frutto di un indefettibile bilanciamento con gli altri legittimi interessi coinvolti ed almeno potenzialmente confliggenti (si pensi a coloro che non parlano o non comprendono la lingua protetta o a coloro che devono subire gli oneri organizzativi conseguenti alle speciali tutele)» (par. 2.3 *Considerato in diritto*). Ciò che preme sottolineare, in questa sede, non è l'attribuzione della titolarità del potere in capo al legislatore statale (infatti, la sentenza citata doveva affrontare la questione dei rapporti tra legislatore statale e legislatore regionale), ma il contenuto e l'estensione del potere stesso. Vedi anche sent. n. 406/1999, citata nella n. 159/2009: il legislatore statale «dispone in realtà di un proprio potere di doveroso apprezzamento in materia, dovendosi necessariamente tener conto delle conseguenze che, per i diritti degli altri soggetti non appartenenti alla minoranza linguistica protetta e sul piano organizzativo dei pubblici poteri – sul piano quindi della stessa operatività concreta della protezione – derivano dalla disciplina speciale dettata in attuazione dell'art. 6 della Costituzione».

⁴⁸ Al par. 3 dello stesso articolo si precisa che l'esercizio di tale diritto non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e che costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti o libertà altrui.

Osservatorio sulle fonti

Tuttavia, una volta riconosciuta la libertà degli stranieri di fare ritorno nei loro Paesi, non pare si possano invocare argomenti per vincolare il legislatore a porre in essere misure (costose) atte ad agevolare l'esercizio di tali libertà.

6. Conclusioni

In questo contributo si è tentato di enucleare le diverse finalità che si possono assegnare all'insegnamento delle lingue di origine agli stranieri, a partire dal dato normativo, sia nazionale che sovranazionale. L'insegnamento delle lingue di origine si presenta come un fenomeno complesso, ricco di sfaccettature, e che pone molte sfide alla nostra società. La Costituzione italiana è in grado di abbracciare questa complessità, offrendo un solido fondamento per le varie finalità che possono essere perseguite. Tuttavia, a seconda della finalità, il legislatore non viene vincolato allo stesso modo dalla Costituzione. Il maggior grado di vincolo si riscontra allorché l'insegnamento delle lingue di origine è concepito come parte integrante del diritto all'istruzione. Quest'ultimo deve essere garantito in maniera effettiva a tutti. Il grado di discrezionalità aumenta quando l'insegnamento delle lingue di origine viene finalizzato al rispetto dell'identità linguistica e culturale. A questo proposito, può venire in rilievo l'art. 6 Cost. Tuttavia, è compito del legislatore dare attuazione a tale previsione, possibilmente in modo da rispondere alle nuove esigenze della società, fissando anche i requisiti a cui devono essere collegate certe tutele. Infine, in ordine al raggiungimento della finalità di aiutare gli stranieri a ritornare nel Paese di origine, pare che il legislatore goda del margine di scelta più ampio.