

## Convenzione europea delle lingue regionali o minoritarie

In questi giorni tanto si parla della Comunità Economica Europea (CEE) e dello Spazio Economico Europeo (SEE) e si dimentica un po' quell'altro organo di cooperazione europea, il Consiglio d'Europa, a cui attualmente partecipano 26 democrazie europee fra le quali anche la Svizzera. Il Consiglio d'Europa è un organo al livello dei poteri nazionali centrali: i 26 parlamenti nazionali inviano i loro rappresentanti all'Assemblea Parlamentare (si ricorda che della delegazione svizzera presso l'Assemblea Parlamentare fanno parte anche i nostri due deputati ticinesi on. Fulvio Caccia e on. Massimo Pini); i 26 governi nazionali inviano i loro Ministri degli Affari Esteri al Comitato dei Ministri. Attualmente il Comitato dei Ministri è presieduto dal Presidente della Confederazione on. René Felber. Il Consiglio d'Europa non è però solo un luogo dove si discute, il Consiglio d'Europa e più precisamente il Comitato dei Ministri può prendere anche delle decisioni. Queste decisioni del Comitato dei Ministri possono avere la forma di *raccomandazioni* rivolte ai governi nazionali oppure quella di *convenzioni*, cioè di accordi giuridicamente vincolanti per gli stati firmatari che li ratificano. Sin dalla sua creazione nel ormai lontano 1949 il Consiglio d'Europa ha emanato un numero molto elevato di raccomandazioni nei vari campi della sua attività (diritti dell'uomo, affari sociali, educazione, cultura e sport, gioventù, sanità, patrimonio architettonico, poteri locali e regionali, affari giuridici). Ma anche la raccolta delle convenzioni di anno in anno diventa più ampia. La più importante convenzione europea è senza dubbio la *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* del 1950, firmata e ratificata dalla Svizzera nel 1974, che elenca le libertà e i diritti fondamentali e istituisce un meccanismo giuridico internazionale (la Commissione europea dei diritti dell'uomo e la Corte europea dei diritti dell'uomo) per la loro protezione. Nella costruzione dell'Europa è importante lo sviluppo economico, ma è altrettanto indispensabile assicurare alle società europee e ai cittadini che le compo-

no un adeguato sviluppo della dimensione culturale. E questo è lo scopo della *Convenzione culturale europea* del 1954, firmata e ratificata (con una riserva) dalla Svizzera nel 1962. E ora è pronto il progetto di una nuova convenzione del Consiglio d'Europa: la *Convenzione europea delle lingue regionali o minoritarie*. Un primo progetto è stato elaborato dalla Conferenza permanente dei poteri locali e regionali nel 1988. Questo progetto è stato approvato dall'Assemblea Parlamentare. In seguito, il Comitato dei Ministri ha deciso di istituire un Comitato di esperti conferendogli l'incarico di rielaborare l'intero progetto. Compongono il Comitato di esperti delegati di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa (la Danimarca, l'Islanda, il Liechtenstein e San Marino finora non hanno inviato i loro esperti alle sedute del Comitato).

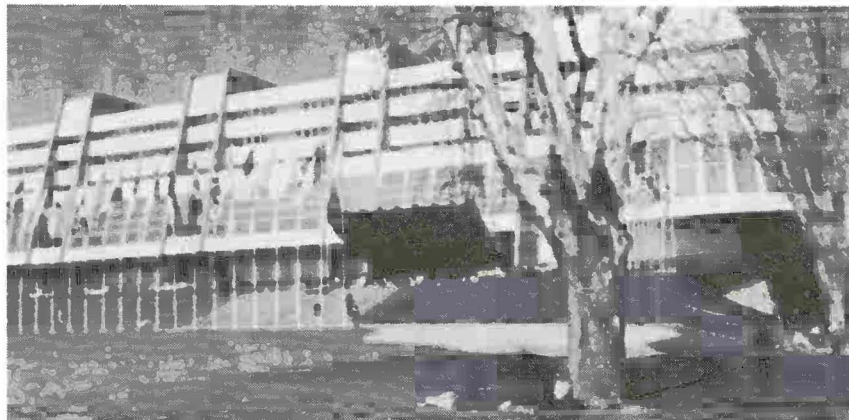
Il Comitato di esperti, dopo un lungo dibattito nella sua seduta del 24-26 aprile 1991, ha deciso che la Carta europea elaborata doveva prendere la forma giuridica di una convenzione e ciò per i seguenti motivi:

- solo una convenzione può rispondere alle aspettative degli Europei che parlano una lingua regionale o minoritaria;
- una raccomandazione non sarebbe uno strumento adeguato per un documento di un tale valore. Inoltre, una raccomandazione non avrebbe un effetto sufficientemente diretto sulla legislazione nazionale;
- la Carta europea, pur essendo originariamente concepita soprattutto

in funzione delle lingue regionali o minoritarie dell'Europa occidentale, è pure pertinente alla situazione delle nuove democrazie dell'Europa centrale ed orientale assillate da gravi problemi delle minoranze; solo in quanto convenzione internazionale, la Carta europea può avere lo statuto politico e la forza giuridica che le permettono di contribuire a questo compito cruciale, cioè di canalizzare le domande spostandole dal livello politico del nazionalismo e dei conflitti territoriali al livello culturale del riconoscimento della diversità. Non è un caso che anche i delegati dei nuovi Stati membri (Cecoslovacchia e Ungheria) si sono pronunciati a favore di una convenzione;

- la Conferenza permanente dei poteri locali e regionali dell'Europa e l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa appoggiano fermamente l'idea di una convenzione;
- la Carta è basata sul sistema delle opzioni. Gli Stati firmatari potranno quindi scegliere fra varie opzioni le disposizioni che intendono rispettare. Questo sistema è già applicato in altre convenzioni in vigore (Carta sociale europea, Carta europea dell'autonomia locale) e non corrisponde alla natura di una raccomandazione;
- una convenzione, pur essendo uno strumento giuridico vincolante, è più flessibile di una raccomandazione. Infatti, una raccomandazione richiede l'unanimità dei voti espressi e si applica a tutti gli Stati membri, mentre una convenzione esige solo una maggioranza qualificata e nessuno Stato che ha delle difficoltà particolari è obbligato a ratificarla.

Entrata principale del Palais de l'Europe.



Quali sono le disposizioni principali dei 24 articoli del progetto di Convenzione europea delle lingue regionali o minoritarie e quali sono, nel caso di una ratifica svizzera, le possibili conseguenze per il nostro Paese? Il progetto di convenzione comprende, oltre ai preamboli, cinque parti:

- Parte I: Disposizioni generali (definizione di concetti importanti, impegni degli Stati firmatari, modalità della firma della convenzione, disposizioni di protezione già esistenti, ecc.).
- Parte II: Obiettivi e principi che gli Stati firmatari si impegnano a prendere come base della loro politica, legislazione e pratica nell'ambito delle lingue regionali o minoritarie.
- Parte III: Misure di protezione e di promovimento delle lingue regionali o minoritarie nella vita pubblica e, più precisamente, nei settori dell'insegnamento, della giurisdizione, delle autorità pubbliche, dei mass media, delle attività culturali, della vita economica e sociale e della cooperazione transfrontaliera.
- Parte IV: Applicazione della Carta (rapporti regolari degli

Stati sull'applicazione delle disposizioni della Carta, esame di questi rapporti da parte di un Comitato di esperti).

Parte V: Disposizioni finali (firma, ratifica e entrata in vigore della convenzione, adesione di Stati non membri del Consiglio d'Europa).

Prima di entrare nei dettagli del nucleo della Convenzione che senza dubbio è costituito dalle parti II e III vanno però presentate e commentate le «disposizioni generali» (parte I) che per un'adesione della Svizzera sono di particolare importanza. Nell'articolo 1 si definiscono quattro concetti chiave della Convenzione: «lingue regionali o minoritarie», «territorio delle lingue regionali o minoritarie», «discriminazione», «lingue senza territorio».

Come «lingue regionali o minoritarie» vanno intese le lingue

- «tradizionalmente praticate su un territorio da cittadini dello Stato che costituiscono un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di questo Stato, e che sono
- differenti dalla(e) lingua(e) ufficiale(i) di questo Stato. Non sono compresi i dialetti della(e) lingua(e) ufficiale(i) e le lingue dei lavoratori emigranti».

In base a questa definizione la Svizzera potrebbe applicare le disposizioni della Convenzione, semmai, al retoromancio; sarebbero in ogni caso esclusi l'italiano e il francese. L'articolo 3 della Convenzione contiene però l'esplicita precisazione che gli Stati firmatari possono decidere di applicare le disposizioni della Convenzione anche alle «lingue ufficiali meno diffuse». Nel quadro delle disposizioni generali della parte I della Convenzione, ogni Stato firmatario è libero di indicare le lingue alle quali intende applicare le disposizioni della Convenzione.

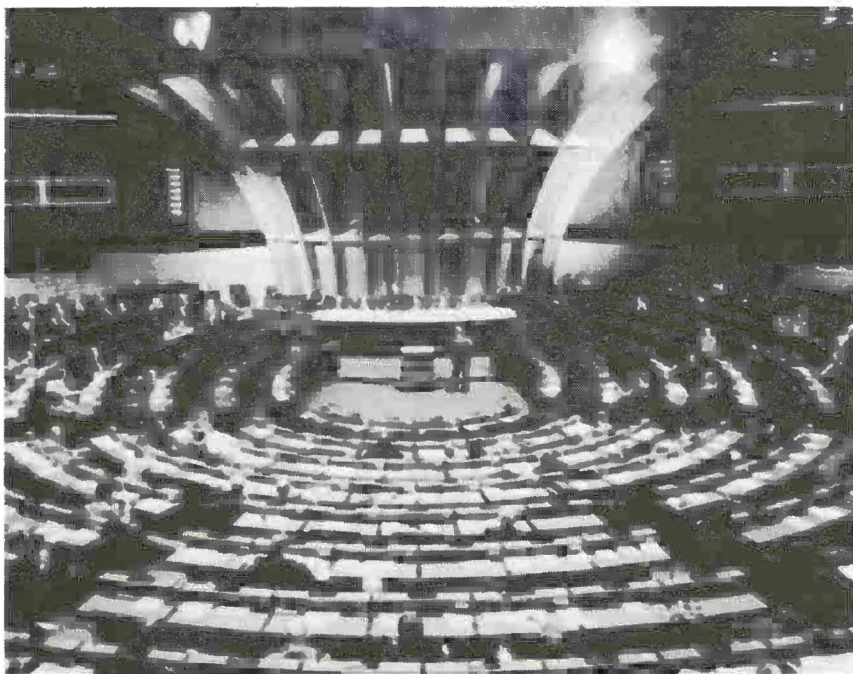
La Svizzera potrà quindi indicare nel suo strumento di ratifica non solo il retoromancio, ma anche l'italiano quali «lingue regionali o minoritarie» o «lingue ufficiali meno diffuse» ai sensi della Convenzione.

L'italiano, come lingua ufficiale della Confederazione, gode, almeno in teoria, di uno statuto di protezione superiore a molte disposizioni della Convenzione. L'articolo 4 precisa che le disposizioni della Convenzione non toccano le disposizioni più favorevoli già esistenti. Lo statuto dell'italiano nella Confederazione non sarà quindi indebolito dalla Convenzione, al contrario, l'italiano uscirà rafforzato, rafforzato soprattutto nella sua pratica.

Ogni Stato firmatario s'impegna, così stabilisce l'articolo 2, a prendere come base della sua politica, legislazione e pratica delle lingue regionali o minoritarie (nel caso svizzero comprese quindi anche le «lingue ufficiali meno diffuse») gli obiettivi e i principi elencati. Sarà quindi la Svizzera che firma, sarà quindi la Svizzera come Stato che si impegna formalmente a rispettare su tutto il suo territorio le disposizioni previste. In più, la Svizzera dovrà anche rendere conto ogni tre anni al Consiglio d'Europa delle misure prese in virtù delle disposizioni dell'articolo 7 (Obiettivi e principi).

Inoltre, ogni Stato firmatario è obbligato ad applicare le disposizioni dell'articolo 8 (Eliminazione di ogni forma di discriminazione) e un minimo di 35 paragrafi o capoversi scelti fra le disposizioni della parte III della Convenzione scegliendone almeno 3 dell'articolo 9 (Insegnamento) e 3 dell'articolo 13 (Attività culturali) e scegliendone almeno 1 di ognuno degli articoli 10 (Giurisdizione), 11 (Autorità pubbliche), 12 (Mass media) e 14 (Vita economica e sociale).

L'emiciclo: sala dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e del Parlamento europeo.



Con questo sistema di scelta obbligatoria si vuole evitare che uno Stato firmatario possa escludere interi settori di attività. Così, ad esempio, uno Stato non disposto ad applicare almeno tre disposizioni nel campo vitale dell'insegnamento, non potrà firmare la Convenzione!

Ed ecco, in sintesi, questi «obiettivi e principi»:

- a) riconoscimento delle lingue regionali o minoritarie in quanto espressione della ricchezza culturale;
- b) rispetto del territorio delle lingue regionali o minoritarie;
- c) necessità di una ferma azione di promovimento delle lingue regionali o minoritarie;
- d) eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti dell'uso delle lingue regionali o minoritarie;
- e) promovimento dell'uso orale e scritto delle lingue regionali o minoritarie nella vita pubblica e privata;
- f) mantenimento e promovimento delle relazioni culturali fra le minoranze linguistiche dello Stato;
- g) insegnamento e studio delle lingue regionali o minoritarie a tutti i livelli appropriati;
- h) messa a disposizione di strutture che permettono lo studio della lingua regionale o minoritaria alle persone che pur risiedendo nel territorio della lingua minoritaria non la parlano ma vorrebbero impararla;
- i) promovimento di studi e ricerche sulle lingue regionali o minoritarie a livello universitario;
- j) promovimento, con misure appropriate, della comprensione reciproca fra i gruppi linguistici del Paese;
- k) promovimento di forme appropriate di scambi transfrontalieri fra lingue regionali o minoritarie praticate in due o più Stati sotto forma identica o analoga.

La Confederazione svizzera forse dirà che non è competente per applicare tutte queste disposizioni. Ma non è lo scopo di questa Convenzione europea di contribuire semplicemente al mantenimento dello status quo.

Se attualmente la Confederazione non dispone di queste competenze, allora queste competenze vanno create (cooperando, ovviamente, con i Cantoni)!

Di grande interesse per il Ticino sono poi le *misure di protezione e di pro-*

*movimento delle lingue regionali o minoritarie* elencate nella parte III della Convenzione e fra queste misure particolarmente quelle che concernono *l'insegnamento e le autorità pubbliche*.

L'articolo 9 della Convenzione (Insegnamento) comprende dapprima una serie di misure che concernono l'insegnamento delle lingue regionali o minoritarie nel loro territorio (nel caso dell'italiano quindi nel Ticino e nel Grigioni italiano) e un capoverso dedicato al promovimento di queste lingue nell'intero territorio dello Stato. Il primo capoverso di questo articolo concerne tutti i livelli di scuola, dalla scuola dell'infanzia fino all'università e l'educazione permanente nonché la formazione magistrale.

Per le misure da prendere nei singoli settori scolastici, di regola, sono proposte 3 o 4 varianti a scelta (la Svizzera potrebbe indicare, ad esempio, per la scuola elementare nella Svizzera italiana una variante e per lo stesso grado scolastico nella Svizzera retoromancia un'altra).

Esempio: Scuole postobbligatorie (art. 9, cpv. lc e ld)

- l'insegnamento è integralmente impartito *in* lingua minoritaria;
- una parte essenziale dell'insegnamento è impartito *in* lingua minoritaria;
- l'insegnamento *della* lingua minoritaria costituisce parte integrante del curriculum (la lingua minoritaria come materia d'insegnamento);
- è presa una delle misure precedenti se un numero sufficiente di studenti lo desidera.

Con la proposta di queste varianti si intende tener conto della situazione molto differente delle singole lingue regionali o minoritarie in Europa (dalla lingua curda in Turchia al basco in Spagna, dall'albanese in Italia al croato nel Burgenland austriaco, al tedesco in Ungheria e al lappone in Svezia!).

Se si considera unicamente la «protezione» delle lingue minoritarie, allora per tutti gli ordini e gradi di scuola andrebbe privilegiata la variante più «forte» (insegnamento integralmente *in* lingua minoritaria).

Se però si intende non solo proteggere e promuovere le lingue minoritarie, ma se si vuole nel contempo promuovere una vera educazione al plurilinguismo degna di questo nome, si dovrà pur porsi il quesito se è auspi-



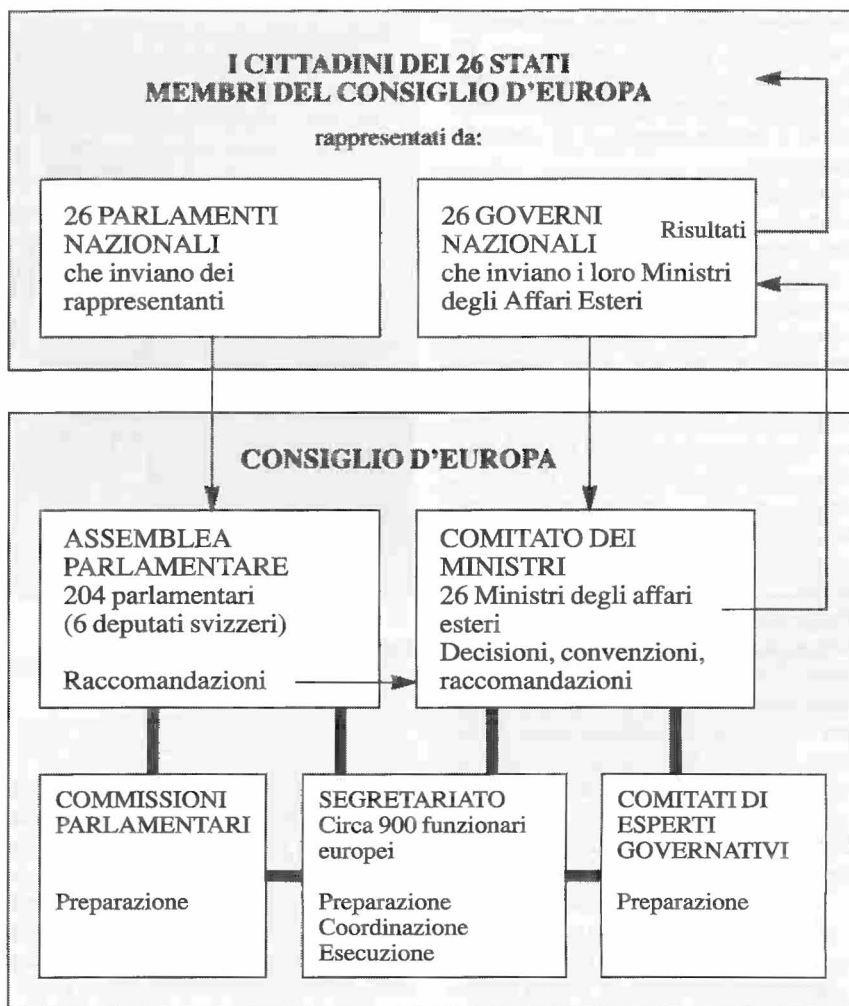
Bandiera europea.

cabile (per tutti gli ordini e gradi di scuola) privilegiare indistintamente la variante più «forte». In un'Europa multiculturale alla soglia del 2000, la più che legittima protezione e il più che giustificato promovimento delle lingue minoritarie (e quindi anche dell'italiano) non può andare a scapito di una educazione al plurilinguismo!

Per i territori di lingue minoritarie in Svizzera e nonostante tutte le diversità delle situazioni ritengo troppo deboli la terza e la quarta variante. Il secondo paragrafo dell'articolo 9 si riferisce al promovimento delle lingue minoritarie sull'intero territorio dello Stato. Questa disposizione è però indebolita dall'aggiunta «se un numero sufficiente di persone parlanti la lingua minoritaria giustifica le misure previste».

Anche se sarà la Confederazione che formalmente si impegna ad applicare queste disposizioni, spetterà pur sempre ai nostri cantoni realizzarle.

Per quanto concerne il promovimento dell'insegnamento dell'italiano in Svizzera, i cantoni svizzeri tedeschi dovranno diventare maggiormente attivi. Come primo passo sarebbe da abolire l'insostenibile alternativa «inglese oppure italiano» (con risultati prevedibili). Nel frattempo, nella maggior parte dei cantoni svizzeri tedeschi è stato introdotto l'insegnamento del francese come «seconda lingua nazionale» a partire dal quinto



(Adattamento da: Guida del Consiglio d'Europa, Strasburgo 1986).

anno di scolarità. Il posto di «seconda lingua nazionale», quasi dappertutto in Svizzera tedesca, è quindi già occupato dal francese. Diversa è la situazione nel Canton Uri dove recentemente è stato introdotto l'italiano come seconda lingua nazionale e il Canton Grigioni probabilmente, almeno lo si spera, seguirà l'esempio urano. Come secondo passo la Svizzera tedesca potrebbe quindi attribuire all'italiano lo statuto di «terza lingua nazionale», cioè di seconda lingua straniera obbligatoria. Un'altra possibilità per la Svizzera tedesca sarebbe quella di introdurre la scelta fra francese e italiano (e sono sicuro che non sarebbero pochi gli allievi che sceglierebbero l'italiano al posto del francese). Un po' più di coraggio, un po' più di flessibilità.

Molto deludente, per dirlo in termini cortesi, il comportamento della Svizzera romanda nei confronti delle lingue dei loro cugini latini: in tutta la

Svizzera romanda non esiste una sola scuola (elementare o media) pubblica con un insegnamento obbligatorio dell'italiano. I cantoni romandi dicono: noi insegniamo dapprima una «langue de proximité» cioè il tedesco e poi una «langue de grande diffusion internationale» che è, senza ombra di dubbio, l'inglese. Per l'italiano, così dicono i Romandi, semplicemente non c'è più posto. L'abbiamo detto, le competenze della Confederazione in questo campo, almeno attualmente, sono abbastanza limitate. Ma se la Confederazione applica con energia e con forza le disposizioni della Convenzione, collaborando con i cantoni, le possibilità di migliorare lo statuto dell'insegnamento dell'italiano sono ancora molte. Già in base alla legislazione attualmente in vigore, le scuole professionali sottostanno all'alta vigilanza dell'UFIAML, i licei a quella della Commissione federale di maturità, i due politecnici fe-

derali sono di competenza del Consiglio delle scuole politecniche federali. E che cosa si fa per l'insegnamento dell'italiano o in italiano in questi istituti? Poco, veramente molto poco. E' noto il desiderio del Consigliere federale on. Flavio Cotti che nella revisione dell'Ordinanza concernente il riconoscimento degli attestati di maturità (ORM) venga rafforzata la posizione dell'italiano nei licei svizzeri. I prossimi mesi dimostreranno se l'Autorità federale riuscirà a superare le esitazioni di non pochi cantoni.

Un altro punto dolente che a ragione irrita molti Ticinesi è quello del comportamento linguistico dell'Amministrazione federale nei loro confronti. A questo proposito l'articolo 11 della Convenzione prevede le seguenti misure:

- i funzionari delle autorità amministrative dello Stato (da noi in Svizzera: i funzionari dell'Amministrazione federale) usano le lingue minoritarie; oppure
- i funzionari delle autorità amministrative dello Stato che sono in contatto con il pubblico usano le lingue minoritarie nelle loro relazioni con persone che si rivolgono a loro in queste lingue; oppure
- chi parla una lingua minoritaria può presentare domande orali o scritte nella lingua minoritaria e riceve una risposta in questa lingua; oppure
- chi parla una lingua minoritaria può presentare domande orali scritte in questa lingua; oppure
- è considerato valido un documento presentato nella lingua minoritaria da qualcuno che parla questa lingua.

E' fuori discussione che per l'italiano, lingua ufficiale (anche se «meno diffusa») la scelta dell'ultima, della penultima e forse anche della terzultima variante sarebbe inaccettabile. L'unica soluzione per la Svizzera che non sia offensiva nei confronti della Svizzera italiana è quella di dichiarare che attualmente intende applicare la seconda variante, ma che mira, a medio-lungo termine, all'applicazione della prima variante. E' veramente pretendere troppo dai funzionari federali che sappiano le tre lingue ufficiali della Confederazione? L'Amministrazione federale è composta di funzionari di lingua tedesca, francese, italiana e retoromanca. Ufficialmente, l'Amministrazione fe-

derale è trilingue, ma non lo sono i funzionari che vi operano. L'italiano è una lingua ufficiale «tollerata». I funzionari sanno che dovrebbero trattare l'italiano come le altre due lingue ufficiali, ma non lo fanno. Non oserebbero mai comportarsi in questo modo nei confronti della Svizzera romanda, ma lo fanno verso la Svizzera italiana perché sanno che i Ticinesi «si adeguano». Pur riconoscendo gli sforzi che l'Amministrazione federale sta compiendo per migliorare questa situazione insostenibile, la strada da percorrere sarà ancora lunga.

Il Consiglio federale deve trasmettere al Consiglio d'Europa, a ritmo triennale, un rapporto sulle misure prese in virtù della parte II (Obiettivi e principi) e sull'applicazione delle disposizioni scelte dalla parte III della Convenzione. I Governi nazionali sono tenuti a pubblicare i loro rapporti al Consiglio d'Europa. La Svizzera e, in particolare, la Svizzera italiana e la Svizzera retoromancia saranno quindi continuamente informate sull'applicazione della Convenzione europea delle lingue regionali o minoritarie.

Questa Convenzione europea, se accettata dalla Svizzera, non mancherà quindi, assieme alla revisione dell'art. 116 della nostra Costituzione federale (articolo sulle lingue nazionali e ufficiali), di valorizzare nel Ticino e in tutto il Paese lo statuto della lingua italiana. Forse non è più così lontano il momento in cui non solo la Svizzera è un paese plurilingue, ma che sono plurilingui anche gli Svizzeri!

**Christoph Flügel**

<sup>1)</sup> Stati membri del Consiglio d'Europa:

1949: Regno Unito, Francia, Belgio, Paesi-Bassi, Lussemburgo, Svezia, Norvegia, Danimarca, Italia, Irlanda, Grecia e Turchia;

1950: Islanda, Repubblica federale di Germania;

1956: Austria;

1961: Cipro;

1963: Svizzera;

1965: Malta;

1976: Portogallo;

1977: Spagna;

1978: Liechtenstein;

1988: San Marino;

1989: Finlandia;

1990: Ungheria;

1991: Cecoslovacchia e Polonia.

## I bambini con basso rendimento scolastico devono rimanere in disparte?

Normalmente, gli allievi che producono poco a scuola si situano anche in una posizione emarginata nel gruppo-classe. Pertanto osserviamo che alcuni allievi beneficiano, nonostante le loro note scadenti, di un prestigio relativamente elevato fra i compagni. Gérard Bless, dell'Istituto di pedagogia curativa dell'Università di Friburgo, ha studiato questo fenomeno nell'ambito della sua tesi di dottorato. La domanda centrale che egli pone in questa ricerca è la seguente: *cosa distingue questi allievi da quelli che, al contrario, non sono accettati dai loro compagni di classe?*

L'indagine, condotta in Svizzera tedesca, ha coinvolto 1850 allievi di 117 classi di quinta e sesta elementare. La composizione di queste classi era varia:

1. classi con sostegno pedagogico per allievi deboli;
2. classi senza sostegno pedagogico;
3. classi miste, che raggruppano allievi normalmente dotati e debolmente dotati;
4. classi che raggruppano esclusivamente allievi con basso rendimento scolastico (classi speciali o piccole classi).

*Quali sono i comportamenti e le caratteristiche che spingono all'emarginazione gli allievi con basso rendimento scolastico?*

L'intelligenza influenza la popolarità degli allievi, nella misura in cui i ragazzi con un livello intellettuale nella norma sono meglio accettati di co-

loro che sembrano possedere un livello intellettuale nettamente inferiore.

Ciò significa, quindi, che un comportamento poco intelligente, generalmente, accentua l'impopolarità di un bambino.

I fattori seguenti **influenzano negativamente** la popolarità dei bambini con basso rendimento scolastico: comportamento aggressivo, apparenza poco attraente, caratteristiche fisiche o comportamenti devianti dalla norma della classe.

I fattori seguenti, al contrario, non hanno **nessuna incidenza** sulla popolarità degli allievi a basso rendimento scolastico: l'essere servizievole, la volontà di collaborazione, la capacità di affermarsi o di risolvere i conflitti, la situazione familiare (numero dei fratelli, statuto socio-culturale), così come il fatto di lasciare la classe per frequentare le lezioni di sostegno.

*Come possono allora agire i docenti per incoraggiare l'inserimento dei bambini con basso rendimento scolastico?*

Voler trasformare il bambino emarginato in un allievo amato da tutti è un'utopia. Fare in modo che il bambino poco apprezzato venga accettato con le sue particolarità e diventi così un membro stimato dai compagni, al contrario, costituisce un obiettivo realista. Per raggiungerlo, è necessario mettere in atto un processo di cambiamento a lunga scadenza, che coinvolga anche la classe nel suo insieme, oltre che il bambino direttamente interessato.

