

L'insegnamento dell'italiano in Svizzera al di fuori dei suoi territori di diffusione tradizionale : una perizia giuridica

Autor(en): **Previtali, Adriano**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Quaderni grigionitaliani**

Band (Jahr): **81 (2012)**

Heft 1: **Oltre il territorio**

PDF erstellt am: **22.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-390849>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

ADRIANO PREVITALI

L'insegnamento dell'italiano in Svizzera al di fuori dei suoi territori di diffusione tradizionale: una perizia giuridica

Il mandato

Il mandato mi è stato conferito dalla Pro Grigioni italiano tramite il suo segretario generale, signor Giuseppe Falbo.

Scopo del parere è di presentare in modo succinto le possibilità offerte dalla regolamentazione vigente per promuovere l'insegnamento dell'italiano al di fuori dei suoi territori di diffusione tradizionale e d'indicare alcune tra le principali lacune dell'attuale normativa.

Dopo aver richiamato brevemente alcuni obblighi internazionali della Svizzera (II), si presenterà il contenuto della libertà della lingua e il suo rapporto con il principio della territorialità (III). Si analizzerà in seguito la legislazione nazionale e cantonale pertinente. L'analisi poggerà su due binari costituzionali principali: il principio della permeabilità del sistema formativo svizzero dell'art. 61a cpv. 1 Cost. fed. e il suo impatto sulla normativa federale e cantonale sull'insegnamento (IV) e, in secondo luogo, il principio della promozione del plurilinguismo dell'art. 70 cpv. 3 Cost. fed. e la sua almeno parziale concretizzazione attraverso la legge federale sulle lingue (V). Si terminerà riassumendo succintamente alcuni fra i principali risultati dell'analisi effettuata (VI).

II. Alcuni obblighi internazionali della Svizzera

La promozione dell'insegnamento dell'italiano al di fuori delle sue aree di diffusione tradizionale potrebbe essere almeno parzialmente rafforzata se alcuni importanti trattati internazionali fossero applicati più coerentemente. Ciò concerne in particolare due Convenzioni del Consiglio d'Europa¹.

La Svizzera ha aderito in primo luogo alla Convenzione-quadro per la protezione

¹ Esistono naturalmente altre Convenzioni internazionali che possono influenzare positivamente l'insegnamento delle lingue minoritarie in Svizzera. Si pensi ad esempio all'art. 29 § 1 lit. c) della Convenzione sui diritti del fanciullo (RS 0.107) che prescrive tra l'altro che «Gli stati convengono che l'educazione del fanciullo deve avere come finalità di inculcare al fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali».

delle minoranze nazionali (Convenzione-quadro, RS 0.441.1). La situazione della lingua italiana in Svizzera rientra ampiamente nei parametri fissati dall'art. 1 della Convenzione-quadro, quest'ultima si applica quindi senza dubbio anche a tale idioma².

Gli articoli 13 e 14 della Convenzione-quadro prescrivono che:

Articolo 13

1. *Nel quadro del loro sistema educativo, le Parti riconoscono alle persone appartenenti ad una minoranza nazionale il diritto di creare e di gestire i loro propri stabilimenti privati di insegnamento e di formazione.*

2. *L'esercizio di questo diritto non implica alcuna obbligazione finanziaria per le Parti.*

Articolo 14

1. *Le Parti si impegnano a riconoscere ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale il diritto di apprendere la sua lingua minoritaria.*

2. *Nelle aree geografiche di insediamento rilevante o tradizionale delle persone appartenenti a minoranze linguistiche nazionali, se esiste 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.*

3. *Il paragrafo 2 del presente articolo sarà messo in opera senza pregiudizio dell'apprendimento della lingua ufficiale o dell'insegnamento in questa lingua.*

Esula ampiamente dallo scopo di questo lavoro proporre un'analisi analitica delle due disposizioni citate³. In estrema sintesi si può affermare che:

- Come si può dedurre dalla stessa denominazione dello strumento internazionale, la Convenzione-quadro non riconosce ai cittadini dei diritti direttamente giustiziabili. Essa contiene piuttosto delle disposizioni programmatiche che si rivolgono allo Stato. Spetta quindi all'ente pubblico adottare una normativa in grado di soddisfare agli obiettivi fissati nella Convenzione⁴. Ciò non toglie naturalmente che in ossequio

² Pur non mettendo in dubbio l'applicabilità della Convenzione-quadro alla lingua italiana – ma sottolineando anzi come la stessa possa offrire degli impulsi interessanti per la difesa di tale idioma –, alcuni autori hanno evidenziato che detta Convenzione sembrerebbe concepita soprattutto per delle minoranze linguistiche che sono marginalizzate non solo di fatto ma anche dal profilo giuridico. Vista la parità di trattamento fra le lingue nazionali garantita dall'art. 4 Cost. fed., questa impostazione della Convenzione potrebbe anche non corrispondere alla situazione delle lingue minoritarie in Svizzera (cfr. REGULA KÄGI-DIENER, in: BERNHARD EHRENZELLER/PHILIPPE MASTRONARDI/RAINER J. SCHWEIZER/KLAUS A. VALLENDER, *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, Züri/San Gallo, 2008², n. 10 ad art. 70). Orbene, non è possibile ridurre lo statuto giuridico delle lingue minoritarie al solo articolo 4 della Costituzione federale. Esso va piuttosto valutato prendendo in considerazione la regolamentazione sull'uso della lingua nel suo complesso, e segnatamente l'impatto deleterio sulle lingue minoritarie dell'applicazione rigida del principio della territorialità che conduce a una forte marginalizzazione giuridica di queste lingue al di fuori dei loro territori di diffusione tradizionale (cfr. anche sub. III e IV).

³ Per una presentazione generale si rinvia al contributo di DUNCAN WILSON, in: *Du contour au contenu – Cinq années de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Strasburgo, Editions du Conseil de l'Europe, 2004, pp. 197 ss.

⁴ Per altri dettagli si rinvia al messaggio del Consiglio federale: FF 1998 p. 903ss, 911.

all'art. 5 cpv. 4 Cost. fed., la Confederazione e i cantoni sono tenuti nei rispettivi ambiti di competenza a garantire l'applicazione del contenuto della normativa internazionale. Inoltre, tale normativa deve essere utilizzata dalle autorità d'applicazione e dai tribunali nazionali per precisare il contenuto del diritto interno, e segnatamente del diritto di lingua e all'istruzione scolastica di base sanciti dagli articoli 18 e 19 della Costituzione federale.

- In conformità al principio appena richiamato, l'art. 13 della Convenzione-quadro non consente di dedurre direttamente il diritto delle minoranze linguistiche ad avere dei propri stabilimenti scolastici privati. Tale diritto può tuttavia essere fondato sulla libertà economica dell'art. 27 Cost. fed.⁵. Nello specifico caso, anche la libertà di lingua dell'art. 18 Cost. fed. può contribuire a precisare e almeno indirettamente a rafforzare questo diritto. Anche tali istituzioni devono naturalmente sottostare alla legislazione scolastica. Esse devono pertanto garantire un insegnamento di qualità e conforme ai principi dell'art. 15 cpv. 4 Cost. fed. sulla libertà religiosa. Come vedremo più dettagliatamente in seguito, l'applicazione del principio della territorialità non può condurre a negare aprioristicamente e in modo generalizzato l'apertura di scuole o di sezioni scolastiche italofone nelle regioni tedescofone e francofone (cfr. sub III). Tale prassi sarebbe anche contraria all'art. 13 § 1 della Convenzione-quadro.

Il secondo paragrafo dell'art. 13 nega espressamente il diritto a ottenere un finanziamento pubblico per tali scuole. L'assenza dell'obbligo di prevedere un sostegno finanziario rappresenta in definitiva il limite maggiore di tale disposizione. Limite che è solo parzialmente compensato dalle misure contenute nella legge federale sulle lingue (cfr. sub v).

- Neppure l'art. 14 della Convenzione-quadro riconosce dei diritti soggettivi direttamente giustiziabili. Ancora una volta, spetta quindi all'ente pubblico adottare le norme necessarie per garantire l'applicazione di tale disposizione. Conformemente all'impostazione generale della Convenzione-quadro, le autorità nazionali dispongono di un ampio margine discrezionale nella scelta degli strumenti da adottare per concretizzare gli obiettivi dell'art. 14. Tale libertà non è tuttavia assoluta. Per rispettare gli obblighi internazionali sottoscritti dalla Svizzera, la normativa nazionale deve imperativamente garantire il conseguimento degli obiettivi fissati dall'articolo in questione.

- L'art. 14 § 1 prescrive l'obbligo per lo Stato d'impegnarsi a riconoscere il diritto a ottenere l'insegnamento della lingua minoritaria. La disposizione citata si applica anche al di fuori delle aree di diffusione tradizionale della stessa. Da tale disposizione non discende in principio il diritto ad ottenere delle prestazioni positive da parte dello Stato⁶. Tuttavia, «il importe que le droit d'apprendre une langue minoritaire dans le cadre de l'enseignement obligatoire reste une possibilité réelle et non simplement une

⁵ Sull'insieme della questione – e segnatamente sulla costituzionalità dell'introduzione di un monopolio cantonale e sulla portata dell'art. 62 cpv. 2 Cost. fed. – cfr. JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, *Grundrechte in der Schweiz*, Berna, 2008⁴, pp. 794 ss.

⁶ Cfr. *Commentaire du Gouvernement suisse sur le deuxième avis sur la Suisse du Comité consultatif de la Convention-quadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales*, août 2008, p. 47 n. 152.

possibilité théorique et abstraite»⁷. La Confederazione e i cantoni hanno pertanto comunque il dovere di collaborare con le iniziative che tendono a concretizzare il contenuto dell'art. 14 § 1. In primo luogo, essi non devono intralciare o rendere eccessivamente difficile l'esercizio di tale possibilità da parte dei membri della comunità linguistica minoritaria. Tale precetto deve segnatamente essere preso in debita considerazione nella valutazione relativa alla pertinenza dell'applicazione del principio della territorialità della lingua in un caso concreto. In secondo luogo, l'ente pubblico deve collaborare attivamente con coloro che si adoperano per garantire la realizzazione di tale obiettivo, fornendo ad esempio perlomeno un supporto amministrativo adeguato.

Orbene, l'obbligo di offrire un insegnamento minimo della lingua italiana non è rispettato in tutti i cantoni⁸. L'applicazione dell'art. 4 § 2 del Concordato HarmoS dovrebbe permettere di colmare almeno parzialmente queste lacune. E ciò malgrado alcuni limiti della stessa disposizione del citato Concordato che, come vedremo più tardi, non permettono invece di rispettare pienamente alcuni principi fondamentali di diritto costituzionale svizzero (cfr. sub IV 2.1).

- L'articolo 14 § 2 è formulato in maniera complessa, ciò che rappresenta anche un chiaro indizio delle difficoltà riscontrate dagli estensori della norma a trovare un compromesso in grado di contemperare gli interessi divergenti dei diversi Paesi. Le numerose condizioni poste rendono non solo difficile l'applicazione dell'articolo, ma ne limitano anche notevolmente l'efficacia.

Lo Stato deve prendere le misure necessarie per permettere l'apprendimento delle lingue minoritarie. Se è vero che l'espressione «in quanto possibile e nel quadro del loro sistema educativo» che è utilizzata dalla norma citata lascia inevitabilmente un certo margine d'apprezzamento allo Stato relativamente alle misure che andranno prese, lo sforzo per sostenere le lingue minoritarie deve essere adeguato al conseguimento dell'obiettivo generale di favorire l'apprendimento di tali idiomi. Tale obbligo non si applica solo ai territori di diffusione tradizionale delle stesse, ma anche «nelle aree geografiche di insediamento rilevante». Per rispondere a tale impegno internazionale, la Confederazione deve quindi garantire l'insegnamento dell'italiano anche nelle aree urbane tedescofone e francofone dove è presente un numero sufficiente di persone che utilizzano tale idioma. Attualmente esistono diverse lacune in tale ambito, e si denota soprattutto una pericolosa tendenza delle autorità svizzere a appoggiarsi eccessivamente sui corsi di lingua e di cultura italiana offerti dalle rappresentanze diplomatiche italiane in Svizzera o da associazioni italiane. Senza nulla togliere all'importanza di questa preziosa offerta, non si può non sollevare dei seri dubbi sul fatto che tale modo di procedere permetta effettivamente alla Svizzera di rispettare i suoi obblighi internazionali. D'un lato, questi corsi avvengono spesso al di fuori di un percorso scolastico, il che ne riduce almeno parzialmente l'efficacia. D'altro lato, tali corsi non consentono sempre di garantire una sufficiente valorizzazione dell'identità culturale delle minoranze linguistiche autoctone.

⁷ *Loc. cit.*

⁸ *Ibid.* p. 45 n. 148 à 151.

• È evidente, per concludere, che l'applicazione più stringente dell'art. 14 Convenzione-quadro passa anche dalla raccolta di dati aggiornati e completi sulle diverse realtà cantonali e locali. Anche in questo ambito esistono dei margini di miglioramento⁹.

La Svizzera ha anche aderito alla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (Carta; RS 0.441.2). L'art. 8 § 2 di detta Carta prevede che:

In materia d'insegnamento e per quanto concerne i territori diversi da quelli in cui le lingue regionali o minoritarie sono tradizionalmente usate, le Parti si impegnano ad autorizzare, promuovere o istituire, qualora il numero dei parlanti di una lingua regionale o minoritaria lo giustifichi, l'insegnamento nella o della lingua regionale o minoritaria agli stadi appropriati dell'insegnamento.

Conformemente all'art. 2 § 1 della Carta, il Consiglio federale ha purtroppo rinunciato a dichiarare il romancio e l'italiano quali lingue ufficiali meno diffuse alle quali si deve applicare il capoverso succitato¹⁰. Questa scelta priva purtroppo d'interesse tale disposizione per la promozione dell'italiano al di fuori delle sue aree di diffusione tradizionali. La ragione di questa scelta è da ricercare nella prassi della Confederazione di evitare di utilizzare le sue competenze nell'ambito della politica estera (art. 54 cpv. 1 Cost. fed.) per imporre ai cantoni degli obblighi di diritto internazionale in ambiti dove questi ultimi dispongono di ampie competenze¹¹. Tale prassi rappresenta tradizionalmente un importante freno al recepimento del diritto internazionale da parte della Svizzera e all'evoluzione del diritto cantonale segnatamente nell'ambito scolastico¹². Essa è criticabile perché troppo spesso fa prevalere apoditticamente le ragioni legate alla difesa della ripartizione delle competenze fra la Confederazione e i cantoni su quelle connesse allo sviluppo dei diritti fondamentali dei cittadini¹³. Il peso riconosciuto a questi diritti dovrebbe essere maggiore, e ciò almeno per quanto riguarda delle libertà così essenziali per lo sviluppo dell'identità individuale come è il caso per la libertà della lingua.

Anche se la norma citata non crea un diritto soggettivo direttamente giustiziabile a favore dei cittadini, l'estensione dell'applicabilità della Carta anche all'art. 8 § 2 è

⁹ Si veda al proposito anche la raccomandazione del Comité consultatif: cfr. *Commentaire* citato nelle note precedenti p. 47, n. 154.

¹⁰ Cfr. Riserve e dichiarazione della Svizzera enunciate alla fine del documento internazionale citato.

¹¹ Nel messaggio del Consiglio federale che accompagna l'adozione della Carta si può leggere infatti che: «La disposition de la Charte (art. 8 par. 2) stipulant une promotion et un encouragement de ces deux langues [italien et romanche] en dehors de cette aire n'a pas été retenue: la Confédération ne peut pas imposer de telles mesures aux cantons. Ceux-ci peuvent bien sûr prendre toute initiative qu'ils jugeront opportune pour la promotion et l'encouragement des langues minoritaires sur leur territoire» (cfr. FF 1996 I, pp. 1105ss, 1118).

¹² Si veda in particolare la rinuncia a ratificare il Protocollo 1 della CEDU che prevede tra l'altro il diritto all'istruzione, e ciò a causa delle paure (giuridicamente immotivate) dei cantoni di perdere parte delle loro competenze in ambito scolastico. Per i dettagli cfr. Mark E. VILLIGER, *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention*, Zurigo 1999², p. 24, n. 31.

¹³ I legittimi interessi dei cantoni sono a nostro avviso sufficientemente tutelati dall'art. 54 cpv. 3 Cost. fed. che obbliga la Confederazione «a tener conto delle competenze dei cantoni», il che non significa ovviamente anteporli sistematicamente all'interesse dei cittadini alla tutela dei loro diritti.

opportuno. Esso consentirebbe infatti di rafforzare la promozione dell'italiano nelle regioni tedescofone e francofone del paese. Senza voler fornire un commento dettagliato della norma in questione¹⁴, va perlomeno rilevato che:

- Ancor più dell'art. 14 della Convenzione-quadro succitato, il campo d'applicazione dell'art. 8 § 2 in questione si riferisce precisamente all'obbligo per lo Stato di favorire l'insegnamento delle lingue minoritarie al di fuori delle loro zone di diffusione tradizionale. L'art. 8 § 2 è probabilmente in grado di rispondere meglio ai bisogni legati all'accresciuta esigenza di mobilità delle persone appartenenti alle minoranze linguistiche.

- Pur riconoscendo ai vari Stati un'ampia libertà nella scelta delle misure concrete da adottare, la disposizione fissa in modo abbastanza preciso gli obblighi imposti alle parti contraenti. Si tratta di obblighi di varia natura che si completano mutualmente. Si va dal dovere d'astenersi dall'adottare delle misure che possano intralciare lo sviluppo di progetti d'insegnamento delle lingue minoritarie come ad esempio l'applicazione eccessivamente rigida del principio della territorialità della lingua, all'adozione di misure positive di promozione e di sostegno delle iniziative nate a livello locale sia dagli enti pubblici che dai privati, all'istituzione da parte dello stesso ente pubblico di progetti volti a favorire l'insegnamento di tali lingue. A differenza dell'art. 13 Convenzione-quadro, l'ente pubblico è quindi tenuto a sostenere anche finanziariamente le iniziative adottate nel contesto dell'art. 8 § 2 della Carta.

- Se è vero che dalla disposizione in questione non si possono dedurre dei diritti direttamente giustiziabili¹⁵, l'effettività almeno parziale della norma è garantita dall'obbligo per il paese di presentare dei rapporti periodici sull'implementazione dell'insegnamento delle lingue minoritarie al di fuori delle loro zone di diffusione tradizionale (art. 15 Carta). Rapporti che sono esaminati da un Comitato d'esperti (art. 16 § 1 Carta) e sui quali hanno la possibilità di far valere i propri argomenti anche le associazioni private attive nel settore (art. 16 § 2 Carta). Sebbene non d'applicabilità diretta, le osservazioni e le indicazioni elaborate sulla base di tali rapporti dal Consiglio dei Ministri – che spesso riprende integralmente i rapporti elaborati dal Comitato di esperti – sarebbero comunque giuridicamente vincolanti per la Svizzera in ossequio dell'art. 5 cpv. 4 Cost. fed. Va anche detto, per concludere, che negli anni il Comitato di esperti ha sviluppato una prassi abbastanza coraggiosa proprio nell'ambito dell'art. 8 § 2 della Carta¹⁶.

- Non va poi dimenticato che l'art. 8 § 2 della Carta può anche essere utile per

¹⁴ Per un commento più approfondito della stessa e per la presentazione del contenuto delle raccomandazioni che il Comitato di esperti ha rivolto ai vari paesi si rinvia a ADRIANO PREVITALI, in: *Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in the light of the Committee of Experts*, Londra-Strasburgo, Ed. del Consiglio d'Europa, 2011, Art. 8 cpv. 2. Si veda inoltre CHRISTINE LANGEFELD, in: *Europäische Charta der Regional- oder Minderheitssprachen, Handkommentar*, Art. 8 cpv. 2, Zurigo/San Gallo 2011. Per una presentazione più generale dello strumento internazionale cfr. JEAN-MARIE WÖHRLING, *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires Un Commentaire analytique*, Strasburgo, Ed. del Consiglio d'Europa, 2005.

¹⁵ Vedi anche WALTER KÄLIN / JÖRG KÜNZLI, *Universeller Menschenrechtsschutz*, Basilea, 2008², p. 429.

¹⁶ Per alcuni esempi concreti si rimanda a PREVITALI cit. alla n. 14.

interpretare la portata di altri diritti fondamentali – e in particolare il diritto della lingua protetto tra l'altro dall'art. 8 CEDU e dall'art. 18 Cost. fed. – che potrebbero essere invocati da alunni o studenti che non hanno l'occasione di ottenere l'insegnamento in italiano. In particolare, l'art. 8 § 2 potrebbe servire per temperare la restrizione di tali diritti e in particolare per ridurre l'effetto del principio della territorialità.

Malgrado alcuni limiti evidenti per quanto concerne l'effettività dei due strumenti giuridici del Consiglio d'Europa che abbiamo presentato brevemente, la promozione dell'italiano nei cantoni tedescofoni e francofoni potrebbe essere rafforzata qualora la Svizzera applicasse in modo più coerente l'art. 13 e l'art. 14 della Convenzione-quadro e soprattutto se decidesse di rendere pienamente applicabile l'art. 8 § 2 della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie.

III. I diritti fondamentali: in particolare la libertà della lingua

L'art. 18 Cost. fed. consacra il diritto alla libertà di lingua. Anche diversi trattati internazionali ai quali la Svizzera ha aderito contemplano direttamente o indirettamente la protezione della libertà di lingua. Tra i molti si possono citare ad esempio l'art. 27 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e l'art. 8 CEDU. Nella pratica, tali diritti fondamentali offrono purtroppo una protezione relativamente modesta ai cittadini che vogliono utilizzare la loro lingua al di fuori dell'area di diffusione tradizionale della stessa, e segnatamente vogliono rivendicare il diritto a ottenere un insegnamento nella propria lingua o della propria lingua in queste zone. Ciò per due ragioni principali. In primo luogo, analogamente agli altri diritti fondamentali anche la libertà di lingua ha una portata prevalentemente negativa e non offre quindi il diritto di esigere delle prestazioni positive da parte dello Stato. In principio non è quindi possibile pretendere dall'ente pubblico la messa a disposizione o il finanziamento di scuole o di corsi nella propria lingua sulla base dell'art. 18 Cost. fed. In secondo luogo, la giurisprudenza utilizza regolarmente il principio della territorialità per restringere la libertà linguistica dell'allievo o dello studente che si reca in una regione del paese dove viene utilizzata un'altra lingua¹⁷. Riservato il caso particolare delle zone che si trovano a ridosso della frontiera linguistica – e dove esiste un preciso obbligo di garantire l'insegnamento nelle lingue tradizionalmente parlate in tali regioni e ciò perlomeno nei casi in cui tale insegnamento non comporta delle spese supplementari per l'ente pubblico¹⁸ –, l'applicazione del principio della territorialità rappresenta quindi uno dei principali ostacoli all'insegnamento dell'italiano al di fuori delle sue aree di diffusione tradizionali.

Malgrado questo quadro generale poco incoraggiante, i diritti fondamentali permettono comunque di fondare almeno parzialmente la rivendicazione della promozione dell'insegnamento in italiano o dell'italiano anche al di fuori del Canton Ticino e del canton Grigioni. Fra queste possibilità si possono citare:

¹⁷ Fra le molte si vedano ad esempio DTF 91 I 480 (*Association de l'Ecole française*), 100 Ia 462 (Derungs) e 122 I 236 (Althaus).

¹⁸ Si veda in particolare DTF 122 I 236 (Althaus).

• Il rispetto dell'essenza della libertà di lingua dell'art. 18 Cost. fed. che è garantita in maniera assoluta dall'art. 36 cpv. 4 Cost. fed. Tale componente del diritto fondamentale citato non ingloba solo la libera scelta della lingua nell'ambito strettamente privato e in particolare nel contesto familiare, ma include anche il diritto degli alloggianti al rispetto della loro identità culturale nell'ambito della sfera pubblica e segnatamente in quello scolastico. Settore nel quale, è bene ricordarlo, il Tribunale federale ha già avuto modo di ribadire che il principio della territorialità va applicato in maniera meno rigida per rapporto a altri campi d'attività dell'ente pubblico come ad esempio quello della giustizia¹⁹. La violazione dell'essenza intangibile della libertà della lingua deve essere ammessa quando la politica scolastica conduce direttamente o indirettamente all'annullamento della possibilità di utilizzare e di coltivare la propria lingua materna. La negazione completa e sistematica dell'identità culturale e linguistica di queste persone può anche condurre in determinati casi a violare la dignità stessa dell'individuo. Ciò perlomeno nell'ipotesi in cui la negazione dell'identità culturale è il risultato – anche solo indiretto – di surrettizie politiche d'assimilazione.

Inoltre, e per concludere, va ricordato che vista la natura intangibile dell'essenza della libertà di lingua succitata, l'ente pubblico è tenuto a fornire le prestazioni necessarie – anche di natura finanziaria – per garantire l'effettivo rispetto di tale componente irriducibile di questa libertà fondamentale.

• Il divieto di discriminare una persona in base all'appartenenza a una determinata comunità linguistica o culturale sancito dall'art. 8 cpv. 2 Cost. fed. e dall'art. 14 in relazione con l'art. 8 CEDU impone di assicurare l'effettività del diritto di ogni allievo alloggiato che parla un idioma nazionale²⁰ di ottenere perlomeno un insegnamento minimo nella propria lingua anche al di fuori dell'area di diffusione tradizionale della stessa²¹. La negazione pura e semplice di una componente così essenziale della personalità non può infatti in principio essere giustificata sulla base di nessun interesse pubblico qualificato²².

• L'applicazione rigida del principio della territorialità come è stato fatto nel passato non è più compatibile con le regole costituzionali attuali, e in particolare con l'obbligo di promuovere il plurilinguismo della Svizzera che è ribadito ad esempio

¹⁹ DTF 106 Ia 299 (Brunner).

²⁰ Sebbene il discorso dovrebbe essere affrontato anche nell'ottica più ampia delle lingue legate al fenomeno migratorio. Su questo tema si veda in particolare RAINER J. SCHWEIZER, *Sprachenrechte immigrierter Minderheiten*, in *L'Homme et son droit*, Miscellanea in onore del Professor Marco Borghi, a cura di JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, JACQUES DUBEY e ADRIANO PREVITALI, Zurigo, 2011, pp. 479 ss. Va comunque ricordato che introdurre una differenziazione fra le lingue nazionali e quelle legate al fenomeno migratorio non è in principio arbitrario e non lede la parità di trattamento: si veda per analogia DTF 135 I 88ss (per altri dettagli su questo complesso tema si rinvia a ADRIANO PREVITALI, *Droit constitutionnel suisse entre multiculturalisme, multijuridisme et intégration*, in: *Droit pénal et Cultures*, a cura di JOSÉ HURTADO POZO e THIERRY GODEL, Zurigo, 2010, pp. 29 ss).

²¹ Cfr. anche MARCO BORCHI, *Les langues nationales et les langues officielles*, in *Verfassungsrecht der Schweiz*, a cura di DANIEL THÜRER, JEAN-FRANÇOIS AUBERT e JÖRG PAUL MÜLLER, Zurigo, 2001, § 38 n. 36 ss., in particolare n. 41.

²² Come noto, nell'ambito del divieto di discriminazione lo Stato ha un obbligo accresciuto di giustificare l'introduzione di un'eventuale disparità di trattamento (cfr. ad esempio DTF 126 II 377, 393).

dall'art. 70 cpv. 3 Cost. fed. Altrimenti detto, esiste un obbligo di contemperare il principio della territorialità con quello della promozione del plurilinguismo. Obbligo che impone di applicare perlomeno in modo flessibile il principio della territorialità, in ogni caso quando s'invoca il rispetto di una lingua minoritaria.

In primo luogo, l'obiettivo di difendere la pace linguistica attraverso l'applicazione del principio della territorialità non può più essere considerato aprioristicamente pertinente. Ciò è particolarmente vero nella società attuale che, a causa dell'accresciuta mobilità interna della popolazione, ha fatto crescere l'esigenza – e la rivendicazione – da parte delle minoranze linguistiche nazionali di poter continuare a coltivare la propria lingua materna anche durante il periodo – alle volte limitato a pochi anni – nel quale ci si stabilisce in un territorio dominato da un altro idioma²³.

In secondo luogo, come qualsiasi altra libertà fondamentale anche la restrizione del diritto di lingua deve rispettare le condizioni dell'art. 36 Cost. fed. Non è quindi possibile come si è fatto nel passato limitare la portata dell'art. 18 Cost. fed. applicando preventivamente il principio della territorialità²⁴. In particolare, la pertinenza dei vari motivi d'interesse pubblico che sono generalmente sollevati per giustificare tale restrizione – come ad esempio quello di garantire l'omogeneità linguistica di un certo territorio, di assicurare l'integrazione degli allievi alloglotti, o delle ragioni di ordine finanziario – deve essere esaminata accuratamente di caso in caso. Spesso tali interessi non sono preponderanti e quindi non sono sufficienti per imporre una restrizione grave o addirittura assoluta dell'insegnamento in italiano o dell'italiano. D'un lato, l'insegnamento dell'italiano o in lingua italiana non rappresenta generalmente un pericolo per l'omogeneità linguistica di territori dove si parlano delle lingue che sono nettamente maggioritarie. Anche l'integrazione degli allievi che seguono questo insegnamento non può essere messa seriamente in dubbio. In ogni caso esistono delle misure più rispettose del principio della proporzionalità che l'introduzione di un divieto puro e semplice di seguire parte dell'insegnamento nella propria lingua o della propria lingua per verificare l'esistenza di conoscenze adeguate della lingua del luogo²⁵. D'altro lato, tale interesse pubblico va contemperato e quindi relativizzato con altri interessi pubblici non meno importanti come quello di promuovere il plurilinguismo della Svizzera – obbligo ribadito tra l'altro dall'art. 70 cpv. 3 Cost. fed., che impone alla Confederazione e ai cantoni di promuovere la comprensione e lo scambio tra le diverse comunità linguistiche che compongono la Svizzera – e quello di garantire una protezione adeguata delle lingue minoritarie²⁶. Infine, neppure l'aspetto finanziario deve essere sopravvalutato visto che la nuova legge federale sulle lingue

²³ Cfr. anche JÖRG PAUL MÜLLER e MARKUS SCHEFER, *Grundrechte in der Schweiz*, Berna, 2008⁴, pp. 297 ss.

²⁴ Vedi anche in questo caso JÖRG PAUL MÜLLER e MARKUS SCHEFER, *Grundrechte in der Schweiz*, Berna 2008⁴, pp. 297 ss.

²⁵ L'apprendimento della lingua minoritaria parallelamente a quella ufficiale del luogo non è d'altronde ritenuto incompatibile neppure dall'art. 14 cpv. 3 della Convenzione-quadro sulla protezione delle minoranze nazionali succitato.

²⁶ Tale aspetto è particolarmente importante visto che sono proprio i membri delle minoranze linguistiche che sono più spesso costretti – segnatamente per motivi di lavoro – a trasferirsi in regioni economicamente più forti dove si parla un'altra lingua.

permette di sostenere almeno in parte tali iniziative (cfr. sub V), che dei sostegni da parte di privati non possono essere esclusi e che le famiglie interessate possono anche essere disposte a coprire parte dei costi²⁷.

- La negazione dell'identità linguistica e culturale dell'allievo o l'impossibilità di coltivarla e perfezionarla rischia di rendere più difficile anche l'esercizio di altri diritti fondamentali, e segnatamente di incidere negativamente sull'organizzazione dei rapporti familiari che sono tutelati tra l'altro dall'art. 14 Cost. fed. e dall'art. 8 CEDU. Si può pertanto sostenere che esiste anche un legittimo interesse della famiglia a opporsi a delle politiche d'insegnamento che provocano la marginalizzazione della lingua italiana.

Si può quindi affermare, per riassumere, che la negazione totale e indifferenziata dell'insegnamento in italiano o dell'italiano al di fuori delle sue aree di diffusione tradizionale non può essere giustificato né sulla sola base del principio della territorialità né sulla maggior parte degli interessi pubblici che sono generalmente invocati per restringere la libertà della lingua delle persone che si sono trasferite in un'altra regione linguistica del paese.

D'altronde, anche il Tribunale federale non ha mai negato in modo assoluto il diritto degli allogliotti appartenenti a una minoranza linguistica di poter accedere all'insegnamento nella propria lingua anche al di fuori del territorio di diffusione tradizionale della stessa. Infatti, se è vero che l'Alta Corte nel noto caso dell'*Association de l'Ecole française*²⁸ ha ammesso la costituzionalità dell'obbligo per degli allievi di lingua madre francese domiciliati a Zurigo di seguire la formazione in tedesco, non va tuttavia scordato che tale obbligo veniva imposto solo dopo che nei primi due anni gli alunni avevano comunque avuto la possibilità di seguire le lezioni nella loro lingua materna. Inoltre, non deve essere neppure dimenticato che tale sentenza risale all'ormai lontano 1965 e che nel frattempo l'obbligo di promuovere il plurilinguismo è stato notevolmente rafforzato in Svizzera.

La preoccupazione dei Giudici federali di evitare il completo annullamento della lingua materna dell'alunno risulta in maniera ancora più chiara dalla giurisprudenza che concerne le lingue minoritarie. In un noto caso relativo all'insegnamento del romancio in un comune misto dove la lingua romancia era nettamente minoritaria e rappresentava solo il 20% della popolazione²⁹, il Tribunale federale ha effettivamente negato il diritto della famiglia di ottenere dal comune in questione la presa a carico dei costi per l'iscrizione degli alunni romanci nella scuola di un vicino comune romancio. Va però ricordato che i Giudici federali sono giunti a tale conclusione perché nel caso concreto non si era in presenza di una violazione grave della libertà

²⁷ Non va dimenticato che il Tribunale federale ha già relativizzato l'importanza dell'argomento finanziario. Nella DTF 122 I 236 (Althaus), i Giudici federali hanno considerato che la disponibilità manifestata dai genitori di coprire le eventuali spese supplementari necessarie per garantire alla propria figlia di seguire l'insegnamento nella lingua materna in un regione che si trova sulla frontiera delle lingue annulla di fatto la pertinenza dell'argomento finanziario.

²⁸ DTF 91 I 480.

²⁹ DTF 100 Ia 462 (Derungs).

della lingua dell'alunno – ciò che impediva per delle ragioni puramente procedurali un esame più approfondito del caso – visto che gli allievi avrebbero comunque avuto la possibilità d'usufruire dell'insegnamento nella loro lingua materna almeno fino a quando non sarebbero stati in grado di seguire le lezioni in lingua tedesca. Questa situazione particolare ha consentito al Tribunale federale di affermare che *in casu* «auf ihre Muttersprache würde also weitgehend Rücksicht genommen». Gli stessi Giudici federali hanno inoltre tenuto a precisare che ci si sarebbe invece trovati confrontati con una violazione grave della libertà della lingua dell'alunno «wenn sich der Eingriff in das Grundrecht der Sprachenfreiheit besonders einschneidend auswirken würde»³⁰. Anche se il Tribunale federale non lo afferma esplicitamente, pare ragionevole sostenere che tale evenienza si sarebbe concretizzata se agli alunni romanci non fosse stato garantito perlomeno il diritto di seguire l'insegnamento nella loro lingua per un congruo periodo all'inizio della loro scolarizzazione. In tal caso si sarebbe concretizzata non solo una restrizione grave della libertà della lingua dell'alunno, ma si sarebbe probabilmente giunti a ledere l'essenza stessa di tale libertà. L'impossibilità a ottenere un insegnamento minimo nella propria lingua in età precoce rischia infatti di rendere eccessivamente difficile se non impossibile sviluppare la propria lingua materna. È ovvio che quest'ultima sentenza, che concerne un territorio dove il romancio era tradizionalmente presente seppur come lingua minoritaria, non può essere applicata direttamente al caso di un territorio tedescofono o francofono dove l'italiano non è tradizionalmente diffuso. Tuttavia, essa consente perlomeno di affermare che la giurisprudenza del Tribunale federale riconosce che l'essenza intangibile del diritto della libertà della lingua è un limite importante all'applicazione del principio della territorialità.

Non deve inoltre essere dimenticato, infine, che il diritto a ottenere l'insegnamento nella propria lingua è stato almeno parzialmente rafforzato anche a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 70 Cost. fed. che obbliga la Confederazione e i cantoni a promuovere il plurilinguismo (cfr. sub V)³¹. Il Tribunale federale – pur non riconoscendo il diritto ad ottenere un insegnamento gratuito³² – ha infatti sancito il diritto delle famiglie residenti a ridosso delle frontiere linguistiche a esigere che i loro figli possano seguire l'insegnamento nella loro lingua materna³³. Non può essere quindi escluso che la giurisprudenza del Tribunale federale possa nel futuro estendere a determinate condizioni questo principio anche alle lingue minoritarie.

Come si vede, l'esistenza delle condizioni teoriche per esigere un'applicazione meno rigida del principio della territorialità nell'ambito dell'insegnamento esistono. Non è tuttavia purtroppo possibile affermare con assoluta certezza che il Tribunale federale

³⁰ *Ibid.*, p. 466.

³¹ DTF 122 I 236 (Althaus).

³² La condizione della neutralità dei costi posta dal Tribunale federale introduce un criterio censitario che è chiaramente contrario alla parità di trattamento dell'art. 8 Cost. fed. Infatti, solo le famiglie benestanti in grado di accollarsi tali spese – come è avvenuto nel caso di specie – potranno garantire l'uso effettivo di tale diritto ai loro figli.

³³ Per l'importanza di tale giurisprudenza per il romancio nei Grigioni cfr. Marco BORGHI / Adriano PREVITALI, L'insegnamento in romancio e della lingua romancia nelle regioni di diffusione tradizionale di tale idioma, ZGRG 3, (2003), pp. 101 ss.

sarebbe disposto in un caso concreto a applicare suddetti principi e a relativizzare ulteriormente il principio della territorialità per favorire la presenza dell'italiano nelle regioni tedescofone e francofone della Svizzera.

IV. La legislazione sull'insegnamento

1. Il principio della permeabilità del sistema formativo svizzero

Richiamando la regola dell'art. 3 Cost. fed., l'art. 62 cpv. 1 Cost. fed. stabilisce che la competenza generale nell'ambito dell'istruzione pubblica appartiene ai cantoni. La Confederazione dispone tuttavia di alcune competenze in certi ambiti importanti, e segnatamente nel campo della formazione professionale (art. 63 Cost. fed.) e, anche se parzialmente condivisa con i cantoni, nel campo delle scuole universitarie (art. 63a Cost. fed.).

La ripartizione delle competenze fra i cantoni e fra i cantoni e la Confederazione va tuttavia letta anche alla luce della recente revisione della Costituzione federale del 21 maggio 2006. A seguito di tali modifiche, il sistema formativo svizzero ha infatti subito un'importante riforma che, pur non modificando sostanzialmente la divisione delle competenze succitata, impone di adeguare i vari sistemi d'insegnamento alle mutate esigenze sociali e in particolare all'accresciuta mobilità della popolazione.

Tra i principali obiettivi di tale riforma figura quello di garantire la *permeabilità del sistema formativo nazionale* (art. 61a cpv. 1 Cost. fed.). Con questo principio di rango costituzionale viene formulata una disposizione d'indirizzo globale (*Oberbegriff*) sull'organizzazione del sistema formativo svizzero che vincola sia i cantoni che la Confederazione³⁴.

L'importanza e l'applicabilità generale del principio della permeabilità del sistema normativo è corroborata anche dall'interpretazione sistematica, visto che lo stesso è posto all'inizio degli articoli consacrati dalla Costituzione federale alle questioni legate all'insegnamento. L'interpretazione storica permette di precisare ancor meglio il contenuto e il carattere generale della norma. Nel rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale che accompagnava la riforma, si afferma che: «i vari sistemi educativi della Svizzera devono essere per quanto possibile aperti», e si precisa che: «questo obiettivo deve essere realizzato in seno alle diverse fasi della formazione e ai cicli di studio e anche tra loro, all'interno di ogni Cantone come pure da un Cantone all'altro (...)», prima di dichiarare che: «questa permeabilità esige strutture aperte e un'organizzazione flessibile dei cicli di studio al fine di consentire e promuovere la mobilità di studenti, docenti e ricercatori»³⁵.

³⁴ Si veda anche BERNHARD EHRENZELLER e KONRAD SAHLFELD, in BERNHARD EHRENZELLER, PHILIPPE MASTRONARDI, RAINER J. SCHWEIZER e KLAUS A. VALLENDER, *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, Zurigo-San Gallo, 2008², n. 5 ss ad Art. 61a.

³⁵ FF 2005 p. 4893ss, 4932. Tale rapporto (redatto in collaborazione con la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione) è particolarmente significativo perché è il documento sul quale si fondano sostanzialmente le nuove disposizioni costituzionali elaborate per dar seguito all'iniziativa parlamentare del 1997 del Consigliere nazionale Hans Zbinden che è alla base di tale riforma.

L'obiettivo di garantire la permeabilità del sistema formativo nazionale impone quindi ai cantoni e alla Confederazione l'obbligo d'adottare una legislazione sufficientemente flessibile che sia in grado di garantire agli studenti la possibilità di passare da un sistema formativo all'altro senza eccessive difficoltà.

Per conseguire tale scopo, la normativa deve garantire:

- un'adeguata *mobilità geografica* degli studenti facilitando il passaggio da un sistema scolastico di un cantone a quello di un altro cantone;
- una sufficiente *mobilità interistituzionale* degli studenti, che consenta a questi ultimi di passare da un sistema scolastico a un altro senza eccessive difficoltà, ovvero di modificare il proprio percorso formativo nel corso degli anni (cosiddetto sistema delle passarelle);
- un'adeguata *mobilità in entrata e in uscita* fra i diversi sistemi formativi. D'un lato, la regolamentazione della formazione non deve erigere delle barriere eccessive per gli studenti che vengono da un altro sistema scolastico e, d'altro lato, ogni sistema scolastico deve consentire agli studenti di uscire dallo stesso per entrare in uno nuovo senza incontrare delle difficoltà insormontabili.

Se conformemente a quanto detto sopra tali obiettivi devono essere realizzati dai cantoni e dalla Confederazione nei loro rispettivi ambiti di competenza, è però evidente che ciò presuppone anche una stretta collaborazione fra i due livelli istituzionali, segnatamente per garantire la permeabilità fra il sistema formativo di competenza cantonale e quello federale.

Orbene, la permeabilità dello spazio formativo svizzero dipende in misura importante – e il più delle volte anche in modo decisivo – dalla regolamentazione dell'insegnamento delle lingue. Vista la complessità dell'apprendimento delle lingue e l'importanza che è loro riconosciuta nel nostro sistema formativo, la mancata coordinazione dell'insegnamento delle stesse rischia infatti di pregiudicare o perlomeno di rendere eccessivamente difficile la possibilità di passare da un cantone all'altro o da un ordine scolastico all'altro. In definitiva, si può quindi affermare che:

- solo l'adozione di un sistema dell'insegnamento delle lingue in grado di garantire una sufficiente mobilità degli studenti è compatibile con il principio costituzionale sancito dall'art. 61a cpv. 1 Cost. fed.;
- trattandosi di una regola di rango federale, il principio della permeabilità del sistema formativo svizzero deve essere applicato in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. È pertanto vietato rendere eccessivamente difficile o addirittura rendere materialmente impossibile esercitare il diritto alla mobilità degli studenti verso una determinata regione linguistica, e segnatamente verso le regioni italofone del paese.

Si può quindi affermare, per concludere, che l'art. 61a cpv. 1 Cost. fed. fonda – perlomeno indirettamente – l'obbligo per i cantoni e per la Confederazione di promuovere in modo adeguato anche l'insegnamento della lingua italiana. Senza questo insegnamento non è infatti possibile garantire l'applicazione su tutto il territorio nazionale del principio costituzionale della permeabilità del sistema educativo svizzero.

2. Le principali lacune della normativa vigente

Come risulta dall'analisi di alcune fra le principali normative applicabili nel settore dell'insegnamento, la legislazione vigente non risponde ancora pienamente al dettame costituzionale succitato.

2.1 La scuola dell'obbligo

Conformemente all'art. 62 cpv. 2 Cost. fed. spetta ai cantoni regolamentare l'apprendimento delle lingue. La preoccupazione di coordinare le diverse soluzioni cantonali al fine di accrescere la permeabilità dell'insegnamento dell'obbligo, ha spinto i cantoni ad adottare il Concordato intercantonale sull'armonizzazione dell'insegnamento dell'obbligo del 14 giugno 2007 (Concordato HarmoS). L'art. 4 del Concordato HarmoS definisce le principali regole sull'insegnamento delle lingue. I due primi capoversi prevedono in particolare che:

1. La prima lingua straniera è insegnata al più tardi a partire dal 5° anno di scuola e la seconda al più tardi a partire dal 7° anno, ritenuto che la durata dei gradi scolastici è conforme a quanto stabilito dall'art. 6. Una delle due lingue straniere è una lingua nazionale e il suo insegnamento comprende una dimensione culturale; l'altra è l'inglese. Le competenze previste per queste due lingue al termine della scuola obbligatoria sono equivalenti. Il Cantone dei Grigioni e il Ticino, nella misura in cui prevedono pure l'insegnamento obbligatorio di una terza lingua nazionale, possono derogare alla presente disposizione per quanto concerne gli anni di scolarità stabiliti per l'introduzione delle due lingue straniere.
2. Un'offerta appropriata d'insegnamento di una terza lingua nazionale è proposta durante la scuola obbligatoria.

Esula dallo scopo di questo lavoro presentare nel dettaglio la portata della disposizione citata. In generale, si può però affermare che:

- Non tutti i cantoni hanno aderito al Concordato HarmoS³⁶. Tale situazione impone perlomeno di fare due considerazioni. La prima. Non esiste ancora *de jure* una completa coordinazione intercantonale dell'insegnamento delle lingue. E ciò anche se i cantoni che non hanno ancora formalmente aderito al Concordato hanno comunque adottato una normativa sull'insegnamento delle lingue che è sostanzialmente conforme al contenuto dell'art. 4. La seconda. La garanzia minima offerta alla terza lingua nazionale (in genere l'italiano) dal secondo capoverso dell'art. 4 non è formalmente applicabile nei cantoni che non hanno aderito al Concordato HarmoS. Il rispetto del principio costituzionale della permeabilità rischia pertanto di porsi in modo accresciuto in tali cantoni.

- Le soluzioni per l'insegnamento delle lingue straniere adottate dai cantoni sulla base dell'art. 4 § 1 possono essere riassunte molto schematicamente in quattro ca-

³⁶ Fra questi vanno citati: Grigioni, Uri, Nidvaldo, Zugo, Lucerna, Turgovia e Appenzello esterno. Va comunque ricordato che la mancata adesione di questi cantoni alla Convenzione HarmoS non è tanto dovuta al contenuto dell'art. 4, quanto piuttosto al contenuto dell'art. 5 che stabilisce i criteri sull'età degli allievi per l'inizio della formazione. I cantoni d'Obvaldo, Svitto, Appenzello interno e Argovia, dovrebbero pronunciarsi sulla loro adesione entro il 2015.

tegorie: i cantoni romandi hanno dato la precedenza all'insegnamento della lingua tedesca per rapporto all'insegnamento dell'inglese; buona parte dei cantoni tedesco-foni, e in particolare quelli del cosiddetto «Grossraum Zürich», hanno dato la precedenza all'insegnamento dell'inglese e prevedono l'insegnamento del francese come seconda lingua straniera; il cantone bilingue di Berna e alcuni cantoni tedesco-foni vicini alla frontiera linguistica hanno dato la precedenza all'insegnamento della lingua francese per rapporto a quella inglese; il canton Ticino e il canton Grigioni oltre alla lingua materna promuovono l'insegnamento di almeno tre lingue straniere.

Queste diverse soluzioni giungono sostanzialmente ad un risultato comune, l'esclusione dell'insegnamento dell'italiano dal percorso ordinario di studio delle lingue nelle scuole dell'obbligo. Altrimenti detto, fatta ovviamente eccezione per il canton Ticino e per il canton Grigioni, l'armonizzazione dell'insegnamento delle lingue promossa dal Concordato HarmoS – così come le soluzioni legislative adottate nei cantoni che non vi hanno ancora aderito – conduce alla marginalizzazione dell'insegnamento dell'italiano.

L'assenza dell'insegnamento dell'italiano nella quasi totalità dei cantoni impedisce o rende eccessivamente difficile il passaggio degli allievi che hanno seguito l'insegnamento in tali cantoni al sistema scolastico in auge nel canton Ticino e nel canton Grigioni. Tali difficoltà rappresentano un ostacolo significativo alla mobilità geografica e istituzionale degli studenti che è incompatibile con il principio costituzionale della permeabilità del sistema formativo svizzero sancito dall'art. 61a cpv. 1 Cost. fed., ciò perlomeno se non sono previste delle misure correttive adeguate.

• L'art. 4 § 2 del Concordato HarmoS formula espressamente l'obbligo per i cantoni di offrire a titolo facoltativo l'insegnamento di una terza lingua nazionale. Tale obbligo esplicita l'importanza particolare riconosciuta in Svizzera al plurilinguismo che impone anche ai cantoni di promuovere la comprensione e gli scambi fra le diverse realtà culturali del paese (art. 70 cpv. 3 Cost. fed.; cfr. anche infra sub V). In quest'ottica non va dimenticato che l'applicazione dell'art. 4 § 1 del Concordato HarmoS penalizza particolarmente – ma si potrebbe anche dire esclusivamente – la lingua italiana. Il rischio di marginalizzazione di tale idioma causato dal primo capoverso del Concordato citato impone pertanto d'adottare delle misure efficaci che siano in grado di ristabilire una certa parità di trattamento fra le diverse lingue nazionali.

Pertanto, la soluzione prevista dall'art. 4 § 2 del Concordato HarmoS è conforme all'art. 70 cpv. 3 Cost. fed. e rispetta l'art. 61a cpv. 1 Cost. fed. solo se la sua applicazione concreta permette di promuovere effettivamente una presenza sufficiente dell'insegnamento dell'italiano anche nei cantoni tedesco-foni e franco-foni. Le misure adottate devono rispettare almeno due condizioni.

– L'insegnamento offerto deve avere una qualità sufficiente per consentire agli studenti che lo seguono di trasferirsi senza eccessive difficoltà nelle parti italofone del paese. Il raggiungimento di tale obiettivo impone di dotarsi di un numero sufficiente di docenti adeguatamente formati e di disporre di materiale didattico di qualità.

– L'insegnamento facoltativo dell'italiano deve inoltre essere valorizzato all'interno del programma scolastico. Ciò impone di promuovere attivamente l'insegnamento di tale idioma all'interno della scuola e presso i genitori, di collocare il suo insegna-

mento in orari e in sedi adeguati e, nel limite del possibile, di evitare di metterlo in concorrenza con altre materie.

Né la semplice adozione del Concordato HarmoS in generale, né l'adozione dell'art. 4 § 2 dello stesso consentono quindi di affermare che i cantoni hanno adottato le misure necessarie per rispettare i loro obblighi costituzionali derivanti dall'art. 61a cpv. 1 e 70 cpv. 3 Cost. fed.³⁷. Solo quei cantoni dove l'insegnamento dell'italiano permette di porre le basi per garantire una sufficiente mobilità degli studenti verso le regioni italofone e dove la lingua italiana è sufficientemente valorizzata nel curriculum scolastico rispettano completamente i loro obblighi costituzionali.

Nel caso in cui dei cantoni non si conformassero ai succitati doveri, spetta alla Confederazione intervenire a titolo sussidiario. La riforma del maggio 2006 ha infatti rafforzato il ruolo della Confederazione nell'ambito della formazione attribuendo a quest'ultima una competenza sussidiaria per la concretizzazione dello spazio formativo svizzero. L'art. 62 cpv. 4 Cost. fed. pone la base costituzionale che permette alla Confederazione di stabilire alcune norme per coordinare l'insegnamento obbligatorio al fine di garantire la permeabilità dei vari sistemi scolastici cantonali qualora gli sforzi di coordinazione delle politiche cantonali non consentissero di raggiungere tale obiettivo. In questa ipotesi, la Confederazione può segnatamente fissare degli obiettivi d'insegnamento comuni per quanto concerne l'età d'inizio della scolarità e della scuola dell'obbligo, la durata e gli obiettivi delle fasi della formazione e il passaggio dall'una all'altra fase, nonché il riconoscimento dei diplomi.

L'intervento sussidiario della Confederazione sottostà a delle condizioni abbastanza rigide e deve in particolare rispettare i tre limiti seguenti: in primo luogo, trattandosi di una competenza sussidiaria, la Confederazione può farne uso solo nel caso in cui i cantoni non sono in grado, in tempi ragionevoli, di armonizzare in modo sufficiente le loro politiche d'insegnamento garantendo in modo adeguato il conseguimento dell'obiettivo stabilito all'art. 61a Cost. fed.; inoltre, in ossequio al principio della proporzionalità, la Confederazione deve sostituirsi alla competenza originaria dei cantoni con un intervento limitato allo stretto necessario; infine, il principio della fedeltà confederale dell'art. 44 Cost. fed., impone alla Confederazione di far precedere il proprio intervento sostitutivo dal richiamo ai cantoni di adeguare la loro normativa all'obiettivo stabilito dalla Costituzione federale.

È ovvio che il rispetto dei suoi obblighi costituzionali impone alla Confederazione di procedere all'accurato e costante monitoraggio della reale situazione dell'insegnamento delle lingue nei vari cantoni. Senza questa premessa imprescindibile non è possibile garantire il rispetto del principio costituzionale della permeabilità del sistema formativo nazionale e neppure il corretto esercizio della competenza sussidiaria prevista dalla Costituzione federale. Vista l'importanza per la coesione nazionale dell'insegnamento delle lingue, il monitoraggio svolto dalla Confederazione deve offrire anche delle sufficienti garanzie d'indipendenza per rapporto ai dati forniti dai

³⁷ Su questo punto non possiamo quindi condividere l'opinione espressa da BERNHARD EHREZZELLER, *Manque de base constitutionnelle pour l'art. 15 al. 3 du projet de loi sur les langues*, in «Jusletter», 17 settembre 2007, n. 10 ss.

singoli cantoni. La Confederazione deve quindi procedere alla propria autonoma valutazione servendosi anche dei dati forniti dai vari istituti di ricerca indipendenti.

Visto che alcuni cantoni non hanno aderito al Concordato HarmoS e non hanno quindi recepito formalmente l'obbligo di promuovere l'insegnamento della terza lingua nazionale previsto dall'art. 4 § 2 di detto Concordato e che, d'altro lato, non tutti i cantoni concordatari promuovono adeguatamente l'insegnamento dell'italiano secondo le condizioni succitate, si deve concludere che la Confederazione conserva un margine d'intervento relativamente importante. Conformemente all'art. 62 cpv. 4 Cost. fed., essa è pertanto tenuta a sincerarsi dell'effettivo rispetto da parte dei cantoni dei loro obblighi costituzionali e se del caso a intervenire richiamando i cantoni inadempienti ai loro doveri e, eventualmente, a adottare le misure sostitutive opportune.

2.2 L'insegnamento postobbligatorio

La competenza per regolamentare l'apprendimento delle lingue in questo settore è prevalentemente cantonale.

Analogamente a quanto affermato precedentemente, anche per questo ordine di scuola sussiste l'obbligo per i cantoni di dar seguito al principio costituzionale della permeabilità del sistema formativo svizzero. I cantoni sono pertanto tenuti ad adottare una politica dell'insegnamento delle lingue che tenga debitamente in considerazione l'accresciuto bisogno di mobilità degli studenti e delle loro famiglie. Trattandosi di un principio costituzionale federale, la mobilità geografica e fra le diverse istituzioni scolastiche deve essere garantita anche per quegli studenti e quelle famiglie che intendono spostarsi nei cantoni dove l'insegnamento dell'italiano è obbligatorio. In caso contrario si concretizzerebbe una disparità di trattamento difficilmente compatibile con l'art. 8 Cost. fed.. Esiste pertanto un obbligo da parte dei cantoni di prendere in adeguata considerazione l'insegnamento della lingua italiana anche nell'ambito dell'insegnamento postobbligatorio. In ossequio al principio della proporzionalità, tale obbligo non deve condurre necessariamente all'imposizione di un modello rigido dell'insegnamento di tale idioma. I cantoni devono fruire della flessibilità necessaria che consenta loro di adattare tale insegnamento alla realtà locale. L'offerta di corsi facoltativi può ad esempio essere una soluzione adeguata se la frequenza di tali corsi è materialmente possibile (disponibilità dei corsi in sedi facilmente raggiungibili, collocazione oraria favorevole, ecc.) e se la loro qualità è sufficiente (formazione degli insegnanti adeguata, mezzi materiali e didattici sufficienti, ecc.).

Le possibilità d'intervento della Confederazione in questo campo sono minori per rapporto all'insegnamento obbligatorio. In particolare, la Confederazione non dispone di una competenza sussidiaria per tale ordine di scuola visto che il campo d'applicazione dell'art. 62 cpv. 4 Cost. fed. è limitato all'insegnamento obbligatorio.

L'Ordinanza federale concernente il riconoscimento degli attestati liceali di maturità (ORM, RS 413.11) prevede però alcuni precisi obblighi per i cantoni. In particolare:

- L'art. 9 cpv. 2 lit. b) precisa che tra le discipline fondamentali della maturità c'è l'insegnamento di una seconda lingua nazionale. La lettera c) dello stesso capoverso

prescrive che fa parte delle discipline fondamentali anche l'insegnamento di una terza lingua, che può essere sia una terza lingua nazionale, sia l'inglese, sia una lingua antica. L'art. 9 cpv.7 dell'ordinanza precisa inoltre che: «nella disciplina fondamentale seconda lingua nazionale, deve essere offerta una scelta tra almeno due lingue. Nei cantoni plurilingui una seconda lingua del Cantone può essere definita come seconda lingua nazionale». Il capoverso appena citato ha un carattere imperativo («deve essere offerta») e non meramente potestativo. In pratica esso impone ai cantoni di offrire agli studenti la possibilità di seguire l'insegnamento anche della lingua italiana. Tale obbligo non può essere eluso sulla base di motivazioni legate ai costi o a eventuali difficoltà organizzative. Questo già per il fatto che anche l'insegnamento di altre materie possono condurre allo stesso ordine di problemi. Spetta quindi ai cantoni e alle singole sedi trovare le soluzioni adeguate per garantire la corretta applicazione delle norme succitate.

- L'art. 12 relativo all'insegnamento della terza lingua nazionale prescrive che «oltre alle possibilità previste per le lingue nazionali nell'ambito delle discipline fondamentali e dell'opzione specifica, il Cantone deve offrire un insegnamento facoltativo di una terza lingua nazionale e promuovere, con mezzi adeguati, la conoscenza e la comprensione delle specificità regionali e culturali del Paese». In pratica tale disposizione si applica principalmente, se non quasi esclusivamente, all'italiano. Detta norma non ha semplice carattere dispositivo, ma è di natura imperativa. I cantoni sono quindi obbligati a riservare uno spazio adeguato all'insegnamento facoltativo dell'italiano per quegli studenti che hanno deciso di non sceglierlo come disciplina fondamentale. Analogamente a quanto già affermato in relazione con l'art. 4 § 2 della Convenzione HarmoS, anche in questo caso vi sono dei precisi obblighi per i cantoni per quanto concerne l'organizzazione di questi corsi facoltativi che sgorgano tra l'altro dagli articoli 61a cpv. 1 e 70 cpv. 3 Cost. fed. (cfr. supra sub IV 2.1).

Sulla base dei due articoli succitati, la Confederazione ha perlomeno un duplice obbligo: vigilare al fine di verificare il rispetto da parte dei cantoni dei loro doveri e, qualora un cantone dovesse sottrarsi ai suoi obblighi, intervenire con delle misure proporzionali ma adeguate per assicurare il rispetto degli stessi.

Al di là di questi obblighi generali della Confederazione, la violazione delle disposizioni succitate apre anche la possibilità di adire i tribunali. Due sono le vie principali possibili. La prima. Previo ovviamente l'obbligo di cercare di risolvere la questione attraverso il dialogo fra le parti conformemente all'art. 44 cpv. 3 Cost. fed., è immaginabile che la Confederazione possa eventualmente anche cercare di adire il Tribunale federale tramite l'azione dell'art. 120 della legge federale sul Tribunale federale invocando la lesione di una sua competenza da parte di un cantone oppure l'esistenza di una controversia di diritto pubblico³⁸. Non è neppure da escludere a priori che anche un cantone possa seguire la stessa via, ciò perlomeno qualora fosse in grado di dimostrare di avere un interesse particolare alla questione. Una tale ipotesi potrebbe

³⁸ Sulla nozione generale di conflitto di competenza per rapporto ad un problema d'applicazione del diritto federale cfr. ULRICH HÄEFLIN e WALTER HALLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Züri-go, 2005⁶, p. 610, n. 2053.

ad esempio essere immaginabile qualora il cantone invocasse la lesione del principio della fedeltà confederale dell'art. 44 cpv. 1 Cost. fed. in relazione con l'obbligo del cantone negligente di favorire la mobilità degli studenti verso gli altri sistemi formativi che è imposta dall'art. 61a cpv. 1 Cost. fed. La seconda. Il mancato rispetto degli obblighi legali succitati lede inevitabilmente anche il diritto degli studenti di poter seguire l'insegnamento dell'italiano. Non è quindi da escludere che anche un ricorso interposto da uno studente che si trova a dover subire gli effetti della scelta cantonale di non adeguarsi al contenuto dell'ordinanza federale summenzionata abbia delle possibilità concrete di essere accolto.

2.3 La formazione professionale

L'art. 63 Cost. fed. demanda alla Confederazione la competenza per legiferare nel campo della formazione professionale. Si tratta di una competenza concorrente non limitata ai principi. Con l'adozione della legge federale sulla formazione professionale (LFPr, RS 412.10) e delle sue numerose ordinanze d'applicazione adottate sulla base dell'art. 19 LFPr, si può affermare che la Confederazione ha fatto un uso esauritivo della sua competenza. I cantoni sono tuttavia chiamati a collaborare con la Confederazione per realizzare gli obiettivi stabiliti dalla legge (art. 1 LFPr) e svolgono un ruolo relativamente importante nell'esecuzione della normativa federale conformemente al principio generale dell'art. 46 Cost. fed.

La formazione professionale ingloba la formazione professionale di base (art. 12ss LFPr), quella superiore (art. 26 ss LFPr) e la maturità professionale federale (art. 25 LFPr con rinvio alla specifica ordinanza federale). Vista l'eterogeneità del sistema e i bisogni specifici di ogni singola professione, la legge federale non prevede una regolamentazione unitaria dell'insegnamento delle lingue. L'art. 15 cpv. 4 LFPr precisa al riguardo che «Die Bildungsverordnungen regeln den obligatorischen Unterricht einer zweiten Sprache»³⁹. L'esame dettagliato delle diverse ordinanze federali esula ampiamente dalla finalità del presente lavoro. In generale, si può tuttavia affermare che l'insegnamento dell'italiano è solo raramente preso in considerazione al di fuori del canton Ticino e del canton Grigioni.

La legge federale sulla formazione professionale contiene alcune disposizioni che dovrebbero consentire alla Confederazione d'intervenire per correggere almeno parzialmente tale stortura. L'efficacia di queste misure e la loro conformità con la Costituzione federale sono tuttavia dubbie. In particolare:

- L'art. 6 LFPr precisa che «la Confederazione può promuovere provvedimenti per migliorare la comprensione e lo scambio fra le comunità linguistiche». Essa può promuovere in particolare: «a) il plurilinguismo individuale, provvedendo in particolare alla diversità delle lingue d'insegnamento come pure alla formazione a livello linguistico dei docenti ; b) gli scambi sostenuti dai Cantoni, dalle organizzazioni del mondo del lavoro e dalle imprese, di docenti e di allievi tra regioni linguistiche».

³⁹ La versione francese e quella italiana – «le ordinanze in materia di formazione stabiliscono le modalità dell'insegnamento obbligatorio in una seconda lingua» – non rispecchiano pienamente la volontà del legislatore federale.

Nelle intenzioni, tale disposizione dovrebbe concretizzare il contenuto dell'art. 70 cpv. 3 Cost. fed. Tuttavia, il suo carattere potestativo non è sufficiente per rispettare pienamente il preciso obbligo imposto alla Confederazione dall'articolo costituzionale appena citato di «*[promuovere] la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche*». Il pieno rispetto di questo dettame costituzionale impone di modificare l'articolo di legge citato e di prevedere un preciso obbligo per la Confederazione di attivarsi in questo campo introducendo perlomeno l'obbligo di creare un percorso minimo di avvicinamento alla lingua e alla cultura italiana⁴⁰.

- L'art. 9 cpv. 1 LFPr riprende e precisa il principio costituzionale della permeabilità dello spazio formativo svizzero sancito dall'art. 61a cpv. 1 Cost. fed. e stabilisce che «le prescrizioni relative alla formazione professionale assicurano la migliore permeabilità possibile sia nell'ambito della formazione professionale sia fra quest'ultima e altri settori del sistema formativo». La concretizzazione di tale principio a livello nazionale, impone di garantire una effettiva possibilità di avvicinarsi alla lingua italiana anche per le persone che svolgono la loro formazione professionale in Svizzera tedesca e romanda. In caso contrario, la loro possibilità di trasferirsi nelle regioni del paese che prevedono l'italiano come materia obbligatoria per proseguire la loro formazione sarebbe fortemente limitata. Il rispetto di tale obbligo impone perlomeno l'offerta di corsi facoltativi d'italiano nelle scuole professionali.

- L'art. 25 cpv. 5 LFPr delega al Consiglio federale la disciplina della maturità professionale federale. L'ordinanza sulla maturità professionale federale (OMPr ; RS 412.103.1) tratta anche dell'insegnamento delle lingue e delle competenze linguistiche degli studenti. L'art. 3 cpv. 1 lit. g) precisa che uno dei principali obiettivi formativi di questo percorso scolastico è quello di garantire che chi ha conseguito la maturità professionale deve essere in grado di «esprimersi in due lingue nazionali e in una terza lingua e comprendere il contesto culturale relativo a ciascuna lingua». L'art. 8 cpv. 1 OMPr prevede dal canto suo, coerentemente con l'obiettivo appena evocato, che l'apprendimento delle due lingue nazionali e della terza lingua rientrano nell'ambito fondamentale della formazione. L'ordinanza federale lascia ai singoli cantoni la scelta delle lingue nazionali insegnate e in particolare se la terza lingua deve essere un'altra lingua nazionale o un idioma straniero come ad esempio l'inglese. Anche in questo caso, è evidente che l'applicazione della normativa federale penalizza ancora una volta soprattutto l'insegnamento dell'italiano al di fuori del canton Ticino e del canton Grigioni. La posizione dell'italiano è ulteriormente sfavorita dal fatto che, contrariamente all'ordinanza federale concernente il riconoscimento degli attestati liceali di maturità presentata in precedenza, la normativa federale non prevede esplicitamente l'obbligo per le varie sedi di proporre agli studenti perlomeno un insegnamento minimo della terza lingua nazionale. Tale disparità di trattamento tra i due tipi di maturità è difficilmente compatibile con l'art. 8 Cost. fed.. Ciò già per il fatto che l'ottenimento della maturità professionale permette a determinate condizioni di

⁴⁰ I risultati del programma di ricerca 56 del FNS potrebbero ad esempio rappresentare una base di riflessione interessante anche per questo ordine d'insegnamento, e segnatamente quando si propone l'introduzione dell'obbligo di prevedere perlomeno una settimana d'insegnamento e di promozione della cultura italiana con lo scopo di risvegliare l'interesse per tale idioma e cultura presso gli studenti.

accedere anche alle scuole universitarie⁴¹. La disparità di trattamento nella possibilità di accedere all'insegnamento delle lingue nazionali per gli studenti che frequentano i corsi per ottenere la maturità professionale federale non può quindi essere giustificata sulla base del principio generico che tale maturità è piuttosto orientata al conseguimento e al perfezionamento di conoscenze pratiche. Campi nei quali delle competenze linguistiche più approfondite non sarebbero quindi richieste o necessarie.

Anche per quanto attiene la formazione professionale si può quindi concludere che la normativa federale vigente presenta diverse lacune che devono essere corrette qualora si voglia garantire il pieno rispetto degli obblighi imposti dalla Costituzione federale, e segnatamente garantire l'effettività del principio costituzionale della permeabilità dello spazio formativo svizzero e della promozione del plurilinguismo.

V. La promozione del plurilinguismo e la legge federale sulle lingue

L'art. 70 cpv. 3 Cost. fed. prescrive che «la Confederazione e i Cantoni promuovono la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche». Non è necessario riproporre un commento dettagliato di tale disposizione, ma ci possiamo limitare a tratteggiare gli aspetti salienti della stessa⁴². Siamo in presenza di:

- una *competenza parallela*. Il capoverso esaminato non modifica pertanto la ripartizione tradizionale delle competenze tra la Confederazione e i cantoni stabilite dalla Costituzione federale;
- una *competenza di promozione*. La Confederazione e i cantoni devono adottare delle misure positive per promuovere il plurilinguismo. Essi non possono invece introdurre su tale base costituzionale delle misure volte a limitare la libertà dei cittadini;
- una *competenza imperativa*. Non si tratta semplicemente di una norma potestativa, ma la Confederazione e i cantoni sono obbligati ad adottare le misure necessarie per realizzare l'obiettivo di promuovere il plurilinguismo.

Dando seguito al mandato previsto dall'art. 70 cpv. 3 Cost. fed., la Confederazione ha adottato dopo lunghe discussioni e diverse resistenze anche da parte delle autorità federali e in particolare del Consiglio federale, la legge federale sulle lingue (LLing, RS 441.1)⁴³. Pur imperfetta, questa legge contiene alcune disposizioni che permettono alla Confederazione d'intervenire per promuovere la lingua e la cultura italiana anche nell'ambito scolastico:

- L'art. 15 cpv. 2 Lling impone alla Confederazione di promuovere il plurilinguismo degli allievi e dei docenti nei campi di sua competenza. Tale norma rappresenta una base particolarmente utile per rafforzare ad esempio le misure per sostenere la lingua italiana nel settore della formazione professionale. Pertanto, indipendentemente dalle lacune della legge federale sulla formazione professionale presentate precedentemen-

⁴¹ Cfr. l'Ordinanza concernente il riconoscimento degli attestati di maturità professionale per l'ammissione alle scuole universitarie del 19 dicembre 2003 (RS 413.14).

⁴² Per altri dettagli cfr. ADRIANO PREVITALI, *L'encouragement du plurilinguisme en Suisse, l'exemple du domaine scolaire*, in *AJP/PJA* (2000) 4, pp. 379 ss.

⁴³ Per un breve istoriato cfr. ADRIANO PREVITALI, *Della presunta inutilità della nuova legge federale sulle lingue nazionali*, in «LEGes» (2004) 2, pp. 177 ss.

te e senza rendere le riforme proposte desuete, l'articolo citato mette a disposizione della Confederazione una base legale solida per promuovere l'insegnamento dell'italiano in tale ordine di scuola. Il termine «promuovere», a differenza dell'espressione «sostiene» utilizzato ad esempio all'art. 18 LLing, sottolinea con maggior decisione il ruolo attivo che spetta alla Confederazione. Quest'ultima non può quindi limitarsi ad appoggiare le iniziative provenienti ad esempio dalle diverse sedi professionali cantonali, ma deve sviluppare una politica autonoma – anche se naturalmente concordata con le parti interessate conformemente al principio stabilito dall'art. 1 LFPr – in grado di sviluppare l'apprendimento anche delle lingue minoritarie e di avvicinare gli studenti alla cultura che esse veicolano.

- Anche se la sua utilità per la promozione della lingua italiana nei cantoni tedescofoni e francofoni è limitata, l'art. 15 cpv. 3 LLing merita un breve commento visto che è stato e è ancora spesso oggetto di appassionate discussioni. Questo articolo ha avuto un percorso parlamentare abbastanza travagliato che ha visto confrontarsi due opinioni assai diverse sul ruolo che la Confederazione deve assumere nell'ambito dell'insegnamento delle lingue nella scuola dell'obbligo. Per alcuni, sulla base dell'art. 70 cpv. 3 e dell'art. 62 cpv. 4 Cost. fed., la Confederazione ha la competenza per imporre l'ordine d'insegnamento delle lingue straniere favorendo la lingua nazionale sull'inglese⁴⁴. Altri ritengono viceversa che in ossequio dell'ampia competenza che i cantoni godono in tale settore sulla base dell'art. 62 cpv. 1 Cost. fed., la Confederazione non possa intervenire in tale ambito visto anche che, soprattutto dopo l'adozione del Concordato HarmoS, i cantoni hanno adottato una normativa che promuove adeguatamente il plurilinguismo, ciò che impedisce alla Confederazione di far uso della competenza sussidiaria dell'art. 62 cpv. 4 Cost. fed.⁴⁵. L'art. 15 cpv. 3 LLing rappresenta in fondo un compromesso fra queste due posizioni⁴⁶ laddove precisa che «nell'ambito delle loro competenze la Confederazione e i Cantoni si adoperano per un insegnamento delle lingue straniere che assicuri agli allievi, alla fine della scuola dell'obbligo, competenze linguistiche in almeno una seconda lingua nazionale e in un'altra lingua straniera». Al di là dei problemi d'interpretazione ancora irrisolti sull'effettiva portata di tale articolo⁴⁷, l'utilità di questa disposizione per la promozione dell'italiano nei cantoni tedescofoni e francofoni è tutto sommato marginale visto che il campo d'applicazione del capoverso in questione è limitato alla scelta delle due prime lingue straniere (una nazionale e una estera) e non dice nulla sull'insegnamento delle altre lingue nazionali.

⁴⁴ Cfr. parere giuridico (non pubblicato) redatto dal Prof. MARCO BORCHI (cfr. FF 2008 p. 8529).

⁴⁵ Si veda in particolare BERNHARD EHRENZELLER, *Manque de base constitutionnelle pour l'art. 15 al. 3 du projet de loi sur les langues*, in «Jusletter», 17 settembre 2007.

⁴⁶ Per un riassunto di tale discussione si vedano segnatamente i lavori parlamentari relativi all'adozione di tale articolo (cfr. BOCN 2007, pp. 1084 ss.).

⁴⁷ Dopo aver precisato che la Confederazione e i cantoni agiscono nell'ambito delle loro rispettive competenze (ciò che pare già problematico visto che la Confederazione non dispone di competenze proprie nell'ambito della scuola dell'obbligo, riservata naturalmente la competenza sussidiaria dell'art. 62 cpv. 4 Cost. fed.) l'articolo sembra voler introdurre una corresponsabilità della Confederazione nella scelta della priorità dell'insegnamento delle lingue straniere (o perlomeno un potere di vigilanza su tale scelta), ciò che sembra contraddire il primo principio enunciato.

• L'art. 16 lit. a) LLing prevede che «la Confederazione può concedere degli aiuti finanziari ai Cantoni per creare i presupposti per l'insegnamento di una seconda e di una terza lingua nazionale».

Il principio della parità di trattamento fra le lingue nazionali, sancito fra l'altro implicitamente anche dall'art. 4 Cost. fed.⁴⁸, vieta di discriminare il sostegno all'italiano per rapporto agli altri idiomi nazionali. Non solo, vista la situazione di particolare marginalizzazione della lingua italiana dovuta all'applicazione delle diverse disposizioni legali che reggono i vari livelli di formazione (cfr. sub III e IV), la Confederazione è tenuta a utilizzare tale norma per compensare almeno parzialmente la disparità di trattamento che tale idioma subisce oggettivamente in tutti gli ambiti dell'insegnamento.

Il limite più evidente di tale disposizione è il suo carattere potestativo. L'effettiva concretizzazione del mandato costituzionale previsto dall'art. 70 cpv. 3 Cost. fed. di promuovere il plurilinguismo avrebbe richiesto una formulazione più precisa, che introducesse un obbligo per la Confederazione di sostenere tali iniziative. Ciò è tanto più necessario in considerazione della prudenza dimostrata dai cantoni nel sostenere l'insegnamento delle lingue nazionali minoritarie. Prudenza spesso motivata anche con delle ragioni di ordine finanziario che l'art. 16 avrebbe proprio dovuto contribuire a relativizzare. Tale limite può essere almeno parzialmente corretto grazie all'art. 10 lit. a) dell'ordinanza sulle lingue (OLing, RS 441.11) che prescrive che «per promuovere le lingue nazionali nell'insegnamento sono concessi aiuti finanziari ai Cantoni per progetti innovativi di sviluppo di piani e sussidi didattici per l'insegnamento di una seconda e di una terza lingua nazionale». Per rendere effettiva tale possibilità, la Confederazione non deve limitarsi a finanziare queste iniziative ma deve anche informare attivamente i cantoni su tale possibilità in modo da incitarli a elaborare dei progetti.

• Anche l'art. 16 lit. c) LLing rappresenta una base legale interessante per il sostegno dell'insegnamento dell'italiano al di fuori delle sue aree di diffusione tradizionale. La disposizione in questione prevede che «la Confederazione può concedere aiuti finanziari ai Cantoni per promuovere la conoscenza della loro prima lingua da parte degli allievi». Se è vero che questa disposizione ha quale scopo principale di facilitare l'apprendimento della lingua del luogo da parte di questi allievi – è infatti risaputo che l'apprendimento di una lingua straniera è notevolmente facilitato quanto più l'allievo è competente nella sua lingua materna –, la disposizione può però anche servire (almeno indirettamente) a sostenere la diffusione delle lingue nazionali minoritarie al di fuori dei loro territori di diffusione tradizionale. L'art. 11 OLing autorizza la Confederazione a finanziare diverse iniziative in questo senso (promuovere piani d'insegnamento integrato della lingua e cultura d'origine, sostenere il perfezionamento dei docenti e lo sviluppo di sussidi didattici).

La legge federale sulle lingue presenta alcuni limiti che andrebbero corretti. Ciononostante, essa offre alla Confederazione diverse possibilità per sostenere l'insegna-

⁴⁸ Si veda anche MARCO BORGHI, *Les langues nationales et les langues officielles*, in *Verfassungsrecht der Schweiz*, a cura di Daniel Thürer, Jean-François Aubert e Jörg Paul Müller, Zurigo, 2001, § 37 n. 5 à 10.

mento dell'italiano nei cantoni tedescofoni e francofoni. Soprattutto se opportunamente coordinate con le norme sull'insegnamento, l'applicazione di tali disposizioni permettono di finanziare diverse attività scolastiche sviluppate nei cantoni.

VI. Conclusione

In estrema sintesi, si può quindi affermare che:

1. Pur non garantendo dei diritti soggettivi direttamente giustiziabili, alcune convenzioni internazionali definiscono degli obiettivi che se applicati coerentemente possono contribuire a rafforzare l'insegnamento in lingua italiana e dell'italiano anche al di fuori delle sue zone di diffusione tradizionali. La Svizzera dovrebbe in particolare applicare in modo più coerente l'art. 13 e l'art. 14 della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali e, soprattutto, dovrebbe aderire all'art. 8 cpv. 2 della Carta europea sulle lingue regionali o minoritarie (cfr. sub II).

2. È possibile fondare il diritto a ottenere perlomeno un insegnamento minimo della lingua italiana – da definirsi in concreto – sull'obbligo imposto allo Stato di garantire il rispetto assoluto dell'essenza della libertà di lingua e sul divieto di discriminare a causa della lingua. La negazione totale e indifferenziata dell'insegnamento dell'italiano al di fuori delle sue aree di diffusione tradizionale non può essere giustificato né sulla sola base del principio della territorialità né, in regola generale, su altri interessi pubblici (cfr. sub III).

3. Il principio costituzionale della permeabilità del sistema formativo svizzero dell'art. 61a cpv. 1 Cost. fed. obbliga i cantoni e la Confederazione a garantire il diritto alla mobilità degli studenti. Tale principio si applica a tutto il territorio nazionale e a tutti i diversi ordini di scuola. Anche il trasferimento verso i cantoni italo-foni deve pertanto essere garantito in maniera sufficiente. Ciò impone d'adottare una normativa sull'insegnamento delle lingue che non renda eccessivamente difficile o addirittura impossibile la mobilità verso queste regioni. Ne discende l'obbligo di rafforzare la possibilità per gli allievi, studenti e apprendisti che sono domiciliati nei cantoni tedescofoni e francofoni di accedere a un insegnamento adeguato dell'italiano. La legislazione cantonale, intercantionale (Concordato HarmoS) e nazionale non ha ancora recepito in modo soddisfacente tale principio e presenta pertanto diverse lacune che devono essere corrette (cfr. sub IV).

4. La corretta applicazione del mandato costituzionale sul promovimento del plurilinguismo dell'art. 70 cpv. 3 Cost. fed. impone ai cantoni tedescofoni e romandi e alla Confederazione d'impegnarsi maggiormente nel sostegno dell'insegnamento della lingua italiana. La legge federale sulle lingue prevede alcune disposizioni che permettono di sostenere l'insegnamento dell'italiano anche al di fuori dei cantoni di diffusione tradizionale di tale idioma. La normativa federale presenta tuttavia dei margini di miglioramento relativamente importanti (cfr. sub V).