

L.R. 29/2007 sulla tutela della lingua friulana

Breve quadro storico-giuridico

Il riconoscimento ufficiale della minoranza linguistica friulana è molto recente e si basa su tre leggi: la legge regionale n. 15 del 1996, la legge statale n. 482 del 1999 e la recente legge regionale n. 29 del 2007. In precedenza, gli unici riferimenti alla lingua friulana che si potevano trovare nei testi normativi, sia statali, sia regionali, avevano un carattere meramente incidentale, oppure inserivano la tutela della lingua in un più ampio disegno di promozione culturale (in tale alveo va inserita la pur avanzata legge regionale n. 68 del 1981). Si trattava, pertanto, di disposizioni che sviluppavano più l'articolo 9 della Costituzione italiana (tutela del patrimonio culturale), che non lo specifico principio di tutela delle minoranze, stabilito dall'articolo 6, secondo cui "La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche".

La L.R. 15/96 è stata il primo provvedimento legislativo a riconoscere ufficialmente il friulano come "lingua" e a stabilire esplicitamente la possibilità per gli enti locali di prevederne l'uso nei rispettivi consigli, nella toponomastica e, in generale, nei rapporti con i cittadini. La legge regionale ha anche individuato un apposito organismo di politica linguistica – l'Osservatori pe lenghe e pe culture furlanis, nel 2005 sostituito da un'agenzia autonoma: la Agjenzie regionâl pe lenghe furlane (ARLeF) – e delineato i primi interventi nei settori dell'istruzione pubblica e del sistema radiotelevisivo.

La L. 482/99 – sebbene giunta con molto ritardo – ha permesso di completare ed ampliare gli ambiti di tutela già definiti dalla normativa regionale. La legge statale, infatti, contiene una disciplina più specifica sull'insegnamento delle lingue minoritarie a scuola e prevede un diritto generalizzato di usare tali lingue in tutte le amministrazioni pubbliche site in territorio delimitato.

Molto rilevanti, sebbene al momento ancora inapplicate, anche le norme riguardanti la programmazione nella radiotelevisione pubblica.

Le ragioni di una nuova legge

A undici anni dall'approvazione della L.R. 15/96 e ad otto dall'approvazione di quella statale, la Regione ha sentito l'esigenza di "mettere mano" alla legislazione linguistica sul friulano. Tale scelta è stata dettata soprattutto dalla necessità di superare alcuni evidenti limiti della citata normativa, anche sulla base delle nuove competenze assunte dalla Regione in conseguenza della riforma del Titolo V della Costituzione, nonché dell'approvazione del D. Lgs. 223/2002 (uno specifico decreto attuativo dello Statuto di autonomia in tema di minoranze).

Nel dicembre del 2007, quindi, la Regione ha promulgato la nuova legge regionale di tutela, la L.R. 29/2007, denominata "Norme per la tutela e la valorizzazione e promozione della lingua friulana", prendendo spunto da quattro diverse proposte di legge presentate nel corso della IX Legislatura regionale fra cui il disegno di legge n. 257 proposto dalla Giunta regionale il 18 giugno 2007 ("Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana") che ha costituito il testo-base adottato in sede di Commissione consiliare.

Secondo il disegno di legge della Giunta regionale la nuova normativa doveva fondarsi su cinque “principi”: 1) il rispetto delle autonomie (si prevede l’obbligo per gli Enti locali ed altri enti pubblici di adottare un piano di politica linguistica, ma le scelte da inserire nel piano rientrano nella potestà dell’ente stesso); 2) il rispetto delle libere scelte dei cittadini (gli enti pubblici garantiranno i servizi in lingua friulana, ma per i cittadini rappresenteranno sempre soltanto un’opportunità, mai un obbligo); 3) l’individuazione dell’Agenzie Regionâl pe Lenghe Furlane quale ente responsabile dell’attività di indirizzo programmazione e coordinamento dell’applicazione della legge; 4) la flessibilità degli interventi (la legge è completa dal punto di vista organico e strutturale, ma non ne fissa rigidamente i parametri); 5) le verifiche (sono previsti non solo controlli amministrativi e contabili, ma anche valutazioni sull’efficacia delle azioni svolte). Il testo uscito dall’Aula consiliare ha sostanzialmente rispettato i cinque principi sopra esposti sebbene in alcuni casi si sia discostato dalla proposta giuntale, a volte per limitarne la portata, altre per estenderla, altre ancora per introdurre istituti giuridici completamente nuovi. Nei prossimi paragrafi ne approfondiremo il contenuto, rimandando al capitolo 3 la trattazione della dichiarazione di illegittimità costituzionale di alcune parti del testo in esame.

Disposizioni generali e delimitazione territoriale

La legge, suddivisa in 8 capi, consta di 34 articoli. Il Capo I (articoli 1 - 5) è dedicato alle disposizioni generali. L’articolo 1 definisce le finalità che la legge persegue e cioè, in primis, la tutela, la valorizzazione e la promozione della lingua friulana, nelle sue diverse espressioni; oltre a ciò, la Regione si impegna a svolgere una politica attiva di conservazione e sviluppo della cultura e delle tradizioni della comunità friulana. Per la prima volta in un atto legislativo il friulano viene definito “lingua propria” del Friuli.

L’articolo 2 richiama i riferimenti giuridici fondamentali (internazionali, statali, regionali) del provvedimento: a livello internazionale, la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, la Convenzione Europea sui Diritti dell’Uomo e Libertà fondamentali, lo Strumento dell’Iniziativa Centroeuropea per la protezione delle minoranze nazionali, i documenti dell’OSCE, sottoscritti dall’Italia, la Carta Europea per le lingue regionali e minoritarie, il trattato costituzionale dell’Unione Europea; a livello statale, la legge 482/1999; a livello regionale, la legge 22 marzo 1996, n. 15. Stranamente non è richiamata la Convenzione quadro per la protezione delle Minoranze nazionali del Consiglio d’Europa, sebbene ratificata dallo Stato italiano.

L’articolo 3 definisce l’ambito territoriale in cui si applica la legge, e cioè quello delimitato ai sensi della L.R. 15/96 (l’eventuale modifica della delimitazione territoriale è disciplinata nelle “Norme finali” dall’articolo 32 secondo cui, entro 2 anni dall’entrata in vigore della legge, con Decreto del Presidente della Regione, sulla base di conformi e motivate deliberazioni dei singoli Consigli comunali, è possibile operare la modifica). Sempre l’art. 3 prevede iniziative per la conoscenza della lingua nel resto della regione nonché interventi per i friulani emigrati e, attraverso convenzioni, per i friulanofoni della Regione Veneto.

L’articolo 4 contempla la possibilità di collaborare con le istituzioni delle diverse comunità di lingua ladina del Veneto, del Trentino-Alto Adige/Südtirol e del Cantone dei Grigioni, nonché tra le minoranze linguistiche interne (slovena, friulana e germanofona). L’articolo 5 conferma la grafia ufficiale della lingua friulana (art. 13 L.R. 15/96),

prevedendo che possa essere modificata con Decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'ARLeF e d'intesa con le Università di Udine e Trieste. Gli atti e documenti in lingua friulana della Regione, degli enti locali e loro enti strumentali e concessionari di pubblici servizi sono redatti nella grafia ufficiale.

Gli usi pubblici e la toponomastica

Il Capo II (articoli 6 - 11) riguarda gli usi pubblici della lingua friulana.

L'articolo 6 disciplina gli usi pubblici della lingua friulana sistematizzando quanto già previsto dalla legge 482/99 e dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale ed estendendone la tutela.

Le norme si applicano a tutti gli Enti locali, agli uffici ed enti dell'Amministrazione regionale, nonché ai concessionari di servizi pubblici operanti nei comuni delimitati. La portata della norma è stata ridotta, però, dall'ultimo comma (introdotto all'ultimo momento in Aula per garantire la tenuta della maggioranza) secondo cui "gli enti interessati provvedono all'applicazione progressiva delle disposizioni secondo i progetti obiettivo annuali, nell'ambito dei piani di politica linguistica".

L'articolo 7 prevede che la conoscenza della lingua friulana sia attestata da una "certificazione linguistica". Tale azione si rende necessaria sia al fine di stabilire una modalità unica e in linea con le direttive europee per valutare la conoscenza del friulano, sia per permettere l'applicazione di alcune norme già in vigore. L'articolo 8 prescrive che gli atti comunicati alla generalità dei cittadini, nonché altre informazioni di carattere generale (come la comunicazione istituzionale e la pubblicità) siano redatti anche in lingua friulana. Anche qui però è stata prevista un'applicazione progressiva, come per l'art. 6.

L'articolo 9, riprendendo quanto già previsto dall'art. 7 della legge 482/1999, ribadisce il diritto di usare la lingua friulana nei Consigli comunali e negli altri organi collegiali dei Comuni che rientrano nella delimitazione territoriale, demandando all'autonomia dei singoli enti la disciplina delle modalità per garantire un'adeguata traduzione in italiano a coloro che non comprendono la lingua friulana. L'articolo 10 introduce, limitatamente al territorio delimitato, l'uso visivo della lingua friulana, accanto a quella italiana, nella cartellonistica stradale e, in genere, in ogni altra indicazione esposta al pubblico (sempre con l'incognita della "applicazione progressiva").

Il Capo si chiude con una norma specifica (articolo 11) dedicata alla toponomastica in lingua friulana. Per garantire omogeneità nell'utilizzo di toponimi – e ciò soprattutto nella cartellonistica stradale, molto diffusa su larga parte del territorio – la loro denominazione ufficiale in lingua friulana è demandata all'ARLeF, d'intesa con i Comuni interessati. In ogni caso, sulla base di quanto previsto dal D. Lgs. 267/2000, gli enti locali possono stabilire di rendere ufficiale l'uso dei toponimi bilingui.

Il sistema di insegnamento e l'elenco dei docenti con competenze riconosciute per l'insegnamento della lingua friulana

Il Capo III (articoli 12 - 18) definisce gli interventi nel settore dell'istruzione. L'articolo 12 inserisce l'apprendimento e l'insegnamento della lingua friulana all'interno di un processo educativo plurilingue nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole primarie e secondarie di I grado situate nei Comuni delimitati. La norma prevedeva anche, in fase di preiscrizione, il "dissenso informato" dei genitori, secondo cui "fatta salva l'autonomia

degli istituti scolastici”, i genitori, previa adeguata informazione e richiesta scritta della scuola, comunicano alla stessa la propria volontà di non avvalersi dell'insegnamento della lingua friulana. In tal modo era stato introdotto un favor – sebbene di lieve entità – rispetto al sistema dell'opzione linguistica applicato sinora, per il quale doveva essere il genitore ad attivarsi per chiedere l'insegnamento del friulano; favor, come si vedrà, vanificato dalla pronuncia della Consulta.

L'articolo 13 definisce il quadro dei rapporti di collaborazione fra Regione, Ufficio scolastico regionale, autorità scolastiche in genere ai fini dell'attuazione delle disposizioni contenute nella legge, mentre i successivi articoli 14 e 15 delineano l'alveo applicativo e finanziario entro il quale la Regione dovrà costruire (con apposito regolamento) il sistema di insegnamento regionale della lingua friulana.

In sintesi, la Regione, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, è chiamata a definire un sistema strutturale di attuazione della legge, superando la logica frammentaria dell'assegnazione dei fondi a progetto e adottando un “Piano applicativo di sistema” che progressivamente implementi la presenza del friulano nelle scuole. La legge prevede, altresì, il sostegno della Regione alla produzione di materiale didattico (art. 16). In tale processo riveste un ruolo fondamentale la “Commissione permanente per l'insegnamento della lingua friulana”, organismo tecnico-scientifico che ha il compito di supportare la competente Direzione regionale nelle attività di sostegno alle istituzioni scolastiche e di definizione di un quadro di criteri relativi all'accertamento delle competenze dei docenti.

L'articolo 17 affronta il problema di come assicurare il fabbisogno di personale docente con competenze nella lingua friulana; a tale scopo, oltre a prevedere percorsi formativi adeguati, viene prevista l'istituzione di un “Elenco degli insegnanti con competenze riconosciute per l'insegnamento della lingua friulana”. Con l'articolo 18 la Regione si impegna ad attivare iniziative di formazione ed informazione rivolte alle famiglie per far conoscere il piano di introduzione della lingua friulana nel sistema scolastico; la Regione inoltre sostiene e promuove iniziative di insegnamento della lingua friulana rivolte agli adulti, agli immigrati ed alle istituzioni scolastiche presenti nei territori non delimitati. Il Capo si chiude (articolo 19) con l'attività di “volontariato per la lingua”, sulla falsariga del programma promosso dalla Generalitat de Catalunya “Voluntaris per la llengua”.

Con D.P.Reg. 23 agosto 2011, n. 0204/Pres. la Regione ha adottato il regolamento previsto dagli articoli 14, comma 2, 17, comma 5 e 18 comma 6, della legge. Esso reca le disposizioni per l'attuazione di quanto previsto dal Capo III della legge, e in particolare dagli articoli 12, 14, commi 1 e 4, 15, 17, commi da 1 a 4 e 18, commi da 1 a 4 in materia di Piano applicativo di sistema per l'insegnamento della lingua friulana, in materia di accesso all'Elenco regionale degli insegnanti ed utilizzo degli stessi per l'insegnamento della lingua friulana e in materia di interventi di promozione dell'utilizzo della lingua friulana nel territorio regionale.

Media, associazionismo e pianificazione linguistica

Il Capo IV (articoli 20 - 23) si occupa degli interventi nel settore dei mezzi di comunicazione, senza introdurre novità sostanziali, salvo la previsione di uno specifico regolamento per la disciplina delle attività contributive. Lo stesso dicasi per il Capo V (articolo 24) sulle attività delle associazioni culturali.

Molto importante ed innovativo, invece, è il Capo VI (articoli 25 - 27) che si occupa di programmazione. L'articolo 25 prevede che l'ARLeF, ogni cinque anni, proponga un Piano generale di politica linguistica (PGPL) approvato con Decreto del Presidente della Regione, sentita la competente Commissione consiliare. Sulla base del PGPL e tenendo conto delle disponibilità di bilancio, la Giunta regionale, su proposta dell'ARLeF, adotta annualmente il Piano delle priorità di intervento (articolo 26), in cui vengono fissati gli obiettivi da raggiungere nell'anno. L'articolo 27 prevede che ogni cinque anni gli Enti locali ed i concessionari di pubblici servizi approvino un Piano speciale di politica linguistica (PSPL) al fine di stabilire i progetti obiettivo da raggiungere annualmente nell'ambito di ogni area di intervento. L'approvazione e la conforme applicazione dei Piani speciali di politica linguistica costituiscono per gli enti locali e per i concessionari di pubblici servizi condizioni per l'ottenimento dei finanziamenti previsti dalla legge.

Il Capo VII (articoli 28 - 30) riguarda l'attuazione e la verifica. L'articolo 28 definisce il ruolo dell'ARLeF (organismo competente per la definizione degli indirizzi di politica linguistica per il friulano) e ne fissa i compiti. L'articolo 29 introduce la clausola valutativa, assegnando alla Giunta regionale l'onere di presentare annualmente al Consiglio una relazione sullo stato di attuazione della legge. Inoltre ogni cinque anni, prima della presentazione del PGPL per il quinquennio successivo, la Giunta dovrà presentare al Consiglio un rapporto sui risultati ottenuti in termini di ampliamento dell'uso della lingua friulana. L'articolo 30 assegna al Presidente del Consiglio regionale il compito di convocare, una volta ogni cinque anni, una Conferenza di verifica e proposta per esaminare lo stato di attuazione della legge. La legge si chiude con il Capo VIII dedicato alle norme transitorie e finali.