

Jean-Luc Egger

**Recensione di: Bernhard Ehrenzeller (Hrsg.),
Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht,
Band IX, Bildungs-, Kultur- und
Sprachenrecht.**

Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel 2018, XIV + 827 S.

Catégories d'articles: Comptes-rendus

Proposition de citation: Jean-Luc Egger, Recensione di: Bernhard Ehrenzeller (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IX, Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht., in : LeGes 30 (2018) 2

[Rz 1] La collana di analisi e approfondimento di vari settori del diritto amministrativo federale si è arricchita quest'anno di un nuovo volume di taglio decisamente umanistico. Umanistico già per la fattura: nella temperie attuale non è usuale accogliere volumi di dottrina confezionati con una tale cura editoriale, dalla quale traspare l'idea del libro non solo come strumento di sapere ad alta risoluzione ma anche come oggetto dotato di una sua dignità e che va eseguito con precisa diligenza, una concezione che ricorda appunto quella che del libro potevano avere umanisti come Erasmo. Ma umanistico, poi e soprattutto, perché vi sono trattati sotto il profilo del diritto federale materie come lo spazio formativo svizzero, il diritto della formazione professionale, il diritto delle scuole universitarie, con un capitolo a sé stante sui Politecnici federali, la promozione da parte della Confederazione della ricerca e dell'innovazione, la normativa sulla cultura e il diritto svizzero delle lingue. Sono tutti ambiti per i quali mancava sino ad oggi una trattazione scientifica organica e complessiva come quella proposta con la presente silloge che, come rileva il curatore, colma dunque una lacuna significativa. Per ognuno di questi ambiti viene proposto, da parte di specialisti affermati nei rispettivi campi, un cenno sull'evoluzione normativa recente e un quadro completo della situazione attuale sia quanto all'assetto normativo sia in merito alle problematiche di maggior rilievo. Da notare il cospicuo apparato di riferimenti bibliografici e di materiali figurante all'inizio di ogni capitolo e il capillare *index rerum* a fine volume. Trattandosi di settori in cui la competenza della Confederazione non è indiscussa, perché per lungo tempo tacita (come quella in materia culturale) o perché di originaria spettanza dei Cantoni (come quella relativa alla formazione) o, ancora, parallela o sussidiaria, il volume consente anche di fare il punto sul significato della struttura federalistica svizzera e sulla sua incidenza reale sull'operato statale in questi importanti settori. È ad esempio interessante constatare che per lo sviluppo del plurilinguismo svizzero le autonomie garantite dall'assetto federalistico sono sì fonte di diversità e ricchezza, ma esplicano effetti perversi sulla reale promozione di una Svizzera veramente plurilingue frammentando – se non annullando – gli sforzi di coordinamento e paralizzando la messa a regime di una politica linguistica svizzera coerente e lungimirante a livello nazionale (681).

[Rz 2] In queste righe riferiamo principalmente sul capitolo dedicato al diritto delle lingue (645–809, a cura dei costituzionalisti MARCO BORGHI e ADRIANO PREVITALI), non certo per demerito degli altri capitoli, bensì per ovvie ragioni di affinità tematica con gli ambiti di pertinenza della presente testata, ma anche perché la disciplina delle lingue – e le lingue stesse – innerva praticamente tutte le altre tematiche del volume, trovandosi la lingua al centro dello stesso diritto e della legalità tout court.

[Rz 3] Il capitolo è strutturato in modo esemplare: inizia con la definizione del suo oggetto, appunto il diritto delle lingue – ma si potrebbe parlare anche di «diritti linguistici», visto che oltre a questioni di titolarità, la nozione include anche obblighi –, approfondisce l'importanza della libertà di lingua per l'esistenza stessa dello Stato e, sullo sfondo di queste premesse, affronta il delicato scoglio della loro traduzione effettiva, ossia la concretizzazione di tali elementi dottrinali nei vari ambiti dell'operato e dell'organizzazione delle autorità federali, la promozione del plurilinguismo, il sostegno ai Cantoni plurilingue e le misure a salvaguardia e promozione delle lingue e culture romancia e italiana. L'analisi (o meglio, il trattato, considerata la profondità e il rigore dell'indagine) si conclude passando in rassegna gli organi previsti dal legislatore per attuare gli intenti della politica linguistica federale e per valutare i provvedimenti adottati, conformemente all'articolo 170 Cost., e con un bilancio finale aperto al futuro.

[Rz 4] Questa struttura raffigura emblematicamente la sostanza del testo, ossia la commisurazione della prassi con le nozioni basilari del diritto delle lingue elvetico che sono la libertà di

lingua, il plurilinguismo, le lingue ufficiali e la salvaguardia delle lingue minoritarie, senza tralasciare alcune importanti puntualizzazioni terminologiche, ad esempio in merito alle nozioni di *plurilinguismo*, *Cantoni plurilingui*, il verbo *promuovere*, *lingua ufficiale*, *comunità linguistica* e via dicendo. Ne risulta un compendio quasi visivo del messaggio principale che i due autori intendono trasmettere, un messaggio di fondamentale disillusione e rammarico venati, qua e là, da un cauto ottimismo per il futuro (così, quanto al rispetto dei diritti linguistici nelle procedure penali, dopo aver riferito di un caso di discriminazione della lingua italiana in un procedimento, si nota che «une évolution positive semble toutefois se dessiner» [735], oppure nell'adempimento tuttora carente degli obblighi internazionali relativi alla promozione delle lingue minoritarie su tutto il territorio svizzero, si concede che la Confederazione ha fatto «un premier pas, bien que modeste, allant dans la bonne direction» [752]). Il rammarico è dovuto essenzialmente alla constatazione dell'incapacità del diritto ad assumere un ruolo propulsivo in questo ambito centrale della vita confederale, e dicendo diritto intendiamo sia quello costituzionale, sia la legislazione e i relativi disposti ordinativi, ma anche il giudicante, e questo a tutti i livelli istituzionali. Alcuni esempi.

[Rz 5] Nonostante la centralità del diritto delle lingue per l'impianto statale svizzero, quello linguistico è un ambito giuridico rimasto per lungo tempo trascurato dal legislatore federale (682), uno scarso interesse culminato nel 2004 nel rifiuto da parte del Governo di trasmettere al Parlamento il disegno di legge sulle lingue (LLing) che avrebbe potuto conferire un minimo di organicità e coerenza a una politica linguistica essenzialmente reattiva, frammentata quando non delegata ai Cantoni. È vero, nel frattempo (grazie a un'iniziativa parlamentare) la legge è stata adottata, è entrata in vigore e ha pure permesso di compiere significativi passi in avanti, segnatamente in seno all'Amministrazione federale, ma se si pensa all'importanza che le lingue assumono per l'identità nazionale, al carattere irrinunciabile della lingua per il diritto e per il principio di legalità o, ancora, al ruolo essenziale del linguaggio per la strutturazione del pensiero, tale incidente di percorso la dice lunga sulla reale considerazione delle lingue a livello politico (696). Tale ritengo fa sì che anche dopo l'adozione della LLing la situazione resti insoddisfacente: in un Paese che presenta il plurilinguismo come elemento essenziale della propria identità (art. 2 LLing), la realtà è più quella di un plurilinguismo sociale piuttosto che individuale, ossia una coesistenza passiva di comunità linguistiche monolingui o tendenti, semmai, a un bilinguismo basato sulla polarità locale-globale, ossia volto a dare spazio prioritariamente alla lingua materna e all'inglese (807). Anche la libertà di lingua, un diritto capitale per lo sviluppo della personalità e per l'esercizio stesso di altri diritti fondamentali, è stata riconosciuta come diritto costituzionale non scritto soltanto nel 1965 dal Tribunale federale. È la prova di come in questo ambito ci si muova lentamente e con passi molto cauti per l'effetto di numerosi «blocages institutionnels» (682), ma anche, stante l'atrofia di un quadro normativo globale e coerente, del ruolo predominante assunto da prassi amministrative puntuali e dalla giurisprudenza nel foggare la politica linguistica federale, ad esempio per quanto concerne il rapporto complesso tra la libertà di lingua e il principio di territorialità (715). Un altro esempio significativo è costituito dall'insegnamento; il mezzo più importante per favorire il plurilinguismo individuale in ossequio al mandato di cui all'articolo 15 capoverso 2 LLing è di offrire un insegnamento delle lingue nazionali su tutto il territorio svizzero. Tale intento è tuttavia ostacolato dal principio di territorialità (interpretato, per giunta, in modo eccessivamente passivo e protezionistico dal giudicante) e dalla diffusione – per ragioni mercantilistiche – dell'insegnamento dell'inglese (755) a scapito delle lingue minoritarie. Anche l'obbligo di offrire a tutti i liceali la possibilità di imparare le tre lingue nazionali principali non è adeguatamente adempiuto in tutti i Cantoni.

[Rz 6] Per ciò che riguarda le tematiche più vicine agli ambiti di LeGes, è interessante notare alcuni rilievi in merito alla legislazione federale. Questa è trilingue, e nessuno potrebbe contestarlo; gli autori si chiedono tuttavia se nel processo legislativo ogni lingua ha la medesima autorità, e segnatamente se ogni lingua contribuisce ad arricchire il dettato della legge attraverso un vero processo dialogico tra pari («par une effective interaction des corédacteurs appartenant à toutes les communautés linguistiques nationales», 723), o se invece vige una sorta di tacita gerarchia (del tutto incostituzionale) secondo la quale una lingua sarebbe più «originale» delle altre sicché i suoi moduli e modelli frastici più che interpretati dovrebbero essere riprodotti pedissequamente nelle altre lingue ufficiali. È una questione delicata, su cui peraltro chi scrive ha riferito in un recente convegno, ed è utile che se ne faccia menzione anche in ambito dottrinale, se non altro per dare una definizione corretta del trilinguismo legislativo a livello federale, ma anche per fornire gli elementi che consentano di sfruttare al meglio tutto il potenziale insito nel multilinguismo istituzionale. Né sfugge ai due costituzionalisti tutta la complessità di altri nodi della scrittura legislativa, come i rischi connessi con il dilagare di anglicismi, la comprensibilità (presunta) dei testi normativi, i vincoli del pari trattamento linguistico e la necessità dell'adozione di misure per promuovere la qualità dei testi ufficiali (725).

[Rz 7] Come avevamo rilevato, l'analisi si chiude su una disamina degli organi previsti per l'attuazione della politica linguistica federale e per la valutazione. Considerato il bilancio fondamentalmente disilluso stilato sinora, gli autori ripongono grandi attese nelle potenzialità nel Centro scientifico nazionale di competenza per il plurilinguismo, sulla figura del Delegato federale al plurilinguismo, ma anche sulle misure di valutazione previste dall'art. 25 cpv. 2 LLing come pure sui criteri di valutazione elaborati contestualmente al messaggio sul promovimento della cultura per gli anni 2016–2020 (FF 2015 447) e constatano anzi che le misure previste dalla LLing e dall'OLing consentono una maggiore effettività del rispetto della libertà di lingua e delle comunità linguistiche minoritarie (806). Ammettono tuttavia che un effettivo slancio in questo ambito – che resta tra quelli più penalizzati dalla mancanza di un'efficacia verso terzi (*Drittwirkung*) dei diritti sanciti dalla Costituzione (684) – potrà provenire soltanto da un radicamento del plurilinguismo nella cultura e nella prassi di tutte le istituzioni del Paese, un processo profondo che il presente volume contribuirà sicuramente a favorire.

JEAN-LUC EGGER, Cancelleria federale, Servizi linguistici centrali, Divisione italiana, Berna, e-mail: jean-luc.egger@bk.admin.ch.