
PROJEKT LEX: ANALIZA, IZVAJANJE IN RAZVOJ ZAŠČITE NARODNIH SKUPNOSTI V ITALIJI IN SLOVENIJI

Bojan Brezigar

1. UVOD

Standardni projekt LEX, sofinanciran s sredstvi Programa čezmejnega sodelovanja Slovenija – Italija 2007–2013, je nastal z namenom, da razišče vpliv zgodovinskih dogodkov iz minulih desetletij na pravno in dejansko stanje slovenske narodne skupnosti v Italiji ter italijanske narodne skupnosti v Sloveniji. Pravne in družbeno-ekonomske razmere so v zadnjih petindvajsetih letih doživele korenite spremembe. Spodbudili so jih znani zgodovinski dogodki od padca berlinskega zidu in posledičnega zloma komunizma, do ekonomske in politične vključitve Republike Slovenije v Evropsko Unijo. Vplivi naštetih dogodkov so se v evropskem merilu odražali tudi v politiki do jezikovnih manjšin. Takšne vplive je bilo mogoče zaznati tudi v odnosu do dveh narodnih skupnosti, ki sta predmet te raziskave, čeprav v obliki različnih ukrepov in z različno dinamiko. Vplivi so bili zaznani tudi na lokalni ravni, v družbenem kontekstu in načinu obravnavanja narodnih skupnosti, ki so bile vse do leta 1990 deležne nekakšnega nezaupanja, danes pa veljajo za sestavni del družbene in celo kulturne sfere čezmejnega območja.

Zadani cilj projekta je analizirati takšne spremembe in preveriti njihov dejanski vpliv na dve obravnavani narodni skupnosti kot tudi na večinsko prebivalstvo in ponuditi političnim ter družbeno-ekonomskim nosilcem odločanja koristno orodje za njihovo delo v prihodnje.

Na tem mestu na kratko povzemamo opravljeno delo, pri čemer se bomo osredotočili izključno na raziskovalno delo, opravljeno na temo te publikacije, izpustili pa bomo ostale dejavnosti, ki so se izvajale znotraj projekta, kot na primer okrogle mize in predavanja v izobraževalnih ustanovah.

Raziskava zakonodaje in njenega dejanskega vpliva na narodne skupnosti je bila opravljena celovito in kompleksno.

Prvi del raziskave se je nanašal izključno na pravno področje. V prvi vrsti na mednarodno, pretežno evropsko pravno področje, vendar ne izključno na to področje. Na globalni ravni ni na voljo veliko tovrstnih dokumentov, zato lahko govorimo o skorajšnji odsotnosti zavezujočih dokumentov za države, v katerih so prisotne manjšine. Drugače je na evropski ravni, kjer so bili v obravnavanem obdobju sprejeti določeni dokumenti, tudi zavezujoča. Kljub vsemu pa vidimo, da njeno izvajanje ni vedno skladno s prevzetimi zavezami. Začetek analize sega daleč v preteklostj, v obdobje vestfalskega sporazuma, ki z nastankom koncepta ene države – enega naroda povzroči tudi nastanek manjšin.

Sledil je del, osredotočen na italijansko zakonodajo, ki se je pričel z analizo italijanske ustave. Ta v 6. členu izrecno predvideva zaščito jezikovnih manjšin (te so bile deležne

obširnih razprav pravnikov in politikov), medtem ko se je pred tem albertinski statut omejil zgolj na določitev enakopravnosti prebivalcev kraljevine in se ni dotaknil manjšin. Zatem je sledil pregled različnih primerov, od vprašanja Južne Tirolske do zakona št. 482 z dne 15. decembra 1999, ki predstavlja pravni okvir za zgodovinske jezikovne manjšine.

Zelo podrobno je bil obravnavan del, vezan na slovensko narodno skupnost v Italiji, kjer je bil poseben poudarek namenjen vsebini zakona št. 38 z dne 23. februarja 2001. Gre za zakon, ki je bil težko pričakovan vse od povojnega obdobja, a sprejet šele pred kratkim. Zakon omenja mednarodne vidike, vezane na Londonski memorandum, kasnejše Osimske sporazume, in podrobno obravnava deželno zakonodajo. Gre za zelo kompleksno sosledje pravnih določil, ki se v začetku navezujejo na državo in dokončno obravnavajo najmanjšo izmed občin, ki ima v svojem statutu opredeljeno zaščito manjšin. Poseben poudarek je zatem namenjen šolstvu, temelju vsake narodne skupnosti. Sledi tudi soočenje mnenj o stališčih Sveta Evrope glede izvajanja Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin in dejansko zaščito slovenske narodne skupnosti.

V povezavi z zaščito italijanske manjšine v Sloveniji je bilo z raziskavo ugotovljeno, da se število pripadnikov italijanske skupnosti v treh obalnih občinah, t. j. v Kopru, Izoli in Piranu, neprestano zmanjšuje. Tudi v primeru Slovenije so bili sprva osvetljeni nekateri mednarodni vidiki, zatem pa se je raziskava osredotočila na vprašanje državne zakonodaje, podprte z ustavo in podkrepjene s številnimi področnimi zakoni, ter dokončno osvetlila statute posameznih občin. Poudarjena je bila pravica do zastopanosti v državnem zboru in mestnih svetih ter potrjena uradna raba jezika manjšine na območjih njene zgodovinske prisotnosti. Tudi v primeru Slovenije so bile posebej upošteevane ugotovitve Sveta Evrope, še zlasti v povezavi z zaskrbljujočim upadom števila govorcev.

Drugi del raziskave se je nanašal na dejanski vpliv, ki ga ima zakonodaja za obravnavano populacijo in na zaznavanje ukrepov tako s strani predstavnikov narodne skupnosti kot širšega prebivalstva.

Ugotovitve na področju uporabe in funkcije jezika manjšine terjajo obsežno teoretično uvodno razlago, tudi v povezavi s tveganji asimilacije in analizo modelov, najprimernejših za raziskavo. Odločitev za uporabo delno strukturiranega intervjuja omogoča prepoznavanje številnih problemov, ki obsegajo tako jezikovne težave dvojezične družine, do objektivnih težav pripadnikov manjšin pri razumevanju posebno zahtevnih besedil, na primer obrazcev za napoved dohodnine. Prav tako še niso zbledeli spomini na čase, ko ni bilo lahko govoriti slovensko na javnem kraju. Izpostavljena je bila tudi razlika med življenjem na vasi in v mestu.

V primeru deležnikov obeh manjšin je bilo zaznati različno dojetje. Slednje je bilo izmerjeno z metodo delfi, t. j. z raziskavo mnenja skupine na podlagi mnenj njenih pripadnikov. Če so delno strukturirani intervjuji razkrili težave posameznikov, je takšna metoda razkrila težave institucij. Mestoma je prišlo do neverjetnega razhajanja mnenj, ki ga ne moremo definirati kot izraz nezadovoljstva, pač pa kot nekaj, kar izvira iz strahu pred prihodnostjo. Sluti se, da se pripadniki manjšine bojijo poslabšanja razmer in zato ne posegajo po presežnikih, ko opisujejo svoje občutke o odnosu oblasti do manjšin.

Z zelo optimističnimi rezultati je postregla raziskava na terenu, opravljena med

prebivalci 32 italijanskih občin, v katerih je prisotna slovenska narodna skupnost. Ob uvodni ugotovitvi, da številni niso nasprotovali sodelovanju v telefonskem intervjuju, lahko sklepamo, da slovenska manjšina in slovenski jezik ne veljata kot tujek znotraj skupnosti. Prisotnost slovenskega jezika na javnem mestu prav tako ne predstavlja več motečega elementa, kvečjemu nasprotno: gre za pozitiven odnos do načela, da bi večinsko prebivalstvo moralo vsaj razumeti jezik manjšine.

Vsi omenjeni vidiki bodo obravnavani v nadaljevanju, pri analizi posameznih področij raziskave. Na tem mestu je smiselno zaključiti, da je projekt LEX ponudil narodni skupnosti uporabne elemente za prihodnje načrtovanje, kot tudi za oblikovanje njenega odnosa do oblasti in soočanja z večinskim prebivalstvom.

2. SKLEPNE UGOTOVITVE

Glede na obravnavano vsebino so sklepne ugotovitve razdeljene v šest skupin in temeljijo na izsledkih dela, ki so ga opravili raziskovalci. Ker gre za povzetke, navedbe iz tega besedila niso nujno dobesedno zajete v dokumentih posameznih raziskav. Namen je bil izpostaviti glavne točke, ki izhajajo iz primerjave rezultatov pravne raziskave in treh raziskav na terenu, opravljene z različnimi metodami in pristopi.

2.1 Slovenska narodna skupnost v Italiji

2.1.1 Zakonska ureditev

Za oceno zakonske ureditve je smiselno izhajati iz Fishmanovega modela, kot je tudi izpostavljeno v poročilu Beccallijeve. Slovensko narodno skupnost bi lahko umestili na 2. stopnjo, ki predvideva uporabo jezika manjšine tudi na področju državnih storitev nižje stopnje in ob storitvah javnega komuniciranja. Tudi v zasebnem sektorju se lahko uporablja jezik manjšine, nadzor nad storitvami za manjšine pa se izvaja na osrednjem državnem nivoju. Takšna stopnja predpostavlja, da »glede na možnosti odločanja, ki so zaupane narodnim skupnostim na področju šolstva, ekonomije in politike, moč manjšinskega jezika lahko pri pripadnikih okrepi občutek pripadnosti narodni skupnosti«. Še vedno nismo prispeli do 1. stopnje, ki predvideva ozemeljsko dvojezičnost, vendar zakonska ureditev slovenske narodne skupnosti zanesljivo izpolnjuje določila, ki veljajo za 2. stopnjo. Ločimo med splošno državno zakonodajo (ustava in zakon št. 482/99) in področno zakonodajo (zakon št. 38/2001), deželno zakonodajo s širokim naborom odlokov o izvajanju ter statuti pokrajin in občin. Ne nazadnje so tu še splošni mednarodni predpisi o zaščiti narodnih manjšin (Okvirna konvencija Sveta Evrope) in podrobnejši sporazumi (Londonski memorandum, Osimski sporazumi). Kljub splošnemu soglašanjju, da bi se dalo zakonodajo izboljšati, se ne gre pritoževati nad pomanjkanjem zakonskih določb.

2.1.2 Izvajanje zakonodaje

Med opravljanjem raziskave o izvajanju zakonodaje je bilo ugotovljenih veliko pomanjkljivosti. V prvi vrsti pa si je potrebno zastaviti vprašanje: so pomanjkljivosti posledica pomanjkanja volje ali rezultat veliko prepočasnih birokratskih postopkov? Na nekaterih področjih, na primer na področju glasbenega izobraževanja in postopku povrnitve zgradb za izvajanje kulturnih in volilnih dejavnosti, so se tehnično-pravne težave poglobile zaradi pomanjkanja politične volje. Pri izvajanju večine predpisov pa lahko razloge iščemo v počasnih birokratskih postopkih in nekaterih objektivnih težavah. Če je bilo ob pričetku izvajanja zakonov mogoče zaznati pomanjkanje politične volje za postopanje v zastavljeni smeri, je z letom 2007 prišlo do preobrata. Zaznana je bila hitrejša opredelitev ozemlja, podvrženega zaščiti, in postopno uveljavljanje odlokov, ki jasno imenujejo ustanove, odgovorne za izvajanje t. i. vidne dvojezičnosti (dvojezične table, itd.). Poudariti je treba, da je v primeru odlokov določeno prilagoditveno obdobje petih let, ki še ni dopolnjeno. Vzpostavljena so bila jezikovna informativna okenca in raziskava, opravljena v okviru projekta SLORI v imenu Paritetnega institucionalnega odbora za slovensko manjšino, ki jo omenjamo tudi v projektu LEX, kaže relativno dobro splošno sliko. Med zakonskimi pomanjkljivostmi pa je potrebno izpostaviti odsotnost predpisov za sankcioniranje neizpolnjevanja zakonskih določb in predpisov (obstajajo le predpisi sankcioniranja v primerih netolerance in nasilja), prav tako ni predvidenega organa nadzora, saj takšna pristojnost ni bila podeljena Paritetnemu odboru. Ne nazadnje je potrebno še poudariti, da je Svetovalni odbor Sveta Evrope v svojem tretjem poročilu ocenil izvajanje Okvirne konvencije kot uspešno, z nekaj manjšimi pripombami.

2.1.3 Organiziranost narodne skupnosti

Postopek imenovanja najbolj reprezentativnih organizacij manjšine določa deželna zakonodaja in takšen postopek je bil že izpeljan. Enaka zakonodaja določa tudi seznam organizacij narodne skupnosti in s tem postavlja izčrpen okvir za njeno delovanje. Raziskave na terenu so pokazale, da pripadniki narodne skupnosti pripisujejo velik pomen povezovanju, obenem pa se zdi, da nimajo enakega mnenja glede reprezentativnih organizacij. Če je iz praktičnega vidika to razumljivo in utemeljeno z dejstvom, da se državljan istoveti s »svojo« lokalno organizacijo, v kateri udejanja svoje najrazličnejše interese (športna društva, kulturna društva, pevski zbor ali orkester, dramska skupina, taborniki itd.), pa takšen odnos po drugi strani udari ob visoko samozadostnost deležnikov, ki predstavljajo najbolj reprezentativne organizacije. Ob tem gre poudariti dve pomanjkljivosti s področja deželne zakonodaje: prva se nanaša na reprezentativnost, ki temelji na postopku imenovanja delegatov iz vrst narodne skupnosti, ki niso izvoljeni z volitvami. Druga pomanjkljivost pa se nanaša na popolno odsotnost odločanja pripadnikov narodne skupnosti, ki lahko zgolj izražajo svoja mnenja. To potrjujejo tudi različni pogledi deležnikov glede nekaterih ključnih točk. Naj na tem mestu povzamemo bistveni del povzetka iz poročila Inštituta Maritain: »*Ni skupne vizije glede učinkovitega*

ohranjanja zgodovinske in umetnostne dediščine manjšine ter glede izvajanja zaščitne zakonodaje; ni skupne vizije glede zagotavljanja dobrih odnosov med manjšino in matično državo. Gre za različne poglede na porabo sredstev javne radiotelevizije in zaščito zgodovinske in umetnostne dediščine manjšine. Imamo ločena mnenja o tem, do kolikšne mere je sprejemljiva integracija manjšine v zakonodajnih postopkih in celo o tem, do kolikšne stopnje je sprejemljiva integracija manjšine pri udejanjanju lastnih vrednot. Ne nazadnje imamo različna mnenja tudi glede problematičnosti, ko gre za aktivnosti nevladnih organizacij glede na družbeno kohezijo.»

2.1.4 Pripadnost skupini

V tej in naslednji točki se bomo navezali na definicijo Capotortija, ki meni, da sta »skupina« in »volja« temeljni značilnosti pri definiciji manjšine. Omenjeno temo je le delno obdelala Beccallijeva in dokazala obstoj močne pripadnosti skupini tudi v primeru, če skupina sama ni dobro identificirana. V splošnem gre za skupino z družbeno kohezijo na lokalni ravni, kjer je temeljna značilnost pripadnost manjšini, čeprav manjšina kot homogena skupina ni jasno opredeljena. Kot zelo izrazit se je izkazal zgodovinski spomin pri manj mladih intervjuvancih, ki se še vedno spominjajo boja za lastni jezik in identiteto v preteklosti, ko so se močno identificirali s skupino. Ponovno opazimo pomanjkljivost, na katero smo naleteli že zgoraj: če se želimo izraziti s preprostimi in tudi ostrimi besedami, lahko rečemo, da se identifikacija s »skupino« razblini, ko »skupina« ni homogena, ko ne zagotavlja jasnih sporočil in je ne vodi nekdo (ne nujno ena sama oseba), ki vsaj v glavnih točkah predstavlja stališča manjšine.

2.1.5 Volja do ohranitve identitete

V tej drugi točki pa Capotortijeva definicija ni dvoumna. Volja po ohranitvi jezika kot temeljnega elementa identitete obstaja in je široko razširjena. Razlog so tudi zgodovinski spomini s tega področja. Pripombe deležnikov nad težavnim dostopanjem do javnih storitev v maternem jeziku, kot enim ključnih problemov, se upošteva le postransko. Nekateri so tudi omenili, da se ob določenih problemih (konkretno je omenjen obrazec za napoved dohodnine) pripadnik manjšine znajde v težavah bodisi zaradi slabega poznavanja specifičnih izrazov bodisi pa se zaradi udobja odloči uporabljati italijanski jezik. Tam, kjer je prisotna želja, pa se prehod na slovenski jezik zdi povsem naraven. Na primer, če kupec v trgovini naključno ugotovi, da prodajalec govori slovensko, nadaljuje pogovor v svojem jeziku. Kljub vsemu obstaja bojazen, da bo raba slovenskega jezika v prihodnje omejena le na zasebno sfero, znotraj družine, kar še bolj velja za mesto kot podeželje. Izpostavljeni so tudi ostali vidiki, kot brezposelnost in migracija, vendar so na splošno vsi intervjuvani izrazili željo po ohranitvi identitete. Očitno gre za pomanjkanje primernejših orodij, o čemer bi morali razmišljati zlasti deležniki, a se zdi, da so se prepustili lastni pomembnosti in želijo ta problem prevaliti na druge. Morali bi predložiti in

izvesti vse potrebne spremembe, s čimer bi postali dejanske organizacije, ne le organizacije pravno-formalnega pomena.

2.1.6 Realna integracija ali asimilacija?

Tu gre za zelo zapleteno vprašanje, začetni odgovor pa nam ponudijo nekateri posamezniki, ki jih je intervjuvala Beccallijeva. Živo se spominjajo težav iz preteklosti: nočni obhodi staršev, da bi preprečili oskrunitve šol, diskriminacije na delovnem mestu, poniževanja pripadnikov manjšine in klofutanje otrok, ki so govorili slovensko. Vse naštetu je danes le zgodovinski spomin. Raziskava, opravljena v okviru projekta SLORI, ponuja presenetljive rezultate: velika večina intervjuvanih meni, da bi morali pripadnikom manjšine zagotavljati enake pravice do rabe lastnega jezika na javnih mestih in tudi, da bi celotno prebivalstvo ozemlja, na katerem je prisotna manjšina, moralo vsaj razumeti jezik manjšine. Velika odprtost je bila izražena glede dvojezičnih napisov in krajevnih tabel, izražena je bila tudi naklonjenost uvedbi slovenskega jezika v javnih šolah. Omeniti gre, da se v očeh deležnikov zdi jezikovna diskriminacija dokaj problematična za družbeno kohezijo na ozemlju prebivanja, manj problematična pa se zdi kulturna diskriminacija. Vendar o tej točki zgovorno pričajo dejstva: namestitev stotine dvojezičnih napisov v skladu z zakoni št. 482/1991 in št. 38/2001 ni povzročila reakcij, ki jih je le nekaj desetletij pred tem povzročila namestitev enega samega napisa. Vendar pa je potrebno omeniti, da odgovori, ki so jih intervjuvanci posredovali Beccallijevi, nakazujejo na zaskrbljujočo postopno asimilacijo, ki je posledica lenobe, udobja, slabega poznavanja slovenskega jezika in drugih dejavnikov, ki niso toliko vezani na voljo po asimilaciji, temveč so naravna posledica procesov integracije v korist jezika večine.

2.2 Italijanska narodna skupnost v Sloveniji

2.2.1 Zakonska ureditev

Glede na podobnost, je tudi v tem primeru smiselno začeti s Fishmanovim modelom. Vendar takoj naletimo na dilemo: če bi se ozirali izključno na obstoječo zakonsko ureditev, bi lahko rekli, da za italijansko narodno skupnost v Sloveniji velja 1. stopnja, razmere brezhibne dvojezičnosti. Zakon namreč določa rabo italijanskega jezika na vseh stopnjah javnega življenja in deloma tudi zasebnega, na primer na področju oglaševanja. V slovenskih šolah je italijanski jezik obvezni predmet (sočasno pa slovenski jezik obvezni predmet v šolah z italijanskim učnim jezikom). Zakon zagotavlja pravico javne rabe italijanskega jezika in visok odstotek večinskega prebivalstva razume italijanski jezik, vsaj na osnovni ravni. Za jezikovno pravico manjšine poleg državne zakonodaje jamčijo tudi upravne enote, vse javne ustanove in zavodi pa morajo pri signalizaciji, plakatih in javnih obvestilih uporabljati tudi italijanski jezik. Pravice so zajamčene tudi z mednarodnimi sporazumi, na primer Londonskim sporazumom, ki ga je ratificirala še skupščina SFR Jugoslavije in ga je Republika Slovenija ob razglasitvi samostojnosti tudi pravno nasledila.

2.2.2 Izvajanje zakonodaje

Opravljen raziskava je pokazala veliko bolj kompleksno sliko od te, ki jo izkazuje zakonska podlaga. Raziskava Inštituta Maritain razkriva slabo učinkovitost pri izvajanju zaščitnih zakonov, raziskava Beccallijeve pa kaže na netoleranco, nerazumevanje in nezanimanje, kar pripelje do zaključka, da je institucionalna dvojezičnost zgolj navidezna. Takšne ugotovitve so še dodatno potrdili udeleženci okroglih miz, ki so bile organizirane v okviru projekta LEX. Med slovenskimi politikimi in vrhom javne uprave je prisotno prepričanje, da je Slovenija s sprejetjem zakonodaje na državni in lokalni ravni izpolnila svojo obvezo do zaščite manjšine. Ob tem pa ne upošteva, da manjšina ni muzej, temveč živi del prebivalstva, ki terja neprestano pozornost, prilagajanje predpisov in njihovo izvajanje tako, da se izpolnijo dejanske potrebe prebivalstva. Če so na vprašanja Inštituta Maritain deležniki ocenili integracijo manjšine pri rabi maternega jezika v javni sferi kot »skoraj sprejemljivo« (pri čemer gre za različne stopnje zadovoljstva z rabo maternega jezika v odnosih med občanom-pripadnikom manjšine in slovensko javno upravo), raziskava Beccallijeve navaja primere netolerance v odnosu do pripadnikov manjšine, ko si ti prizadevajo uporabljati svoj jezik. Na okroglih mizah so bili tudi predstavljeni primeri ravnanja javnih ustanov, ko te pogosto izpustijo italijanski prevod besedil javnega pomena. Poudariti gre, da zakon ne predvideva nadzornega mehanizma pri izvajanju veljavne zakonodaje in za primere neizpolnjevanja zakonskih določil sankcije niso predvidene.

2.2.3 Organiziranost narodne skupnosti

Organiziranost italijanske narodne skupnosti v Sloveniji je zastavljena v skladu z najvišjimi demokratičnimi načeli. Skupnost je organizirana na dveh vzporednih ravneh. Prva je institucionalna, kjer pripadniki narodne skupnosti volijo v vsaki izmed treh občin lastno samoupravno skupnost, ki je tudi organ zastopanja na občinski ravni. Pripadniki italijanske narodne skupnosti volijo tudi predstavnike v občinski svet, in sicer po enega člana v posamezni občinski svet. Praviloma je tudi eden izmed občinskih podžupanov pripadnik italijanske narodne skupnosti. Prav tako pripadniki narodne skupnosti volijo Obalno samoupravno skupnost italijanske narodnosti, organ zastopanja na institucionalnem nivoju, ki je pristojen za celotno ozemlje, kjer je prisotna narodna skupnost. Narodni skupnosti je zajamčen tudi sedež v Državnem zboru Republike Slovenije. Predstavnika neposredno volijo pripadniki narodne skupnosti na splošnih volitvah, kjer so med kandidati izključno pripadniki italijanske narodne skupnosti. Omeniti gre tudi, da imajo volivci iz vrst manjšine pravico do dvojnega glasovanja, saj glasujejo tudi za državne politične stranke.

Na področju civilne družbe zastopa italijansko manjšino Italijanska unija, krovna organizacija Italijanov v Sloveniji in na Hrvaškem, ki jo demokratično volijo pripadniki italijanske narodne skupnosti. Unija je organizirana tako na občinskem nivoju, kjer razpolaga s svojimi organi, in krovno, od koder pokriva celotno ozemlje znotraj obeh držav, kjer živijo pripadniki italijanske narodne skupnosti. Italijanska unija ima svoje prostore

v vseh občinah in je reprezentativni organ Italijanov tako v Sloveniji kot na Hrvaškem. Kot takšno jo priznavata obe državi in obenem tudi Republika Italija.

Demokratsko organiziranost in podoben pogled na probleme narodne skupnosti in razmere na področju zaščitne zakonodaje in njenega izvajanja potrjuje tudi raziskava, ki jo je opravil Inštitut Maritain. Na 30 vprašanj, ki so bila zastavljena deležnikom, je bilo podobnih 28 odgovorov.

2.2.4 Pripadnost skupini

Iz raziskave Beccallijeve je razviden izrazit občutek pripadnosti skupini. Med mladimi je zaznana manjša neodločenost, sicer pa je istovetenje s skupino zelo močno. Poudariti je potrebno, da je zaradi demokratične organiziranosti italijanske narodne skupnosti ta skupina dobro definirana tako na institucionalni ravni kot na nivoju civilne družbe. Občutek pripadnosti se zdi nekoliko zabrisan med najmlajšimi, ki so bolj pod vplivom okolja, ki jih obdaja. Mestoma je občutek tudi sovražen, ko gre za priseljene osebe, ki ne izvirajo iz tega okolja, vendar tudi te ne zanikajo pripadnosti in se ne pritožujejo čez skupino, čeprav je ne postavljajo vedno na prvo mesto.

2.2.4 Volja do ohranitve identitete

Volja do ohranitve identitete je tudi v tem primeru veliko močneje izražena med starejšimi. Iz primerov, ki jih je obdelala Beccallijeva, razberemo voljo za ohranitev jezika in vztrajnost pri uporabi jezika tudi v primerih, ko sogovorec pokaže, da mu to ni po volji, čeprav pozna jezik. Manj izrazita je raba jezika med mladimi in prisotni so primeri, ko se italijanski jezik ne uporablja niti v šoli med telesno vzgojo. V odgovorih je zaznati občutek vdaje v usodo, da bo jezik v prihodnje vedno bolj omejen na šolo, družino in ustanove narodne skupnosti. V nekem smislu bo to jezik, ki se bo uporabljal znotraj »geta«: omejen bo zgolj na komuniciranje znotraj skupine in se ne bo uporabljal v odnosih z večinskim prebivalstvom, niti v odnosu do institucij. Gre za prikriti pesimizem, ki je nastal kot posledica neizpolnjevanja načela enakosti med jezikoma, kot to sicer določajo zakonodaja in predpisi lokalnih ustanov. Dejstvo, da pogosto »pozabimo« uporabljati italijanski jezik, pripelje do tega, da se jezik prelevi iz komunikacijskega orodja zgolj v kulturno orodje.

2.2.5 Realna integracija ali asimilacija

Vprašanje realne integracije ali asimilacije je kompleksno tudi v primeru italijanske narodne skupnosti v Sloveniji. Dvom se porodi ob analizi odgovorov deležnikov, ki izražajo visoko stopnjo zadovoljstva, ko gre za teoretične razmere, t. j. za razmere na področju zakonodaje, medtem ko so pri opisovanju dejanskih razmer odgovori veliko bolj kritični. Poudariti je treba, da se je proces realne integracije, kot ga predvideva zakonodaja,

zaustavil. Dvojezičnost ostaja vidna pri napisih in javni signalizaciji, še vedno je prisotno zastopanje narodne skupnosti v ustanovah in prav tako ostaja v veljavi poučevanje obeh jezikov v javnih šolah. Domneva, da na zaščitenem območju prihaja do procesov asimilacije, bi bila pretirana. Vsi opisani pojavi vodijo do zaključka, da se narodni skupnosti pomikata po vzporednih tirnicah, da ne moremo govoriti o bistvenih elementih realne integracije, vendar se obe srečata v družbenem življenju, kjer prevladuje jezik večinskega prebivalstva. To velja tudi za delovna mesta, kjer se manjšino sicer »podpira«, a le do te mere, da ne bi pretirano vztrajala pri uveljavljanju lastne identitete. Ne gre torej niti za integracijo niti za asimilacijo, čeprav glede na majhno število pripadnikov skupnosti, ki šteje manj kot 3.000 oseb, proces tihe asimilacije dejansko predstavlja resno nevarnost za njen razvoj in obstanek.

3. PRIMERJAVA OBEH NARODNIH SKUPNOSTI

Poleg izvedbe neprecenljivih raziskav in ostalih aktivnosti, je bil namen projekta LEX potegniti primerjavo med dvema narodnima skupnostma, ki se živita v dveh sosednjih državah. Po izvedeni raziskavi smo prišli do zaključka, da so bile zgodovinske, pravne in družbeno zgodovinske razmere kot tudi razlike v okolju in številu pripadnikov tako različne, da je primerjava izjemno težka, če že ne nemogoča. Vendarle pa analiza posameznih vidikov, ki so bili obdelani v okviru projekta, omogoča nekatere zaključke, ki osvetljujejo glavne razlike med dvema narodnima skupnostma.

Na podlagi metodologije, ki je bila uporabljena pri ločeni analizi razmer ter začenši od zakonske zaščite narodnih skupnosti, razlika nastopi že pri samem razvoju področne zakonodaje. Slovenska narodna skupnosti v Italiji je bila deležna prvega dejanskega priznanja šele leta 2001, s potrditvijo zakona 38. Italijanska narodna skupnost v Sloveniji pa je bila priznana že z ratifikacijo Londonskega memoranduma, ki ga je Jugoslavija izvajala na ozemlju prisotnosti italijanske narodne skupnosti. Pojasniti je potrebno, da je Italija le delno uveljavljala omenjeni memorandum na ozemlju prisotnosti slovenske narodne skupnosti, in sicer v Pokrajini Trst. Medtem ko so bile italijanski narodni skupnosti v Sloveniji (oziroma na ozemlju, ki je danes del Slovenije) priznane temeljne pravice, ki so se ohranile in še dodatno nadgradile po osamosvojitvi Slovenije, pa se je slovenska narodna skupnost politično angažirala in se tudi z javnimi protesti borila za priznanje svojega obstoja na celotnem ozemlju, kjer je prisotna. To je privedlo do množične mobilizacije in prizadevanj, ki so nepretrgano trajala skoraj pol stoletja. Znotraj italijanske narodne skupnosti v Sloveniji takšna prizadevanja niso bila potrebna, med časom komunističnega režima pa tudi niso bila mogoča.

Zakonodaja, ki se nanaša na narodni skupnosti, je danes primerljiva in dokaj podobna. Med razlikami, ki jih gre poudariti, je na eni strani obvezno poučevanje jezika manjšine in zajamčeni sedeži v posameznih svetih, v katere volijo svoje člane pripadniki italijanske narodne skupnosti v Sloveniji, na drugi strani pa gre za nekatere omembe glede zaščite ozemlja, na katerem živi slovenska narodna skupnost v Italiji. Razlika je nedvomno v dejstvu, da je zakonodaja, ki jo je sprejel italijanski parlament še sveža in v

postopku uveljavljanja, medtem ko se zdi, da se je italijanska narodna skupnost v Sloveniji vdala v delno zastarelo zakonodajo, ki v celoti ne ustreza aktualnim razmeram.

Prav takšna razlika se odraža tudi pri izvajanju zakonodaje. Medtem ko je izvajanje zakonodaje v primeru slovenske narodne skupnosti v Italiji postopno in dinamično dejanje, saj novih zakonskih določil ni mogoče uveljaviti v kratkem času, pa italijanska narodna skupnost v Sloveniji, kjer uveljavljanje zakonodaje traja več let ali desetletij, kaže na določeno utrujenost in v nekaterih primerih na neizpolnjevanje zakonodaje, kar ni vsakokrat zavestno dejanje, temveč posledica zaskrbljujočega vpada vztrajnosti. Če bi pozicijo posamezne narodne skupnosti grafično upodobili, bi bila krivulja slovenske narodne skupnosti v rahlem porastu, krivulja italijanske narodne skupnosti pa vodoravna, mestoma tudi v lahнем upadu. Tega ne gre nujno pripisovati pomanjkanju politične volje, temveč skupnim ekonomsko-socialnim razmeram in zakonodaji, ki se ne prilagaja trenutnim razmeram.

Ko gre za organiziranost obeh narodnih skupnosti opazimo, da italijanska narodna skupnost v Sloveniji uživa bistveno boljše pogoje: prek samoupravnih skupnosti je zastopana na institucionalnem nivoju, preko Italijanske unije pa je prisotna v civilni družbi. Na obeh stopnjah predstavnike volijo z demokratičnimi volitvami in so pri izvajanju funkcije deležni priznanja in podpore vseh pripadnikov narodne skupnosti. Slovenska narodna skupnost v Italiji pa ni organizirana na institucionalnem nivoju. Njeni pripadniki volijo različne stranke in ne imenujejo skupnih predstavnikov v okviru iste volilne kampanje. Organizaciji, ki naj bi zastopali slovensko narodno skupnost, sta pogosto v nasprotju in ne zastopata manjšine kot celote. Medtem ko italijanska narodna skupnost enotno predlaga svoje predstavnike, ki se za tem soočajo z osrednjo oblastjo, slovenska narodna skupnost nastopa razcepljeno. Predstavniki političnih strank in dveh organizacij običajno tudi niso glasniki enotnih sporočil, ko gre za soočanje s predstavniki osrednje oblasti.

Občutek pripadnosti skupini na ravni posamezne narodne skupnosti izkazuje dokaj podobne značilnosti. O pripadnosti ni bilo izraženega nobenega dvoma, razen s strani dela mlajše populacije, ki je izjavila, da ocenjuje takšno pripadnost kot dokaj omejevalno in ne v koraku s sodobnim časom. Vendar to v primeru obeh narodnih skupnosti predstavlja le postranski element. Poudariti je treba, da je opredelitev »skupine« jasna v primeru italijanske narodne skupnosti, medtem ko za slovensko narodno skupnost ne moremo reči, da je homogena. Razcepljena je v politične stranke in organizacije ter ne razpolaga z demokratičnim postopkom za imenovanje skupnega vodstva. To potrjujejo tudi razlike, zabeležene v odgovorih deležnikov: tisti iz vrst italijanske narodne skupnosti so podali enotne odgovore, tisti iz slovenske narodne skupnosti pa različne.

Več enotnosti je bilo zaznati v volji do ohranitve identitete. Raziskava je pokazala, da takšna volja obstaja in je jasno izražena v obeh narodnih skupnostih.

Za veliko bolj kompleksno vprašanje se je izkazalo zadnje, in sicer, ali sta narodni skupnosti na poti k procesu realne integracije ali asimilacije. Raziskava ni podala odgovora na to vprašanje. Tudi sicer je napovedovati prihodnost zelo težko. Dejstvo je, da je trenutno v teku tiha, neprisiljena asimilacija, ki nima opraviti z jasnimi prepovedmi ali omejitvami pravic. Delno je posledica inertnega prilagajanja obnašanju večine, tudi ko

gre za rabo jezika, v veliki meri pa je posledica kompleksnosti današnjega življenja. To je prepleteno z obrazci in paragrafi, ki so v dveh državah različno napisani in jih je včasih težko prevesti in razumeti v jeziku manjšine. Potrebno je zaključiti s trditvijo, da zakonodaja v obeh državah zagotavlja podlago, ki spodbuja k integraciji, obe narodni skupnosti pa izkazujeta stopnjo odzivnosti in volje, ki je potrebna za soočenje z vsakršnim poskusom asimilacije. Če po eni strani opazamo odsotnost elementov, ki bi omogočali napovedovanje rožnate prihodnosti, pa se po drugi strani ni bati uveljavljanja politike prisilne asimilacije ali podobnih pristopov. To vprašanje sicer ne zadeva izključno manjšin, temveč ima v globaliziranem svetu širše sporočilo: manjšine niso srečne oaze. Vendar pa v njihov prid govori žilavost, s katero so se skozi zgodovino borile za ohranitev lastne identitete. To je najbrž eden ključnih elementov, ki so ga osvetlile raziskave v okviru tega projekta.

PROGETTO LEX: ANALISI, APPLICAZIONE E SVILUPPO DELLA TUTELA DELLE MINORANZE IN ITALIA E SLOVENIA

Bojan Brezigar

1. PREMESSA

Il Progetto standard LEX, cofinanziato dal Programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia- Slovenia 2007-2013, nasce dall'esigenza di verificare l'impatto che gli eventi storici degli ultimi decenni hanno avuto sulla situazione di diritto e di fatto della minoranza linguistica slovena in Italia e della Comunità Nazionale Italiana in Slovenia. Negli ultimi venticinque anni il quadro giuridico e socio-economico ha subito profondi cambiamenti – un fatto, questo, dovuto soprattutto a eventi storici noti, dalla caduta del muro di Berlino e del comunismo fino all'integrazione economica e politica della Repubblica di Slovenia nell'Unione Europea. Le ripercussioni di tali eventi hanno investito, a livello europeo, le politiche adottate in relazione alle minoranze linguistiche, seppur in misura diversa e con dinamiche specifiche rispetto a ciascuna delle due minoranze oggetto della presente ricerca, mentre a livello locale hanno interessato il tessuto sociale e il modo di interpretare le minoranze stesse - fino al 1990 guardate con un certo sospetto, oggi ritenute parte integrante del tessuto sociale e addirittura culturale dell'area transfrontaliera.

L'intenzione alla base del progetto era di analizzare tali mutamenti e verificarne l'effettivo impatto sulle comunità interessate, comprese quelle di lingua maggioritaria, nonché di fornire ai decisori politici e socioeconomici uno strumento utile per il futuro.

È opportuno, a questo punto, operare una breve sintesi del lavoro svolto, limitandosi tuttavia al lavoro di ricerca inerente alla presente pubblicazione e tralasciando le altre attività che hanno avuto luogo nell'ambito del progetto, quali ad esempio le tavole rotonde e i seminari negli istituti scolastici.

La ricerca sulla legislazione e sul suo impatto reale sulle minoranze è stata affrontata in modo organico e complesso.

Una prima parte è stata dedicata esclusivamente alla materia giuridica. Si affronta dapprima il quadro internazionale, prevalentemente – ma non solo – europeo. Invero a livello mondiale non si riscontra una particolare abbondanza di documenti in materia, men che meno di documenti vincolanti per gli Stati aderenti, pressoché inesistenti. Diverso, invece, è il quadro europeo, dove nel periodo preso in considerazione sono stati adottati documenti anche vincolanti, la cui attuazione, tuttavia, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, spesso non risulta del tutto aderente agli impegni sottoscritti. L'analisi parte comunque da molto lontano, più precisamente dal Trattato di Westfalia, che introducendo il concetto di stato-nazione determina anche la nascita delle minoranze stesse.

Segue una parte relativa alla legislazione italiana, che si apre con un richiamo alla Costituzione Italiana e, nello specifico, all'Art. 6 della stessa, il quale prevede espressamente la tutela delle minoranze linguistiche - termine, quest'ultimo, ampiamente discusso da giuristi e politici - mentre il precedente Statuto Albertino si limitava a stabilire l'uguaglianza dei regnicoli senza peraltro menzionare le minoranze. Si passano poi in rassegna varie situazioni a partire dalla questione dell'Alto Adige, sino ad arrivare alla legge 15 dicembre 1999, n. 482, in materia di minoranze linguistiche storiche.

Molto dettagliata è la parte relativa alla minoranza slovena in Italia, incentrata sui contenuti della legge 23 febbraio 2001, n. 38 - legge attesa sin dal dopoguerra e in precedenza mai approvata. Non vengono tralasciati gli aspetti internazionali relativi al Memorandum di Londra e ai successivi Accordi di Osimo, e anche la legislazione regionale viene affrontata in dettaglio. Ne risulta una situazione molto complessa, con una catena giuridica che parte dallo Stato e arriva fino al più piccolo dei comuni il cui statuto prevede norme di tutela della minoranza. Particolare rilievo viene posto sul settore della scuola, fondamentale per ogni minoranza. Non manca poi un raffronto tra le posizioni espresse dal Consiglio d'Europa in merito all'attuazione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali e l'effettiva tutela di cui gode la minoranza slovena.

In relazione alla tutela della minoranza italiana in Slovenia la ricerca ha rilevato una costante diminuzione del numero di appartenenti alla comunità italiana nei tre comuni costieri di Capodistria, Isola e Pirano. Anche con riferimento alla realtà slovena vengono evidenziati alcuni aspetti di carattere internazionale prima di affrontare la questione dal punto di vista del diritto interno - il riferimento va a una garanzia costituzionale e a numerose leggi di settore - per poi proseguire prendendo in esame gli statuti comunali. Viene sottolineato il diritto di rappresentanza nell'Assemblea nazionale e nei Consigli comunali, e viene affermata altresì l'ufficialità della lingua di minoranza nei territori di insediamento. Anche per quanto concerne la Slovenia si pone un accento particolare sulle osservazioni del Consiglio d'Europa, prima fra tutte la preoccupazione espressa in merito alla riduzione del numero di parlanti.

La seconda parte è invece incentrata sull'impatto che la legislazione ha, di fatto, sulla popolazione interessata e sulla percezione dei provvedimenti da parte degli esponenti delle minoranze e, più in generale, della popolazione.

Le osservazioni effettuate sul campo in merito a uso e funzioni della lingua della minoranza necessitano di un'ampia introduzione teorica, comprensiva anche dei rischi di assimilazione, e di un'analisi dei modelli più adatti alla ricerca. La scelta dell'intervista semistrutturata quale approccio di elezione consente di rilevare numerosi problemi, che vanno dalle difficoltà linguistiche di una famiglia mistilingue agli oggettivi problemi di comprensione riscontrati dagli appartenenti alla minoranza in presenza di testi particolarmente complessi, quali ad esempio i moduli per la dichiarazione dei redditi - e non mancano certo i ricordi dei tempi in cui parlare sloveno in pubblico era tutt'altro che facile. Infine, si pone in evidenza una certa discrepanza tra la vita in paese e la vita in città.

Diversa è la percezione diffusa tra gli stakeholder delle due minoranze. La ricerca, in quest'ultimo caso, è stata effettuata con il metodo Delphi, investigando quindi l'opi-

nione di gruppo attraverso i pareri espressi dai rappresentanti dello stesso. Mentre le interviste semistrutturate evidenziano una serie di problemi che riguardano il singolo, in questo secondo caso vengono invece affrontati i problemi che interessano le istituzioni. Ne risulta una divergenza di opinioni, a volte sorprendente, che non è definibile come insoddisfazione, ma che è sicuramente derivante da una certa preoccupazione per il futuro, cui va ad aggiungersi il sentore che i rappresentanti della minoranza temano un peggioramento della situazione e che, pertanto, non usino superlativi per descrivere il proprio sentimento nei confronti dell'atteggiamento dimostrato dalle autorità.

Molto ottimistico è invece il risultato della rilevazione sul campo condotta tra i cittadini dei 32 comuni che ricadono nel territorio di insediamento della minoranza slovena in Italia. Premesso che molti non hanno inteso partecipare alle interviste telefoniche, si evince comunque che la minoranza slovena e la relativa lingua non vengono considerate elementi estranei alla comunità e che la presenza della lingua slovena nei luoghi pubblici non rappresenta più un elemento di disturbo - anzi, si riscontra un atteggiamento positivo nei confronti dell'idea che tutta la popolazione dovrebbe perlomeno capire la lingua della minoranza.

Tutti gli aspetti sopra menzionati saranno affrontati nel prosieguo, nell'ambito dell'analisi dei singoli settori di ricerca. Per il momento ci si limita quindi a concludere che il progetto LEX ha fornito elementi utili alla futura progettazione ad opera della minoranza, ai suoi rapporti con le autorità e a un confronto con la popolazione di maggioranza.

2. CONSIDERAZIONI DI SINTESI

Le considerazioni di sintesi, suddivise in 6 gruppi a seconda del contenuto, si basano sul lavoro svolto dai ricercatori. Trattandosi di sintesi, non necessariamente quanto qui esposto trova riscontro nei singoli documenti di ricerca: l'intenzione è stata dunque quella di individuare i punti salienti, così come risultano anche dall'analisi incrociata dei dati raccolti tramite le ricerche giuridiche e le tre ricerche sul campo, svolte seguendo metodi e approcci tra loro diversi.

2.1 Minoranza slovena in Italia

2.1.1 Situazione legislativa

Per procedere a una valutazione della situazione legislativa è opportuno prendere le mosse dal modello di Fishman, come evidenziato nella relazione di Beccalli. La minoranza slovena potrebbe essere inserita al Livello 2, che prevede l'estensione della lingua minoritaria anche ai servizi governativi di livello inferiore e ai servizi di comunicazione di massa. Anche il settore privato è libero di utilizzare la lingua della minoranza, per quanto sia il Governo centrale a mantenere il controllo dei servizi ad essa rivolti. Questo livello prevede che "secondo le opportunità decisionali date alle comunità di minoranza

in ambito educativo, economico e politico, la forza della lingua minoritaria potrà rafforzare il senso di appartenenza nei soggetti appartenenti alla comunità”. Non si è ancora giunti al Livello 1, che prevede il bilinguismo territoriale, ma la situazione legislativa della minoranza slovena è tale da soddisfare certamente le definizioni del Livello 2. Esiste una legislazione statale recante disposizioni generali (Cost. e L. 482/99) e specifiche (L. 38/2001), esiste una legislazione regionale con un ampio corollario di decreti di attuazione ed esistono anche gli statuti delle Province e dei Comuni. Infine, sono in vigore norme di tutela internazionale generali (Convenzione-quadro del Consiglio d’Europa per la protezione delle minoranze nazionali) e specifiche (Memorandum di Londra, Accordi di Osimo). Pur concordando sul fatto che la legislazione potrebbe essere migliorata, non si possono certo lamentare carenze legislative.

2.1.2 Applicazione della legislazione

In relazione all’applicazione della legge sono molte le carenze evidenziate nel corso della ricerca. Va però subito posta una domanda: tali carenze sono dovute a una mancanza di volontà o sono il risultato di un iter burocratico eccessivamente lento? Su alcuni punti, tra cui ad esempio l’educazione musicale, la restituzione di edifici da destinare ad attività culturali e le disposizioni in materia elettorale, le difficoltà tecnico-giuridiche potrebbero essere state avallate anche da una scarsa volontà politica. Con riferimento alla maggior parte delle norme, invece, le ragioni di simili carenze sono da ricercare in una certa lentezza burocratica e in alcune difficoltà oggettive. Se nelle fasi iniziali di applicazione della legge si poteva evidenziare una mancanza di volontà politica rispetto al procedere secondo i tempi e i modi previsti, sicuramente a partire dal 2007 si è registrata un’accelerazione nella definizione del territorio soggetto a tutela e nella progressiva emanazione di decreti atti a definire gli enti tenuti ad applicare il cosiddetto “bilinguismo visivo” (segnaletica bilingue ecc.). Va però precisato che tali decreti prevedono un arco temporale di adeguamento valutato in cinque anni, che non ancora trascorsi. Nel frattempo sono stati istituiti sportelli linguistici e la ricerca svolta dallo SLORI per conto del Comitato istituzionale paritetico per i problemi della minoranza slovena, citata anche nel progetto LEX, fornisce un quadro generale discretamente positivo. Tra le carenze legislative vanno invece segnalate l’assenza di norme sanzionatorie per i casi di inadempienza (le norme sanzionatorie vigenti disciplinano i soli fenomeni di intolleranza e di violenza) e la mancata istituzione di un organismo di controllo, non essendo stata tale competenza affidata al predetto Comitato paritetico. Infine, va precisato che il Comitato consultivo del Consiglio d’Europa ha valutato positivamente, nel suo terzo rapporto, il livello di implementazione della Convenzione-quadro, adducendo peraltro alcuni suggerimenti marginali in merito.

2.1.3 Organizzazione della comunità

La legislazione regionale definisce la procedura volta a individuare le organizzazioni più rappresentative della minoranza - procedura che è stata peraltro già espletata. La stessa stabilisce l'elenco delle organizzazioni della minoranza, fornendo con ciò un quadro generale esaustivo dello stato delle cose. Le inchieste sul campo hanno evidenziato che gli appartenenti alla minoranza attribuiscono grande importanza al mondo associativo, mentre non sembrano condividere la stessa opinione rispetto alle organizzazioni rappresentative. Se da un punto di vista pratico ciò è comprensibile ed ampiamente giustificabile con il fatto che il singolo cittadino tende a rapportarsi alla "propria" organizzazione, di norma attiva a livello locale e comunque rappresentativa dei suoi interessi specifici (ad esempio: società sportiva, circolo culturale, coro o banda musicale, filodrammatica locale, gruppo scoutistico ecc.), è anche vero che, dall'altro lato, tale atteggiamento si scontra con l'elevata considerazione espressa dagli stakeholder, ovvero gli esponenti delle organizzazioni più rappresentative, in merito a queste ultime. Vanno segnalate a questo punto due carenze legislative riferite alla sopracitata legislazione regionale: la prima è legata alla rappresentatività, derivante da un processo delegatario e non elettorale della minoranza, la seconda è invece legata alla potestà decisionale della minoranza, limitata alla mera espressione di pareri - quando non già del tutto assente. A conferma di ciò basti considerare le disparità di vedute degli stakeholder su alcuni punti fondamentali. Si riprende qui di seguito un passaggio essenziale della sintesi del rapporto redatto dall'Istituto Maritain: *"Non c'è visione comune sull'efficacia nel garantire il patrimonio storico e artistico della minoranza e nel garantire l'applicazione della legislazione di tutela, non c'è visione comune sulla soddisfazione sui rapporti tra la minoranza e la nazione madre, ci sono diversità di vedute sull'impiego dei fondi per la radiotelevisione pubblica e per la tutela del patrimonio storico e artistico della minoranza. Ci si divide sul grado di accettabilità dell'integrazione della minoranza nei processi legislativi e pure sul grado di accettabilità dell'integrazione della minoranza nel vivere i propri valori di riferimento. Infine ci si divide anche sul livello di problematicità delle attività delle organizzazioni non governative rispetto alla coesione sociale."*

2.1.4 Appartenenza al gruppo

Per questo punto e per quello successivo il riferimento va alla definizione del Capotorti, che vede nel "gruppo" e nella "volontà" due aspetti fondamentali ai fini della definizione di una minoranza - un tema che è stato affrontato solo parzialmente da Beccalli. Ciò che emerge è l'esistenza di un forte senso di appartenenza al gruppo, sebbene tale gruppo non risulti bene identificato: in generale si tratta del gruppo di coesione sociale a carattere locale, la cui caratteristica fondamentale è l'appartenenza alla minoranza, ma la minoranza in sé come gruppo omogeneo assume contorni più sfumati. Molto marcata è invece la memoria storica degli intervistati meno giovani, che ancora ricordano le battaglie combattute in passato per la propria lingua e la propria identità, allora fortemente

associata al gruppo. Si riscontra quindi la carenza di cui sopra: per dirla in termini molto semplici, ma anche molto crudi, l'identificazione con il "gruppo" viene meno quando il "gruppo" non è più omogeneo, quando non fornisce indicazioni univoche e quando non è diretto da una guida di riferimento (non necessariamente una persona sola), almeno per quanto concerne i punti di maggiore rilievo per la minoranza.

2.1.5 Volontà di preservare l'identità

Su questo secondo punto della definizione del Capotorti non ci sono invece dubbi. La volontà di preservare la lingua quale elemento fondante dell'identità esiste ed è ampiamente diffusa, anche attraverso memorie storiche molto circostanziate. Le lamentele espresse dagli stakeholder, in merito alle difficoltà di accesso a servizi pubblici in lingua materna, da essi indicate come uno dei maggiori problemi, vengono prese in considerazione piuttosto marginalmente. Vi è anche chi osserva che per determinati problemi (si cita, nello specifico, la dichiarazione dei redditi) l'appartenente alla minoranza si trova in difficoltà a causa della scarsa conoscenza della terminologia specifica, ma vi è anche chi ammette di preferire usare l'italiano per pigrizia. Laddove sussiste uno stimolo, invece, il passaggio allo sloveno diventa naturale: si consideri l'esempio di un esercizio commerciale in cui l'acquirente, dopo aver per caso scoperto che il titolare parla sloveno, inizia a usare la propria lingua. Rimane tuttavia il timore che lo sloveno sia tendenzialmente legato alla sfera privata, soprattutto familiare, più in città che nel circondario. Si evidenziano anche altri aspetti, quali disoccupazione e migrazione, ma in sostanza tutti ribadiscono la volontà di preservare la propria identità. Evidentemente mancano strumenti più adeguati: ciò dovrebbe essere motivo di riflessione soprattutto per gli stakeholder, che però sembrano autoassolversi sull'onda di un'elevata considerazione di sé anziché sentirsi spronati a proporre ed attuare le modifiche necessarie per essere organizzazioni di riferimento non solo di diritto, ma anche di fatto.

2.1.6 Integrazione reale o assimilazione?

La domanda è molto complessa. Una prima risposta è fornita da alcuni intervistati da parte di Beccalli, che ricordano determinati problemi del passato: le ronde notturne dei genitori per evitare che le scuole venissero deturpate, la discriminazione sui luoghi di lavoro, i fenomeni di denigrazione della minoranza e gli schiaffi dati ai bambini che parlavano sloveno. Oggi tutto questo appartiene alla memoria storica. La ricerca dello SLO-RI fornisce risultati sorprendenti in merito: gran parte degli intervistati ritiene che gli appartenenti ad una minoranza dovrebbero godere di eguali diritti all'uso della propria lingua nei luoghi pubblici e che tutta la popolazione residente nel territorio di insediamento di una minoranza dovrebbe almeno capirne la lingua; c'è poi una grande apertura verso la segnaletica e la toponomastica bilingui e, infine, è vista con favore l'introduzione della lingua slovena nelle scuole pubbliche. Da rilevare che, ai fini della coesione sociale

nel territorio di residenza, gli stakeholder ritengono abbastanza problematica la discriminazione linguistica, mentre risulta poco problematica la discriminazione culturale. Su questo punto, tuttavia, i fatti sono eloquenti: l'apposizione di centinaia di cartelli bilingui in attuazione alle leggi n. 482/1999 e n. 38/2001 non ha prodotto quelle reazioni che, alcune decine di anni fa, si sarebbero avute in seguito alla messa in posa anche di un solo cartello. Va tuttavia evidenziato che le risposte degli intervistati da Beccalli segnalano di fatto una preoccupante assimilazione strisciante, dovuta a pigrizia, comodità, scarsa conoscenza della lingua slovena e altri fattori non tanto legati a una volontà di assimilazione, quanto piuttosto conseguenza naturale di processi di integrazione che si evolvono a favore della lingua maggioritaria.

2.2 Minoranza italiana in Slovenia

2.2.1 Situazione legislativa

Anche in questo caso conviene, per analogia, prendere le mosse dal modello di Fishman. Ci si trova però subito di fronte a un dilemma: volendosi attenere strettamente alla situazione legislativa, la minoranza italiana in Slovenia si troverebbe al Livello 1, cioè in una situazione di bilinguismo perfetto. La legge, infatti, prevede l'uso della lingua italiana in tutti gli aspetti della vita pubblica e anche in molti ambiti privatistici, ad esempio nella pubblicità. Nelle scuole slovene la lingua italiana è materia di studio obbligatoria (come, del resto, la lingua slovena nelle scuole italiane). La legge garantisce inoltre il diritto all'uso pubblico della lingua italiana e, di fatto, un'alta percentuale della popolazione appartenente alla maggioranza possiede una conoscenza quanto meno di base dell'italiano. Oltre che dalla legislazione nazionale i diritti linguistici della minoranza sono garantiti anche dalle amministrazioni comunali interessate e da tutti gli enti pubblici, che devono aver cura di includere anche la lingua italiana nella segnaletica, nella cartellonistica e negli avvisi pubblici. Altre garanzie derivano dai trattati internazionali, tra i quali va citato il Memorandum di Londra, all'epoca ratificato dal Parlamento della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia e quindi recepito de iure dalla Repubblica di Slovenia dopo la relativa dichiarazione di indipendenza.

2.2.2 Applicazione della legislazione

La ricerca svolta ha restituito un quadro molto più complesso della situazione giuridica. Lo studio dell'Istituto Maritain evidenzia una scarsa efficacia nell'applicazione delle norme di tutela, mentre la ricerca di Beccalli mette in luce atteggiamenti di intolleranza, incomprensione e disinteresse che inducono a concludere che il bilinguismo istituzionale costituisca un mero fenomeno di facciata. Simili conclusioni sono state ulteriormente corroborate da coloro che hanno preso parte alle tavole rotonde organizzate nell'ambito del progetto LEX. Tanto nella classe politica slovena quanto nelle strutture apicali della pubblica amministrazione vi è la convinzione che la Slovenia abbia adempiuto al pro-

prio dovere di tutela della minoranza mediante l'approvazione di norme statali e locali senza tuttavia considerare che la minoranza non è materia inerte, bensì una parte viva della popolazione, che necessita pertanto di continua attenzione, di un costante adeguamento delle norme, nonché dell'applicazione delle stesse in modo tale da soddisfarne le reali esigenze. Se, da un lato, gli stakeholder interpellati dall'Istituto Maritain ritengono "quasi accettabile" l'integrazione della minoranza con riferimento all'uso della propria madrelingua nella dimensione pubblica (a tal proposito si rileva tuttavia una divergenza in merito al grado di soddisfazione espresso rispetto all'uso della stessa nei rapporti fra cittadini appartenenti alla minoranza e pubblica amministrazione slovena), dall'altro lato la ricerca Beccalli cita esempi di intolleranza verso gli appartenenti alla minoranza che pretendono di usare la propria lingua; analogamente, nel corso delle tavole rotonde sono stati segnalati alcuni atteggiamenti delle strutture pubbliche, che spesso omettono la traduzione in lingua italiana degli atti di interesse generale. Va evidenziato, infine, che la legge non prevede alcun meccanismo di controllo riguardo all'effettiva applicazione della legislazione vigente e che non sono previste norme sanzionatorie per i casi di inadempienza.

2.2.3 Organizzazione della comunità

L'organizzazione della comunità nazionale italiana in Slovenia si presenta in linea con i più alti ideali di democrazia. La comunità è organizzata su due livelli paralleli. Il primo è il livello istituzionale. In ciascuno dei tre comuni gli appartenenti alla comunità eleggono una Comunità autogestita - ossia un organismo rappresentativo a livello comunale - e i propri rappresentanti nei consigli comunali, nel numero di uno per consiglio. Di norma appartiene alla minoranza italiana uno dei vicesindaci del comune. Essi eleggono inoltre la Comunità Autogestita Nazionale Costiera, un organismo rappresentativo a livello istituzionale che è competente per l'intero territorio di insediamento. Infine, alla comunità è garantito un seggio alla Camera di Stato, il parlamento sloveno, il cui relativo rappresentante è nominato per elezione diretta da parte degli appartenenti alla comunità in occasione delle elezioni generali, sulla base di una lista composta da soli candidati della minoranza. Va segnalato che agli elettori della minoranza è garantito il diritto al doppio voto, il che significa che essi votano anche per i candidati proposti dai partiti nazionali.

Per quanto riguarda la società civile la minoranza italiana è rappresentata dall'Unione Italiana, organismo unitario di rappresentanza degli Italiani di Slovenia e Croazia, democraticamente eletto dagli appartenenti alla comunità. L'Unione è organizzata secondo una duplice dimensione - comunale, mediante i propri organi, e poi unitaria, con riferimento al territorio di insediamento della minoranza italiana nei due Stati. L'Unione ha propri uffici in tutti i comuni, costituisce l'organismo rappresentativo degli Italiani in Slovenia e Croazia e come tale è riconosciuta da entrambi gli Stati e anche dalle autorità della Repubblica Italiana.

L'organizzazione democratica e la tendenza alla convergenza dimostrata in merito ai problemi della minoranza e alle valutazioni sulle norme di tutela e relativa attuazione trovano peraltro conferma nella ricerca svolta dall'Istituto Maritain, dove su 30 domande poste agli stakeholder in ben 28 casi si sono avute risposte convergenti.

2.2.4 Appartenenza al gruppo

La ricerca di Beccalli evidenzia un marcato senso di appartenenza al gruppo; salvo qualche perplessità tra i più giovani, l'identificazione con il gruppo è molto forte. Va sottolineato che in questo caso, grazie all'organizzazione democratica della minoranza tanto a livello istituzionale quanto a livello di società civile, il gruppo è ben definito. Tale senso di appartenenza appare meno marcato tra i più giovani, che risentono degli stimoli dell'ambiente circostante, talvolta anche ostile se composto da persone immigrate e non originarie della zona, e che pur non negando l'appartenenza al gruppo e non denunciando il gruppo di riferimento, si limitano a non porlo sempre in primo piano.

2.2.5 Volontà di preservare l'identità

Anche in questo caso la volontà è di gran lunga più marcata tra i meno giovani. Dai casi esaminati da Beccalli emerge la volontà di preservare la lingua, unitamente a una certa tenacia nell'uso della stessa anche nei casi in cui l'interlocutore mostri di non apprezzarla, pur conoscendola. Meno marcato risulta invece l'uso della lingua tra i giovani, in relazione ai quali si segnalano casi in cui l'italiano non viene usato neanche a scuola, durante la ricreazione. Dalle risposte raccolte si nota un atteggiamento di rassegnazione rispetto al fatto che, in futuro, la lingua italiana sarà sempre più relegata all'ambito scolastico e familiare e alle istituzioni della minoranza - sarà dunque ghettizzata e limitata alla comunicazione all'interno del gruppo e non più utilizzata nei rapporti con la maggioranza, nemmeno a livello istituzionale. Un pessimismo latente, quindi, come conseguenza della mancata applicazione del principio di parità tra le due lingue sancito dalla legislazione e dalle normative degli enti locali. Il fatto che spesso ci si "dimentichi" dell'italiano conduce a una graduale deriva dell'uso di tale lingua da strumento di comunicazione a mero strumento culturale.

2.2.6 Integrazione reale o assimilazione?

La domanda è molto complessa anche per la minoranza italiana in Slovenia. L'interrogativo traspare dalle risposte fornite dagli stakeholder, da cui emerge un elevato grado di soddisfazione rispetto alla situazione teorica, cioè alla legislazione, mentre molto più critici sono i punti di vista sulla situazione di fatto. Va pertanto sottolineato che il processo di integrazione reale, previsto dalla legislazione, si è di fatto arenato. Permane il bilinguismo visivo nella cartellonistica e nella segnaletica pubblica, permane la rappre-

sentanza della minoranza nelle istituzioni, permane l'insegnamento di entrambe le lingue nelle scuole pubbliche: ipotizzare processi assimilatori sarebbe dunque un'eccezionale forzatura rispetto a quanto accade nell'area sottoposta a tutela. I fenomeni sopra citati portano piuttosto a concludere che le due comunità si muovono su binari paralleli, senza elementi sostanziali di integrazione reale, per poi incontrarsi nella vita sociale, nella quale tuttavia prevale la lingua della maggioranza; ciò vale anche per i luoghi di lavoro, dove la minoranza viene "sopportata", purché non insista eccessivamente nell'affermazione della propria identità. Né integrazione né assimilazione, quindi, anche se, data la modesta consistenza numerica della minoranza, costituita da meno di 3.000 persone, il processo di assimilazione silenziosa - cioè di fatto - rappresenta un serio pericolo per lo sviluppo della stessa, se non già per la sua sopravvivenza.

3. DUE MINORANZE A CONFRONTO

Scopo del progetto LEX era, oltre al valore intrinseco delle singole ricerche e delle altre attività svolte nell'ambito dello stesso, porre a confronto due minoranze residenti in altrettanti Stati confinanti. A ricerca effettuata si è portati a sostenere che gli aspetti storici, giuridici e socio-economici, nonché ambientali e numerici che connotano le due minoranze siano talmente diversi da rendere un simile confronto estremamente difficile, se non impossibile. Tuttavia, l'analisi dei singoli aspetti esaminati nell'ambito del progetto consente di elaborare alcune conclusioni che mettono in luce le principali differenze tra i due gruppi minoritari.

Seguendo la metodologia utilizzata per l'analisi disgiunta delle due situazioni e considerando innanzitutto la tutela giuridica, la diversità è da ricercare nella genesi della legislazione in materia. La minoranza slovena in Italia ha visto il primo riconoscimento effettivo soltanto nel 2001, con l'approvazione della legge n. 38/2001. La minoranza italiana in Slovenia, invece, è stata riconosciuta già con la ratifica del Memorandum di Londra, cui la Jugoslavia aveva dato applicazione nel territorio di riferimento. Va precisato tuttavia che anche l'Italia aveva parzialmente applicato il Memorandum, anche se nel solo territorio di riferimento, ossia nella provincia di Trieste. Da allora sino ai giorni nostri la minoranza italiana in Slovenia (ovvero nel territorio della Jugoslavia che oggi fa parte della Slovenia) ha visto riconosciuti i diritti fondamentali, successivamente mantenuti e ulteriormente sviluppati dopo l'indipendenza della Slovenia, mentre la minoranza slovena in Italia si è impegnata politicamente, anche con manifestazioni di piazza, per vedere riconosciuta la propria esistenza sull'intero territorio di insediamento. Ciò ha portato a quasi mezzo secolo di mobilitazioni di massa e impegno costante, mentre con riferimento alla comunità italiana tale impegno non si è rivelato necessario - e, d'altra parte, nel periodo di regime comunista non era nemmeno possibile.

La legislazione relativa alle due comunità, oggi, è paragonabile e presenta tratti abbastanza simili; tra le differenze da segnalare figurano l'obbligo di insegnamento della lingua della minoranza e i seggi garantiti nei consigli elettivi, per quanto riguarda la comunità italiana in Slovenia, e alcuni accenni alla tutela del territorio per quanto riguarda

invece la minoranza slovena in Italia. La vera differenza, tuttavia, risiede soprattutto nel fatto che la legislazione adottata dal parlamento italiano è recente e, quindi, tuttora in via di applicazione, mentre la minoranza italiana in Slovenia appare adagiata in una situazione giuridica in parte obsoleta e non più del tutto rispondente alla situazione attuale.

Questa differenza si riflette anche nell'applicazione della legislazione stessa. Mentre per la minoranza slovena in Italia essa rappresenta un processo dinamico e graduale, non essendo possibile dare applicazione in tempi rapidi alle nuove norme, nel caso della minoranza italiana in Slovenia tale operazione è avvenuta anni fa, in molti casi decenni fa, da cui deriva un certo affaticamento e, talvolta, persino la disapplicazione della legislazione - anche non intenzionale, ma comunque conseguenza di un preoccupante calo di iniziativa. Volendo rappresentare graficamente le due posizioni, si direbbe che per la minoranza slovena la tendenza risulta essere comunque in leggera ascesa, mentre per la minoranza italiana l'andamento è lineare se non già in leggero calo -dove tale fatto non è necessariamente da ascrivere a una mancanza di volontà politica, quanto piuttosto all'insieme di circostanze che ricadono nel contesto economico e sociale così come al mancato adeguamento della legislazione alle esigenze attuali.

Passando all'organizzazione delle comunità, la minoranza italiana gode di una situazione ampiamente più favorevole, essendo organizzata a livello istituzionale attraverso le Comunità Autogestite e a livello di società civile tramite l'Unione Italiana. A entrambi i livelli i dirigenti vengono nominati con elezioni democratiche, con conseguente pieno riconoscimento degli appartenenti alla comunità in tale livello di rappresentanza. La minoranza slovena in Italia, invece, non è organizzata a livello istituzionale: i suoi appartenenti votano per partiti diversi e non nominano rappresentanti comuni nelle assemblee elettive; le due organizzazioni di riferimento nella società civile, spesso in contrasto tra loro, non rappresentano la totalità della minoranza. Mentre la minoranza italiana esprime unitariamente la propria rappresentanza, la quale di rimando si confronta con le autorità centrali, la minoranza slovena si presenta ramificata, con rappresentanti dei partiti politici e delle due organizzazioni di riferimento che di norma non si fanno portavoce di posizioni unitarie in sede di confronto con le autorità centrali.

L'appartenenza al gruppo presenta tratti abbastanza simili nelle due minoranze. Non viene messa in dubbio se non da una parte della popolazione più giovane, che dichiara di ritenere tale appartenenza eccessivamente limitante e non più rispondente ai tempi moderni. Ciò, tuttavia, sembra costituire un elemento marginale per entrambe le minoranze. Va comunque segnalato che la definizione di "gruppo" appare chiara nel caso della minoranza italiana, mentre la minoranza slovena non può dirsi un gruppo omogeneo, date le ramificazioni in partiti e organizzazioni e l'assenza di un iter democratico per la definizione della leadership. Quest'ultimo punto trova conferma anche nelle divergenze riscontrate nelle opinioni degli stakeholder: tra loro omogenee quelle espresse dalla minoranza italiana, articolate quelle della minoranza slovena.

Più omogenea risulta invece la volontà di preservare l'identità; la ricerca ha dimostrato che tale volontà esiste e che si presenta molto marcata in entrambe le minoranze.

Molto più complessa è invece l'ultima domanda, se cioè le due minoranze siano avviate verso un processo di integrazione reale o di assimilazione. La ricerca non ha

fornito una risposta in merito; del resto, prevedere il futuro è impresa ardua. Di fatto è attualmente in corso un processo di assimilazione silenziosa, vale a dire non forzata, lontana da proibizioni specifiche o limitazioni dei diritti, dovuta in parte a un atteggiamento di inerzia nell'adeguarsi ai comportamenti della maggioranza, lingua compresa, e in gran parte dovuta alla complessità della vita di oggi, così piena di moduli e paragrafi, strutturati in modo diverso nei due stati e a volte difficilmente traducibili e difficilmente comprensibili nella lingua della minoranza. Si ritiene tuttavia di dover concludere affermando che la legislazione fornisce in entrambi gli Stati elementi giuridici che stimolano l'integrazione e che entrambe le comunità dimostrano il necessario grado di vitalità e volontà per fronteggiare ogni tentativo di assimilazione. Se da un lato mancano elementi che portino a prevedere un futuro roseo, certamente non esistono motivi che facciano temere politiche di assimilazione forzata o atteggiamenti analoghi. La questione non è appannaggio esclusivo delle minoranze, nel mondo globalizzato assume una dimensione più ampia: le minoranze non sono isole felici. A loro vantaggio, tuttavia, c'è un lungo percorso storico che dà testimonianza della tenacia che hanno dimostrato nel difendere la propria identità, forse uno degli elementi chiave portato alla luce dalle ricerche condotte nell'ambito di questo progetto.