

## Dal “Quadro di Riferimento” al “Piano d’Azione” e al “Quadro strategico per il Multilinguismo”: linee di politica linguistica europea del prossimo decennio

Paolo E. Balboni

La storia dell’intervento europeo (inteso sia come Consiglio d’Europa, sia come Commissione) nel settore delle lingue si articola in una serie di interventi precisi; citiamo i tre principali enucleandone alcune caratteristiche che ci serviranno poi per cercare di individuare, sulla base del passato e del presente, le possibili linee future di sviluppo per la politica linguistica dell’Unione.

Le tre iniziative principali sono:

### a. **Il Progetto Lingue Moderne**

Il *Progetto*, portato avanti dal Consiglio d’Europa negli anni Sessanta-Ottanta, è indirizzato al mondo dei glottodidatti: progettisti di curricoli, autori di materiali didattici, insegnanti; è un progetto datato, ma la creazione di *Livelli Soglia* continua ancor oggi, come si può vedere nei riferimenti bibliografici, e riguarda non solo i nuovi membri dell’Ue, per i cui *Livelli soglia* ci sono finanziamenti specifici, ma anche altre lingue europee.

### b. **L’art. 126 (oggi 149) del Trattato di Maastricht**

Il *Trattato* è opera della Commissione: si prende atto del valore della pluralità linguistica e si stabilisce che ogni cittadino europeo ha diritto all’istruzione nella propria lingua materna e in due lingue straniere – con l’eccezione del Regno Unito e della Repubblica d’Irlanda che possono limitarsi ad una sola lingua straniera: tradotto, significa che tutti devono imparare l’inglese, inteso come lingua franca, tranne i cittadini dei due Stati che hanno l’inglese come lingua materna o seconda ad altissima diffusione. Questo articolo costituisce una vera e propria eccezione, e forse anche una forzatura, nel panorama normativo europeo che, sulla base dell’accordo istitutivo, non ha potestà legislativa in temi educativi e scolastici.

Il *Trattato* è elaborato alla fine degli anni Ottanta e viene firmato nel 1992; nel marzo del 2000, la “Dichiarazione di Lisbona” ripropone testualmente il *Trattato*: segno che l’art. 126 non trovava ancora applicazione; il principio viene anche richiamato anche l’anno dopo, nella “Dichiarazione di Barcellona” (2001) a firma dei capi di governo; la “Risoluzione” del Parlamento europeo del 13 dicembre 2001, conseguentemente alla “Dichiarazione” dei mesi precedenti, chiedeva che siano adottate misure intese a promuovere l’apprendimento delle lingue e la diversità linguistica. Il 14 febbraio 2002, il Consiglio dei Ministri dell’Istruzione invita gli Stati Membri ad adottare provvedimenti concreti per favorire la diversità linguistica e l’apprendimento delle lingue, ed invita la Commissione europea a formulare proposte in questi settori: l’operazione va letta politicamente: sarebbe kafkiano che i Ministri che costituiscono il Consiglio invitassero se stessi, in quanto rappresentanti degli Stati Membri, ad operare... Il passaggio alla Commissione, quindi va letto come una dichiarazione di impotenza dei Ministri dell’Istruzione dei vari Paesi ad imporre ai loro rispettivi Governi una politica di sostegno delle lingue, per cui chiedono alla Commissione di intervenire dall’alto.

In Italia l’art. 126 viene ignorato per alcuni anni poi, di fronte alla possibilità di sanzioni europee, viene varato il “Progetto Lingue 2000” che introduce la seconda lingua straniera facoltativa.

La riforma della scuola del Ministro Berlinguer introduce le due lingue obbligatorie, e così pure quella del Ministro Moratti; senonché quest’ultima riduce il tempo di insegnamento di ciascuna a due ore settimanali; a fine 2005, di fronte alla reazione di tutto il mondo educativo e culturale, consapevole del fatto che in 65 ore annue non si impara una lingua, il Ministro precisa che se è vero

che la seconda lingua straniera è un “diritto”, e quindi le scuole devono offrire almeno un’altra lingua straniera oltre all’inglese (che è obbligatorio dalla prima elementare alla maturità), tuttavia gli studenti possono decidere di raddoppiare le ore di inglese, passando da due a quattro, tralasciando lo studio della seconda lingua straniera. Il Governo Prodi congela l’intera questione nel settembre 2006, in attesa di una riconsiderazione globale.

### c. I libri *Bianco e Verde*

Questi due testi strategici sono espressione della Commissione degli anni Novanta, sotto il segno di Jacques Delors; vi si disegna il futuro europeo in termini di “società della conoscenza” e si mettono le basi per l’accordo di Bologna, fondamentale per l’integrazione della formazione universitaria europea, e per la “Dichiarazione di Lisbona”, che traccia le linee – utopiche? – di sviluppo europeo: sono tutti documenti in cui il problema linguistico è fondamentale e viene definito indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi strategici.

Ai contadini della società agricola e agli operai della società industriale le lingue non servono, a chi commercia sui mercati mondiali basta l’inglese pidginizzato, ma per chi deve studiare, viaggiare per studiare, leggere pubblicazioni internazionali, le lingue sono uno strumento indispensabile, a meno che non si cancellino tutte le lingue nazionali degradandole a dialetti locali in un’Unione che parla inglese. Il che andrebbe contro il principio che la pluralità linguistica e culturale è valore fondante dell’Unione – principio sancito da Maastricht, ribadito nel *Piano d’Azione* su cui torneremo, e ripreso dalla *Carta costituzionale* approvata da quasi tutti i Paesi e poi bloccata dal voto francese e olandese e dal conseguente rinvio britannico.

### d. Il *Quadro*

Negli stessi anni Novanta in cui in ambito UE si sarebbe dovuto iniziare l’applicazione del *Trattato di Maastricht*, in cui si realizza l’unificazione monetaria e in cui si elabora l’idea dell’Europa futura come società della conoscenza, il Consiglio d’Europa lavora al *Quadro Comune*, che rispetto al *Progetto Lingue Moderne* di vent’anni prima ha una fondamentale differenza: mentre per il *Progetto* di Trim, Wilkins, ecc. l’ambito di lavoro è glottodidattico e i destinatari sono i glottodidatti, nel *Quadro* il problema della formazione plurilingue dei giovani cittadini europei viene allargato divenendo un problema politico e sociale: non riguarda, in essenza, solo gli insegnanti e gli autori di curricoli e materiali, come il *Progetto*, ma riguarda tutti, dal genitore al Ministro dell’Istruzione, da chi non ha figli da mandare a scuola al nonno che accompagna a scuola i suoi nipotini. La grandiosità politica del *Quadro* è nel modo in cui il Consiglio d’Europa, che ha il doppio di membri dell’Unione Europea, mostra sintonia con i documenti e la filosofia della Commissione e li rilancia in termini che coniugano politica linguistica e teorizzazione glottodidattica.

Il *Quadro* ha evidenti carenze, dovute all’eterogeneità delle scuole glottodidattiche che vi convergono e alla fretta e superficialità della stesura, che denuncia un meccanismo di giustapposizione piuttosto che di integrazione; sul piano della riflessione sui modelli di società in cui le lingue vanno insegnate il *Quadro* si limita ad affermazioni di principio, spesso prive di elaborazione successiva; anche sul piano della dimensione culturale e interculturale il Consiglio d’Europa mostra la mancanza di un modello teorico, limitandosi a proclami filosofici o ad approccio descrittivi, non epistemologici – ma nel suo complesso tutta l’operazione del *Quadro*, che include i documenti di politica linguistica e interculturale del gruppo di Graz nonché l’elaborazione del *Portfolio* (che troppo spesso ha oscurato, con la sua operatività spicciola, la natura del *Quadro*) rimane un progetto monumentale per la storia della glottodidattica e del suo rapporto con la società, si presenta come una pietra fondante ben più complessa e articolata degli *Standards* americani, che vorrebbero essere gli omologhi del *Quadro* ma che nascono una società che non ha “la diversità linguistica e culturale come valore fondante dell’Unione”, bensì il motto scritto nello stemma

federale, e *pluribus unum*: la diversità linguistica è una situazione transitoria e il valore cui tendere è l'uniformità.

Questo breve profilo storico è sufficiente a capire che in Europa da quarant'anni la riflessione sulla politica linguistica e glottodidattica è stata fortissima, come mai nella storia dell'umanità – ed è una riflessione che ha portato a progetti operativi come Comenius, Erasmus, Leonardo che hanno comportato lo spostamento di milioni di studenti, cioè di cittadini nella loro fase di formazione, quando la *forma mentis* viene definendo – e può definirsi in termini di identità europea plurilingue e pluriculturale.

Quale percorso ci si apre per il prossimo decennio – sul piano istituzionale, non solo su quello epistemologico, metodologico, ecc. – dalle premesse che abbiamo descritto?

E' quanto cercheremo di individuare nei prossimi punti trattando di tre documenti che ci paiono fondamentali e che sono comparsi con cadenza annuale:

### **e. Il Piano d'Azione del 2003**

Il documento, adottato dalla Commissione nel luglio del 2003, è un quadro di politica linguistica estremamente articolato, che alloca fondi, stabilisce benchmark per il controllo (da effettuare nel 2007) sul modo in cui sono stati perseguiti gli obiettivi, e mette le basi per una politica di finanziamenti e di sanzioni a partire dal 2008. Quindi, sebbene il titolo completo del *Piano* includa anche una limitazione temporale di tre anni, 2004-2006, la sua efficacia ufficiale, non solo quella presumibile, è più estesa nel tempo.

Il *Piano* è un corposo documento che si apre con una citazione della “Dichiarazione di Laeken”: “L'Europa è in procinto di diventare, senza spargimento di sangue, una grande famiglia; si tratta di un vero cambiamento [...] che implica il rispetto per le lingue, la cultura e le tradizioni altrui”

Il *Piano d'azione* è la risposta della Commissione europea a tale richiesta e nasce da una vasta consultazione compiuta tra il 2002 e il 2003 tra le altre istituzioni europee, i ministeri nazionali interessati, un'ampia gamma d'organizzazioni rappresentative della società civile e il grande pubblico (i risultati sono consultabili sul sito dell'Ue nella sezione *Languages*).

Il *Piano* si suddivide in due parti principali: la prima illustra il contesto e i principali obiettivi strategici da perseguire, la seconda formula proposte concrete per ottenere miglioramenti tangibili a breve termine, cioè nel triennio 2004-06, e stabilisce i finanziamenti azione per azione.

### **f. I nuovi programmi europei 2007-2013**

Esattamente un anno dopo l'adozione del *Piano*, quindi nel luglio del 2004, sono state delineate le coordinate per la revisione dei progetti europei concernenti l'educazione, la formazione professionale, la cultura, i giovani e il settore della multimedialità per il decennio successivo, fino al 2013: il *Piano* si applica fino al 2006, ma in realtà riguarda almeno un decennio, e certamente sarà seguito da un secondo *Piano d'azione*.

Questa “nuova generazione di progetti europei” (tale è il titolo del documento) si articola in quattro macro-settori (lifelong learning, “Giovani in azione”, “Cultura 2007”, “Media 2007”) ad hanno una linea politica – ed i conseguenti finanziamenti – molto evidente: da un lato la *conservazione delle lingue europee*, dall'altro lo sforzo di far sì che *ogni cittadino entri in contatto, in tutto l'arco della vita, con un buon numero di queste culture*.

### **g. Il documento per il prossimo decennio: *Quadro strategico per il multilinguismo***

Questo documento è stato pubblicato il 22 novembre 2005. Si tratta di una “raccomandazione” della Commissione al Parlamento Europeo, e si apre con un proverbio slovacco che bene ne illustra la filosofia: *Kol'ko jazykov vieš, tol'kokrát si človekom*, “più lingue sai, più persona sei”.

E' il primo documento ufficiale della Commissione specificamente dedicato ad una strategia

riguardante il multilinguismo e non si limita ad enunciare dei principi, ma delinea anche una serie di azioni concrete. In altre parole, è un insieme di quelli che per lingue sono stati il *Quadro* e il *Piano*. La prima parte del documento riafferma il fatto che il multilinguismo è uno dei valori fondanti dell'Unione Europea:

[it is] not a 'melting pot' in which differences are rendered down, but a common home in which diversity is celebrated, and where our many mother tongues are a source of wealth and a bridge to greater solidarity and mutual understanding.

Language is the most direct expression of culture; it is what makes us human and what gives each of us a sense of identity.

Non si può immaginare una presa di distanza più forte dal modello Americano che abbiamo citato in aperture, sintetizzato dal motto *e pluribus unum* e mefarizzato come "crogiolo" linguistico e culturale, come quel *melting pot* che viene esplicitamente citato e rifiutato nella raccomandazione della Commissione al Parlamento.

Il multilinguismo viene definito in maniera duplice, personale (*a person's ability to use several languages*) e sociale (*the co-existence of different language communities in one geographical area*), superando una diatriba terminologica molto diffusa in questi anni nella letteratura sociolinguistica e di politica linguistica.

La politica della Commissione viene intesa coerentemente come promozione

- dell'apprendimento delle lingue europee,
- di un'economia multilingue,
- dell'accesso di tutti i cittadini alle norme e procedure europee nelle proprie lingue nazionali.

La realizzazione di tale politica, comunque, viene demandata ai singoli Stati Membri, come abbiamo visto per il *Piano d'azione* per le lingue – anche se a nostro avviso ci sono due innovazioni fondamentali:

- viene usata in maniera sempre più efficace la *leva finanziaria*: il *Piano*, i progetti europei, le azioni riguardanti il multilinguismo muovono quasi 20 miliardi di euro: è una cifra chiaramente imponente, che indica una volontà politica precisa e determinata; i sistemi di controllo dei finanziamenti da parte dell'Unione sono tali per cui in effetti la Commissione può esercitare ben più che una *moral suasion* sugli Stati Membri; nel 2007 si vedrà se la Commissione (che sarà la stessa Commissione Cardoso che ha emanato il *Quadro strategico per il multilinguismo*) intende davvero usare la leva economica per forzare gli stati più riottosi ad investire su un insegnamento linguistico di qualità;
- spostando l'accento *dalla semplice dimensione culturale e identitaria all'economia multilingue*, legando quindi il discorso linguistico alla competitività delle aziende, alla mobilità dei ricercatori, ecc.: anche in questo caso bisognerà aspettare di vedere come le nuove linee operative verranno tradotte in azione di forzatura degli Stati nella direzione voluta dalla Commissione, che nel settore della politica economica ha invece un potestà normativa primaria, può intervenire con decisioni che vincolano gli Stati.

La sensazione di chi da vent'anni si occupa di politica linguistica europea ed è stato membro di gruppi di studio comunitari è che ci si trovi di fronte ad un cambiamento di una rotta quarantennale, ad una presa diretta di responsabilità da parte del Centro rispetto ad una Periferia in cui due terzi della popolazione è ancora capace di comunicare solo nella propria lingua nazionale.

Non solo: nei brevi ma precisi cenni del *Piano* alla necessità di sostenere le lingue regionali, locali e nella ripresa di questo concetto nel *Quadro strategico* si può anche scorgere un'azione politica ben precisa e assolutamente forte, dirompente: la Commissione, il Centro dell'Ue, si allea con le minoranze linguistiche, con la periferia delle Periferie, per stringere a tenaglia i governi nazionali in direzione di un incremento dell'azione positiva a favore delle lingue.

Non possiamo sapere se queste tendenze che ci pare di leggere siano reali, da un lato, e troveranno la forza ed i mezzi per imporsi, dall'altro: ma il quadro oggi pare sempre più favorevole a politiche di forte espansione della competenza in più lingue da parte dei giovani europei – e, nella crescente valorizzazione della formazione permanente, anche di quelli che giovani non sono più. Il 2007 sarà quindi l'anno chiave per vedere se queste nostre righe sono *wishful thinking* oppure l'intuizione di un vecchio europeista che vede aprirsi nuove prospettive.

## Approfondimenti

- BALBONI P. E. 2004, "Transition to Babel: The Language Policy of the European Union", in *Transition Studies Review*, Stuttgart, Springer, n. 3.
- BALBONI P. E., 2006, *A Model of Intercultural Communicative Competence / Un modèle de Compétence Communicative Interculturelle*, Guerra, Perugia.
- BEACCO J-C., BYRAM M. (2003), *Guide pour l'élaboration des politiques linguistiques éducatives en Europe. De la diversité linguistique à l'éducation plurilingue*, Council of Europe, Strasbourg.
- MARIANI L., TOMAI P., 2004, *Il Portfolio delle lingue. Metodologie, proposte, esperienze*, Carocci, Roma.
- MAZZOTTA P., 2002, "Le direttive della Comunità Europea per l'insegnamento delle lingue", in P. Mazzotta (a cura di), *Europa, lingue e istruzione primaria. Plurilinguismo per il bambino italiano-europeo*, UTET Libreria, Torino.
- MEZZADRI M., 2004, *Il Quadro Comune Europeo a disposizione della classe. Un percorso verso l'eccellenza*, Guerra, Perugia.
- TRIM, J. L., M., 2005, "Che cosa offre il Quadro Europeo di Riferimento all'insegnante?", in *In.it.*, 15.

Livelli soglia finora pubblicati:

Basco:	KING A. (1988), <i>Atalase Maila</i> , Strasburgo, Consiglio d'Europa.
Catalano:	MAS M. <i>et alii</i> (1992), <i>Nivell llindar per a la llengua catalana</i> , Barcelona, Generalitat Catalunya.
Danese:	JESSEN J (1983), <i>Et taerskelniveau for dansk</i> , Strasburgo, Consiglio d'Europa.
Inglese:	VAN EK J. A. (1977), <i>The Threshold Level</i> , London. Longman.
Estone:	EHALA M. <i>et alii</i> (1997), <i>Eesti keele suhthluslää</i> Strasburgo, Consiglio d'Europa.
Francese:	COSTE D. <i>et alii</i> (1976), <i>Un niveau seuil</i> , Paris, Hatier.
Gaelico:	JONES G. E. <i>et alii</i> (1996), <i>Y lefel drothwy : ar gyfer y gymraeg</i> , Strasburgo, Consiglio d'Europa.
Galiziano:	SALGADO X.A.F <i>et alii</i> (1993), <i>Nivel soleira lingua galega</i> , Strasburgo, Consiglio d'Europa.
Tedesco:	BALDEGGER M. <i>et alii</i> (1980), <i>Kontaktschwelle Deutsch als Fremdsprache</i> , Berlin, Langenscheidt.
Greco:	EFTATHIADIS S. (1998), <i>Katofli gia ta nea Ellenika</i> , Strasburgo, Consiglio d'Europa.
Italiano:	GALLI DE' PARATESI N. (1981), <i>Livello soglia per l'insegnamento dell'italiano come lingua straniera</i> , Strasburgo, Consiglio d'Europa.
Lettone:	GRINBERGA I. (1997), <i>Latrie šu valodas prasmes limenis</i> , Strasburgo, Consiglio d'Europa.
Lituano:	NARBUTAS E. <i>et alii</i> (1997), <i>Slenkstis</i> , Strasburgo, Consiglio d'Europa.
Maltese:	MISFUD M. <i>et alii</i> (1997), <i>Fuq l-ghartba tal-Malti</i> , Strasburgo, Consiglio d'Europa.
Neerlandese:	WYNANTS A. (1985), <i>Drempelniveau: nederlands als vreemde taal</i> , Strasburgo, Consiglio d'Europa.
Norvegese:	SVANES B. <i>et alii</i> (1987), <i>Et terskelnivå for norsk</i> , Strasburgo, Consiglio d'Europa.
Portoghese:	CASTELEIRO J. M., MEIRA A., PASCOLAS J. (1988), <i>Nivel limiar</i> , Strasburgo, Consiglio d'Europa.
Russo,	ISTITUTO PUSHKIN (1996), <i>Porogoviy uroveny russkiy yazik</i> , Strasburgo, Consiglio d'Europa.
Spagnolo:	SLATGER P. J., (1979), <i>Un nivel umbral</i> , Strasburgo, Consiglio d'Europa.
Svedese:	SANDSTROM B. (1981), <i>Tröskelnivd</i> , Stockholm, Skolöverstyrelsen.