

DIRITTI LINGUISTICI E DIVERSITÀ CULTURALE. ITALIA, SPAGNA, EUROPA (1945-1992)

Marco Stolfo

Introduzione

Quello del riconoscimento della diversità linguistica e culturale, della garanzia dei diritti linguistici, che fanno parte a pieno titolo del più ampio novero dei diritti fondamentali dell'uomo, e dell'esistenza di apposite fonti normative e di specifiche politiche, rappresenta senza dubbio un terreno in cui è possibile individuare elementi di contatto e di confronto tra Italia e Spagna.

In queste pagine ci si propone di realizzare una comparazione tra le due realtà proprio su quella che in Italia si chiama «tutela delle minoranze linguistiche» e in Spagna è invece definita «normalizzazione linguistica», individuando affinità e divergenze tra Stato italiano e Stato spagnolo ed eventuali relazioni e reciproche influenze.

La dimensione continentale, che comprende sia le Comunità europee e quindi l'Unione Europea, sia il Consiglio d'Europa e la CSCE-OSCE, costituisce tanto un ulteriore termine di paragone quanto un soggetto (nella sua complessità ed effettiva pluralità) con cui Italia e Spagna a loro volta si interfacciano e si contaminano.

Per l'individuazione delle reciproche relazioni e per la comparazione, su questo tema, tra Italia, Spagna ed Europa ci si sofferma sulle norme di livello costituzionale dei due Paesi, sulle previsioni degli Statuti delle Regioni italiane e delle Comunità autonome spagnole¹ e sul contenuto di documenti normativi e di indirizzo di livello europeo.

1. Si è scelto di limitare il confronto tra Italia e Spagna sui fondamentali — Costituzioni e Statuti di autonomia — perché si è ritenuto che queste fonti fossero sufficienti sul

Il confronto tra Stato italiano, Stato spagnolo ed Europa riguarda in generale il periodo compreso tra la fine della seconda guerra mondiale e il 1992; tuttavia i riferimenti al regno di Spagna saranno limitati, per evidenti ragioni, al periodo compreso tra l'entrata in vigore della Costituzione del 1978 e il 1992.

1. *Il contesto*

1.1 *Lingue minoritarie e minoranze*

La pluralità linguistica e culturale è un elemento comune a tutti i paesi d'Europa. Spagna e Italia non si sottraggono a questa tendenza ed entrambe presentano un panorama linguistico assai articolato, che non comprende solo lo spagnolo (o castigliano) e l'italiano, le rispettive «parlate dialettali»² e quelle introdotte dai flussi migratori in entrata, ma anche altre lingue e varietà, alle quali è possibile applicare quella nozione generale di «lingua minoritaria», elaborata e utilizzata in ambito scientifico, giuridico e politico a livello europeo ormai da alcuni decenni e come tale accettata e diffusa anche in Italia e in Spagna, dove ha una certa diffusione, con il medesimo significato, anche quella di «lingua regionale»³.

Quella definizione, in cui è possibile cogliere riferimenti alla dimensione quantitativa e demografica di coloro che usano una lingua «minoritaria», a quella qualitativa, riguardante le condizioni di utilizzo della lingua medesima e la sua presenza nella società («lingue meno diffuse» o «lingue meno usate») e a quella riferita al territorio in cui sono presenti

piano quantitativo e abbastanza omogenee per forma e sostanza tanto da essere comparabili in maniera equilibrata. Si ha altresì contezza, per il periodo considerato, sia delle diverse Leggi di normalizzazione linguistica approvate e attuate, talvolta anche con risultati lusinghieri, da parte delle Comunità autonome di Spagna, quanto dei provvedimenti, obiettivamente inferiori per numero e per contenuti, adottati da alcune Regioni italiane.

2. T. De Mauro, *Presentazione*, in M. Stolfo, *Lingue minoritarie e unità europea. La «Carta di Strasburgo» del 1981*, Milano, Franco Angeli, 2005, p. 20.

3. In altri contesti l'espressione «lingue regionali» è invece assai ambigua. Basti pensare che si tratta di un'espressione nata in Francia per definire le lingue minoritarie in opposizione alla «lingua nazionale», il francese, che è l'unica «vera lingua» e talvolta usata anche per «tutto il resto», cioè *patois*, dialetti, varietà, vernacoli. In merito all'ambiguità con cui, in Francia ma talvolta anche in Italia, si utilizza l'espressione «lingua regionale» è condivisibile l'osservazione di Gabriele Iannaccaro e Vittorio Dell'Aquila, per i quali si tratta di un'accezione secondo cui «la lingua regionale sta alla lingua nazionale come la regione sta allo stato in uno stato nazionale in cui le regioni non hanno alcuna reale autonomia» (G. Iannaccaro, V. Dell'Aquila, *La pianificazione linguistica. Lingue, società e istituzioni*, Roma, Carocci, 2004, p. 105).

queste lingue («lingue minoritarie o regionali»), ha trovato una formalizzazione ufficiale nella Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, convenzione adottata dalla Conferenza dei ministri del Consiglio d'Europa il 29 giugno 1992. In base al suo articolo 1, infatti, una «lingua minoritaria o regionale» è una lingua «diversa da quella/e ufficiale/i di uno Stato e dai suoi/loro dialetti e tradizionalmente usata in un dato territorio di uno Stato da cittadini dello stesso che formano un gruppo numericamente inferiore rispetto al resto della popolazione»⁴.

Per sottolineare come la condizione «minoritaria» non sia un dato ontologico, bensì un risultato di dinamiche politiche, sociali, economiche e culturali, che determinano limitazioni più o meno rilevanti alla presenza nella società di una determinata lingua, in senso quantitativo (l'abbandono progressivo della lingua da parte della popolazione) e qualitativo (l'uso limitato, magari alla sola oralità, la situazione di diglossia o addirittura di dilalia⁵ rispetto alla lingua dominante), si utilizzano con una certa frequenza anche le espressioni «lingue minorizzate» e «minorizzazione»⁶.

Questa situazione, che comporta la parziale o completa esclusione della lingua «minoritaria» e «minorizzata» da alcune funzioni e forme comunicative, è il risultato di una o più azioni di minorizzazione, a partire da quella che viene definita «oppressione linguistica», cioè l'imposizione della lingua dominante al gruppo numericamente inferiore e linguisticamente diverso⁷.

La nozione di «lingue minoritarie (o regionali, meno usate, meno diffuse o minorizzate)» rimanda a quella di «minoranza»: sul piano teorico

4. Council Of Europe, *European Charter for Regional or Minority Languages*, ETS n. 148, CoE, 1992, <http://conventions.coe.int>.

5. Il termine «diglossia» indica la compresenza di due lingue differenziate dal punto di vista delle funzioni comunicative: la lingua A è usata in ambito formale e per funzioni comunicative «alte» e prestigiose, mentre la lingua B è utilizzata solo in ambito informale e «basso» e conseguentemente l'una e l'altra godono di uno status diverso. Nei casi in cui la varietà A è usata in tutti gli ambiti, formali e informali, mentre la varietà bassa è riservata esclusivamente a usi orali e familiari accanto alla prima, con un prestigio e una presenza ancor più limitati, si parla di «dilalia». «Bilinguismo» e «plurilinguismo», al contrario, si riferiscono a situazioni in cui le competenze, le funzioni comunicative e il prestigio socio-culturale è lo stesso per due o più lingue utilizzate dalla stessa persona o nella stessa comunità o territorio (in merito alla presenza di più lingue in queste condizioni si tende a distinguere fra «plurilinguismo», a livello individuale, e «multilinguismo», in una dimensione collettiva). Cfr. G. Iannaccaro, V. Dell'Aquila, *op. cit.*, e G. Berruto, *Prima lezione di sociolinguistica*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

6. Cfr. H. Giordan (ed.), *Les minorités en Europe. Droits linguistiques et droits de l'homme*, Paris, Kimé, 1992, pp. 27-28, in cui è possibile trovare varie declinazioni concrete della definizione di lingue «minoritarie», «minorizzate» o «meno diffuse».

7. Cfr. R. Crosetti, *Lingua e politica*, Roma, Officina, 1976, p. 8.

un altro sinonimo di «lingua minoritaria» è infatti «lingua di minoranza», mentre nella realtà le lingue minoritarie sono le lingue delle «minoranze».

Il concetto di «minoranza» nasce in seguito all'elaborazione ottocentesca dell'idea di nazione e di Stato nazionale ed è utilizzato proprio allo scopo di definire quelle comunità che, per lingua, cultura, tradizioni, costituiscono un'eccezione rispetto alla (presunta) unità culturale e linguistica (e talvolta anche religiosa: si pensi all'unità «d'armi, di lingua, d'altare...» illustrata da Alessandro Manzoni nella celebre poesia *Marzo 1821*), ritenuta propria di ciascuna nazione e quindi dello Stato, che ne è considerato la corrispondente espressione istituzionale.

In ambito internazionale, da oltre trent'anni, un riferimento ancora attuale per la definizione generale di «minoranza» è rappresentato dallo studio realizzato, su mandato dell'ONU, dal gruppo di lavoro coordinato da Francesco Capotorti, e reso pubblico nel 1979, secondo cui una minoranza è:

una comunità insediata nel territorio di uno Stato in modo compatto o sparso, numericamente inferiore alla restante popolazione, i cui membri si differenziano dagli altri cittadini dello Stato stesso per caratteristiche etniche, linguistiche o religiose e manifestano, anche in maniera implicita, un sentimento di solidarietà allo scopo di mantenere la loro cultura, la loro lingua o la loro religione⁸.

Una minoranza, quindi, è un gruppo di persone che è inferiore in termini quantitativi (demografici ed eventualmente territoriali), è diverso sotto un qualche profilo (lingua, cultura, religione) e condivide una certa percezione di sé e della propria comune diversità dal resto della popolazione dello Stato in cui si trova. Ma non solo: normalmente un gruppo minoritario è tale non tanto per la consistenza numerica, bensì anche (e soprattutto) perché, all'interno dello Stato, i suoi membri si trovano in una «posizione non dominante» e sono oggetto di forme di discriminazione attuate sia palesemente per mezzo di statuti giuridici che reprimono e vietano, basandosi sulla/sulle sua/sue diversità, sia in forma meno esplicita attraverso statuti giuridici che, confondendo eguaglianza con omogeneità e omologazione, non ne riconoscono la/le diversità e non tengono conto degli specifici bisogni che ne derivano⁹. Pertanto le minoranze in sé non esistono, ma si definiscono come tali soltanto «strutturalmente»,

8. F. Capotorti, *Study on Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York, U.N., 1979 (E/CN. 4Sub.2/384/Rev. 1). Si rifà alla definizione di Capotorti anche il Consiglio d'Europa, per il quale si rimanda, ad esempio, a G. Pentassuglia, *Minorities in International Law*, Strasbourg-Flensburg, Council of Europe and European Center for Minority Issues (ECMI), 2002, pp. 15 e ss. Sull'argomento, cfr. anche F. De Varennes, *Languages, Minorities & Human Rights*, The Hague, Kluwer, 1996.

9. Cfr. J. Deschenes, *Proposal concerning a Definition of the Term "Minority"*, New York, U.N., 1985, p. 30 (E/CN. 4Sub.2/1985/31) e più in generale T.W. Simon, *Ethnic*

vale a dire sulla base dei rapporti con le maggioranze all'interno di ciascuno Stato e della struttura degli Stati nazionali, che si presumono e si vogliono nel loro complesso espressione di comunità ritenute rigorosamente unitarie e omogenee dal punto di vista linguistico e culturale e pertanto mettono in atto forme più o meno esplicite di «minorizzazione» nei confronti dei gruppi che non rientrano (o fanno maggiore fatica o resistenza a rientrarvi) in questo quadro uniforme¹⁰.

Proprio le specificità di lingua e cultura, in sé e soprattutto come terreno su cui si realizza la minorizzazione, hanno una significativa rilevanza in tutti quei casi concreti di minoranza, per cui si utilizzano spesso espressioni più articolate come «minoranze linguistiche», «minoranze etniche» o «etno-linguistiche», «etnico-linguistiche» e «nazionali». A questo riguardo pare opportuno ricordare che «minoranza linguistica» è la formulazione prevalentemente usata nel linguaggio giuridico italiano, mentre nello Stato spagnolo la nozione di «minoranza» riguarda i gruppi di nuova immigrazione con le loro specificità linguistiche, culturali e religiose e talvolta anche le popolazioni rom (*gitanos*)¹¹.

Ferma restando questa diversità di linguaggio «tecnico» tra Italia e Spagna, rispondono alla definizione generale di «lingua minoritaria» le lingue catalana (compreso il *valenciá*), basca, galiziana, asturiana e aragonese, nello Stato spagnolo, e quelle sarda, friulana, slovena, tedesca, francese, francoprovenzale, albanese, occitana, ladina, catalana, greca e croata nello Stato italiano, mentre con le medesime avvertenze si possono considerare «minoranze linguistiche» le corrispondenti popolazioni. Pertanto il confronto tra i due paesi sarà effettuato proprio in riferimento a queste realtà¹².

Identity and Minority Protection, Designation, Discrimination and Brutalization, Plymouth, Lexington Books, 2012, pp. 69-81.

10. L'idea di unità, unitarietà e unicità della nazione è strettamente connessa all'esistenza di una unica lingua comune. Sul tema, cfr. in sintesi L. Levi, *Lecture su stato nazionale e nazionalismo*, Torino, Celid, 1995. Sul rapporto lingua-nazione e sul ruolo dello Stato nazionale come «creatore» di minoranze e come «ostacolo» al pluralismo linguistico, cfr. J.W. Lapierre, *L'enjeu politique de l'usage de la langue. L'État et la culture*, Québec, Institut québécois de Recherche sur la Culture, 1986, pp. 153-160 e N. Rouland, *Aux confins du droit: anthropologie juridique de la modernité*, Paris, Odile Jacob, 1991. Al riguardo si rimanda anche alla successiva nota 13.

11. Cfr. ad esempio P. Arnaiz Sánchez, R. Martínez Abellán, *La integración de las minorías étnicas: hacia una educación intercultural*, www.um.es/eespecial/inclusion/docs/IntegMinorEtni.pdf; M.J. Lago Avila, *Minorías étnicas en España entre la exclusión y la integración*, http://sirio.ua.es/documentos/pdf/estrategias_integracion/las%20minorias%20etnicas.pdf e J.M. Millán Calenti, *Colectivos en riesgo de exclusión social: inmigrantes, minorías étnicas y perspectiva de género*, A Coruña, Instituto Gallego de Iniciativas Sociales y Sanitarias, 2004.

12. Non ci si sofferma sulla situazione di queste lingue e di queste comunità, al cui ri-

1.2 Protezione, tutela e normalizzazione

Le definizioni di «lingua minoritaria» e di «minoranza» si collegano con quelle di «protezione» e «tutela» delle minoranze, delle corrispondenti lingue e culture, dei diritti delle minoranze e delle persone che fanno parte di queste comunità.

In generale, una situazione di minoranza è quella in cui si trovano gruppi di persone che condividono dal punto di vista culturale, linguistico e storico caratteri di individualità e diversità rispetto alla maggioranza della popolazione di uno Stato, ma che non vengono riconosciuti come tali in termini positivi (e quindi sono oggetto di assimilazione e di forme di discriminazione implicita, paradossalmente in nome di un'eguaglianza formale che genera disuguaglianze di sostanza), oppure si vedono riconosciuta la propria specificità solo come motivo di esclusione, discriminazione o addirittura persecuzione (in tal caso il riconoscimento è esplicito ma in termini negativi, dato che altrettanto esplicite sono le forme di violazione del principio di uguaglianza)¹³. Ne consegue che quella «minori-

guardo esiste una ricca documentazione bibliografica e internet. Si segnalano, per comodità, il *database* di Mercator Legislation, www.ciemen.cat/mercator; R. Jenniges, *Mini-Guide to the lesser Used Languages of the EC*, Brussel-Bruxelles, EBLUL, 1993, pp. 29-41 e 47-55, e trattazioni più ampie come M.T. Echenique Elizondo, J. Sánchez Méndez, *Las lenguas de un reino. Historia lingüística Hispanica*, Madrid, Gredos, 2005; F.M. Fernández, *Historia social de las lenguas de España*, Barcelona, Ariel, 2005 e S. Salvi, *Le lingue tagliate. Storia delle minoranze linguistiche in Italia*, Milano, Rizzoli, 1975; T. De Mauro, *L'Italia delle Italie*, Roma, Editori Riuniti, 1987 e F. Toso, *Le minoranze linguistiche in Italia*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 71-137 e 141-155. Va precisato che, con riferimento ai casi spagnolo e italiano, dovrebbero essere considerati in questo novero anche rom e sinti, tuttavia per la loro particolare situazione tanto in Spagna quanto in Italia si sceglie di non tenerne conto in questo lavoro. Ancor più particolare e priva di specifici riferimenti territoriali, e quindi a maggior ragione non considerata in queste pagine, è la situazione dello *djudjezmo* (detto anche *ladino* o spagnolo sefardita). Nelle località spagnole di Alamedilla, Eljas, Valverde del Fresno, Herrer de Alcàntara e Olivenza si parlano dialetti più affini al portoghese che allo spagnolo; tuttavia questa specificità linguistica non è mai stata associata né a rivendicazioni politiche e culturali, né a forme di valorizzazione: le corrispondenti popolazioni non sono considerate come minoranze portoghesi in Spagna e pertanto non sono contemplate in questo lavoro. Non sono prese in considerazione neppure le realtà berbera e araba di Ceuta e Melilla. A questo proposito, cfr. F. Toso, *Frammenti d'Europa*, Milano, Baldini & Castoldi, 1996, pp. 158, 159, 253, 254.

13. Questa situazione è descritta sinteticamente in A. Bastardas i Boada, *De la "Normalització" a la "Diversitat" Lingüística: Cap a un un Enfocament Global del Contacte de Llengües*, in "Revista de Llengua i Dret", 2000, n. 34, p. 152. Più in generale cfr. A. Bastardas i Boada, E. Boix, *¿Un estado, una lengua? La organización política de la diversidad lingüística*, Octaedro, Barcelona, 1994, in H. Giordan (ed.), *Les minorités en Europe...*, cit., e B. De Witte, *Surviving in Babel? Language Rights and European Integration*, in Y. Distein (ed.), *The Protection of Minorities and Human Rights*, London, Nijhoff Publishers, 1992, pp. 277-300.

taria» è una lingua che è «meno lingua», per le ragioni sopra ricordate, e gli appartenenti alle minoranze sono cittadini «di serie B», sono «meno persone». E pertanto risulta necessario un intervento positivo per limitare o eliminare le forme di discriminazione e minorizzazione e il loro impatto sui singoli individui, da soli e soprattutto in relazione con gli altri, e sulla loro lingua. In questi casi si parla di «protezione» o ancor più precisamente di «tutela» e, in particolare per ciò che attiene alle lingue, di «normalizzazione»¹⁴.

Le azioni di tutela sono finalizzate a eliminare o quanto meno a ridurre la condizione di minoranza, attraverso il riconoscimento formale della specificità della singola comunità finalizzato alla garanzia sostanziale per tutti i suoi membri di pari opportunità e uguali diritti rispetto agli altri cittadini che fanno parte della maggioranza. Tra queste ve ne possono essere alcune che creano condizioni speciali, di particolare favore per i membri della minoranza, secondo una logica che, per analogia con la equa redistribuzione delle risorse, prevede che si possa dare qualcosa di più a chi ha di meno¹⁵. Se ci si sofferma sulla dimensione linguistica, la tutela comprende il riconoscimento ufficiale e formale dell'esistenza e della specificità delle lingue «altre» — quelle «minoritarie» — e quindi il sostegno, la garanzia e la promozione, in maniera coordinata, del loro insegnamento e uso nelle scuole e del loro utilizzo in tutti gli ambiti della vita pubblica, dai *media* alla pubblica amministrazione, dalla toponomastica all'economia e alla produzione culturale¹⁶.

Ciò comporta la messa in atto di una vera politica linguistica, che consiste nell'«insieme delle norme e degli atti, specialmente dello Stato e di enti pubblici, capaci di incidere sull'uso, la diffusione [...] e l'insegnamento scolastico delle lingue esistenti in un Paese»¹⁷. L'esistenza di adeguati strumenti giuridici e amministrativi di tutela e la loro corretta attuazione comportano la messa a disposizione delle risorse e delle strutture necessarie per sviluppare un'azione coordinata di pianificazione linguistica.

14. «Protezione» e «tutela» sono sostanzialmente dei sinonimi: la prima nozione ha acquisito una certa diffusione a livello internazionale ed europeo (basti pensare alla *Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali*: Council of Europe, *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ETS n. 157, CoE, 1995: <http://conventions.coe.int>); la seconda è tipica del linguaggio giuridico italiano, a partire dall'art. 6 della Costituzione, nella stessa misura in cui «normalizzazione» risulta essere un concetto fondamentale per quanto attiene alla tutela delle lingue minoritarie all'interno del regno di Spagna.

15. Cfr. P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984, pp. 38-40.

16. Cfr. J.C. Corbeil, *Vers un aménagement linguistique comparé*, in J. Maurais, *Politique et aménagement linguistiques*, Paris-Québec, Conseil de la Langue Française & Le Robert, 1987, pp. 553-566.

17. Cfr. T. De Mauro, *Nuove parole italiane dell'uso*, Torino, UTET, 2007.

stica (*language planning*), che comprende sia la messa a disposizione di tutti gli strumenti necessari affinché la lingua minoritaria possa essere utilizzata realmente «come lingua» nei *media*, nei diversi contesti comunicativi e come mezzo di produzione culturale, sia la formalizzazione di garanzie effettive circa l'uso delle lingue ammesse a tutela in tutti gli ambiti, a partire dai rapporti fra cittadini e istituzioni, dalla scuola e dall'accesso ai mezzi di comunicazione di massa.

Si tratta di intervenire affinché una lingua che è «meno lingua» cessi di essere tale e diventi una lingua «normale». È questo il senso della «normalizzazione linguistica», nella quale rientrano interventi di vario genere: codificazione di una varietà scritta comune di riferimento della lingua minoritaria; definizione della grafia ufficiale necessaria per la scrittura; realizzazione di dizionari e banche dati terminologiche; pubblicazione di manuali scolastici e materiale didattico; definizione di percorsi di formazione e aggiornamento di carattere sia linguistico sia professionale nella lingua minoritaria (insegnanti, formatori, lessicologi, lessicografi, operatori della comunicazione); riconoscimento e certificazione delle competenze linguistiche acquisite.

Proprio allo scopo di poter realizzare concretamente la tutela e la normalizzazione linguistica, che coincide con la tutela della lingua e costituisce la componente riferita alla lingua della teoricamente più ampia tutela delle minoranze¹⁸, agli enti substatali nel cui territorio sono presenti le lingue minoritarie, si tende a riconoscere, all'interno dello Stato, forme speciali di autonomia e autogoverno, le quali comprendono quelle competenze che sono necessarie per l'avvio e lo sviluppo di una politica linguistica efficace e riguardano in primo luogo i settori strategici dell'istruzione e della formazione, dei media, dell'amministrazione pubblica e delle istituzioni locali¹⁹.

A proposito di «protezione» e «tutela» si può osservare che sul piano nominale esse hanno — come è stato esplicitato poco sopra — diversi de-

18. Per quanto rilevante, con riferimento al gruppo minoritario, la normalizzazione linguistica non coincide totalmente con la tutela, che può ad esempio contemplare altre azioni, come ad esempio forme speciali di rappresentanza a livello istituzionale: le riserve di seggio per i rappresentanti delle minoranze (etniche, linguistiche o nazionali), come avviene per esempio per le garanzie di rappresentanza del gruppo linguistico ladino previste dall'art. 56 dello Statuto speciale trentino-sudtirolese riformato nel 1972 (al riguardo si rimanda al successivo par. 3.3) o il cosiddetto doppio voto (quello per i parlamentari, in generale, e quello per il parlamentare che rappresenta la singola comunità, come avviene nella Repubblica di Slovenia con riferimento al deputato della comunità italiana e a quello della comunità ungherese, secondo quanto è previsto dall'articolo 64 della Costituzione).

19. Cfr. in generale A. Pizzorusso, *Il pluralismo linguistico tra stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa, Pacini, 1975 e G. Poggeschi, *Le nazioni linguistiche della Spagna autonómica*, Padova, CEDAM, 2002.

stinatari: le minoranze, le lingue, le culture e i diritti. In termini sostanziali è difficile distinguere tra un destinatario e l'altro, in particolare tra lingue, culture e persone e tra singoli individui e comunità. Basti pensare a ciò che scriveva il linguista Edward Sapir — «la lingua esiste solo in tanto e in quanto è effettivamente usata: parlata e udita, scritta e letta»²⁰ — da cui risulta evidente che l'interesse per una lingua, intesa come valore e patrimonio culturale²¹, non può che riguardare anche chi quella lingua la usa. Così come non si può non tener conto del significato che l'uso della lingua propria ha per chi la usa (come mezzo di comunicazione, come segno di appartenenza alla corrispondente cultura, come fattore di riconoscimento dell'appartenenza a un gruppo sociale, come manifestazione della volontà di riconoscersi in esso e nella sua cultura, come strumento e simbolo di relazioni «con» e «in» una determinata comunità)²².

Tutto ciò comporta che le azioni di tutela, se sono effettivamente tali, non possono che riguardare sia la lingua sia i suoi locutori (e aspiranti tali) sia la comunità definita dall'uso (o dalla volontà di uso) della lingua stessa e quindi sia la comunità sia i singoli individui che ne fanno parte.

Esse ovviamente riguardano anche i diritti (di essere se stesso, di voler essere se stesso, di riconoscersi in un gruppo di cui condivide i valori linguistici e culturali, di garantire se stesso nei confronti delle leggi e dell'organizzazione dello Stato) di ciascuna persona che fa parte della comunità di minoranza in quanto usa o vuole usare la propria lingua²³. In una realtà territoriale in cui esistono più lingue, inoltre, è diritto di tutti avere competenze attive e passive in queste diverse lingue, indipendentemente dal fatto che si tratti della lingua considerata come «propria» dal singolo individuo²⁴.

20. Cfr. E. Sapir, *Il linguaggio. Introduzione alla linguistica*, Torino, Einaudi, 1969, p. 155.

21. A questo riguardo cfr. D. Canciani, S. De La Pierre, *Le ragioni di Babele*, Milano, Franco Angeli, 1993 e A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993, p. 201.

22. Cfr. in generale W. Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, il Mulino, 2003 nonché A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze...*, cit., pp. 191-201 e M. Weber, *Economia e società*, Milano, Comunità, 1961, vol. I, p. 24 e p. 46 e sgg.

23. Cfr. A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze...*, cit., pp. 185-204.

24. A questo riguardo cfr. ancora A. Bastardas i Boada, *De la "Normalització" ...*, cit., pp. 151-168. In merito alla dimensione multilingue delle comunità linguistiche, cfr. M.L. Pardo, *El concepto de comunidad en relación con la lengua, en procesos de globalización y regionalización. Los derechos lingüísticos y el Mercosur o de la lengua franca y su imperio*, in "Revista de Llengua i Dret", 1998, n. 29, p. 99. Su diritti, istruzione, educazione plurilingue e tutela delle minoranze, cfr. Ministero della Pubblica istruzione — Consiglio nazionale della Pubblica istruzione, *Raccomandazione per la tutela delle minoranze linguistiche nel campo dell'istruzione* (prot. 3642, 23 giugno 1989) e M. Stolfo, *Si ses euro-*

A questo riguardo si parla di «diritti linguistici»: si tratta di diritti che si collocano tra i diritti fondamentali dell'uomo²⁵ e possono essere effettivamente goduti solo in una dimensione collettiva e pubblica, a meno che si intenda ridurli meramente alla possibilità, per un individuo, di usare la propria lingua per parlare (o scriversi) da solo e relazionarsi solo con se stesso²⁶.

2. L'Europa: un percorso in tre fasi (1945-1992)

Pace, solidarietà, diritti e unità: sono gli obiettivi che stanno alla base del processo di integrazione continentale, così come è stato avviato a partire dalla fine della seconda guerra mondiale. In questo contesto si colloca anche l'attenzione delle istituzioni europee, nel contempo risultato e strumento del processo stesso, nei confronti della tutela delle minoranze e del riconoscimento della diversità linguistica e culturale, l'una e l'altro considerate come strumenti per prevenire o risolvere conflitti, come ambiti di riconoscimento e garanzia di diritti fondamentali, come opportunità educative, civiche, economiche e sociali e come risorse culturali per l'edificazione di un'Europa che oggi si definisce più o meno esplicitamente «unita nella diversità».

Dal 1945 al 1992 è possibile individuare tre diversi approcci mantenuti a livello europeo nei confronti della tutela delle minoranze e valorizzazione, promozione e «normalizzazione» delle lingue minoritarie.

peu, faedda in sardu. Deghe annos de lege 482/1999. Sardigna, Italia, Europa [Dieci anni di legge 482/1999. Sardegna, Italia, Europa], Ghilarza, Iskra, 2009, pp. 38 e 157.

25. Cfr. P. Barile, *op. cit.*, pp. 38 e sgg.; B. De Witte, *Le principe d'égalité et la pluralité linguistique*, in H. Giordan (ed.), *op. cit.*, pp. 55-62; C. Rodríguez Fernández-Liesia, *Derechos lingüísticos y derecho internacional*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas - Universidad Carlos III Madrid, Dickinson, 1999; G. Poggeschi, *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Roma, Carocci, 2010, pp. 23-43 e Id., *Language Rights and Duties in the Evolution of Public Law*, Baden Baden, Nomos, 2013, pp. 19-35. Al riguardo, si segnalano anche le dichiarazioni pubbliche rilasciate al riguardo dal Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani, Thomas Hammarberg, il 7 febbraio 2010 (cfr. *Internazionalitari*, http://internazionalitari.blogspot.it/2010_02_14_archive.html) e la presa di posizione assunta dal Parlamento europeo con la *Risoluzione del 14 gennaio 2009 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea 2004-2008*, 2007/2145(INI).

26. Cfr. S. Carrel, *Dal diritto individuale al diritto collettivo*, Brussel-Bruxelles, EBLUL, 1995; W. Kymlicka, *op. cit.*, p. 65; D. Rousseau, *La philosophie du droit*, in H. Giordan (ed.), *op. cit.*, pp. 79-85; C. Lefort, *L'invention démocratique*, Paris, Fayard, 1981 e A. Pizzorusso, *I gruppi linguistici come soggetti culturali, come soggetti politici e come soggetti giuridici*, in *Il Simposi Internacional Mercator: Europa 2004: un nou marc per a totes les llengües. Tarragona - Catalunya 27-28/2/2004*, www.ciemen.cat/mercator/pdf/simp-Pizzorusso.pdf.

2.1 *La prima fase: un problema degli Stati e tra gli Stati*

La prima fase va dalla fine della seconda guerra mondiale agli anni Sessanta. Si tratta di un periodo in cui prevalgono, in particolare nell'ambito comunitario, la prassi intergovernativa e l'approccio funzionalista, che privilegia azioni e temi di carattere economico. A tutto ciò si aggiunge una tendenza generale, nella quale convivono, rispetto a questi temi, una grande attenzione sul piano teorico e una ancor più rilevante cautela dal punto di vista concreto²⁷. Ne consegue che le eventuali questioni minoritarie, che possono creare problemi alle relazioni tra Stati, sono in sostanza affidate a soluzioni cercate e trovate dagli Stati stessi, ai quali è demandata qualsiasi eventuale iniziativa volta a riconoscere in maniera formale e sostanziale la diversità linguistica e la presenza delle lingue minoritarie (istruzione, media e uso pubblico)²⁸.

In questa fase la questione è affrontata solo dal Consiglio d'Europa, organizzazione intergovernativa fondata il 5 maggio 1949, che si occupa di questioni sociali e politiche con lo scopo di proteggere i diritti umani e agevolare il progresso economico e sociale europeo attraverso accordi in diversi ambiti, da quello culturale a quello amministrativo. La prima importante iniziativa in tal senso è la Convenzione europea sulla tutela dei diritti dell'uomo e sulle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953. Essa si colloca sulla stessa linea della Dichiarazione universale dell'ONU, in quanto ripropone il solo principio generale di non discriminazione (art. 14); tuttavia, agli articoli 5, 6 e 10, ci sono esempi di applicazione pratica in materia di uso delle lingue in ambito penale, il cui contenuto è analogo a quello dell'art. 14 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici dell'ONU, adottata ben sedici anni più tardi, nel 1966²⁹.

27. Basti pensare che nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948) compare la sola esplicitazione del principio di non discriminazione — fra l'altro, in base alla lingua e all'appartenenza etnica e nazionale — mentre non si fa cenno ad azioni positive riguardanti tutela delle minoranze o normalizzazione linguistica.

28. L'attenzione è puntata soltanto verso quelle minoranze che per ragioni linguistiche, storiche e politiche, possono contare oltre confine su uno «Stato tutore». In questo senso diventa un modello l'Accordo di Parigi, concluso il 5 settembre 1946 dal presidente del Consiglio italiano Alcide De Gasperi e dal ministro degli Esteri austriaco Karl Gruber, che è così la base della tutela dei germanofoni sudtirolesi e in parte anche dei ladini della provincia di Bolzano. A questo proposito si rimanda al successivo paragrafo 3. Cfr. R. Jenniges, *Mini-Guide to the lesser Used Languages of the EC*, Brussel-Bruxelles, EBLUL, 1993, pp. 31 e 41; J. Marko, S. Ortino, S. Palermo (eds.), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, CEDAM, 2001 e S. Salvi, *Le lingue tagliate...*, cit., pp. 12-16.

29. Council of Europe, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Rome, 4/11/1950)*, Strasbourg, CoE, 1951. Disponibile anche in internet:

2.2 *La seconda fase: da problema di Stato a questione europea*

La seconda, che può essere circoscritta fra il 1961 e il 1979, è una fase di passaggio, segnata ancora dal protagonismo del Consiglio d'Europa e dalla crescente percezione della necessità di approfondire le questioni riguardanti le minoranze e di non limitarsi alla sola affermazione del principio di non discriminazione. Ciò emerge per la prima volta in maniera significativa nella Raccomandazione 285 del 1961 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, in cui si trova la richiesta che fosse inserito nella Convenzione europea sulla tutela dei diritti dell'uomo e sulle libertà fondamentali un protocollo aggiuntivo riguardante le minoranze, sottolineando con un certo risalto che «alle persone appartenenti ad una minoranza non può essere negato il diritto di avere la propria vita culturale, di usare la propria lingua, di aprire le proprie scuole e di riceverne istruzione nella lingua da loro scelta»³⁰. Importante, in questo contesto, il ruolo della Conferenza permanente delle amministrazioni locali e regionali d'Europa, che in quanto organo di espressione dei diversi territori si fa carico della questione, con documenti ufficiali come le Dichiarazioni sottoscritte a Galway nel 1971 e a Bordeaux nel 1978³¹. Nella prima è esplicitata la necessità di realizzare misure volte a tutelare lingue e culture di comunità etniche periferiche, spesso minacciate di estinzione, mentre la seconda manifesta l'urgenza di attribuire carattere prioritario a un'Europa che «rispetti la pluralità culturale e linguistica» e il bisogno di «rivolgere particolare attenzione al problema delle lingue e delle culture delle minoranze» e di dotare le Regioni di una propria autonomia in materia di politiche culturali, dato che quello regionale costituisce il livello istituzionale più adeguato «per conservare e sviluppare ciascun patrimonio culturale» e rappresenta l'ambito «più propizio per il riconoscimento della diversità etnica e culturale».

Sono significative anche le prese di posizione della Conferenza dei ministri europei della Cultura, che a Oslo nel 1976 adottò una risoluzione in cui si chiedeva il riconoscimento del «carattere plurale delle nostre società», dei diritti dei gruppi minoritari e delle loro espressioni culturali e

www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CM=8&DF=14/03/2012&CL=ENG.

30. Council of Europe (Parliamentary Assembly of the Council of Europe), *Recommendation 285* (1961), Strasbourg, CoE, 1962. L'Assemblea consultiva, successivamente definita Assemblea parlamentare, è composta da rappresentanti dei Parlamenti degli Stati membri.

31. La Conferenza permanente delle amministrazioni locali, istituita nel 1957, comprende le Regioni soltanto a partire dal 1975. Dal 1994 è diventata Congresso delle amministrazioni locali e regionali. Al riguardo, cfr. www.coe.int/t/Congress/default_en.asp.

si esprimeva la necessità di un particolare sforzo a favore dei gruppi sino ad allora svantaggiati³². Per non parlare nuovamente dell'Assemblea parlamentare che, con la Raccomandazione 814, prevedeva il riconoscimento della diversità culturale quale insostituibile ricchezza per il continente e pertanto la necessità della tutela attiva delle minoranze linguistiche, e con la Direttiva 364 fece commissionare uno specifico studio sulla situazione sia delle lingue minoritarie sia dei dialetti³³.

Nel 1975 nacque ufficialmente la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE). In quanto «luogo d'incontro» fra i diversi paesi del continente, con la funzione di aprire il dialogo fra Est e Ovest durante la Guerra Fredda nei campi della sicurezza militare, della cooperazione economica e dei diritti umani, si occupa di minoranze e quindi di lingue. Lo fa con un approccio minimalista — tra affermazione del principio di non discriminazione e prevenzione per via diplomatica di eventuali situazioni di conflitto tra gli Stati derivanti dalla presenza di minoranze — come si riscontra già nelle preliminari Raccomandazioni finali delle consultazioni di Helsinki, dell'8 giugno 1973, nell'Atto finale di Helsinki, del 1° agosto 1975, e poi nel Documento finale dell'incontro di Madrid del 9 novembre 1980³⁴.

2.3 *La terza fase. Diritto alla diversità e tutela delle minoranze come risorsa culturale e politica per l'Europa*

La fine degli anni Settanta del secolo scorso segna il passaggio a una nuova fase, nella quale diversità linguistica, presenza di minoranze e tutela non sono più considerate, rispettivamente, come problema potenziale o effettivo da prevenire o da risolvere, bensì nei termini di risorsa culturale e politica per lo sviluppo dell'integrazione continentale. A questa evoluzione non concorrono solo l'attività del Consiglio d'Europa e della CSCE, ma contribuiscono per la prima volta anche le Comunità europee, in virtù della svolta positiva in questa direzione impressa dalle prime elezioni del Parlamento europeo nel 1979, grazie alle quali le istanze di tutela, manifestate con forza in ambito territoriale e tutt'altro che assecondate a livello statale, poterono essere accolte e interpretate in quella sede.

La prima risposta dell'Aula di Strasburgo è rappresentata dalla Risoluzione su una Carta delle lingue e culture regionali e una Carta dei diritti

32. Council of Europe (Oslo Conference of European Ministers with Responsibility for Cultural Affairs), *Resolution N° 1* (1976), Strasbourg, CoE, 1976.

33. Council of Europe (Parliamentary Assembly of the Council of Europe), *Recommendation 814* (1977), Strasbourg, CoE, 1977 e Id., *Order N° 364* (1977), Strasbourg, CoE, 1977.

34. Cfr. I. Pagés, *Vade-Mecum*, Brussel-Bruxelles, EBLUL, 1995, pp. 29-30.

delle minoranze etniche, promossa dal socialista italiano Gaetano Arfè, trovando fra l'altro il convinto sostegno di Altiero Spinelli, e approvata il 16 ottobre 1981³⁵. La risoluzione si caratterizza per l'elevato profilo qualitativo dei suoi contenuti. Essa, infatti, offre un'immagine ad alta definizione della complessa realtà delle comunità di lingua e cultura minoritarie presenti in Europa, chiarisce con precisione le motivazioni e i principi che stanno alla base della necessità di assumere iniziative politiche di tutela e individua una serie di misure concrete da attuare, in quelli che sono i tre ambiti strategici di intervento, cioè scuola, media e vita pubblica, proponendole sia ai governi e ai poteri regionali e locali degli Stati membri sia alla Commissione europea e al Consiglio dei Ministri³⁶.

La cosiddetta Carta di Strasburgo è rilevante non solo per i suoi contenuti, ma anche per i suoi effetti pratici, in quanto ha comportato l'apertura di una linea di bilancio dedicata appositamente a progetti e iniziative coerenti con gli obiettivi, gli orientamenti e i principi formulati, il sostegno della Commissione a molteplici iniziative locali e a progetti quadro, come lo studio *Euromosaic* e la rete di documentazione *Mercator*, articolata in sezioni tematiche. Il Parlamento europeo ha fatto sentire la sua voce anche successivamente, sollecitando sia Commissione e Consiglio sia gli Stati membri a operare concretamente in questo campo³⁷.

Il 7 ottobre 1981, una settimana prima dell'approvazione della Carta di Strasburgo da parte del Parlamento europeo, prendeva nuovamente posizione su questi argomenti — con riferimento prioritario all'istruzione e occupandosi sia di lingue minoritarie sia di dialetti — anche l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, con la Raccomandazione 928, documento che completava l'iter avviato nel 1977 con la Raccomandazione 814 e la Direttiva 364 e costituiva la base per successive iniziative.

La Commissione per gli affari culturali e sociali della Conferenza permanente delle amministrazioni locali e regionali d'Europa, in particolare, prese spunto da essa per proporre l'avvio dei lavori, tra cui si segnala la Risoluzione 192 della medesima Conferenza permanente, riunitasi a Stra-

35. Parlamento Europeo, *Risoluzione su una Carta delle lingue e culture regionali e una Carta dei diritti delle minoranze etniche*, in "Gazzetta ufficiale delle Comunità europee (GUCE)", NC 287, del 9 novembre 1981.

36. Sull'argomento, cfr. anche M. Stolfo, *Lingue minoritarie e unità europea...*, cit., pp. 273-351 e G. Arfè, *La Carta di Strasburgo e le culture minoritarie*, in "Città & Regione", febbraio 1982, n. 1, Firenze, Le Monnier, pp. 59-65.

37. L'attività del Parlamento europeo come promotore del riconoscimento e della tutela di diritti linguistici e lingue minoritarie è proseguita anche successivamente: cfr. M. Stolfo, *Unity in Diversity. The Role of the EP in Promoting Minority Languages in Europe*, in S. Pertot, T. Priestly, C. Williams (eds.), *Rights, Promotion and Integration Issues in Minority Languages in Europe*, London, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 32-43.

sburgo dal 15 al 17 marzo 1988, che portarono alla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie³⁸. Adottata il 29 giugno 1992 dalla Conferenza dei ministri, sottoposta alla ratifica degli Stati membri a partire dal 5 novembre dello stesso anno, è la prima convenzione del Consiglio d'Europa dedicata a lingue minoritarie e minoranze — l'altra è la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, adottata il 1° febbraio 1995, per molti versi a essa speculare — e affronta la questione con un articolato «menù» di principi, indirizzi e obiettivi e con la forza che deriva dal suo valore legale internazionale vincolante, dato che gli Stati che la ratificano sono tenuti a realizzarne le previsioni e a renderne conto³⁹.

In ambito comunitario, il 1992 è stato anche l'anno della firma (il 7 febbraio, a Maastricht) del Trattato sull'Unione europea, in cui è possibile, fra l'altro, trovare almeno un generico riferimento alla tutela delle minoranze e alla promozione del pluralismo linguistico: all'articolo 128 (Titolo IX), infatti, si richiama l'importanza della diversità culturale in Europa, non soltanto fra Stato e Stato ma anche all'interno degli Stati. In questa fase positiva ed espansiva della tutela europea di minoranze e lingue minorizzate, che continua almeno sino ai primi anni del Duemila, c'è posto anche per la CSCE, dal 1990 OSCE⁴⁰.

3. Italia e Spagna: storie, lingue e norme

Italia e Spagna, come già ricordato, presentano un ricco e articolato panorama linguistico. Con riferimento alle lingue minoritarie⁴¹ si può osservare che, da più punti di vista, la situazione più complessa è quella italiana. Ci sono popolazioni che usano una lingua che è ufficiale oltre frontiera (tedesco, sloveno, francese, greco, albanese e croato), ma talvolta il

38. Conseil de l'Europe (Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe), *Résolution 192 (1988) sur les langues régionaux o minoritaires en Europe*, Strasbourg, CoE, 1988.

39. Cfr. Council of Europe, *European Charter for Regional or Minority Languages...*, cit. e Id., *Framework Convention for the Protection of National Minorities...*, cit. La filosofia della Carta europea è esplicitata nel suo Preambolo, in cui si afferma che «la protezione e la promozione delle lingue minoritarie o regionali d'Europa contribuisce a mantenere e sviluppare le tradizioni e la ricchezza culturale» del continente e che «la protezione delle lingue minoritarie o regionali d'Europa rappresenta un contributo importante alla costruzione di un'Europa fondata sui principi di democrazia e diversità culturale».

40. Informazioni al riguardo sono disponibili sul sito internet dell'OSCE (www.osce.org) e consultando il *database* di Mercator Legislation (www.ciemen.cat/mercator/index-gb.htm).

41. A questo riguardo si rimanda alle precedenti note 12 e 13.

legame tra queste e quei paesi non è così stretto — per esempio per le comunità grechaniche, albanesi e croate dell'Italia meridionale e per almeno parte delle cosiddette «isole germaniche» dell'arco alpino — per ragioni politiche e storiche (talvolta sono popolazioni di antica immigrazione), geografiche (la distanza e la discontinuità territoriale) e, di conseguenza, linguistiche (l'evoluzione originale delle corrispondenti varietà locali «italiane», tra arcaismi e contaminazioni). Altre lingue minorizzate — come l'occitano, il francoprovenzale e il catalano — si trovano in analoghe condizioni anche in altri Stati e altre ancora sono presenti solo all'interno dello Stato italiano (sardo, friulano e ladino), magari con una presenza rilevante, almeno sul piano demografico e territoriale, come nel caso delle prime due⁴². Nello Stato spagnolo, invece, le lingue «altre» o sono presenti esclusivamente all'interno del paese, come nel caso dell'aragonese e del galiziano, oppure si trovano anche oltre confine, ma sempre in condizioni di minoranza (basco, catalano, occitano e asturiano)⁴³.

Sul piano storico, politico e amministrativo — a monte di una effettiva comparazione tra norme costituzionali e «regionali»⁴⁴ — esistono alcuni elementi comuni o quanto meno di «contatto» fra Italia e Spagna, che interessano in particolare le lingue minoritarie.

In entrambi i paesi, per esempio, una fase di consolidamento e modernizzazione dello Stato unitario è stata condotta da regimi dittatoriali a forte connotazione centralista e nazionalista, esplicitamente ostili al pluralismo linguistico e alle autonomie territoriali, e la normativa di tutela e l'ordinamento *autonómico* e regionale sono stati realizzati in seguito (e come reazione) a quelle esperienze⁴⁵. Inoltre, in questo secolo, Spagna e

42. A tutto ciò si può ancora aggiungere il fatto che le lingue presenti appartengono sia al gruppo romanzo sia ad altri gruppi di origine indoeuropea: germanico, slavo, albanese e greco. Sono tutte romanze, a eccezione del basco, che è addirittura preindoeuropeo, le lingue «altre» dello Stato spagnolo prese in considerazione in queste pagine.

43. Il basco è lingua di minoranza anche nello Stato francese, il catalano si trova in queste condizioni sia in Francia sia in Italia (ad Alghero), l'occitano, lingua autoctona nella catalana val d'Aran, è lingua minorizzata anche in Francia e in Italia, mentre una varietà asturoleonese, il *mirandès*, è diffusa nella portoghese Terra de Miranda.

44. Ci si riferisce agli Statuti e alla legislazione delle Comunità autonome spagnole e delle Regioni italiane.

45. Cfr. per esempio *Minoranze linguistiche e Resistenza. Friuli-Venezia Giulia, Italia, Europa. Atti del convegno Udine, 8-9 maggio 2008*, Udine, IFSML, "Storia contemporanea in Friuli", 2008, n. 38. Per lo Stato italiano, cfr. anche Anonimo [ma G. Salvemini], *Il fascismo e il martirio delle minoranze*, s.l., Edizioni di Giustizia e Libertà, 1933 e G. Klein, *La politica linguistica del fascismo*, Bologna, il Mulino, 1986. Per lo Stato spagnolo, cfr. per esempio F. Ferrer i Gironés, *La persecució política de la llengua catalana*, Barcelona, Edicions 62, 1986² e J. Benet, *L'intent franquista de genocidi cultural contra Catalunya*, Barcelona, Abadia de Montserrat, 1995. In merito al caso italiano va osservato, inoltre, che il fascismo si poneva in continuità ideale con l'azione di *nation building*

Italia hanno rappresentato reciprocamente un punto di riferimento, in fase di elaborazione costituzionale e di definizione del sistema regionale: la Repubblica del 1931 rappresentò un modello di Stato «regionale» per il costituente italiano; all'Italia, invece, hanno guardato gli spagnoli nella redazione della Carta Costituzionale del 1978⁴⁶.

Questo aspetto che unisce le due realtà, però, suggerisce anche una importante differenza: al contrario dell'Italia, nella definizione della sua attuale organizzazione amministrativa, sia per l'attribuzione di competenze e per le modalità e i criteri da seguire per la suddivisione territoriale sia per un certo riconoscimento del pluralismo linguistico, la Spagna ha potuto basarsi anche sulla propria precedente esperienza repubblicana⁴⁷.

Non si tratta dell'unico elemento di divergenza tra le due realtà. Ciò vale, per esempio, anche per i diversi contesti interno, internazionale ed europeo, in cui da un lato l'Italia è uscita dal fascismo ed è diventata una Repubblica e dall'altro in Spagna si è sviluppato il processo di transizione democratica, con la *Ley de Reforma política* approvata dalle Cortes il 18 novembre 1976 e promulgata il 4 gennaio 1977 e il referendum di ratifica della Costituzione del 1978.

Nel caso italiano sono rilevanti e cronologicamente immediati o almeno in parte coincidenti la seconda guerra mondiale e la lotta di Liberazione. Inoltre bisogna considerare i successivi trattati di pace, la mancanza di una reale cornice istituzionale europea di riferimento e il fatto che l'effettiva realizzazione del sistema delle autonomie regionali sarà tale solo alcuni decenni dopo.

Nel caso spagnolo, invece, proprio questi due aspetti hanno avuto una particolare importanza.

Il processo *autonómico* ha rappresentato un aspetto importante della transizione democratica, che ha compreso contemporaneamente il passaggio dalla dittatura al sistema democratico e il superamento di un sistema statale centralista e centralizzato con due secoli di storia alle spalle e un quarantennio di ulteriore consolidamento. In questo senso la necessità di segnare un'effettiva discontinuità con il regime franchista in particola-

avviata dal precedente regime (cfr. anche S. Salvi, *Le lingue tagliate...*, cit., pp. 64-80). Quella linguistica è una delle dimensioni in cui si è operato per «fare gli italiani», secondo la celebre frase erroneamente attribuita a Massimo D'Azeglio.

46. Cfr. S. Salvi, *L'Italia non esiste*, Firenze, Camunia, 1996, p. 159 e, più in generale, pp. 156-161.

47. Cfr. F. Tomás i Valiente, *Sobirania i autonomia en la Segona República i en la Constitució del 1978*, in E. Fossas Espedaler (ed.), *Les transformacions de la sobirania i el futur de Catalunya*, Barcelona, Proa, 2000, pp. 69-91. Alcuni riferimenti all'uso e all'insegnamento delle lingue si trovano negli articoli 4, 49 e 50 della Costituzione del 1931 (Constitución del 1931, www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf).

re per quanto concerne l'autogoverno di quelle regioni, come il Paese Basco, la Catalogna e la Galizia, caratterizzate da una marcata specifica identità linguistica e culturale e dalla presenza di movimenti o partiti di orientamento nazionalista o nazionalitario, ha rappresentato sin dal principio una priorità. Lo confermano il decreto legge del 29 settembre 1977 riguardante il ripristino dell'autonomia della Catalogna, un'analoga iniziativa intrapresa con minor successo per il Paese Basco e quindi i successivi *pactos preautonómicos* del 1978 riguardanti prima le province basche di Biscaglia, Guipuzcoa e Álava e poi la Galizia. Allo scopo di garantire sia la continuità dello Stato sia la discontinuità a favore delle istanze identitarie e di autogoverno delle periferie, fortemente represses dalla dittatura, proprio allora, pur fra contraddizioni evidenti soprattutto nei decenni successivi, si è delineata e concretizzata un'idea di Spagna plurale⁴⁸.

L'esistenza di un quadro politico e istituzionale europeo ormai abbastanza consolidato, tra il Consiglio d'Europa e le Comunità europee, è stata in termini sia ideali sia concreti un punto di riferimento culturale e politico per la Transizione stessa. La dimensione europea ha rappresentato per la Spagna una prospettiva di modernizzazione, di legittimazione democratica, di uscita dall'isolamento e di sviluppo socioeconomico non soltanto in sé, ma anche per effetto dell'attivismo di diverse organizzazioni di orientamento europeista, in molti casi già operanti nel periodo precedente, nell'antifranchismo militante e talvolta anche nella Spagna franchista, e della possibilità offerta dal completamento dell'adesione alle Comunità di disporre di finanziamenti a sostegno di progetti di cooperazione e di sviluppo territoriale, nel quadro delle allora emergenti politiche comunitarie di settore⁴⁹.

48. Cfr. J. Álvarez Junco, *La idea de España en el sistema autonómico*, in A. Morales Moya, A. de Blas Guerrero, J.P. Fusi Aizpurua (dirs.), *Historia de la nación y del nacionalismo español*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2013, pp. 809-839; A. de Blas Guerrero, *Cuestión nacional, transición política y Estado de las Autonomías*, *ivi*, pp. 934-950; A. de Blas Guerrero (coord.), *España desde su periferia*, *ivi*, pp. 951-1030, e J. Álvarez Junco (coord.), *Las Historias de España. Visiones del pasado y construcción de la identidad*, Barcelona, Crítica-Marcial Pons, 2013 [J. Fontana, R. Villares, *Historia de España*, Barcelona, Crítica-Marcial Pons, 2013, vol. XII].

49. Cfr. J.M. Beneyto, *Tragedia y razón. Europa en el pensamiento español del siglo XX*, Madrid, Taurus, pp. 306-326; J.P. Fusi, *España, variable europea*, in J.L. García Delgado, J.P. Fusi, M.I. Sánchez Ron, *España y Europa, variable europea*, Barcelona, Crítica-Marcial Pons, 2008, pp. 3-171 [J. Fontana, R. Villares, *Historia de España*, Barcelona, Crítica-Marcial Pons, 2007, vol. XI] e J.C. Pereira, A. Moreno, *Il movimento per l'unità europea e il processo di transizione e di consolidamento democratico in Spagna*, in A. Landuyt, D. Preda (eds.), *I movimenti per l'unità europea (1970-1986)*, Bologna, il Mulino, 2000, tomo I, pp. 337-363.

3.1 Tutela delle minoranze e normalizzazione linguistica nelle Costituzioni di Italia e Spagna

Se si passano in rassegna le norme costituzionali della Repubblica italiana e del regno di Spagna è possibile individuare alcune previsioni che riguardano in particolare la tutela delle minoranze e la normalizzazione linguistica.

La «tutela» rappresenta un principio fondamentale dell'ordinamento italiano. L'art. 6 della Costituzione, infatti, stabilisce in maniera sintetica e chiara che «la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche»⁵⁰. Questa previsione si ricollega ad altri principi democratici quali eguaglianza, libertà, non discriminazione e rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e quindi a quanto sancito nella stessa Carta Costituzionale all'art. 2 — «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» (tra queste «formazioni sociali» rientrano a pieno titolo anche la comunità linguistica d'appartenenza e la comunità territoriale d'appartenenza nella quale si usano tradizionalmente più lingue, quella italiana e una o più lingue di minoranza) — e all'art. 3 (il principio di eguaglianza fra tutti i cittadini senza distinzione, fra l'altro, «di lingua» e il «compito» della Repubblica di «eliminare gli ostacoli di carattere economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza tra i cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana»)⁵¹.

La Costituzione spagnola, nel cui Preambolo è espressa esplicitamente la volontà di proteggere tutti i «cittadini e i popoli di Spagna» nell'«esercizio dei diritti umani», delle «proprie culture e tradizioni» e delle «loro lingue», presenta diverse norme significative. Tra queste emergono le previsioni dell'art. 2, sul riconoscimento e la garanzia del diritto all'autonomia per regioni e «nazionalità», dell'art. 3, sull'ufficialità delle «altre lingue» di Spagna nelle rispettive Comunità autonome, d'accordo con i relativi statuti (comma 2), e sul riconoscimento del pluralismo linguistico come patrimonio culturale comune oggetto di particolari rispetto e protezione (norma che per un verso conferma il valore culturale costituito dalle «altre lingue» e per l'altro sembra volerne depotenziare la normalizzazione collocandola in un quadro più ampio e meno profondo di valorizzazione e conservazione), e dell'art. 148, che attribuisce alle

50. Repubblica Italiana, *Costituzione della Repubblica italiana* (varie edizioni a stampa), www.governo.it/governo/costituzione/principi.html.

51. J. Woelk, *Il rispetto della diversità: la tutela delle minoranze linguistiche*, in AA.VV., *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 151-176. Si possono aggiungere ancora gli articoli 9, che riguarda il patrimonio culturale, e 21, sulla libertà di espressione.

Comunità autonome la competenza nella promozione delle specifiche culture, del loro studio e, nel caso, dell'insegnamento delle lingue proprie di ciascuna di esse⁵².

Vanno aggiunti l'art. 9 (comma 2), con il richiamo ai principi di libertà ed eguaglianza e alla competenza dei «pubblici poteri» di promuovere le condizioni favorevoli e di rimuovere gli eventuali ostacoli alla loro realizzazione a livello sia individuale sia collettivo, in analogia a quanto sancito dagli articoli 2 e 3 della Costituzione italiana, e l'art. 14, nel quale è ribadito il principio di eguaglianza sia in termini positivi — di tutti i cittadini davanti alla legge — sia come divieto di discriminazione, tra le cui ragioni non si ritrova un esplicito richiamo alla lingua. Proprio questa mancanza è messa in relazione con le previsioni positive di *affirmative action* dell'art. 3, allo scopo di garantirne l'effettiva attuazione, attraverso gli Statuti di autonomia e la normativa *autonómica*, e in tal senso si può rilevare un'analogia con quanto previsto dall'art. 15 (comma 1) della Costituzione canadese⁵³.

3.2 La normalizzazione linguistica negli Statuti delle Comunità autonome

Nell'ordinamento spagnolo è attribuito alle Comunità autonome un ruolo fondamentale nell'azione di riconoscimento e normalizzazione delle lingue minoritarie, a partire dalle norme statutarie derivanti dall'art. 3 (comma 2) della Costituzione e dalle competenze a esse attribuite ai sensi dell'art. 148 della Costituzione medesima. Pare abbastanza semplice, nel periodo preso in considerazione, individuare le previsioni statutarie riguardanti lingue, diritti linguistici e tutela. A questo riguardo è opportuno, per un verso, ricordare la rilevanza storica e simbolica delle autonomie di Catalogna, Paese Basco e Galizia nel quadro della Seconda Repubblica e in particolare dello Statuto catalano del 1931-1932 e, per l'altro, sottolineare la differenza tra «nazionalità» (senza ulteriori specificazioni oppure nella forma «nazionalità storiche») e «regioni» (comunità territoriali alle quali sono riconosciute particolari caratteristiche linguistiche, storiche e culturali, cui è però attribuita una minore rilevanza), che deriva dal testo costituzionale e che ha i suoi effetti sul contenuto dei diversi Statuti di autonomia⁵⁴. Ciò è evidente nello status di ufficialità, ac-

52. Cfr. la Costituzione spagnola, www.boe.es/boe/consultas/enlaces/documentos/ConstitucionITALIANO.pdf.

53. A questo riguardo, cfr. G. Poggeschi, *Le nazioni linguistiche della Spagna autonómica...*, cit., pp. 88-92 e L. Sánchez Agesta, *Comentario al artículo 3 de la Constitución de 1978*, in O. Alzaga (ed.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, Madrid, Edersa, 1983, vol. I, pp. 201-202.

54. A questo riguardo si rimanda alle pagine precedenti (in corrispondenza della nota 48); M. Gerpe Landín, *L'Estatut d'autonomia de Catalunya i l'Estat integral*, Barcelona,

canto allo spagnolo, attribuito alle lingue delle «nazionalità» — catalano (compresa la varietà valenziana), basco e *galego* — ma non all'asturiano nelle Asturie e all'aragonese in Aragona, mentre è ancora diversa la situazione dell'occitano (l'*aranès*, il dialetto guascone della val d'Aran), «oggetto d'insegnamento e di speciali rispetto e protezione» a norma di Statuto e successivamente coufficiale localmente per legge, secondo quanto previsto dalla prima disposizione aggiuntiva dello Statuto⁵⁵.

Esemplare l'art. 3 dello Statuto d'autonomia della Catalogna del 1979, in cui il catalano è individuato come «lingua propria» della *Generalitat* e pertanto è «lingua ufficiale» della Comunità autonoma, «così come lo è anche il castigliano, lingua ufficiale di tutto lo Stato spagnolo» ed è affermato l'impegno dell'istituzione regionale a garantire l'uso normale e ufficiale di entrambi, ad assumere le misure necessarie per assicurare la loro conoscenza e a creare le condizioni che permettano di giungere alla piena eguaglianza tra essi in quanto a diritti e doveri dei cittadini della Catalogna, insieme all'esplicito riferimento all'aranese (occitano)⁵⁶. Accanto a queste significative disposizioni generali, lo Statuto attribuisce alla *Generalitat* «competenza esclusiva» in materia di cultura e toponomastica (all'art. 9) e nella regolamentazione e nella gestione dell'amministrazione dell'insegnamento, di ogni ordine e grado (all'art. 15), e affronta la questione aranese e, tenendo implicitamente conto di quanto disposto dall'art. 145 della Costituzione, la collaborazione tra la Catalogna e lo Stato per favorire forme di collaborazione con le altre Comunità autonome nonché i territori di lingua catalana degli altri Stati (art. 27 e Disposizioni aggiuntive)⁵⁷.

Edicions 62, 1977 e E. Cobreros Mendazona, *El régimen jurídico de la oficialidad del euskara*, Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, p. 57. Prima del nuovo Statuto di autonomia dell'Andalusia del 2007, nel quale si autoproclama «nazionalità storica», questa definizione (aggettivata o meno) è riservata di fatto alle realtà caratterizzate da una propria specificità linguistica: basca, catalana e galiziana. Può essere interessante comparare l'espressione «nazionalità storica» con quella, «minoranza linguistica storica», utilizzata in Italia nella Legge 482/1999, Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche.

55. La coufficialità dell'*aranès* è definita dall'art. 2 della Llei 16/1990, de 13 de juliol, sobre el règim especial de la Vall d'Aran, www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-1990-19959; cfr. anche R. Jenniges, *op. cit.*, p. 55. Lo status di ufficialità dell'occitano, in quanto lingua propria della val d'Aran e con rilevanza generale in tutta la *Generalitat*, è stato ulteriormente formalizzato con il nuovo Statuto di autonomia del 2006 (art. 6, comma 5), in cui si usa proprio la definizione di *occitan* al posto di quella di *aranès*: www.gencat.cat/generalitat/cat/estatut/titol_preliminar.htm#a6.

56. Cfr. Estatut d'autonomia de Catalunya (*Ley Orgánica 4* de 18 de diciembre 1979, Estatuto de Autonomía de Cataluña), www.gencat.cat/generalitat/cat/estatut1979/titol_preliminar.htm.

57. Cfr. ancora *Estatut d'autonomia de Catalunya...*, cit., e *La Costituzione spagnola...*, cit., nonché AA.VV., *Il Fattore Nazione, Dossier di "Le Monde Diplomatique"*, n. 9, Torino, Rosenberg & Sellier, novembre 1981, pp. 36-39.

Anche lo Statuto della Comunità autonoma del Paese Basco definisce con chiarezza l'*euskera* «lingua propria», gli attribuisce il carattere di lingua ufficiale, come il castigliano, e riconosce a tutti gli abitanti delle tre province il diritto di conoscere e usare entrambe le lingue. Altre norme statutarie riguardano il divieto di discriminazione in ragione della lingua, l'impegno delle istituzioni della Comunità autonoma a garantire, tenendo conto della diversità sociolinguistica del territorio, l'uso di entrambe, regolandone il carattere ufficiale e decidendo misure e strumenti necessari per assicurarne la conoscenza, e la possibilità di sollecitare al governo spagnolo e alle *Cortes* l'autorizzazione a mantenere relazioni di cooperazione culturale con altre Comunità autonome e altri territori stranieri del medesimo segno linguistico, analogamente a quanto previsto nello Statuto della Catalogna⁵⁸.

Ha un impianto analogo lo Statuto della Galizia: l'art. 5 dichiara il *galego* «lingua propria», gli attribuisce lo status di lingua ufficiale insieme allo spagnolo e afferma il principio di non discriminazione in ragione della lingua, l'impegno dei poteri pubblici a garantire l'uso normale e ufficiale delle due lingue, potenziando l'impiego del *galego* in tutti i settori della vita pubblica, mettendo in atto gli strumenti necessari per facilitare la sua conoscenza, e, conseguentemente, il diritto di tutti a conoscere e usare entrambe le lingue ufficiali: gli articoli 25, 26 e 27 riguardano sia la conoscenza del *galego* da parte di magistrati, giudici, segretari giudiziari, come nel caso basco, sia le competenze esclusive della Comunità autonoma che comprendono, fra l'altro, istruzione e promozione e insegnamento della lingua galiziana⁵⁹.

Gli Statuti delle altre Comunità autonome nel cui territorio sono presenti il catalano e il basco ripropongono almeno in parte analoghe previsioni. Si tratta della definizione di «lingua propria», dello status di lingua ufficiale accanto al castigliano, del riconoscimento del diritto di conoscere entrambe, delle competenze e delle azioni necessarie per la normalizzazione e delle possibilità di cooperazione tra più Comunità. È il caso degli articoli 3, 13, 14 e Disposizioni aggiuntive e transitorie dello Statuto delle Baleari del 1983, degli articoli 6, 31 (comma 4 e 8) e 35 dello Statuto della Comunità Valenziana del 1982, che si riferisce nominalmente al *valencià*, e dell'art. 9 dello Statuto della Navarra, in cui l'ufficialità del-

58. Cfr. *Ley Orgánica 4* de 18 de diciembre 1979, *Estatuto de Autonomía para el País Vasco*, www.euskadi.net/r33-2288/es/contenidos/informacion/estatuto_guernica/es_455/adjuntos/estatuto_ley.pdf.

59. Cfr. *Ley Orgánica 1* de 6 de abril 1981, *Estatuto de Autonomía de Galicia*, http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo1-1981.html e www.xunta.es/titulo-preliminar.

l'*euskera* è limitata alle aree bascofone e la regolamentazione del suo uso nei vari ambiti è rimandata a una successiva legge forale⁶⁰.

Come già accennato, è assai diversa la situazione delle disposizioni statutarie di Asturie e Aragona. L'asturiano, infatti, ai sensi dello Statuto del Principato del 1981, risulta essere solo destinatario di protezione (art. 4, comma 1); il suo uso, la sua diffusione nei *media* e il suo insegnamento sono promossi nel rispetto delle varietà locali e della volontarietà del suo apprendimento (4, comma 2) e alla Comunità autonoma sono riconosciute competenze finalizzate alla sua valorizzazione sul piano culturale, ma non a una sua normalizzazione⁶¹. È ancor più limitata la portata delle previsioni dello Statuto di Aragona, che pur definendosi «nazionalità» (art. 1) non nomina neppure le lingue (né l'aragonese né il catalano usato in quella parte del territorio regionale, che i catalani chiamano Franja de Ponent), affermando genericamente che «le diverse modalità linguistiche della regione godranno di protezione come elementi del suo patrimonio culturale e storico» (art. 7), e attribuisce alla Comunità autonoma le competenze in campo culturale, declinate in maniera analoga a quanto previsto nello Statuto asturiano (art. 35)⁶².

3.3 La tutela delle minoranze linguistiche negli Statuti delle Regioni

In seno all'Assemblea Costituente, rilevata la necessità di inserire una disposizione sulla protezione delle minoranze nella legge fondamentale della Repubblica italiana, emersero due diverse linee. La prima prevedeva di affrontare la questione all'interno del Titolo dedicato all'ordinamento regionale, legando la tutela all'istituzione di alcune Regioni ad autonomia speciale in aree di confine abitate da popolazioni la cui lingua è la medesima di quella che oltre frontiera è dominante, ufficiale e «nazionale», coerentemente con la già ricordata tendenza internazionale preva-

60. Cfr. rispettivamente *Llei Orgànica* 2 de 25 de febrer 1983, con la quale si approva l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, <http://nouestatut.caib.es/des/estatut1983.pdf>; *Ley Orgànica* 5 de 1 de julio 1982, *Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo5-1982.t1.html e *Ley Orgànica* 13 de 10 de agosto 1982, *Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo13-1982.html. Al riguardo va osservato che nel caso delle Baleari non è esplicitata nello Statuto una competenza specifica in materia di toponomastica, al contrario di ciò che avvenne per Catalogna e Paese Valenziano.

61. Cfr. *Ley Orgànica* 7 de 30 de diciembre 1981, *Estatuto de Autonomía de Asturias*, http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo7-1981.tp.html.

62. Cfr. *Ley Orgànica* 8 de 10 de agosto 1982, *Estatuto de Autonomía de Aragón*, http://noticias.juridicas.com/base_datos/Derogadas/r1-lo8-1982.tp.html. Va osservato che l'indeterminatezza riguardante lingue e modalità linguistiche è stata mantenuta anche nel nuovo Statuto di autonomia: www.estatutodearagon.es/estatuto.

lente soprattutto fra il dopoguerra e gli anni Settanta. La seconda era invece favorevole ad attribuire alla questione il rango di principio fondamentale che riguarda l'ordinamento in quanto tale e non è riconducibile soltanto all'autonomia regionale e ai casi oggetto di contenzioso o di accordo internazionale⁶³.

Nonostante abbia prevalso quest'ultimo approccio, a lungo è stato praticato il primo, con forme di tutela anche molto avanzata garantite solo ad alcune minoranze, attraverso specifiche previsioni contenute nei rispettivi Statuti speciali di autonomia regionale, discendenti non dall'art. 6 della Costituzione ma da accordi o trattati internazionali. Ne consegue che sebbene tutte le Regioni autonome, pur con varia rilevanza demografica, siano interessate dalla presenza di minoranze linguistiche, previsioni specifiche si trovano, con intensità diverse e solo per alcune lingue e comunità, esclusivamente negli Statuti di Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia (e non in quelli di Sardegna e Sicilia).

Il *corpus* normativo più organico e articolato è quello proposto dallo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, soprattutto in seguito alla riforma del 1972, nel cui quadro emergono in particolare le garanzie per la popolazione sudtirolese di lingua tedesca (e in parte per quella di lingua ladina)⁶⁴, alle quali è legata la forte autonomia della Provincia di Bolzano, in base al paradigma teorico che comprende autogoverno territoriale delle minoranze, riconoscimento ai membri delle minoranze di situazioni giuridiche soggettive collettive (eliminazione delle conseguenze delle precedenti persecuzioni) e individuali (l'affermazione del diritto alla lingua, la cui facoltà d'uso comporta il corrispondente obbligo per i funzionari e la parificazione del tedesco all'italiano) e adeguamento degli organi dello Stato e degli enti pubblici alle esigenze di tutela⁶⁵.

Il punto di partenza è il riconoscimento di «parità di diritti per ogni individuo, qualunque sia il gruppo linguistico d'appartenenza» e della «salvaguardia delle peculiarità etniche e culturali» (art. 2), unita all'attribuzione in generale di particolari condizioni di autonomia alle due Province, che assumono anche competenze legislative ai sensi dell'art. 8, nei

63. Cfr. J. Woelk, *Il rispetto della diversità...*, cit., pp. 157-159. Al riguardo si rimanda al precedente paragrafo 2.1.

64. È ancor più limitata l'attenzione nei confronti dei ladini e dei gruppi di lingua tedesca (mocheni e cimbri) del Trentino. Le previsioni a favore degli uni e degli altri — a parte la generica garanzia di insegnamento della lingua e della cultura ladina nei comuni interessati della provincia di Trento (art. 103) — sono state aggiunte solo con la Legge Costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

65. Cfr. *Testo Unico delle Leggi Costituzionali concernenti lo Statuto Speciale per il Trentino-Alto Adige*, D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, www.regione.taa.it/Moduli/933_STATUTO%202011.pdf, e A. Pizzorusso, *Il pluralismo linguistico...*, cit., p. 138 e sgg.

confronti delle quali la Regione mantiene un ruolo di coordinamento oltre che una sua potestà legislativa. Norme statutarie regolano l'uso delle lingue (italiano, tedesco e ladino) nei settori dell'istruzione e della pubblica amministrazione e la «rappresentanza proporzionale dei gruppi linguistici» all'interno delle istituzioni regionali, provinciali e degli enti locali e questo criterio, nella Provincia di Bolzano, vale altresì per l'organizzazione del personale civile negli uffici pubblici, compresi quelli statali. In chiusura del Testo Unico si trova il Titolo esplicitamente dedicato all'uso del tedesco e del ladino, nel quale sono affermate la parificazione del tedesco all'italiano, definito all'art. 99 «lingua ufficiale dello Stato»⁶⁶, e la facoltà di usare la propria lingua nei rapporti con uffici giudiziari e organi e uffici della pubblica amministrazione (di tutti i livelli) nel territorio della Provincia di Bolzano (art. 100)⁶⁷.

Anche lo Statuto della Valle d'Aosta presenta diverse previsioni che riguardano gli usi linguistici, tuttavia coprono solo la lingua francese (ma non il francoprovenzale né il tedesco dei walsers)⁶⁸. Si tratta, per esempio, dell'attribuzione alla Regione di potestà legislativa in materia di toponomastica e di scuola, anche per adattare «alle condizioni regionali» (art. 3) la normativa statale riguardante l'istruzione, oggetto di un Titolo specifico dello Statuto (articoli 38, 39 e 40). Ma anche dell'affermata parificazione del francese all'italiano, con la possibilità per gli atti pubblici di essere «redatti nell'una o nell'altra lingua, eccettuati i provvedimenti dell'autorità giudiziaria, i quali sono redatti in lingua italiana»⁶⁹.

Lo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, nonostante la presenza di una significativa comunità slovena, della assai consistente comunità friulana e di alcune «isole linguistiche» germaniche, contiene la sola affermazione generale e generalizzata del principio di non discriminazione,

66. Tra l'altro è previsto dagli articoli 57 e 58 che il Bollettino Ufficiale della Regione sia bilingue (italiano e tedesco) e che per gli atti regionali e provinciali (leggi e regolamenti) e quelli statali che riguardano la regione, che sono resi disponibili in entrambe le lingue, sia data priorità al testo italiano in caso di dubbia interpretazione.

67. Sull'attribuzione all'italiano di lingua ufficiale si rimanda alle Conclusioni. Si collega con questo tema anche la previsione inerente alla toponomastica, che è sempre bilingue: i toponimi in tedesco, da soli, sono ammessi esclusivamente «nelle versioni dei testi ufficiali in questa lingua».

68. Riconoscimenti, parziali e in prevalenza come patrimonio culturale, alle lingue delle popolazioni parlanti le varietà francoprovenzali e germaniche della Valle d'Aosta arriveranno solo a partire dagli anni Novanta. Cfr. per esempio Legge Costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 (G. U., 25 settembre, n. 226), *Modifiche ed Integrazioni agli Statuti Speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige*, art. 2, con cui viene inserito l'apposito art. 40 bis nello Statuto valdostano.

69. Cfr. *Statuto Speciale per la Valle d'Aosta*, Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, www.consiglio.regione.vda.it/statuto/statuto_i.asp.

all'art. 3, che sancisce «la parità di diritto e di trattamento a tutti i cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali»⁷⁰.

In molti casi, ma non in tutti, anche per le altre Regioni, nel cui territorio sono presenti minoranze linguistiche, si trova qualche cenno della questione negli Statuti del 1971. L'approccio è quello culturalista, comparabile con quello degli Statuti di Asturie e Aragona, che si limita alla dichiarata finalità di «difendere» o «valorizzare» (e in un caso — l'art. 4 dello Statuto del Molise — «tutelare») il patrimonio «storico», «culturale», «linguistico», «artistico» e «delle tradizioni» delle «comunità locali» (gli articoli 5, comma 3, e 7 dello Statuto del Piemonte; l'art. 2 di quello del Veneto; l'art. 5 di quello della Basilicata), le quali non sono mai esplicitamente indicate, con la sola eccezione parziale dello Statuto della Calabria (che all'art. 56, r., menziona le «popolazioni di origine albanese e greca», ma omette colpevolmente gli occitani di Guardia Piemontese)⁷¹.

4. Conclusioni

Alla luce della documentazione presa in esame è possibile individuare sia alcuni elementi che nel periodo considerato caratterizzano il diverso approccio di Italia, Spagna ed Europa nei confronti delle lingue minoritarie, della tutela delle minoranze e della normalizzazione linguistica, sia su questa base alcuni terreni di confronto e di rapporto fra queste diverse dimensioni.

4.1 *L'Europa come «antenna» e «punto di riferimento». L'approccio europeo come «termometro» del processo di integrazione*

Per quanto attiene al livello europeo, dalla fine della seconda guerra mondiale al 1992, ciò che emerge con forza è l'evoluzione positiva degli orientamenti espressi attraverso documenti di indirizzo, trattati e altre fonti normative.

Si tratta di un percorso che accompagna e talvolta anticipa lo sviluppo del processo di integrazione continentale. In questo quadro appare significativa l'azione dei vari organi del Consiglio d'Europa, che spicca anche per effetto del sostanziale immobilismo degli organi comunitari.

70. Cfr. *Statuto Speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia*, Legge Costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, www.regione.fvg.it. Sulle ragioni di questo «minimalismo», cfr. anche S. Salvi, *Le lingue tagliate...*, cit., pp. 12-16.

71. Cfr. P. Armaroli, *Gli Statuti delle Regioni*, Firenze, Sansoni, 1971, pp. 284, 288, 289 e 300.

Un punto di svolta sostanziale è rappresentato dall'elezione diretta del Parlamento europeo, nel 1979, che ha il merito, a partire dalle due risoluzioni Arfè, di attribuire con autorevolezza una sorta di patente di «euro-peità» alle lingue minoritarie e alla tutela delle minoranze e di stimolare l'iniziativa concreta sia presso Commissione e Consiglio sia in direzione degli Stati. Questa tendenza continua sino al Trattato di Maastricht, considerato anche un altro momento di avanzamento del processo di integrazione, e seguirà ancora per almeno una decina d'anni, rafforzata dal vento euro-ottimista che soffia in generale dalla fine della Guerra Fredda.

L'Europa, dal 1979 in avanti, per un verso intercetta e interpreta in maniera corretta e positiva, quanto meno sul piano teorico, le istanze di tutela che giungono dalle «periferie» e per l'altro si propone come un punto di riferimento che, per quello che può, interviene direttamente: cerca di indirizzare l'azione degli Stati verso l'assunzione di provvedimenti e la loro coerente attuazione — per esempio con la messa a disposizione di strumenti come la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie o con la definizione nel 1993 dei «criteri di Copenhagen» — e offre indicazioni di contenuto anche alle rivendicazioni di comunità e movimenti e alle iniziative assunte a livello substatale, per esempio da alcune Regioni in Italia⁷².

4.2 Italia e Spagna: «origini» comuni, influenze reciproche, sviluppi divergenti

L'esperienza storica del fascismo e del franchismo e la loro comune avversione nei confronti del pluralismo linguistico e delle autonomie territoriali, la conseguente necessità di superare quella fase con le nuove istituzioni democratiche e in questo quadro la rilevanza, simbolica e concreta, delle norme riguardanti l'articolazione dello Stato, la tutela delle minoranze e la normalizzazione linguistica costituiscono significative analogie di fondo tra Italia e Spagna. Dalle norme selezionate e comparate emerge tuttavia che tanto le «origini» comuni quanto le influenze reciproche hanno avuto sviluppi assai diversi.

72. Esempio il provvedimento della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dedicato alla comunità di lingua friulana: un testo elaborato attingendo al modello spagnolo e con riferimenti addirittura troppo espliciti all'Europa e in particolare a una convenzione internazionale come la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, tanto da essere oggetto di un contenzioso preventivo con lo Stato, risolto con una sua parziale revisione. Cfr. Legge regionale (42 e 85), approvata dal Consiglio regionale il 27 settembre 1995, *Norme per la tutela e la promozione della lingua e della cultura friulane e istituzione del servizio per le lingue regionali e minoritarie*, Trieste, Atti consiliari, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e Commissariato del Governo nella regione Friuli-Venezia Giulia, *Telegramma a mano urgente*, Trieste, 8 novembre 1995.

Sul piano meramente lessicale si può osservare una prima netta distinzione tra Italia e Spagna, che dipende dal diverso contesto internazionale in cui è stato completato il processo costituzionale (l'immediato dopoguerra e l'avvio della Guerra Fredda nel caso italiano, gli anni Settanta e la distensione nel caso spagnolo) e si collega anche al precedente della Costituzione spagnola del 1931 (e degli Statuti regionali approvati o quanto meno progettati durante la Seconda Repubblica).

Per l'Italia il riferimento alle «minoranze» e alla «tutela» esplicita una concezione della pluralità e della diversità linguistica come un'eccezione, un problema, una minaccia, in termini quanto meno potenziali, per l'unità territoriale dello Stato. In questo senso la «tutela» sembrerebbe addirittura riguardare le sole «minoranze», le sole persone che ne fanno parte e i loro diritti.

La Spagna, al contrario, pur nell'ambiguità fra «popoli», «nazionalità» e «nazione», dichiara esplicitamente di essere uno Stato plurale, multilingue e plurinazionale, ferma restando la gerarchia delle lingue che vede lo spagnolo ufficiale ovunque e le lingue «altre» coufficiali solo in territori più o meno circoscritti⁷³. La centralità attribuita alle lingue e dunque alle politiche linguistiche, quindi, rafforza proprio la dimensione dei diritti e l'attenzione nei confronti delle persone, che però non sono più una parte minoritaria, ma almeno in potenza costituiscono la totalità dei cittadini, quanto meno a livello locale.

Lo status di ufficialità è un altro elemento di distinzione tra Spagna e Italia: mentre è definita per lo spagnolo come per le altre lingue (il rimando agli Statuti di autonomia comporta per basco, catalano e galiziano un — successivo — effettivo riconoscimento di questo status) nel primo caso, non lo è affatto nel secondo⁷⁴. Nel nostro ordinamento, infatti, non è formalizzato neppure lo status di ufficialità dell'italiano se non in contrapposizione alle lingue delle minoranze, si tratti del tedesco o del francese «parificati» all'italiano (che è «ufficiale» e «fa testo», come ricorda l'art. 99 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige) oppure, in tempi più recenti, di tutte le dodici lingue delle comunità destinatarie della tutela prevista dalla Legge 482/1999⁷⁵.

73. Cfr. A. Elorza, *Spagna, nazione di nazioni*, in "Mondo contemporaneo", 2010, n. 6/3, Milano, Franco Angeli, pp. 137-158.

74. A questo riguardo può essere interessante ricordare che per l'art. 6 della Legge di normalizzazione linguistica 7/1983 della Catalogna è il catalano a «fare testo» nella *Generalitat*: cfr. *Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya*, http://educacio.gencat.net/extranet/dogc/llei_7_1983.html.

75. Lo status di lingua ufficiale dell'italiano è affermato proprio all'interno di provvedimenti che riguardano le minoranze: l'art. 99 del *Testo Unico delle Leggi Costituzionali concernenti lo Statuto Speciale per il Trentino-Alto Adige* o l'art. 1 della Legge 482/1999,

Nel caso italiano non è una questione solo di parole e di idee, ma anche di interpretazione e di fatti. A lungo la «tutela delle minoranze linguistiche», principio fondamentale della Repubblica, in Italia non è stata praticata, se non per effetto di accordi e trattati internazionali. Ciò si è verificato anche perché la Corte Costituzionale, dal 1960 (Sentenza 18 maggio 1960, n. 32), aveva sempre considerato la tutela delle minoranze linguistiche una materia riservata esclusivamente allo Stato. Il suo atteggiamento mutò a partire dal 1983 (Sentenza 18 ottobre 1983, n. 312), quando la «tutela» fu riconosciuta «principio» e non semplice «materia» e si cessò di identificare «Repubblica» solo con «Stato»⁷⁶. Il tutto si riverbera anche nella varietà di soluzioni trovate negli Statuti regionali, dal dettaglio in quello trentino-sudtirolese alla estrema e generica sintesi in quello del Friuli-Venezia Giulia sino alla latitanza in quelli sardo e siciliano e all'impostazione culturalista delle norme degli Statuti ordinari. Al contrario, pur nell'asimmetria delle autonomie e nella varietà di situazioni, sul piano storico, politico, linguistico e sociolinguistico, il «sistema normativo» composto da Costituzione e Statuti appare in Spagna più organico e coerente.

4.3 Italia, Spagna, Europa «in circolo»: influenze e «modello spagnolo»?

La dimensione europea e l'esperienza spagnola postfranchista sono un punto di riferimento molto forte per le rivendicazioni di tutela delle minoranze linguistiche in Italia. Per quanto attiene al primo aspetto, è significativo il fatto che il principale proponente e poi relatore delle prime due risoluzioni del Parlamento europeo su lingue, minoranze e tutela, fosse un italiano: Gaetano Arfè. Come ha ricordato egli stesso in più occasioni, il suo impegno in questo campo fu stimolato in maniera significativa proprio nel corso della campagna elettorale del 1979 in Friuli, attraverso contatti con esponenti delle comunità slovena e friulana che auspicavano di trovare in Europa quell'attenzione che non incontravano a livello stata-

Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche, http://educacio.gencat.net/extranet/dogc/llei_7_1983.html.

76. Cfr. A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze...*, cit., e Id., *Le comunità etnico linguistiche in rapporto al loro riconoscimento giuridico nello Stato italiano*, in *Congresso Gruppi etnico linguistici della provincia di Udine*, Udine, Chiandetti, 1978, pp. 65-71. Per superare questo problema il parlamentare comunista friulano Mario Lizzero dal 1971 lavorò per sottoscrivere con altri esponenti del PCI, del PSI e del PRI un progetto di legge costituzionale volto a includere tra le materie spettanti alla competenza legislativa delle Regioni anche la tutela delle minoranze. L'impatto di questa consolidata interpretazione della norma costituzionale fu tale che addirittura espressioni come «tutela» e «tutelare» furono modificate nei testi degli Statuti regionali ordinari, eccetto che in quello del Molise (cfr. P. Armaroli, *op. cit.*).

le⁷⁷. Il secondo carattere emerge soprattutto negli anni Novanta, in particolare in Friuli, in Sardegna, in val di Fassa e nelle valli occitane del Piemonte, dove le esperienze catalane, basche e galiziane sono fonte di ispirazione sia per le rivendicazioni sia per alcune iniziative legislative regionali. Ciò avviene poiché, dopo un decennio di attuazione delle prime leggi *autonómicas* di normalizzazione linguistica, la Spagna gode di una certa fama a livello continentale e per certi versi costituisce un vero e proprio modello.

Esiste un legame biunivoco tra Spagna ed Europa su normativa di settore e politiche linguistiche: lo Stato spagnolo, con le sue Comunità autonome, diventa un «modello europeo» e nel contempo collabora a definire gli standard europei e vi aderisce in maniera convinta o convincente, per esempio figurando tra i primi firmatari della Carta europea delle lingue regionali e minoritarie il 5 novembre 1992⁷⁸. Il tutto si collega al fatto che il riferimento alla dimensione europea è in generale uno dei tratti distintivi della Spagna postfranchista, in termini sia simbolici sia concreti⁷⁹.

Una specifica attenzione per la dimensione europea è mostrata, ancora negli anni Settanta, da forze politiche espressione delle «nazionalità storiche» e sensibili alle questioni linguistiche, di diverso orientamento: dai gruppi di ispirazione marxista basco, catalano e galiziano HASI, PSAN-P e UPG, che sottoscrivono con altri movimenti nazionalitari d'Europa la Carta di Brest nel 1974, al Partito nazionalista basco (EAJ/PNV), che nel 1977 figura tra i promotori a Bruxelles di un «Ufficio permanente delle nazioni europee senza Stato», sino alla presenza di *Convergència Democràtica de Catalunya* tra i fondatori dell'Alleanza libera europea nel 1981⁸⁰.

77. Cfr. G. Arfè, *Prefazione*, in M. Stolfo, *Lingue minoritarie e unità europea...*, cit., pp. 11-17. Una dinamica simile è riscontrabile, nello stesso periodo, anche nel caso di baschi, bretoni, corsi, alsaziani e occitani di Francia.

78. L'iter per la ratifica sarà completato nel 2001: cfr. Council of Europe, *European Charter for Regional or Minority Languages. List of Signatures and Ratification*, www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=148&CM=8&DF=31/03/2012&CL=ENG. Qualche anno dopo, nel 1995, la Spagna sarà più rapida con la firma e la ratifica della *Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali* (www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=8&DF=31/03/2012&CL=ENG).

79. Cfr. P. Jauregui, "Europe" as a Symbol of Modernity, Democracy, and Renewed International Prestige, in B. Strath, A. Triandafyllidou (eds.), *Representations of Europe and the Nation in Current and Prospective Member-States: Media, Elites and Civil Society*, Bruxelles, European Commission, 2002. Al riguardo si rimanda anche al precedente paragrafo 3 e alla nota 49.

80. Cfr. S. Salvi, *Patria e patria*, Firenze, Vallecchi, 1978, pp. 164-171 e *Alliance libre européenne, Déclaration de la Convention de Bruxelles*, Bruxelles-Strasbourg, ALE, 1981.

Questa tendenza si riverbera anche nell'attivismo, soprattutto da parte di alcune Comunità autonome, nello sviluppare relazioni il più possibile dirette con le istituzioni europee, nel cui novero è possibile considerare iniziative pubbliche e private riguardanti anche la promozione di basco, catalano e galiziano su scala continentale⁸¹.

Con riferimento alla tutela delle minoranze linguistiche appare più complicato il rapporto fra Europa e Italia. Lo Stato italiano pare oscillare fra una sorta di presunzione, legata in particolare alla soluzione positiva della questione sudtirolese, la quale è più legata alle relazioni con l'Austria che all'attuazione dell'art. 6 della Costituzione, e una perdurante difficoltà ad adeguarsi agli standard europei e a dotarsi di quelle «apposite norme», che a livello statale arriveranno solo nel 1999 e la cui attuazione, come evidenziato anche in sede di Consiglio d'Europa, è ancora limitata e parziale⁸². Si tratta di una situazione che risente anche dell'impatto politico, culturale e ideologico pesante della Guerra Fredda sull'Italia, in generale e in particolare in alcune aree in cui sono presenti comunità linguistiche minoritarie, e forse da una difficoltà di fondo nell'ammettere che anche a livello statale, come in Europa, l'unica unità possibile è quella nella diversità.

81. Basti pensare alle numerose disposizioni in materia che compongono i capitoli II e III del Titolo V del nuovo Statuto della Catalogna (www.gencat.cat/generalitat/cat/estatut/titol_5.htm#a198). Cfr. anche I. Llamazares, G. Marks, *Multilevel Governance and the Transformation of Regional Mobilization and Identity in Southern Europe, with Particular Attention to Catalonia and Basque Country*, in R. Gunther, P. Nikiforos Diamandouros, D.A. Sotiropoulos (eds.), *Democracy and the State in the New Southern Europe*, New York, Oxford University Press, 2006.

82. Per il primo punto di vista, cfr. G. Spadolini, *L'Italia e le minoranze linguistiche*, "Corriere del Ticino", 4 dicembre 1991. In merito alle valutazioni europee sulla tutela delle minoranze in Italia si segnalano la *Seconda opinione sull'Italia* del Consiglio d'Europa (Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Italy adopted on 24 February 2005*, ACFC/INF/OP/II(2005)003) e la successiva *Terza opinione sull'Italia* (Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Italy adopted on 15 October 2010*, ACFC/INF/OP/III(2010)008).