

Il ruolo dei poteri locali nella tutela delle minoranze linguistiche negli Stati regionali. Italia e Spagna a confronto

di Salvatore Mario Gaias

Abstract: The role of local authorities in the protection of linguistic minorities in regional states. Italy and Spain compared – The present contribution aims to analyze concurrently the Italian and Spanish experiences on the protection of linguistic minorities in their respective decentralized legal systems. Specifically, the central and local choices aimed at preserving the cultural linguistic fabric in Trentino and Alto Adige (Italy), and in Catalonia (Spain) will be highlighted, with particular emphasis on the phenomenon of “Inmersion lingüística” with respect to Spain. The analysis will be carried out according to a diachronic and synchronic perspective.

Keywords: Local Authorities; Regional State; Linguistic Minorities; Italy; Spain.

1. Premessa

Preliminarmente, è doveroso evidenziare la difficoltà ad addivenire ad una definizione di minoranza in ambito giuridico condivisa e accettata dalla comunità scientifica¹. I risultati più convincenti sono stati ottenuti in ambito internazionale² e hanno condotto all'individuazione di 3 caratteristiche identificative: a) la costituzione in gruppi sociali tendenzialmente permanenti e distinti dal gruppo che all'interno dell'ordinamento esercita un ruolo preminente e contrapposto; b) la volontarietà dell'adesione del singolo al

¹ Sul concetto di minoranza si vedano tra gli altri: V. Piergigli, *Lingue minoritarie identità culturali*, Milano, 2001; F. Pocar, *Note sulla giurisprudenza del Comitato dei diritti dell'uomo in materia di minoranze*, in S. Bartole, N. Olivetti Rason, L. Pegoraro (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998, 31 ss.; P. Carrozza, *Voce Nazione*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol., X, Torino, 1995, 126 ss.; A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967.

² Su tutte la formulazione proposta dalla sottocommissione dell'ONU per la lotta contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze, secondo la quale si dovrebbe intendere per minoranza: «*un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri- essendo cittadini dello Stato- posseggono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione e mostrano, quanto meno implicitamente, un senso di solidarietà inteso a preservare le loro culture, tradizioni, religioni, lingue*».

suddetto gruppo sociale³; c) la mancata contrapposizione alla nozione unitaria di cittadinanza, in quanto frazione del popolo, specifica qualità del medesimo.⁴

I diritti delle minoranze sono stati oggetto di tutela da parte della comunità internazionale a far data dalla fine del secondo conflitto mondiale. Obiettivo imprescindibile delle nascenti democrazie post belliche e delle relative costituzioni fu quello di tutelare i diritti individuali, e tra questi i diritti delle minoranze inseriti tra le libertà negative, fulcro dei nuovi ordinamenti.

Tale sistema, orientato verso una attenzione esclusiva verso i diritti individuali, si è rivelato fruttuoso nel periodo della “guerra fredda”, ma incapace di rispondere nella sostanza ai troubles dei primi anni '90 per fronteggiare i quali fu chiara la necessità di un riconoscimento collettivo dei diritti dei gruppi etnici e delle minoranze linguistiche.⁵ La gestione dell'emergenza derivata dai conflitti successivi alla caduta del comunismo (a far data dall'iconico crollo del muro di Berlino del 1989) costrinse la comunità internazionale a intervenire per colmare le differenze di tutela sofferte dai gruppi etnici rispetto alla dimensione individuale dei diritti umani e ciò avvenne attraverso il doppio fenomeno della costituzionalizzazione del diritto internazionale combinata ad una conseguente internazionalizzazione del diritto interno. Se da un lato, infatti, il diritto internazionale ha creato un corpus normativo⁶, seppur non prescrittivo, politicamente vincolante e creatore di una c.d. *soft jurisprudence*⁷; d'altro canto la sempre maggiore importanza del diritto internazionale ha influito enormemente sui processi costituzionali di vari ordinamenti in materia di tutela delle minoranze⁸.

Il primo ventennio del XXI secolo ha scoperto una nuova tipologia di minoranza, non più storicamente legata al territorio di provenienza ma derivante dalla società dell'emergenza che si caratterizza per un verso da

³ In ordine alla volontarietà dell'adesione a una minoranza, G. Rolla, *Forme di rappresentanza istituzionale delle lingue minoritarie. Esperienze di diritto comparato*, in *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 2/2015, 16.

⁴ Sul punto G. Rolla, *Elementi di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2008, 296.

⁵ Per approfondimenti si veda F. Palermo, *Minoranze, integrazione e diritto delle differenze. I diritti linguistici e l'opera di paolo Carozza*, in *DPCE online*, 2/2021, 2423 ss.

⁶ Tra le numerose norme a tutela delle minoranze si vedano le raccomandazioni di Oslo sui diritti linguistici delle minoranze nazionali, adottate dall'alto Commissariato OCSE per le minoranze nazionali nel 1998.

⁷ Per *soft jurisprudence* si intende in questo frangente l'insieme delle raccomandazioni e le deliberazioni dei vari organismi di controllo come i comitati di esperti della Convenzione-quadro o della carta europea delle lingue regionali o minoritarie. Sul punto J. Packer, *Situating the Framework Convention in a Wider Context: Achievements and Challenges*, in AA.VV., *Filling the Frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of national Minorities*, Strasbourg, 2004, 45 ss.

⁸ Così S. Bartole, *The Internationalisation of Constitutional Law. A view from the Venice Commission*, Oxford, 2020.

gruppi minoritari non più stanziali ma figli del crescente fenomeno migratorio.

Attraverso un approccio orientato, dapprima, all'analisi di una ricognizione normativa multilivello e, successivamente, all'individuazione dei rispettivi progetti di tutela delle minoranze linguistiche il presente contributo tenterà di comparare le esperienze del Trentino Alto Adige (con uno specifico focus sul modello trentino) e della Catalogna all'interno degli ordinamenti regionali di riferimento.

2. La tutela delle minoranze linguistiche in Italia. L'applicazione dell'art. 6 Cost. in prospettiva diacronica

La coesistenza storica di un gruppo maggioritario parlante la lingua italiana e di numerosi gruppi di lingua e cultura minoritaria, determinò un ampio dibattito in sede di Assemblea Costituente sulla opportunità di inserire la tutela delle minoranze all'interno del Titolo V o tra i Principi fondamentali.⁹ Da ultimo, nel solco di una concezione individualista dei diritti fondamentali si optò per inserire la tutela all'interno dell'art. 6 Cost. in veste di disposizione programmatica¹⁰ che assegna alla Repubblica il compito di promuovere con apposite norme la tutela delle minoranze linguistiche.

I principi contenuti nella “Costituzione italiana delle minoranze” determinarono un vigoroso cambio di rotta rispetto al centralismo amministrativo di stampo francese codificato nello Statuto Albertino e alla successiva nazionalizzazione del periodo fascista, e furono gli apripista di un modello di protezione dei diritti umani fondamentali (tra cui quelli

⁹ Oggetto del dibattito fu la mancata necessità da parte dei padri costituenti di inserire delle misure positive specifiche a tutela delle minoranze al punto che autorevole dottrina (per tutti A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno, cit.*) ravvisò nel disposto dell'art. 6 una specificazione, sia in senso formale che sostanziale, dell'art. 3 oltre che prolungamento della libera manifestazione del pensiero.

¹⁰ Da leggere in combinato disposto sia con l'art. 5 in ottica individuativa degli enti locali come sedi più congeniali per una tutela positiva più efficace per le minoranze, e dell'art. 9 in quanto i patrimoni linguistici e culturali minoritari rientrano tra i beni culturali da valorizzare e salvaguardare.

minoritari) in seno alla comunità internazionale¹¹, in ambito sovranazionale¹² e nelle istituzioni regionali europee.¹³

Il sistema di tutela delle minoranze linguistiche in Italia si è caratterizzato fin dal principio per una forte asimmetria, già riscontrabile nelle more dei lavori preparatori alla Costituzione nei quali emerse da subito una differenziazione netta tra le c.d. “isole linguistiche” e le “minoranze etniche e linguistiche” divenute poi esclusivamente minoranze linguistiche nel testo dell'art. 6, dove esclusivamente alle seconde veniva riconosciuto un preciso e puntuale rilievo giuridico confinando le prime in un alveo poco definibile compreso tra la cultura e il folklore.

Il sistema riconosceva da una parte un privilegiato status giuridico alle c.d. regioni di confine e alle minoranze nazionali presenti nelle stesse: il gruppo francofono della Valle d'Aosta, quello germanofono dell'Alto Adige e, seppur diluito, alla minoranza slovena delle province di Trieste e Gorizia; dall'altra una quasi totale assenza di misure volte alla protezione dei numerosi altri gruppi alloglotti di antico insediamento presenti in tutto il territorio nazionale.¹⁴

Nello specifico sia il Parlamento che il giudice delle leggi¹⁵ si sono orientati verso una tutela forte delle minoranze riconosciute e, di contro, in un atteggiamento di disinteresse verso le realtà minoritarie non riconosciute, esclusivo oggetto della normazione locale in un crescendo di interesse verso l'importanza dei patrimoni linguistici in una prospettiva di sviluppo, integrazione e piena coscienza identitaria.

L'asimmetria nella tutela ha avuto, fino al tramonto del secolo scorso, il suo punto nodale nel riconoscimento che, se concesso, ha individuato una comunità minoritaria elevandone la condizione da meramente esistenziale a formalmente e sostanzialmente giuridica, dotandola di forme speciali di specificità spingendosi fino a livelli di parificazione delle lingue nei c.d.

¹¹ Tra gli strumenti più significativi adottati dalle nazioni Unite si vedano: il patto sui diritti civili e politici del 1966, la Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche del 1992, le Convenzioni Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 2003 e per la protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali del 2005 che sviluppano le previsioni della Dichiarazione universale della diversità culturale. Determinazioni che evidenziano il legame tra cultura, diversità e identità in un'ottica di sviluppo congiunto con il fine di una piena realizzazione delle libertà fondamentali.

¹² Per quanto concerne l'Unione Europea al netto delle numerose risoluzioni del Parlamento europeo si vedano: la Carta dei diritti fondamentali del 2000 (ora richiamata dall'art. 6 TUE), ove si sancisce il principio del rispetto della diversità in ambito linguistico, religioso e culturale e propugna il principio di non discriminazione sulla base, tra le altre, di ragioni di origine etnica.

¹³ Cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008, 81 ss.

¹⁴ Così V. Piergigli, in <https://usiens-air.unisi.it/retrieve/handle/11365/8022/353818/Piergigli.pdf>.

¹⁵ Si vedano le sentt. 28/1982, 62/1992 e 15/1996.

territori storici di confine. Di contro le minoranze non riconosciute sono state confinate in un limbo pregiuridico nel quale, oltre a iniziative culturali locali, non vi è traccia di tutele di gruppo ma esclusivamente di misure di protezione e non discriminazione individualmente riconosciute a tutti i cittadini dello Stato.

Dopo un travagliato iter parlamentare, in una situazione di asimmetria plurima tra le diverse minoranze riconosciute e tra queste ultime e le altre non riconosciute venne emanata la l. 482/1999¹⁶, prima norma statale di attuazione dell'art. 6 Cost. di portata generale, volta alla creazione di uno status giuridico modulabile dai poteri locali e rivolto a tutte le minoranze linguistiche per la prima volta elencate e esplicitamente enumerate.¹⁷ Detta norma, infatti, dopo aver proclamato l'ufficialità della lingua italiana e disposto in capo alla Repubblica il compito di proteggere e valorizzare le lingue nella stessa legge elencate all'art. 2 stabilisce che esse sono quelle delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene, croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo.

La l. 482/1999 ha collegato la tutela delle minoranze linguistiche alla loro connotazione autoctona disponendo come primario il requisito di territorialità, determinando il godimento di precisi diritti linguistici e culturali alla precisa delimitazione delle arie geografiche di insediamento tradizionale escludendo tout court dalla salvaguardia della identità culturale e linguistica le comunità alloglotte non stanziali, denotando quindi numerose criticità soprattutto in merito alle comunità rom, zingare e sinti.

Attraverso la legge 482/1999 i diritti linguistici sono strettamente collegati alla territorialità e ai consigli provinciali, incaricati di definire le aree di insediamento minoritario. Alla luce di tale, inedita, stretta correlazione con gli enti locali la legge prevede numerosi ambiti di riconoscimento e utilizzo della lingua minoritaria, soprattutto in ambito comunicativo e dell'istruzione a tutti i livelli.¹⁸

La norma ha riscontrato il favore delle amministrazioni regionali proseguendo nel solco della legislazione volta al livellamento della asimmetria degli strumenti di tutela fino a quel momento appannaggio delle minoranze storiche situate nel confine nord del paese, determinando l'intervento dei poteri locali per garantire tutela anche a minoranze parcellizzate in territori diversi come nel caso degli sloveni e dei ladini.

Ai poteri locali, grazie alla l. 482/1999, era riconosciuta la possibilità di intervenire e, conseguentemente, superare la differenza di tutela tra minoranze storiche stanziali e minoranze non riconosciute, oltre alla ulteriore discriminazione derivante dalla frammentazione del medesimo

¹⁶ “Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche” attuata mediante il D.P.R. 345/2001.

¹⁷ V. Piergigli, *Le minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano*, cit., 13.

¹⁸ Così V. Piergigli, *Le minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano*, cit., 14.

gruppo linguistico in differenti realtà provinciali (ad es. gli sloveni del Friuli-Venezia Giulia e i ladini divisi tra le diverse province del Trentino Alto-Adige). Alla luce di ciò, successivamente all'entrata in vigore della l. 482/1999 proseguì una fase feconda a livello normativo locale con l'obiettivo, in un'ottica di interpretazione e sviluppo della dicitura "Repubblica" contenuta nell'art. 6, di accrescere gli strumenti volti alla conservazione e lo sviluppo dell'identità etnica, linguistica e culturale delle minoranze alloglotte.¹⁹

A far data dall'entrata in vigore della l. cost. 1/1999, che prevede la legge regionale come strumento di adozione e modifica degli statuti ordinari, si è palesata una generalizzata volontà normativa locale orientata al riconoscimento, tutela e promozione delle minoranze linguistiche territoriali presenti e delle identità minoritarie locali che possono essere volta per volta individuate.

2.1. Il caso del Trentino Alto-Adige/Südtirol

La minoranza che presenta il più alto grado di tutela è la comunità germanofona dell'Alto Adige/Südtirol che fino al 1992, risultava ancorata sia a livello internazionale²⁰ che a livello interno con lo Statuto del 1948 e successivamente del 1972.

Lo Statuto regionale stabilisce, oltre alla prima definizione dell'italiano come lingua ufficiale dello Stato e alla sua parificazione con la lingua tedesca²¹, che l'intero sistema istituzionale è improntato sul principio della distinzione tra i gruppi linguistici ed il riconoscimento agli stessi di una soggettività propria, in una prospettiva, specificatamente nell'ambito del Südtirol, di vera e propria autodeterminazione territoriale.²²

Lo Statuto, infatti, contiene norme specifiche per la composizione, in base ai gruppi linguistici, degli organi regionali (artt. 30, 36 e 62), provinciali di Bolzano (artt. 49, 50 e 62) e comunali, e prevede l'istituto della c.d. "proporzionale etnica", un sistema basato sulla proporzione dei gruppi linguistici utilizzabile sia nella ripartizione dei posti di lavoro nel pubblico

¹⁹ Anche in questa fase si può notare la maggiore spinta di alcune regioni a statuto speciale verso l'utilizzo delle lingue nell'uso pubblico, peraltro già presente prima della l. 482/1999. Si veda ad es. l. 26/1998 della regione Sicilia; l. 26/1997 della regione Sardegna; l. 47/1998 della regione Valle d'Aosta; l. 15/1996 della regione Friuli-Venezia Giulia.

²⁰ Dal punto di vista del diritto internazionale la tutela della minoranza tedesca nella provincia di Bolzano e nell'intera regione si basa sull'accordo "De Gasperi-Grüber di Parigi del 1946, allegato successivamente al trattato di pace fra Italia e forze alleate del febbraio 1947.

²¹ Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 "Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige", art. 99.

²² Così R. Toniatti, *L'evoluzione statutaria dell'autonomia speciale nell'Alto Adige/Südtirol: dalle garanzie della democrazia consociativa all'autodeterminazione territoriale*, in J. Marko, S. Ortino, F. Palermo (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 2001, 34 ss.

impiego che nella distribuzione delle risorse²³ e che si basa sul censimento linguistico decennale che si tiene in Italia, ma che solo in Trentino- Alto Adige comprende l'aspetto linguistico.

L'adesione ad una delle minoranze linguistiche è su base volontaria e si palesa con una libera dichiarazione di appartenenza da rendere al momento del censimento.

La Provincia di Bolzano consente di utilizzare il tedesco o il ladino nelle località nelle quali sono identificate come lingue ufficiali nei confronti della Pubblica Amministrazione e, anche al suo interno, nei confronti degli organi giudiziari.

Tra i pilastri dell'autonomia della provincia di Bolzano si annovera il sistema scolastico²⁴ caratterizzato dal principio del separatismo linguistico che prevede due reti scolastiche distinte, una tedesca e una italiana con il fine dell'apprendimento della lingua materna per i giovani appartenenti ai due gruppi. Lo stesso art. 19 definisce poi l'obbligo di imparare l'altra lingua ufficiale, ma a partire dal secondo o terzo anno della scuola elementare.

Nelle scuole ladine si utilizza una tecnica, vicina al sistema catalano, di immersione linguistica che implica l'insegnamento obbligatorio di tutte e tre le lingue.²⁵

La minoranza linguistica ladina delle Dolomiti è oggetto di 3 diversi tipi di tutela in quanto insistente sul territorio di 3 diverse regioni.²⁶

A differenza del sistema di tutela del vicino Sud-Tirolo, determinatosi come risposta ad una storica necessità di appianare un secolare contrasto tra due solide realtà linguistiche²⁷, il Trentino si è distinto per aver scelto di intraprendere un percorso politico e culturale di crescente attenzione al fenomeno minoritario del territorio²⁸ che è in atto dagli albori del nuovo

²³ Ad es. le norme sull'edilizia popolare si basano sulla proporzionale etnica. Così G. Poggeschi, *Unità nazionale e pluralismo culturale: l'evoluzione dello status giuridico delle minoranze linguistiche dall'unità d'Italia ad oggi*, in *DPCE Online*, n. 2/2016, 215.

²⁴ Sul punto G. Poggeschi, *Unità nazionale e pluralismo culturale*, cit., 216.

²⁵ Sul tema G. Rautz, *Il sistema scolastico*, in S. Ortino, J. Marko, F. Palermo (a cura di), *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano*, cit., 746 ss.

²⁶ La provincia di Bolzano con la sua asimmetria riconosce alla minoranza ladina una tutela ben più forte e dettagliata nella quale le peculiarità linguistiche sono state la giustificazione di un trattamento differenziato. Così R. Bin, *L'asimmetria della provincia di Bolzano: origini, cause e prospettive*, in S. Ortino, J. Marko; F. Palermo (a cura di), *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano*, cit., 247 ss.

²⁷ Sul conflitto linguistico sudtirolese, tra gli altri cfr. A. Di Michele, F. Palermo, G. Pallaver, 1992: *Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese*, Bologna, 2003; J. Woelk, F. Palermo, J. Marko (eds.), *Tolerance through law. Self-governance and group rights in South Tyrol*, Leiden/Boston, 2007; F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, II ed., Padova, 2011, 281 ss; E. Ceccherini, M. Cosulich (a cura di), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige/Südtirol alla prospettiva comparata*, Padova, 2012.

²⁸ Per approfondimenti si veda R. Toniatti, *La definizione progressiva di un modello di "garanzia asimmetrica" delle minoranze linguistiche del Trentino*, in M. Marcantoni, G. Postal, R. Toniatti (a cura di), *Quarant'anni di autonomia*, I, Milano, 2011, 328.

secolo. Il sistema trentino, introdotto con la legge provinciale 6/2008, presenta un quadro complesso e differenziato, ancorato ad una tutela asimmetrica ma anche a saldi principi costituzionali con lo scopo di raggiungere ampi traguardi in prospettiva autonomistica.

Ciò che caratterizza il sistema trentino è la forte spinta collaborativa posta in essere dalle istituzioni con l'obiettivo di instaurare un dialogo politico con la popolazione al fine di garantire, attraverso solidi strumenti legislativi, una combinazione tra elementi di tutela e strumenti di promozione del pluralismo linguistico e culturale della provincia di Trento, in conformità al livello di maturazione delle istanze delle popolazioni di minoranza²⁹.

Grazie alle riforme statutarie, oltre alla determinazione delle minoranze linguistiche ladina, mòchena e cimbra di cui all'art. 1 della l. prov. 6/2008, spicca l'istituzione della Autorità per le minoranze linguistiche, un organo collegiale composto da 3 membri nominati dal Consiglio provinciale avente compiti ad ampio raggio tra i quali la valutazione, vigilanza e ispezione per la corretta attuazione della normativa.³⁰

Sul profilo normativo inerente all'ambito linguistico la legge prevede che il cittadino possa utilizzare la propria lingua nei rapporti con la P.A. nei territori individuati (art. 16) e stabilisce i criteri generali per l'apprendimento degli idiomi tradizionali e le relative attestazioni (artt. 17-18).

L'accertamento della conoscenza della lingua minoritaria è indubbiamente uno dei pilastri del sistema trentino introdotto dalla legge provinciale in esame; sul punto, attraverso l'intervento del d. lgs n. 262/2010, si è addivenuti alla modifica dell'art. 18 della l. prov. 6/2008 per mezzo del quale è stata introdotta una riserva di legge provinciale per l'individuazione delle modalità e dei criteri per l'accertamento della conoscenza delle lingue minoritarie.³¹ Il superamento dell'esame di accertamento della conoscenza delle lingue minoritarie, aperto a tutti, è valido (come previsto dagli artt. 29 e 32) ai fini dell'accesso al pubblico impiego con precedenza assoluta.

Gli strumenti di promozione della lingua e della cultura delle minoranze si palesano. a) nella previsione di specifici strumenti *ad hoc*³² oltre alle norme previste dal sistema di istruzione e formazione del Trentino

²⁹ Sul punto, R. Toniatti, *La definizione progressiva di un modello di "garanzia asimmetrica" delle minoranze linguistiche del Trentino*, in M. Marcantoni, G. Postal, R. Toniatti (a cura di), *Quarant'anni di autonomia*, I, Milano, 2011, 329.

³⁰ Tale organo ha avuto applicazione pratica solo a partire dal 2014. Sul punto, L. Busatta, *Come valutare l'effettività della tutela delle minoranze linguistiche? Un case study dal Trentino*, in *Federalismi.it*, n. 8/2015, 6.

³¹ Per approfondimenti L. Busatta, *Come valutare l'effettività della tutela*, cit., 6.

³² Al fine di realizzare al meglio gli obiettivi della l. prov. 6/2008 è stato istituito il Tavolo per la comunicazione delle minoranze, avente il compito di definire i piani e le azioni di intervento nel settore della comunicazione per un'adeguata visibilità ed informazione in lingua sul territorio provinciale e per favorire l'innovazione tecnologica. Per approfondimenti, L. Busatta, *Come valutare l'effettività della tutela*, cit., p. 14.

relative all'insegnamento del ladino nelle scuole fassane e delle culture mochena e cimbra, unitamente al tedesco in particolari istituti comprensivi quali Pergine Valsugana, Folgaria, Lavarone e Luserna; b) nell'istituzione di un fondo provinciale per la tutela delle popolazioni di minoranza diviso in quote che prevede il finanziamento di circa una decina di progetti dai contenuti eterogenei ogni anno aventi lo scopo di coinvolgere soprattutto le giovani generazioni con la finalità di proteggere e coltivare il bilinguismo e l'apprendimento delle lingue e la salvaguardia delle culture tradizionali fino dai primissimi anni di età³³; c) nel favore verso il finanziamento di progetti volti alla trasmissione intergenerazionale della lingua in supporto alle iniziative scolastiche.³⁴

Al netto delle azioni amministrative volte ad attuare le disposizioni normative, un ruolo determinante per quanto concerne la concreta realizzazione delle politiche pubbliche a favore delle minoranze linguistiche in Trentino è ascrivibile alle stesse comunità interessate, le quali hanno condiviso con le istituzioni la responsabilità per l'attuazione degli effettivi contenuti legislativi.

Il caso del Trentino, e in parte l'evoluzione pluralista che sta interessando anche il Sud-Tirolo, è da ritenersi a tutti gli effetti un laboratorio evolutivo della tutela delle minoranze linguistiche; se prima la protezione vedeva come protagonista il singolo all'interno del gruppo minoritario e, successivamente, il gruppo stesso all'interno della maggioranza, la nuova tendenza è quella della promozione *tout court* della diversità linguistica intesa come patrimonio comune all'intera collettività, maggioranza compresa.

3. La “normalizzazione linguistica”: il sistema spagnolo.

La pluralità linguistico-culturale è un elemento comune a tutti i paesi d'Europa; Spagna e Italia non fanno eccezione e presentano entrambe un variegato panorama che si caratterizza per una lingua maggioritaria, varie parlate dialettali e altre realtà che si possono ben inquadrare nella definizione generale di lingua minoritaria.

In una prospettiva volta alla ricognizione di analogie e differenze tra i due sistemi è opportuno evidenziare come la formula “minoranza linguistica” è utilizzata nel linguaggio giuridico italiano, mentre nello Stato spagnolo per minoranza si intendono i gruppi della c.d. immigrazione moderna,

³³ Sull'insegnamento delle lingue locali e minoritarie P. Cordin (a cura di), *Didattica e lingue locali*, Milano, 2011.

³⁴ Cfr. le deliberazioni nn. 325 e 326 del 2010 (concernenti l'insegnamento della lingua cimbra rispettivamente nella scuola primaria di Lavarone e nella scuola d'infanzia di Luserna), o la delibera n. 287/2013, per la realizzazione di attività didattiche integrative nella scuola elementare e media di Folgaria, Lavarone e Luserna.

caratterizzanti per diversità etniche e religiose, e anche le popolazioni rom.³⁵

Nonostante ciò, in una prospettiva volta al riconoscimento delle analogie rispondono alla definizione generale di lingua minoritaria precedentemente riportata il catalano, il basco, il gallego, l'asturiano e l'aragonese nello Stato spagnolo e le lingue sarda, friulana, slovena, tedesca, francese, franco-provenzale, albanese, occitana, ladina, catalana, greca e croata in Italia.

A differenza della realtà italiana, che presenta gruppi minoritari parlanti lingue che sono ufficiali oltre frontiera, nello Stato spagnolo, le lingue "altre", o sono presenti esclusivamente all'interno del paese (come l'aragonese o il galiziano), oppure si trovano anche oltre confine, ma sempre in condizioni di minoranza (basco, catalano, occitano e asturiano).³⁶

Per quanto concerne le analogie riguardanti l'ambito della tutela delle lingue minoritarie, i due paesi hanno operato la fase di consolidamento e modernizzazione dello Stato unitario, e quindi la creazione del sistema regionale e dello Stato autonomico, alla fine di un periodo di dittatura di connotazione centralista e nazionalista³⁷ che, in entrambe le realtà, ha operato una spietata politica antipluralista sia in ambito linguistico che etno-culturale.

Il modello regionale spagnolo si formò dopo il periodo di transizione democratica, in un contesto internazionale e europeo ben delineato mentre il sistema italiano non poté avvalersi della stabilizzazione in ambito europeo soprattutto in tema di diritti in quanto seconda guerra mondiale e lotta per la liberazione furono immediatamente successivi, e ciò si è riverberato anche nella realizzazione del sistema delle autonomie regionali che ha visto la luce solo dopo qualche decennio.

In ambito spagnolo, invece, il processo autonomico è stato parte integrante del lungo cammino di transizione democratica poiché la risoluzione di quasi due secoli e mezzo di rigido centralismo ha necessitato di un superamento non solo formale del nazionalismo di matrice franchista, il quale si è estrinsecato con il riconoscimento di un regime di autogoverno sostanziale nelle regioni come il Paese Basco, la Galizia e la Catalogna

³⁵ Sulle minoranze in Spagna tra gli altri P. Arnaiz Sánchez, R. Martínez Abellán, *La integración de las minorías étnicas: hacia una educación intercultural*, www.um.es/eespecial/inclusion/docs/IntegMinorEtni.pdf.

³⁶ Il basco è lingua di minoranza anche nello Stato francese, il catalano si trova in queste condizioni sia in Francia sia nella città di Alghero in Sardegna, 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. Così M. Stolfo, *Diritti linguistici e diversità culturale: Spagna, Italia, Europa (1945-1992)*, in *Spagna Contemporanea*, n. 45/2014, 68.

³⁷ G. Klein, *La politica linguistica del fascismo*, Bologna, il Mulino, 1986; F. Ferrer i Gironès, *La persecució política de la llengua catalana*, Barcelona, Edicions 62, 1986; J. Benet, *L'intent franquista de genocidi cultural contra Catalunya*, Barcelona, 1995.

caratterizzate da una forte identità etnica, linguistica e culturale e teatro di scontri tra i movimenti di matrice independentista e lo Stato.

L'ambito internazionale ormai consolidato, unitamente alla presenza di progetti di cooperazione e sviluppo territoriale oltre all'attivismo pratico di diverse organizzazioni di stampo europeista ha condotto la Spagna verso l'uscita dall'isolamento socio-culturale sofferto fino alla fine degli anni '70 con lo scopo di istituire un sistema che garantisse sia la continuità dello Stato che le istanze di autogoverno delle periferie, con l'obiettivo di creare un nuovo Stato plurale.³⁸

Il combinato disposto degli artt. 3 (2 co.) e 148 della Carta costituzionale spagnola attribuisce alle Comunità autonome un ruolo fondamentale nel riconoscimento e normalizzazione delle lingue minoritarie³⁹. La rilevanza storica e simbolica, soprattutto per il ruolo assunto nell'ambito della repressione franchista⁴⁰, di determinate realtà dello Stato spagnolo conducono a una differenziazione di status tra le varie Comunità autonome che si differenziano tra nazionalità (o nazionalità storiche) e regioni intese come realtà territoriali alle quali, seppur dotate di riconoscimento linguistico-culturale, viene attribuita minore rilevanza.

Tale differenza si evince chiaramente dal contenuto dei diversi Statuti di autonomia: solo in alcuni infatti è sancita l'ufficialità, sotto forma di status, accanto allo spagnolo della lingua nazionale basca, catalana e galiziana mentre tale riconoscimento non è presente per l'asturiano e l'aragonese e, con una ulteriore differenziazione per l'occitano della val d'Aran⁴¹.

In sintesi la tutela linguistica costituzionale spagnola si dipana in una triplice via: a) il riconoscimento del castigliano come lingua ufficiale su tutto il territorio spagnolo; b) la possibilità in capo a ciascuno statuto di disporre all'interno del territorio della comunità la co-ufficialità di altre lingue accanto al castigliano; c) una speciale protezione a livello statutario o legislativo per lingue non riconosciute come ufficiali.⁴²

³⁸ Cfr. J. Alvarez Junco, *La idea de España en el sistema autonómico*, in A. Morales Moya, A. de Blas Guerrero, J. P. Fusi Aizpurua, *Historia de la nación y del nacionalismo*, Barcelona, 2013, 809 ss; A. de Blas Guerrero, *Cuestión nacional, transición política y Estado de las Autonomías*, ivi, 934 ss; J. Alvarez Junco, *Las Historias de España, Visiones del pasado y construcción de la identidad*, Barcelona, Crítica-Marcial Pons, 2013.

³⁹ Sulla definizione del sistema linguistico spagnolo, e sul ruolo dell'art. 3 Cost. nel definire gli Statuti di autonomia come strumenti di determinazione territoriale dello stesso sistema linguistico dello Stato si veda A. Mastromarino, *Diritti linguistici e autonomie territoriali (Spagna)*, in A. Morelli L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014, 528 ss.

⁴⁰ Sulla importanza delle realtà linguistiche territoriali e il loro ruolo per il superamento dello squilibrio linguistico dovuto alla «persecución o el desprecio que sufrió en periodos anteriores», E. Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 2017, 181 ss.

⁴¹ Per approfondimenti sul tema, M. Stolfo, *Diritti linguistici e diversità culturale*, cit., 78.

⁴² Sul punto, con particolare riferimento all'interpretazione di garanzia pluralista in ambito linguistico dell'art. 3 si veda il richiamo a J.M. Perez Fernandez, *La tutela de las lenguas*

A norma dello Statuto il catalano è la lingua ufficiale della *Generalitat* allo stesso modo del castigliano che è lingua dello Stato spagnolo; l'istituzione regionale è tenuta ad impegnarsi per la tutela e la promozione di entrambi e con l'obiettivo di consentire alla popolazione un utilizzo assolutamente paritario di entrambi gli idiomi nell'ottica di una piena uguaglianza di diritti e doveri per i cittadini della Catalogna. Lo Statuto prevede inoltre una competenza esclusiva in materia di toponomastica, cultura e amministrazione dell'insegnamento.

Sulla stessa falsa riga si pone lo Statuto del '79 del Pais Vasco il quale riconosce l'euskera come lingua propria avente il medesimo grado di ufficialità del castigliano, e il diritto agli abitanti delle tre province storiche di conoscere e usare entrambe le lingue, il divieto di discriminazione linguistica e la possibilità di sollecitare l'intervento delle Cortes in un'ottica cooperativa con altre Comunità autonome e territori stranieri affini dal punto di vista linguistico.

Lo Statuto Galiziano dispone un impianto analogo ai precedenti.

Seguono invece il sistema già accennato nelle Comunità d'origine le azioni volte alla tutela di euskera e catalano nei territori esterni alle Comunità autonome propriamente dette; in Navarra il riconoscimento dell'euskera è limitato alle zone bascofone e la regolamentazione del suo uso è rimandata a una legge forale, nelle Baleari il catalano è parificato al castigliano.

L'asturiano e l'aragonese sono due lingue protette, sottoposte alla diffusione tramite i media ma non destinatarie del procedimento di normalizzazione linguistica.

3.1. Il modello catalano di immersione linguistica.

L'immersione linguistica è una metodologia di apprendimento che consiste nell'utilizzo totale o parziale della lingua più parlata di un determinato territorio in tutte le fasi dell'apprendimento dei giovani, dalla fase prescolare fino all'adolescenza.⁴³

Il modello adottato in Catalogna prevede che in tutte le scuole pubbliche si affermi il catalano come lingua veicolare per l'apprendimento di tutte le materie, tranne che per le materie di lingua spagnola e inglese.

regionales o minoritarias estatutarias y su encaje en el modelo constitucional español: un tertium genus en el reconocimiento de los derechos lingüísticos?, in *Rev. Esp. de Derecho constitucional*, n. 89/2010, 157.

⁴³ Sul punto, «*Bases teòriques del Programa d'Immersion Lingüística del Servei d'Ensenyament del Català. 2004*». XTEC: *Immersion lingüística. Pla d'immersion. Servei d'Immersion i Acolliment Lingüístics. Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya*. in http://www.xtec.cat/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/02b4b23d-1e7e-439f-bb4e-0545d91b269a/Dossiero0_pil_rev.pdf.

La *ratio* della scelta della Generalitat (che varò il programma nell'anno accademico 1983-1984 in 19 scuole pubbliche di Santa Coloma de Gramenet) nasce con l'obiettivo di tutelare il catalano, il quale non riusciva a attutire l'urto, soprattutto nell'ambito della periferia di Barcellona, dello spagnolo il quale era l'unica lingua parlata dai nuovi migranti stabilitisi in Catalogna.⁴⁴

Grazie ai successi costanti della politica d'istruzione catalanista, a partire dal 1992-1993 la scuola di lingua catalana è diventata il modello di insegnamento di tutta la Comunità autonoma.

La *Generalitat* si è immediatamente adoperata per fornire la legittimazione giuridica a questo progetto dapprima con la Llei de Normalització linguística (n. 7/1983)⁴⁵ e successivamente ampliando il dettato legislativo con la Llei de Política linguística (1/1998)⁴⁶ e da ultimo, in un'ottica delimitata alla questione dell'istruzione, la Llei d'educació de Catalunya (12/2009)⁴⁷, conducendo ad un sistema di palese detrimento dell'utilizzo della lingua castigliana in netto contrasto con le disposizioni costituzionali in tema di co-ufficialità.⁴⁸

La politica dell'immersione linguistica è stata ed è tutt'ora scenario di scontro tra la Generalitat e Stato centrale: a numerosi studi condotti da enti specializzati e organizzazioni *ad hoc* i quali dimostrano come istruire bambini e adolescenti bilingui porti al raggiungimento di ottimi risultati nello sviluppo sociale e cognitivo dei giovani⁴⁹, rispondono istanze pubbliche e private orientate a evidenziare una situazione di fatto che estrometterebbe il castigliano dalla stragrande maggioranza delle lezioni determinando la mancata veicolarità di stampo bilingue prevista dallo Statuto catalano, il quale prevede la co-ufficialità delle due lingue.⁵⁰

⁴⁴ Per approfondimenti sul tema, *La immersió lingüística en Catalua, un modelo eficaz de éxito*, Plataforma per la llengua, https://www.plataforma-llengua.cat/media/upload/pdf/immersio-cast_1537173291.pdf.

⁴⁵ https://llengua.gencat.cat/web/.content/documents/legislacio/llei_de_politica_linguistica/arxiu/llleinl83.pdf.

⁴⁶ https://llengua.gencat.cat/ca/serveis/legislacio_i_drets_linguistics/llei_de_politica_linguistica/.

⁴⁷ <https://www.parlament.cat/document/categ/48041.pdf>.

⁴⁸ In tema, R. Punset, *El plurilinguismo entre job y Hobbes*, in A. Lopez Castillo, *Lengua y Constitución española*, Valencia, 2013, 79.

⁴⁹ Cfr. «Bases teòriques del Programa d'Immersion Lingüística del Servei d'Ensenyament del Català. 2004». XTEC: *Immersion lingüística. Pla d'immersion*. Servei d'Immersion i Acolliment Lingüístics. Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalua, http://www.xtec.cat/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/02b4b23d-1e7e-439f-bb4e-0545d91b269a/Dossiero0_pil_rev.pdf;

http://www.uoc.edu/portal/ca/catedra_multilinguisme/index.html.

⁵⁰ Le istanze politiche etnicizzanti sono riconducibili sia alla maggioranza che all'opposizione in una prospettiva che coniuga l'opzione identitaria con una certa connotazione ideologia. Sul punto, nell'analisi di una situazione affine, A. Mastromarino, *Belgio*, Bologna, 2013, 71 ss.

I detrattori del sistema della immersione linguistica sottolineano come la situazione catalana sia simile non a Canada, Belgio e Paesi Baschi, ma bensì a una realtà come la Groenlandia, ove la decisione di estromettere il danese dalle scuole è figlia di un referendum e, nonostante forti polemiche, rispecchia la situazione dei parlanti di quei territori dove l'80% si esprime con questa lingua e prepara il terreno ad una prevista (dal 64% degli abitanti) futura separazione dalla madrepatria.⁵¹

La situazione catalana è inequivocabilmente diversa da un punto di vista di freddi dati: lo spagnolo, infatti, è la lingua madre del 53% circa della popolazione, mentre il catalano il 31,5% alla luce dello “Estudio de usos lingüísticos” posto in essere nel 2019 dalla Direcció General de Política Lingüística de la Generalitat”.

Lo scontro tra le istituzioni spagnola e catalana sul punto ha assunto una duplice bisettrice: se con la Ley organica di riforma della Loe⁵² non è previsto che il castigliano divenga lingua veicolare, determinando la minaccia di ricorsi al Tribunal Constitucional per violazione dell'art. 3 della Cost che prevede che il castigliano è la lingua ufficiale dello Stato, dall'altro nel dicembre del 2020⁵³ il Tribunal Superior de justicia de Catalunya, attivato da un ricorso che l'Avvocatura di Stato ha presentato nel 2015, ha stabilito che almeno il 25% per cento delle lezioni nelle scuole catalane deve essere tenuto in spagnolo in quanto ha stabilito che l'uso veicolare della lingua spagnola è residuale in una significativa percentuale delle scuole, violando il quadro giuridico attuale.

Trattandosi di un appello presentato dal Governo, nel 2015 a maggioranza PP, i giudici non si sono pronunciati sulla sopraccitata legge sull'istruzione che pare difendere il principio dell'immersione, richiesta a gran voce dai partiti nazionalisti per schermare il sistema dell'immersione linguistica, e utilizzata dai conservatori per attaccare l'esecutivo, ma è comprensibile come le future pronunce del Tribunal Constitucional dovranno dar peso a una sentenza che costringe la Catalogna a riequilibrare il principio della doppia lingua ufficiale anche nell'ambito dell'istruzione.

4. Conclusioni

Come spesso accade quando si comparano due realtà che presentano elementi comuni ma anche caratteristiche, non soltanto prettamente giuridiche, diametralmente opposte è impossibile arrivare a delle conclusioni nel senso letterale del termine.

⁵¹ I. Cembrero, *Inmersion lingüística: Catalunya no es Groenlandia, pero se le parece*, in https://blogs.elconfidencial.com/mundo/la-historia-no-acaba-aqui/2020-11-25/inmersion-linguistica-cataluna-groenlandia_2846692/.

⁵² https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17264.

⁵³ https://www.eldiario.es/catalunya/justicia-acaba-inmersion-lingueistica-catalunya-obliga-minimo-25-clases-sean-castellano_1_6512024.html.

Pur essendo due stati regionali Italia e Spagna si differenziano nella gestione delle realtà linguistiche “altre” sia per quanto concerne la distinzione tra lingua ufficiale dello Stato e lingua “regionale” e la conseguente tutela multilivello, sia per le modalità attraverso le quali le lingue minoritarie vengono rese disponibili per chi è interessato all'apprendimento delle stesse.

Da questo punto di vista la situazione trentina e catalana presentano approcci a prima vista simili ma diametralmente opposti: nell'ambito del Sud-Tirolo si può parlare di autodeterminazione territoriale delineata nell'implementazione del bilinguismo scolastico volto ad agevolare l'apprendimento della lingua materna, l'esperienza trentina si caratterizza per un processo di concertazione tra le popolazioni minoritarie e le istituzioni con l'obiettivo dello sviluppo di un pluralismo linguistico che sia un *quid pluris* nel bagaglio del cittadino soprattutto nel suo rapporto con l'istituzione regionale. La situazione catalana, di contro, vede la questione linguistica come uno dei numerosi teatri di scontro tra l'esecutivo centrale e quello regionale. Se da un lato appare chiara la ratio della presa di posizione statale volta alla limitazione del sistema di immersione linguistica catalano, dall'altro è innegabile che lo stesso sistema prevederebbe come presupposto una maggioranza di parlanti in un determinato territorio. Nella fattispecie il catalano non è la lingua maggiormente parlata all'interno della Comunità autonoma e ciò nonostante viene utilizzata nelle scuole anche come lingua veicolare a scapito del castigliano.

In un'ottica di tutela della lingua minoritaria che non determini un deficit educativo nei confronti della maggioranza della popolazione (in buona parte composta da immigrati di seconda e terza generazione) sarebbe auspicabile un approccio collaborativo tra i diversi portatori di interesse che possa consentire agli studenti una scelta linguistica paritaria e la cui implementazione rifletta anche in ambito scolastico il bilinguismo ufficiale enunciato dallo Statuto in attuazione delle disposizioni costituzionali, rendendo protagonista il cittadino che operi una scelta e non che sia costretto a subirla.

Salvatore Mario Gaias
Dip.to di Scienze Umanistiche e Sociali
Università degli Studi di Sassari
smgaias@uniss.it