

**_L'ISTITUZIONALIZZAZIONE
DEL *PLURIVERSO LINGÜÍSTI-*
CO NELLA REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA**

—

—

Guglielmo Cevolin



**Càtedra de
Drets Lingüístics**





© GUGLIELMO CEVOLIN

Directors:

VICENTA TASA FUSTER

RAFAEL CASTELLÓ COGOLLOS

Edició:



ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X

Guglielmo Cevolin.

Nato a Pordenone nel 1967 è Professore Aggregato di Istituzioni di Diritto Pubblico all'Università di Udine. E' autore di oltre 140 pubblicazioni. Avvocato ammesso alle giurisdizioni superiori. E' dottore di ricerca di Diritto Costituzionale. Iscritto all'Albo dei docenti della Scuola Superiore del Ministero dell'Interno della Repubblica italiana. E' Vicedirettore del Master in Intelligence e ICT dell'Università di Udine e membro della Rete universitaria per la pace (Runipace CRUI) . È socio delle società scientifiche SOCINT, SISE e SISM.



**L'ISTITUZIONALIZ-
ZAZIONE DEL
*PLURIVERSO LIGUIS-
TICO* NELLA REGIONE
AUTONOMA FRIULI
VENEZIA GIULIA**

AUTORE:

Guglielmo Cevolin



Prima parte

**GLI STATI, IL TRATTATO DI
LISBONA E LA TUTELA DELLE
MINORANZE**

Una passata edizione della Conferenza regionale sulla lingua sarda -- lingua che insieme al friulano è una lingua senza uno Stato estero di riferimento -- è stata una delle tante occasioni per fare una ricognizione pratica¹, altri studiosi hanno realizzato invece studi sistematici, sulle diverse forme di interventi di tutela delle lingue minoritarie nel contesto europeo².

Per cercare di inquadrare il ruolo attuale degli Stati membri dell'Unione Europea e delle regioni nella tutela delle minoranze linguistiche e nazionali si propone, in primo luogo, di osservare la direzione dei diversi livelli normativi dal diritto europeo originario -- che ha avuto un aggiornamento con il Trattato di Lisbona e le prospettive di rilancio con la raccolta di firme del *Minority Safe Pack* --, alla legislazione statale e regionale in materia (limitando l'indagine alla Repubblica Italiana, all'Alto Adriatico e alla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e alla lingua friulana) e all'interpretazione della *Corte di Giustizia dell'Unione Europea* e della Corte Costituzionale italiana, Sempre interessanti sono poi le traiettorie del *Comitato Europeo delle regioni*.

E' importante ricostruire le novità normative introdotte nei principi del diritto dell'Unione Europea in materia di tutela delle minoranze e ordinamenti degli Stati membri. Sono principi fondamentali dell'Unione dopo il Trattato di Lisbona

¹ Cfr. Giuseppe Corongiu e Carla Romagnino (a cura di), *Sa Diversidade de sas Limbas in Europa, Itàlia e Sàrdigna, Atos de sa cunfèrentzia regionale de da limba sarda* (Macumere, 28-30 santandria 2008), Casteddu 2010 e in particolare i saggi di Jeroen Darquennes, Federico Vicario, Giovanni Frau e Marco Stolfo.

² Sui modelli di tutela delle minoranze linguistiche nell'ordinamento italiano ed europeo vedi le indicazioni riportate nelle Bibliografia essenziale ragionata alla fine di questo saggio e almeno cfr.: A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967; T. Bonazzi e M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1993; S. Bartole, N. Olivetti Rason, L. Pegoraro, (a cura di) *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998; S. Bartole (a cura di), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999; E. Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, Torino, 1999; V. Piergigli, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, 2001; F. Palermo e J. Woelk, *Diritto costituzionale e comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008; D. Amirante e V. Pepe (a cura di), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, Torino, 2011; D.E. Tosi, *Diritto alla lingua in Europa*, Torino, 2017; C. Pan, B. S. Pfeil, P. Videsott, *Le minoranze in Europa. Manuale delle minoranze europee*, Soveria Mannelli (CZ), 2018. L. De Grazia, L. Lorello, G. Verde, *Vecchie e nuove minoranze: definizioni e strumenti di tutela*, Rimini, 2018.

(entrato in vigore il 1° dicembre 2009) il rispetto dei diritti umani, *compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze* (art. 2), il rispetto della *ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e la vigilanza sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo* (art. 3), l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e *la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali* (art. 4). Il trattato innova (nuovo testo art. 53) prevedendo la traduzione del Trattato dell'Unione europea *in qualsiasi altra lingua* (fornendone copia certificata conforme) determinata da uno Stato membro *che, in base all'ordinamento costituzionale dello Stato in questione, sia lingua ufficiale in tutto il suo territorio o in parte di esso*. Il nuovo testo dell'art. 97 bis del trattato, stabilisce che il Consiglio, deliberando all'unanimità mediante regolamenti, approvi i *regimi linguistici dei titoli europei* "al fine di garantire una protezione uniforme dei diritti di proprietà intellettuale nell'Unione e per l'istituzione di regimi di autorizzazione, di coordinamento e di controllo centralizzati a livello di Unione". Sempre all'unanimità sono approvate dal Consiglio (nuovo testo dell'art. 64) le norme relative al *regime linguistico applicabile alla Corte di giustizia dell'Unione europea* e anche (nuovo testo art. 17) *per la negoziazione e la conclusione di accordi nel settore degli scambi di servizi culturali e audiovisivi*, qualora tali accordi rischino di arrecare pregiudizio alla diversità culturale e linguistica dell'Unione. L'articolo 19 del trattato disciplina dal punto di vista procedurale l'adozione di provvedimenti necessari a combattere le discriminazioni fondate sull'origine etnica. L'articolo 167 del trattato invece vincola lo sviluppo culturale degli Stati membri dell'Unione Europea al rispetto delle loro diversità nazionali e regionali.

Questa direzione vede lo Stato impegnato ad uscire dalle 'concezioni dello Stato nazionale chiuso dell'Ottocento' nella direzione di 'un articolato quadro giuridico' portatore di 'una disciplina normativa in positivo che rimuova le situazioni di fatto da cui possano derivare conseguenze discriminatorie' (sentenza della Corte Costituzionale 18-22 maggio 2009 n. 159). E' questa la prospettiva dello Stato moderno, capace di riassorbire eventuali tendenze centrifughe con uno sforzo normativo democratico e attento anche alla *dimensione autoctona* (il riconoscimento di riferimenti all'autoctonia si riscontra in diverse costituzioni

dell'America latina, nella Costituzione slovena e nella Convenzione europea di Parigi del 20 ottobre 2005) delle richieste di espressione di identità, complementari e non necessariamente confliggenti con l'identità della quale è portatrice la più ampia dimensione statale, non più riconducibile ad una sola dimensione nazionale.



Seconda parte

**CENNI DI GIURISPRUDENZA
EUROPEA TRA TUTELA MINORITARIA
E PARITÀ DI TRATTAMENTO**

Cercando un punto di equilibrio tra tutela minoritaria e parità di trattamento dei cittadini degli Stati membri la giurisprudenza europea non manca di porre dei limiti alla tutela delle minoranze e per esempio (sentenza Corte di Giustizia del 6 giugno 2000, causa C-281/98, nel caso Angonese), ai fini di un concorso per l'assunzione, ha indicato la necessità di *bilanciamento delle esigenze di tutela delle minoranze etnico-linguistiche con la garanzia di condizioni non sproporzionate e discriminatorie tra i cittadini europei*.

Il Tribunale di primo grado nella sentenza del 20 novembre 2008 (ricorso T-185/05 della Repubblica italiana) ai fini dell'annullamento di bandi di concorso pubblicati solo in francese, inglese e tedesco ha manifestato una traiettoria interpretativa secondo cui *"i numerosi riferimenti nel Trattato CE all'uso delle lingue nell'Unione europea [...] non possono essere considerati come la manifestazione di un principio generale di diritto comunitario che garantisce ad ogni cittadino il diritto a che tutto ciò che potrebbe incidere sui suoi interessi sia redatto in ogni caso nella sua lingua"* (punto 116), annullando l'atto della Commissione non per discriminazione sull'uso della lingua ma per violazione dello statuto dei funzionari delle Comunità europee³.

Successivamente, in relazione ad una normativa nazionale relativa alla registrazione dei cognomi e dei nomi delle persone negli atti di stato civile di uno Stato, la Corte di Giustizia (sentenza del 12 maggio 2011, nel procedimento C-391/09) ha ritenuto legittimo secondo i principi europei *"che le autorità competenti di uno Stato membro rifiutino, in applicazione di una normativa nazionale secondo cui il cognome e i nomi di una persona possono essere registrati negli atti di stato civile di tale Stato esclusivamente in una forma che rispetti le regole di grafia della lingua ufficiale nazionale, di modificare nei certificati di nascita e di matrimonio di uno dei suoi cittadini il cognome e il nome di detta persona secondo le regole di grafia di un altro Stato membro"*.

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e, soprattutto, della Corte di Giustizia, propongono tendenze estensive del diritto europeo verso

³ Sul punto v. R. Toniatti, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di un "nuovo modello di riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni"*.
Nota a: Corte costituzionale italiana, sentenza n. 159 del 2009, in *Le regioni*, n. 5/2009, p. 1121-1149.

il riconoscimento dei diritti linguistici tutelati dagli Stati membri nei territori di insediamento minoritario in tutti i rapporti con gli organi giurisdizionali. In questo modo la discriminazione positiva a favore della minoranza linguistica può servire alla tutela di altre situazioni soggettive che presentano un interesse all'applicazione della normativa di tutela. Il tema delle risorse finanziarie non pare essere, dal punto di vista giuridico, un ostacolo a tale estensione. Nella sentenza del 27 marzo 2014 (*Ulrike Elfriede Grauel Rüffer v. Katerina Pokorná*, C-322/13) la Corte di Giustizia non ha ritenuto rilevante il tema dei costi connessi all'estensione dei diritti della minoranza linguistica ritenendo che le ragioni economiche non possono "giustificare una limitazione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato".





Terza parte

**LE POSIZIONI DEL COMINATO
DELLE REGIONI IN MATERIA DI
TUTELA DELLE MINORANZE**

Il Comitato delle regioni si fa spesso carico con l'assunzione di pareri dei problemi delle minoranze, anche se non sempre si ritiene importante quest'organo. Tuttavia il Comitato ha il potere di impugnare un atto normativo dell'Unione avanti la Corte di Giustizia invocando la mancata consultazione delle autorità regionali e locali ai sensi del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità prima della adozione dell'atto normativo che presenti le condizioni del coinvolgimento delle autorità locali e regionali nella redazione del testo normativo.

Il Comitato delle regioni ha concluso un proprio parere sulla protezione e lo sviluppo delle minoranze linguistiche storiche nel quadro del trattato di Lisbona rilevando la "necessità che una base giuridica rafforzata consenta di avere una politica specifica, opportunamente finanziata, a favore delle minoranze linguistiche" (2011/C 259/06, punto 22), raccomandando "che gli Stati membri, i quali svolgono un ruolo importante nelle decisioni politiche nel campo delle lingue, siano sensibili alla diversità linguistica nei loro territori in una logica di valorizzazione delle comunità linguistiche storiche, sapendo come il riconoscimento dell'eredità culturale e di tutti gli altri valori di cui essi sono interpreti (storia, lingua e patrimonio culturale) contribuisca alla pacifica convivenza e all'arricchimento dell'identità europea" (punto 23).

In una risoluzione del 26 giugno 2019 il Comitato delle regioni afferma che per far riacquistare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni europee è necessario il radicamento delle decisioni e delle politiche dell'Unione Europea a livello locale attraverso il *coinvolgimento degli enti locali e regionali nel processo decisionale dell'Unione Europea*. Il rafforzamento democratico delle istituzioni europee passa attraverso la rappresentanza di centomila enti locali e trecento regioni europee.



Quarta parte

**L' AUTO-ORGANIZZAZIONE DELLE
IDENTITÀ MINORITARIE: GECT E
MINORITY SAFE PACK**

Le euroregioni sono un fenomeno connesso alla tutela delle minoranze linguistiche e alle conseguenze negative dei confini tracciati dagli Stati e dalla storia in Europa⁴. I motivi della costituzione delle Euroregioni sono spesso di ordine economico, per la soluzione di problemi pratici come i trasporti e le esigenze dei lavoratori transfrontalieri. La connessione con la tematica della tutela delle minoranze linguistiche può trovare una giustificazione, tra le altre, nella necessità di avere buoni rapporti con un soggetto substatuale omologo di là del confine. Prima del regolamento europeo GECT (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale) il quadro istituzionale era piuttosto complesso anche a causa della mancata ratifica o attuazione da parte di Stati membri della Convenzione di Madrid e dei Protocolli aggiuntivi del 1995 e del 1998. In questo quadro complesso dal punto di vista giuridico per euroregione si intendeva l'utilizzo del maggior numero delle competenze riconosciute ai soggetti substatali al livello massimo di istituzionalizzazione (tentativo di darne una continuità attraverso forme istituzionali stabili) possibile.

Diversi esempi di Euroregione si sono costituiti nelle zone tra i confini europei utilizzando istituti di diritto privato per realizzare forme di cooperazione tra soggetti sub-statali, regioni, province, comuni confinanti anche coinvolgendo tutti i soggetti politici, sociali ed economici sui diversi versanti dei confini.

⁴ Sia consentito rinviare a: G. Cevolin *La cooperazione transfrontaliera come tecnica di tutela delle minoranze con particolare riguardo all'area dell'Italia orientale*, in V. Piergigli (a cura di), *L'autoctonia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume e Dalmazia*, CEDAM, Padova, 2005, pp. 437-465; G. Cevolin, *La collaborazione interistituzionale. Mediterraneo e Alto Adriatico in Europa*, in G. Cevolin (a cura di), *Identità, Europa, Mediterraneo. Autonomia e nuove relazioni internazionali*. (Atti della tavola rotonda internazionale di Barcellona del 2 ottobre 2008, organizzata da Historia Gruppo Studi Storici e Sociali di Pordenone presso il CIEMEN, Centre Internacional Escarré per a les Minories Ètniques i les Nacions), in *Autonomie. Idee per il Friuli*, n. 14-15/2008, pp. 56-62; G. Cevolin, *Per una dimensione europea della tutela delle minoranze in Alto Adriatico. Profili giuridici*, in G. Cevolin (a cura di), *La tutela della lingua friulana e l'Europa. Istituzioni, apertura internazionale, altre esperienze*. (Atti della tavola rotonda internazionale di Udine del 12 febbraio 2009, organizzata da Historia Gruppo Studi Storici e Sociali di Pordenone presso la Sala consiliare della Provincia di Udine), in *Autonomie. Idee per il Friuli*, n. 18-19/2009, pp. 52-75; G. Cevolin, *Il pericolo della cancellazione identitaria nella globalizzazione e la ricomposizione della Comunità italiana autoctona dell'Istria, Fiume e Dalmazia nell'Unione Europea. Profili giuridici*, in AA.VV., *RITORNARE SI PUÒ? I presupposti per un progetto di ritorno culturale e socio-economico delle seconde e terze generazioni dell'esodo*, Trieste, Circolo di Cultura Istro-Veneta "Istria", 2020, pp. 33-37.

Con intento descrittivo del fenomeno si può portare l'esempio dei *länder* tedeschi *Nordrhein-Westfalen* e *Niedersachsen* e nelle *provincies* olandesi *Gelderland*, *Overijssel* e *Drenthel*. Tra questi soggetti substatali la cooperazione transfrontaliera inizia nel 1958 con una formalizzazione nel 1965 come *euregio* (dalle parole tedesche *Europäische Region*). Sempre nel confine tedesco-olandese si sono realizzate altre euroregioni la *Euregio Rhein Waal* (1963, con un tentativo di utilizzo di istituti di diritto pubblico), la *Euregio Maas-Rhein* (1976), la *Ems-Dollart Regio* (1977, anch'essa con un tentativo di utilizzo di istituti di diritto pubblico), la *Euregio Rhein-Maas-Nord* (1978) e la *Neue Hanse Interregio* (1991). La *Regio Basiliensis* è una associazione per la cooperazione transfrontaliera nel Reno superiore fondata nel 1963. Sono partner le associazioni Regio di Mulhouse e di Friburgo e istituzioni comunali ed economiche della zona confinaria. La *Regio Basiliensis* svolge due funzioni, di *associazione privata* (art. 60 del Codice civile della Confederazione elvetica) per la cooperazione con le altre associazioni private Regio fondate in territorio francese (*Regio du Haut Rhin*, 1965) e tedesco (*Freiburger Regio Gesellschaft* 1985), nel quadro cooperativo denominato *Regio Trirhena*, e come "*service détaché de l'Etat*" all'interno della Conferenza intergovernativa franco-tedesco-svizzera che ha costituito l'Euroregione del Reno superiore (formata dalle regioni del Palatinato meridionale e del Baden in Germania, dai dipartimenti francesi dell'alto e basso Reno e dai cantoni svizzeri di Basilea-città e Basilea-campagna).

Non si può non accennare alla *Comunità di lavoro Alpe Adria* (1978) tra Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e Regione Veneto (Italia), Land Stiria, Land Austria Superiore, Burgenland e Land Carinzia (Austria), Croazia, Repubblica di Slovenia, contee di Baranya, Vas, Zala e Somogy (Ungheria). Senza pretese di completezza si possono segnalare poi l'*Euroregione Neisse-Nisa-Nysa* (1991) tra regioni di Germania, Polonia e Repubblica Ceca, l'*Euroregione Egrensis* (1991) tra regioni di Germania e Repubblica Ceca, l'*Euroregione Nord Portogallo/Galizia* (1991) tra le comunità delle due rive del fiume Minho, l'*Euroregione Pomerania* (1991) tra regioni di Germania e Polonia, l'*Euroregione Baltica* (1998) tra regioni di Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Russia e Svezia, l'*Euroregione Eurobalkans* (2002, statuto sottoscritto nel 2003) tra oltre sessanta comuni delle regioni di confine tra Bulgaria, Macedonia e Serbia,

l'*Euroregione Adriatica* (2006) tra autorità locali e regionali di Stati membri del Consiglio d'Europa che si affacciano sull'Adriatico.

Dopo l'approvazione del regolamento europeo GECT il quadro di riferimento giuridico è il regolamento stesso, nel senso che le Euroregioni possono coincidere nella massima forma di istituzionalizzazione proprio in un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale e nelle possibilità offerte dal regolamento stesso. Sul versante dell'Alto Adriatico si è già costituito il GECT Gorizia, Nova Gorica e Sempeter Vrtojba (Slovenia) tramite l'approvazione dei rispettivi Consigli comunali nelle date 21 gennaio 2010 e 18 febbraio 2010 (Sempeter Vrtojba) e a Venezia il 17 novembre 2009 sono stati approvati gli atti per la costituzione tra Friuli Venezia Giulia, Veneto e Carinzia del GECT "Euroregione senza confini".

L'integrazione delle minoranze linguistiche e nazionali in Europa rappresenta una delle possibili vie di attenuazione anche delle *recenti crepe nell'impianto europeo* sotto la spinta di neo-nazionalismi, di populismi, e di accentuazione delle sovranità degli Stati membri dell'Unione Europea. Una Agenzia Europea di questo tipo potrebbe essere condivisa in un progetto comune degli Stati europei al centro dell'Europa come Italia, Austria, Slovenia e Croazia, aprendo la disponibilità a forme collaborative per sessioni di studi a Vienna, Lubiana, Zagabria e in altre importanti sedi europee quali Barcellona, Bruxelles... La necessità di una stretta collaborazione di tutte le minoranze per questo obiettivo è evidente nel progetto Minority Safe Pack che potrebbe far partire un *nuovo processo di integrazione europea dal basso*, con una serie di proposte di regolamenti europei (come i Six Pack finanziari in risposta alla successione di crisi economiche degli anni successivi al 2008) in modo da *sollecitare su questa via la nuova Commissione Europea* e con una sponda istituzionale nel Comitato europeo delle Regioni (organo consultivo e quindi con poca capacità di influire concretamente sui processi normativi europei, composto da rappresentanti eletti a livello locale e regionale provenienti da tutti gli Stati membri) che però dimostra sempre risposte vicine, nei pareri, alle istanze dal basso di cittadini ed enti territoriali sub-statali.

Vorrei segnalare alcuni punti importanti del Minority Safe Pack e delle firme che sono state raccolte a livello europeo per un avanzamento dei diritti delle

minoranze. Viene immediatamente in mente, come contrappunto, a livello europeo, il meno simpatico “Six pack” con il quale sono stati introdotti dei severi parametri di controllo finanziario per garantire la stabilità e l’equilibrio di bilancio dei singoli Stati a livello continentale. Con il Minority Safe Pack si sono raccolte in Europa 1.215.879 firme per migliorare la condizione e le forme di protezione delle comunità minoritarie partendo da una considerazione fondamentale: ci sono cinquanta milioni di europei che appartengono a varie minoranze che vorrebbero avere una tutela unitaria a livello europeo, degli standard univoci e condivisi di protezione e valorizzazione delle loro peculiarità con regolamenti che entrino immediatamente in vigore negli ordinamenti dei vari Paesi membri.

L’obiettivo è dunque quello di dare vita a un “pacchetto” di norme e leggi incisivo che riesca a far vivere meglio questo dieci per cento di cittadini europei appartenenti alle minoranze nazionali e linguistiche. La raccolta di firme propone un nuovo corso alla Commissione europea. Speriamo che si riescano ad avviare delle modifiche reali alla condizione delle minoranze, superando quei livelli meramente dichiarativi e di principio che sinora hanno contraddistinto – con i loro limiti – la politica europea. Una di queste ultime dichiarazioni d’intenti sui diritti delle minoranze è quella espressa dal Parlamento europeo il 13 novembre del 2018 con una Risoluzione non normativa relativa alla *parificazione dei diritti minoritari nel settore della cultura, della linguistica, dell’educazione* e così via.

Ambito dell’*innovazione tecnologica e nuovo contesto giuridico europeo*, se uniti, possono rappresentare un notevole avanzamento *per evitare la cancellazione identitaria*. L’innovazione digitale ci consente da un lato, anche con limitate risorse, di rafforzare il contesto culturale -- penso ai mocheni che ho conosciuto nello studio giuridico delle minoranze, ... sono pochissimi e sparsi nel mondo, ma che attraverso l’informatica riescono a riunire le loro forze e a realizzare molte iniziative -- e dall’altro *consolida e valorizza* una particolare forma di esistenza virtuale sempre più reale, la *“cittadinanza digitale”*. In questo contesto si possono prendere come riferimento *i catalani i quali hanno raccolto milioni di sottoscrizioni digitali per promuovere una cittadinanza digitale per chi si sente cittadino catalano* e vuole sostenere

l’indipendenza e l’identità della Catalogna. Sono *sottoscrizioni e registrazioni digitali* che possono essere utilizzate *anche in maniera più strutturata o specifica* per promuovere singole iniziative culturali, consolidare relazioni e contatti, tenere unito un mondo.

Tutte le identità collettive sono costruite, ma non per questo non sono profondamente ‘reali’ e con conseguenze giuridiche e politiche. Dobbiamo cercare di dirigerci verso una dimensione che si occupi *non solo di tutela dei diritti individuali, ma soprattutto dei diritti collettivi, in un’ottica democratica*, pacifica come sempre hanno fatto alcune minoranze linguistiche e nazionali europee.

I *valori della democrazia europea* a volte ci sembrano in crisi in un’Europa che sta segnando purtroppo il passo, dove gli interessi e il rigore finanziari sembrano prevalere su altri aspetti, ben più importanti, come i diritti e le libertà individuali e collettive dei cittadini, dei popoli, delle minoranze.

Ecco perché le indicazioni del Minority Safety Pack possono contribuire a invertire la tendenza, stabilendo delle *regole europee comuni (direttive e regolamenti europei)*, e non solo degli indirizzi che poi devono essere applicati e interpretati dagli Stati; possono far nascere una nuova produzione normativa sovranazionale che possa realmente innalzare il livello di tutela delle minoranze e proteggere le culture, le lingue e i popoli minacciati.

Non essendo ancora disponibile una nozione giuridica di sovranità che riesca a comporre il principio plurinazionale⁵ che deriva, per esempio, dal

⁵ Su questi temi vedi nell’ampia bibliografia: C. Mortati, Art.1, in *Commentario alla Costituzione* diretto da G.Branca, Bologna-Roma, 1977; V. Crisafulli, Stato, popolo, governo, Milano, 1985, 132 ss.; R. Romboli, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1984, pp. 159-180; D. Nocilla, voce *Popolo* (dir. cost.), in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Milano, 1985, pp. 341-390; P. Passaglia, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 4052- 4062; P. Caretti, *La «sovranità» regionale come illusorio succedaneo di una «specialità» perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 219-226; O. Chessa, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 227-238; per una puntuale distinzione fra popolo e minoranza si può vedere F. Palermo e J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2008, p. 22; G. Cevolin, *Prefazione. Impero e grandi spazi, Stato-nazione e soluzioni federali. Prospettive giuridiche e geopolitiche contemporanee*, in Ciola M., *Il concetto di nazione. Genesi, evoluzione criticità*, Atti della Scuola del Centro Internazionale Europaitalia, Milano, 2018, pp. VII-XXXVI.

principio forale proprio di un popolo che fu regno, di fronte al dispiegarsi dal punto di vista giuridico del principio giacobino di unità e indivisibilità della Repubblica, che evidenzia l'incapacità del costituzionalismo contemporaneo di riconoscere un pluralismo istituzionale non gerarchizzato dalla sovranità statale e vaccinato dalla tirannia della maggioranza (Tocqueville), la sperimentazione di un federalismo comunitario avanzato e l'integrazione europea delle autonomie territoriali sostenuta direttamente dal diritto europeo dei Gruppi europei di cooperazione territoriale e fondato sul principio di superiorità dell'ordinamento europeo, rappresenta un possibile avanzamento per la tutela delle minoranze linguistiche e nazionali nel Mediterraneo, in Alto Adriatico e in Friuli.





Quinta parte
**EUROREGIONI, CONFINI E
MINORANZE LINGUISTICHE
IN ALTO ADRIATICO**

La regione autonoma Friuli Venezia Giulia, al centro dell'Europa e all'incrocio di tre grandi identità linguistiche, quella italiana, tedesca e slava, ha visto riconosciuta dalla Repubblica italiana la propria *speciale collocazione geopolitica* nella legge 9 gennaio 1991, n. 19 recante «Norme per lo sviluppo delle attività economiche e della cooperazione internazionale della regione Friuli-Venezia Giulia, della provincia di Belluno e delle aree limitrofe», ha svolto un ruolo importante di attrazione di Stati e soggetti sub statali dell'area centro-europea prima del 1989, *attraverso forme di cooperazione transfrontaliera sempre più avanzate*, dall'esperienza di Alpe Adria alla proposta di allargamento della c.d. *Euroregione senza confini* alla Slovenia e ad alcune contee-regioni della Croazia, ha svolto in sostanza un ruolo anticipatore nel riconoscimento giuridico e nell'utilizzo delle possibilità di forme di attività di carattere internazionale delle regioni. La regione Friuli Venezia Giulia, in forza del riconoscimento nel 1993 da parte della Repubblica Italiana della potestà legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali», ha sperimentato delle *esperienze importanti nella collaborazione delle autonomie locali* prevedendo prima di altre regioni l'*Assemblea delle autonomie locali* (articolo 9 legge regionale 15 maggio 2001, n. 15, ora *Consiglio delle autonomie locali del Friuli Venezia Giulia*⁷⁶), una *forma associativa tra province*, una particolare forma associativa tra comuni, l'*Ambito per lo sviluppo territoriale* (Aster) poi abrogata, con particolari ambiti dimensionali e con compiti di programmazione territoriale per opere e servizi pubblici, per la tutela e valorizzazione del territorio e delle risorse naturali, per il coordinamento dell'organizzazione dei servizi pubblici locali e dello sviluppo economico e sociale. Infine con la legge regionale 11 novembre 2011 n. 14 è stata approvata una normativa regionale tendente a realizzare la *razionalizzazione dell'ordinamento locale in ambito montano* con una forte ricaduta sui territori di confine abitati da minoranze linguistiche e nazionali, particolarissime come le minoranze delle Valli del Natisone, il Canal del Ferro e la Valcanale. Il fenomeno che accomuna la cooperazione transfrontaliera e le forme associative di soggetti sub-statali in tempi di crisi economica è la valorizzazione delle *interconnessioni territoriali* (sia inter-regionali che sovrastatali) *come possibile fattore di risparmio* nella dotazione di efficienti infrastrutture o nella gestione di reti di servizi pubblici e la maggiore capacità di attrazione di finanziamenti aggiuntivi europei.

Inoltre le forme istituzionalizzate di collaborazione di soggetti substatali possono costituire uno dei soggetti che costituiscono un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale ai sensi del regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 1082/2006. Di qui l'interesse del sistema europeo di cooperazione territoriale con particolare riferimento all'Alto Adriatico e con possibile estensione ai rapporti con altre autonomie territoriali substatali come la Catalogna o la Comunità autonoma di Valencia, o le regioni insulari del Mediterraneo quali la Sardegna e la Corsica o le isole Baleari.

Gli avanzamenti che si possono riconoscere nell'istituzionalizzazione della cooperazione transfrontaliera sono la costituzione di due G.E.C.T. nell'area di Gorizia (molto attivo nel settore dei progetti europei) e tra le regioni Veneto, Friuli Venezia Giulia e Carinzia ("Euroregione senza confini", con il rischio di essere anche senza alcuna identità, mentre si potrebbe utilizzare il richiamo all'esperienza storica del Patriarcato di Aquileia che trova gradimento anche oltreconfine come esempio di integrazione positiva tra i popoli dell'area) e nel 2017 il riconoscimento come osservatore nel secondo G.E.C.T. da parte della Contea Iстриa.

Una proposta avanzata da tempo dal Gruppo Studi Storici e Sociali Historia di Pordenone anche a livello internazionale (Barcellona e Bruxelles) e dall'Associazione Mitteleuropa di Udine è la costituzione e il riconoscimento a Udine (in connessione con l'orientamento culturale sopra riferito al Patriarcato di Aquileia) di una *Agenzia Europea per le Minoranze linguistiche e nazionali*, centro di monitoraggio, proposte, studi ed avanzamento della tutela giuridica delle minoranze in Europa.

L'iniziativa si può ora collocare nella scia della raccolta delle firme e del progetto europeo Minority Safe Pack, che recentemente ha sottolineato l'esigenza di assicurare migliori trattamenti giuridici e concrete condizioni di vita per le minoranze europee che costituiscono circa cinquanta milioni di cittadini europei. Sotto questo profilo bisogna sottolineare l'esigenza di fare riferimento alle minoranze *autoctone o comunque storiche*, che presentano radici storiche nel territorio europeo e che sono state il frutto anche di deportazioni o esodi a causa spesso delle pressioni di nazionalismi.



Sexta parte

**L'INSTITUZIONALIZZAZIONE DEL
PLURIVERSO LINGUISTICO DELLA
REGIONE AUTONOMA FRIULI
VENEZIA GIULIA**

Nei lavori dell'Assemblea costituente la volontà di autonomia dei Friulani⁶ trova parziale soluzione con la necessità di collegare un vicino territorio alla città porto di Trieste che ha perso il retroterra della vicina Istria. Nei primi passi della Repubblica italiana una coincidenza geopolitica ottiene giuridicamente il riconoscimento dell'autonomia speciale della regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Dopo la caduta del Muro di Berlino nel 1989 la Repubblica italiana riconosce la *speciale collocazione geopolitica* della regione nella legge 9 gennaio 1991, n. 19 (Norme per lo sviluppo delle attività economiche e della cooperazione internazionale della regione Friuli-Venezia Giulia, della provincia di Belluno e delle aree limitrofe).

La *tutela delle lingue minoritarie nella legislazione della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia assume i profili dell'istituzionalizzazione*⁷. Una manifestazione anticipatrice del riconoscimento del friulano come lingua, a livello di legislazione di principio, si trova nella legge regionale FVG 22 marzo 1996, n. 15.

⁶ Si pensi all'*Associazione per l'autonomia friulana* (29 luglio 1945), guidata da Tiziano Tessitori, e al *Movimento popolare friulano per l'autonomia regionale* del 1947 con P. P. Pasolini, C. Ermacora, G. D'Aronco, il membro dell'assemblea costituente T. Tessitori (eletto nella circoscrizione di Udine per la lista Democrazia Cristiana con sistema proporzionale, proclamato il 7 giugno 1946, con convalida del 16 luglio 1946, termina il mandato il 31.01.1948), responsabile il 27 giugno 1947 dell'emendamento che nell'Assemblea costituente prevede la Regione Friuli-Venezia Giulia, la cui autonomia, la decima disposizione transitoria della Costituzione italiana, rinverrà di quindici anni (Alla Regione del Friuli-Venezia Giulia, di cui all'art. 116, si applicano provvisoriamente le norme generali del Titolo V della parte seconda, ferma restando la tutela delle minoranze linguistiche in conformità con l'art. 6). Di Tiziano Tessitori vedi: "Manifesto per l'autonomia friulana" (12 luglio 1945 sul quotidiano del CLN *Libertà*). Sull'autonomia della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (dopo la riforma costituzionale del 2001 si può scrivere anche senza trattino) cfr.: A. Agnelli e S. Bartole (a cura di), *La Regione Friuli-Venezia Giulia*, Bologna, 1978; S. Bartole, *Introduzione: il Commento dello Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia di Livio Paladin alle origini della dottrina del diritto regionale*, in *Le Regioni*, n. 3/2016, pp. 435-438; E. D'Orlando e L. Mezzetti (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, 2017.

⁷ G. Cevolin., *L'istituzionalizzazione della tutela plurale delle lingue minoritarie dell'Alto Adriatico e il ruolo degli istituti culturali*, in Adriana Janežič (a cura di), *Le comunità linguistiche di Alpe Adria. Ruolo e Prospettive per gli Enti e Istituti* (Atti del convegno di Gorizia del Venerdì 20 novembre 2009), Udine, Società Filologica Friulana, 2010, pp. 33-52; G. Cevolin, *Protection of linguistic minorities and toponomastics in the Italian region Friuli-Venezia Giulia*, in g. de Vergottini e V. Piergigli (eds.) *Topographical Names and Protection of Linguistic Minorities*, Frankfurt, Peter Lang GmbH, 2011, pp. 137-152.

Manifestazione di questa traiettoria a tutela delle diverse minoranze è, dopo l'adozione da parte della Repubblica italiana della legge n. 482 del 1999 e del relativo regolamento di attuazione nel 2001, nonché della legge 23 febbraio 2001, n. 38 ("Norme a tutela della minoranza linguistica slovena della regione Friuli Venezia Giulia"), l'attuazione della legge statale sulle minoranze con strumenti organici di tutela della maggior parte degli ambiti di tutela linguistica nella regione: *la minoranza slovena* (legge regionale FVG, 16 novembre 2007, n. 26 ambito di tutela condiviso con lo Stato che ne ha dettato la disciplina nella legge n. 38 del 2001), *la lingua friulana* (legge regionale FVG, 18 dicembre 2007, n. 29), *la minoranza germanofona* (legge regionale FVG 20 novembre 2009, n. 20). Si pensi che la normativa regionale ha disciplinato anche l'insegnamento delle *lingue straniere comunitarie* (legge regionale FVG 21 maggio 2009, n. 10) e la valorizzazione dei dialetti di origine veneta parlati in regione (legge regionale FVG 17 febbraio 2010, n. 5).



Settima parte

**LA MINORANZA SLOVENA E LA
TUTELA DELLA PARTICOLARISSIMA
MINORANZA SLAVO-ARCAICA RESIANA**

Per ricostruire il livello di tutela raggiunto nel nostro ordinamento dalla minoranza slovena nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia è necessario dirigere l'indagine verso una molteplicità di atti quali trattati internazionali, sentenze della Corte Costituzionale, atti di attuazione dell'art. 3 dello statuto speciale regionale di autonomia, della legge statale n. 482 del 1999, la legge statale n. 38 del 2001 e la legge regionale FVG 16 novembre 2007, n. 26.

Un momento molto importante è costituito dalla sentenza dell'11 febbraio 1982, n. 28 della Corte costituzionale, che riconosce la minoranza slovena e qualifica *la popolazione di lingua slovena nel territorio di Trieste come "minoranza riconosciuta"*, dando operatività normativa all'articolo 6 della Costituzione e all'articolo 3 dello Statuto regionale, quanto meno per il territorio triestino. Per quanto riguarda la popolazione di lingua slovena nel territorio della Provincia di Udine sono necessari ulteriori avanzamenti normativi. In relazione invece al livello di tutela la minoranza slovena viene riconosciuta come *minoranza superprotetta* (insieme agli altoatesini e alla minoranza francofona in Valle d'Aosta) solo dopo il riconoscimento ad opera della legge statale 23 febbraio 2001, n. 38⁸.

Il significato dell'intervento regionale viene individuato nella *tutela della diversità culturale e della multiculturalità* favorendo nell'ambito dei rapporti istituzionali con la Repubblica di Slovenia la *collaborazione tra le due minoranze*, quella slovena in regione e quella italiana in Slovenia⁹, prevedendo la possibilità di istituzione di *organismi congiunti*. Sotto questo profilo la legge regionale tiene in considerazione il quadro evolutivo che si sta creando nell'ambito del progetto Euroregione¹⁰ e l'istituzione di un Gruppo europeo di cooperazione territoriale¹¹.

⁸ F. Palermo, *Le minoranze linguistiche in Italia dopo la legge generale di tutela*, in <http://www.eurac.edu> qualifica come minoranza superprotetta la minoranza slovena.

⁹ Nell'articolo 3 della legge regionale Friuli Venezia Giulia 16 novembre 2007 denominata "comunità nazionale italiana in Slovenia".

¹⁰ G. Cevolín, *Euroregioni, rapporti transfrontalieri e attività internazionale delle regioni nell'attuazione dell'art. 117 Cost. da parte della L. 5.06.2003, n. 131* in L. Mezzetti (a cura di), *La costituzione delle autonomie*, Napoli, 2004, pp. 309-350; L. Coen, *La cooperazione territoriale come risorsa economica*, in R. Bin e L. Coen, *Poteri pubblici e sviluppo locale*, Padova, 2009, pp. 77ss.

¹¹ A. Papisca (a cura di), *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale. Nuove sfide allo spazio dell'Unione Europea*, Venezia, 2009.

Sono poi previste iniziative della regione Friuli Venezia Giulia volte a favorire la collaborazione anche tra le minoranze slovena, friulana e germanofona (art. 4). La normativa di maggior rilievo è costituita dalla istituzione dell'*Albo regionale delle organizzazioni della minoranza linguistica slovena* (la cui iscrizione costituisce condizione necessaria per la stipulazione di convenzioni con la regione e per l'accesso ai contributi previsti dalla legge, art. 5) e dalla previsione di Organizzazioni di riferimento della minoranza linguistica slovena enti esponenziali della minoranza (art. 6).

Complessivamente non si può non notare la notevole attenzione del legislatore statale e regionale nello sviluppare il quadro normativo che porta la dottrina al riconoscimento della minoranza slovena quale *minoranza superprotetta* (insieme agli altoatesini e alla minoranza francofona in Valle d'Aosta) già successivamente al riconoscimento ad opera della legge statale 23 febbraio 2001, n. 38, del massimo livello di protezione e di istituzionalizzazione. Ciò non toglie che la minoranza slovena rivendichi anche in relazione alle recenti riduzioni di risorse dovuta alla crisi economica un migliore trattamento in relazione alla dotazione finanziaria da parte della regione Friuli Venezia Giulia.

La *particolarissima identità linguistica resiana* esprime una lingua slavo-arcaica unica, distinta da qualsiasi altro idioma linguistico non riscontrabile in nessuna lingua parlata da comunità o stati anche limitrofi. La popolazione coinvolta, le associazioni e le istituzioni comunali hanno espresso con iniziative pubbliche la volontà di ottenere un riconoscimento dall'ordinamento.

La possibilità di riferimento per la minoranza slovena parlante lo sloveno comune di riferirsi ad uno stato nazionale confinante con la regione è un elemento di forza di questa minoranza. Tale elemento di forza non è percepito dalla minoranza slovena in Provincia di Udine che presenta dei caratteri peculiari dovuti all'isolamento linguistico. La minoranza resiana è stata forse la più rumorosa a richiedere l'adozione da parte del Consiglio regionale di una formula più ampia e comprensiva di tutela minoritaria comprensiva di tutte le comunità stabilmente concentrate ed insediate entro contesti territoriali determinati nei quali si riconoscono e con i quali si identificano¹². Il *principio*

dell'*autoctonia* supera il concetto di parlata con un radicamento storico-locale e trova, per esempio, un riconoscimento costituzionale proprio nella Costituzione slovena che consente di introdurre un regime differenziato di tutela al di là della consistenza numerica.

Nel corso delle diverse sessioni preparatorie per l'approvazione della normativa regionale in materia di tutela della minoranza slovena è emerso il problema della tutela della minoranza resiana e delle altre varianti della minoranza linguistica slovena nella provincia di Udine. Chi scrive è stato chiamato avanti la commissione regionale competente per una audizione quale giurista nei lavori preparatori della legge regionale 16 novembre 2007, n. 26. La normativa approvata dal Consiglio regionale ha predisposto *aspetti burocratici di erogazione dei finanziamenti* tramite la previsione dell'Albo regionale delle organizzazioni della minoranza linguistica slovena, della Commissione consultiva per la minoranza linguistica slovena (art. 8) e di organizzazioni di riferimento della minoranza linguistica slovena riconosciute con decreto del Presidente della regione.

La minoranza slovena della Provincia di Udine non si sente garantita da questi istituti.

Sono stati così previsti nella legge regionale degli *interventi a favore della minoranza linguistica slovena della Provincia di Udine* specificamente destinati alla Comunità montana del Gemonese, Canal del Ferro e Val Canale e alla Comunità montana del Torre, Natisone e Collio, *per il finanziamento di interventi diretti allo sviluppo sociale, economico e ambientale*, con la previsione di un parere della Commissione consultiva per la minoranza linguistica slovena (art. 20). Inoltre è stato previsto il finanziamento di *programmi di intervento* presentati dal Comune di Resia per la promozione delle attività e iniziative realizzate *in favore del resiano* e programmi di intervento presentati in forma associata dai Comuni delle Valli del Natisone, del Torre e della Val Canale per la promozione di attività realizzate *in favore delle varianti linguistiche* (art. 22). La determinazione

¹² Per l'ordinamento europeo è utile richiamare la Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali (Parigi 20 ottobre 2005) che nel preambolo prevede *"l'importanza della vitalità delle culture per tutti, comprese le persone appartenenti a minoranze e i popoli autoctoni"*.

dei criteri e delle modalità di concessione dei contributi diretti al finanziamento dei programmi di intervento deve avvenire con deliberazione dell'esecutivo regionale.

La disciplina della regione Friuli Venezia Giulia si orienta ad essere particolarmente garantista anche per le *varianti linguistiche*. Spesso su questi temi emerge una divergenza di opinioni tra coloro che sono orientati a favorire il processo di normalizzazione linguistica¹³ (funzionale all'uso pubblico e nei *mass media*) e coloro che invece ritengono imprescindibile la tutela della dimensione linguistica nelle sue diverse varianti. Il 16 dicembre 2008 il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia ha approvato a maggioranza un ordine del giorno che impegna la giunta a sostenere presso il governo e il parlamento la modifica della legge n. 482 del 1999, per la valorizzazione e riconoscimento dell'identità culturale e delle espressioni linguistiche della Val Resia e delle Valli del Torre e del Natisone.

Le iniziative per il riconoscimento della lingua resiana si orientano quindi verso altre strade. Nella XVI legislatura è stato presentato un disegno di legge (n. 697, d'iniziativa del senatore Saro, comunicato alla presidenza il 27 maggio 2008) tendente ad ottenere il riconoscimento ai sensi dell'articolo 2, primo comma della legge 15 dicembre 1999, n. 482 delle lingue slave denominate *natisoniano*, *po-nasen* e *resiano*, storicamente presenti in provincia di Udine.

Il disegno di legge prevede l'integrazione della legge statale n. 482 del 1999, all'art. 2, nell'individuazione delle lingue riconosciute, anche delle "lingue slave denominate natisoniano, po-nasen e resiano, storicamente presenti nella provincia di Udine".

A fondamento della richiesta di integrazione viene indicato il seguente dato politico-istituzionale: un terzo dei consiglieri comunali di quindici comuni della provincia di Udine (Pulfero, San Pietro al Natisone, San Leonardo, Savogna, Stregna, Drenchia, Grimacco, Taipana, Lusevera, Resia, Malborghetto-Valbruna e Tarvisio, Attimis, Faedis e Prepotto) nelle richieste di applicazione della legge

482 del 1999 inoltrate al consiglio provinciale hanno precisato di non volere la tutela della minoranza slovena prevista dalla legge, ma "la tutela delle parlate, dei dialetti locali o della lingua slovena della popolazione autoctona, cioè della lingua locale di origine slava effettivamente ed esclusivamente parlata dalle comunità linguistiche storicamente presenti sui territori comunali". Solo Tarvisio e Malborghetto Valbruna, facenti parte della Val Canale, hanno chiesto la tutela della lingua slovena, come previsto negli statuti di questi due comuni. Nessuno statuto degli altri tredici comuni riconosce la presenza sul territorio della minoranza slovena.

La comunità della Val Resia ha ottenuto un ulteriore profilo di tutela attraverso le relazioni del linguista Eric P. Hamp dell'Università di Chigaco (Dipartimento Lingue) alla commissione UNESCO per il riconoscimento delle lingue da proteggere. Lo studio in ambito UNESCO ha previsto la revisione dell'importante pubblicazione "Atlante delle lingue del mondo" per la creazione di un "Atlante delle lingue in pericolo di scomparsa" e l'inserimento della lingua resiana tra le lingue da proteggere. Lo studio Unesco sancisce che la comunità resiana *non parla un dialetto ma una lingua*. Il documento è in linea con la Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali di Parigi (20 ottobre 2005) che valorizza le forme diverse che la cultura assume nel tempo e nello spazio, nell'originalità e pluralità delle identità e riconosce l'importanza del sapere tradizionale e dei sistemi di conoscenze dei popoli autoctoni, dando particolare rilievo alla tutela della diversità linguistica, nella prospettiva, che in precedenza non aveva trovato una così forte affermazione, della tutela dell'autoctonia. La convenzione è stata ratificata dalla Repubblica Italiana con la legge 19 febbraio 2007, n. 19.

Le comunità linguistiche di origine slava presenti nelle valli del Natisone, del Torre e di Resia, in Provincia di Udine chiedono tutela delle proprie specificità tradizionali e linguistiche, completamente diverse da quelle della minoranza nazionale slovena di Trieste. Queste comunità che parlano lingue locali denominate natisoniano, po-nasen e resiano, non avrebbero mai usato nella pubblica amministrazione lo sloveno a causa della assenza di una normativa di tutela, in alcuni comuni sembra che stiano *subendo*, dal loro punto di vista, l'assunzione di interpreti di sloveno e traduttori di lingua slovena.

¹³ La legge 7 gennaio 1998, n. 1 approvata dal Parlament de Catalunya il 30 dicembre 1997 costituisce un esempio di processo di normalizzazione linguistica, cfr.: A. Argemí i Roca, *Per la normalitat lingüística a Europa*, in AA.VV., *Drets lingüístics a la nova Europa*, Barcellona, 1996, pp. 11ss.; J. Argelaguuet, *El procés d'elaboració de la Llei de política lingüística*, Barcellona, 1998.



Ottava parte

LA LINGUA TEDESCA NEL FRIULI

VENEZIA GIULIA

La legge regionale 20 novembre 2009, n. 20 intende provvedere a colmare la lacuna di una disciplina organica di tutela delle minoranze di lingua tedesca in Valcanale (Kanaltal), nella località di Timau (Tischlbong) in Comune di Paluzza e nel Comune di Sauris (Zahre) per completare la tutela e valorizzazione delle minoranze linguistiche tutelate dalla legge statale 15 dicembre 1999, n. 482.

Per quanto riguarda le finalità e i principi la normativa regionale è ispirata ai principi di rispetto della diversità e di integrazione culturale. Si prevede la tutela delle *varianti saurana e timavese*, espressione delle antiche parlate sud-bavaresi di tipo carinziano-tirolese. Le modalità di promozione e di valorizzazione ed i relativi criteri sono individuati con atto della Giunta regionale su proposta dei Comuni di Sauris/Zahre e Paluzza (frazione Timau/Tischlbong), sentite le associazioni locali.

Le *istituzioni culturali e scientifiche delle minoranze* possono essere coinvolte dalla regione nell'ambito delle iniziative dirette alla promozione e alla valorizzazione del patrimonio linguistico e culturale delle minoranze di lingua tedesca, con il concorso della Provincia di Udine e dei comuni rientranti nell'ambito di tutela linguistica.

Al fine di garantire la ricezione delle trasmissioni radiofoniche e televisive in lingua tedesca la regione può finanziare la realizzazione e il completamento delle opere destinate all'attivazione e al potenziamento di impianti di diffusione della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e predisporre apposite convenzioni con la RAI e con emittenti radiotelevisive private locali per la realizzazione di programmi e servizi in lingua tedesca.

Sono previste *forme di riconoscimento regionale per enti e organizzazioni rappresentativi delle minoranze di lingua tedesca* del Friuli Venezia Giulia e la Commissione regionale per le minoranze di lingua tedesca del Friuli Venezia Giulia, che predispone il Piano triennale generale di politica linguistica per la lingua tedesca, poi approvata dalla Giunta regionale.

Data la dispersione in *isole linguistiche* la normativa regionale di tutela e valorizzazione della lingua tedesca si presenta come funzionale alla collaborazione con paesi europei di lingua tedesca, e viene favorita la cooperazione tra minoranze linguistiche regionali e di lingua tedesca presenti nel territorio nazionale. Nel settore della tutela delle diversità culturali e linguistiche

presenti nel proprio territorio i comuni possono stipulare accordi e intese con autorità locali per lo svolgimento di attività di interesse comune potendo anche *istituzionalizzare* l'attività di collaborazione costituendo organismi e altri soggetti di diritto pubblico e privato.

La legge regionale promuove la collaborazione, tramite convenzioni e protocolli d'intesa, *tra le Università con sede in regione, altre Università europee, regioni ed enti locali* nei quali siano presenti minoranze di lingua tedesca per migliorare la formazione e la specializzazione delle minoranze di lingua tedesca anche ai fini del riconoscimento di diplomi universitari e di esami di Stato che abilitino all'esercizio delle professioni.



Nona parte

**LA TUTELA DELLA LINGUA FRIULANA
E L'ORIENTAMENTO RESTRITTIVO
DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

La sentenza della Corte Costituzionale 18-22 maggio 2009 n. 159 rappresenta un importante momento nel riconoscimento e nell'istituzionalizzazione della disciplina della lingua friulana: essa richiama *espressamente* in riferimento al friulano il panorama giuridico internazionale, europeo e costituzionale a tutela delle minoranze linguistiche e conferma che la tutela delle lingue friulane deve essere collocata in un articolato quadro giuridico, constatando il definitivo "superamento delle concezioni dello Stato nazionale chiuso dell'Ottocento"; declina l'affermazione del principio pluralistico riconosciuto dall'art. 2 della Costituzione anche in riferimento alla lingua friulana, ritenuta dalla Corte, "un elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare"; ricorda l'obbligo giuridico (ricavato dal secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione e applicato alla lingua friulana) di predisporre una disciplina normativa in positivo che rimuova le situazioni di fatto da cui possano derivare conseguenze discriminatorie.

Tale assetto interpretativo è per la Corte dotato di definitività e ricondotto al nucleo dei principi supremi dell'ordinamento (sentenze n. 62 del 1992, n. 768 del 1988, n. 289 del 1987 e n. 312 del 1983). La normativa internazionale e interna e anche la recente giurisprudenza costituzionale (pur nell'indicazione di diversi strumenti abilitativi di una maggiore tutela linguistica e cioè dei decreti legislativi di attuazione dello statuto, in alternativa alla legge regionale) cerca di orientarsi decisamente al superamento della "mera non discriminazione" per garantire la effettiva partecipazione degli appartenenti alle minoranze linguistiche alla vita collettiva attraverso "il diritto all'uso della lingua nelle relazioni istituzionali, il diritto all'istruzione anche nella lingua minoritaria, il sostegno alla cultura della minoranza".

Per un aspetto tecnico-formale la sentenza n. 159 del 2009 ha dichiarato la legge della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia sulla tutela della lingua friulana (legge regionale 18 dicembre 2007, n. 29) illegittima in diversi punti.

Se i friulani vogliono tutelare in modo positivo la propria lingua devono impegnarsi anche politicamente per ottenere dallo Stato i livelli riconosciuti alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e al Trentino-Alto Adige/Südtirol, che peraltro vedono scritta la loro denominazione dopo il 2001 nella Costituzione (art.116) nella lingua minoritaria.

In seguito del nuovo assetto risultante dalla riforma costituzionale del 2001 è già stata manifestata la disponibilità dello stato alla devoluzione di funzioni in materia di istruzione nell'Atto aggiuntivo al protocollo d'intesa tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia sottoscritto il 21 dicembre 2007: "Il Governo e la regione condividono l'opportunità di avviare, nelle forme costituzionalmente previste, il percorso atto a trasferire alla regione le funzioni in materia di istruzione, nel quadro delle linee emergenti a livello nazionale. Il trasferimento di cui al comma 1 avverrà secondo principi di gradualità, conformemente alla linee interpretative ed operative che saranno definite in sede di Conferenza unificata, fatte salve le prerogative dello Statuto di specialità" (art. 8).

Il Consiglio della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia ha approvato nella seduta del 29 luglio 2010 la mozione n. 74 recante "Linee di indirizzo politico alla componente regionale della Commissione paritetica per la legislatura parlamentare in corso" riconoscendo l'importanza del lavoro della Commissione paritetica per contrastare "la mai sopita tendenza ad appiattare o 'normalizzare' i livelli di autonomia speciale" nel momento in cui l'art. 27 della legge statale 5 maggio 2009 n. 42, che introduce nel nostro ordinamento il c.d. *federalismo fiscale*, definisce per le regioni a statuto speciale un percorso differenziato rispetto alle regioni ordinarie. Con questo documento il Consiglio regionale indica alla Commissione paritetica la necessità di predisporre un testo normativo per il trasferimento alla regione delle più ampie funzioni amministrative in materia di istruzione e per provvedere al trasferimento delle risorse finanziarie necessarie e disciplinare l'organizzazione degli uffici scolastici regionali (punto 2.1.1.1.). Non a caso in un successivo punto dopo il richiamo alla clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 precedentemente richiamata, il Consiglio regionale indica nel settore delle lingue minoritarie la necessità di aggiornare il decreto legislativo n. 223 del 2002 (recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia per il trasferimento di funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche") per predisporre l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia di istruzione relativamente alle minoranze linguistiche ai sensi dell'art. 18 della legge n. 482 del 1999. Il Consiglio regionale manifesta un

certo fastidio a doversi occupare di questo aspetto necessario per "mettere al riparo la legislazione regionale ordinaria in materia di insegnamento delle lingue minoritarie da possibili rilievi di illegittimità costituzionale, evitando così il ripetersi dell'esperienza avuta dopo l'emanazione della sentenza cassatoria (corsivo nostro) della Consulta n. 159/2009".

Su questo punto è bene precisare che la sentenza n. 159 del 2009 ha indicato lo strumento del decreto legislativo di attuazione dello Statuto speciale di autonomia concordato con lo Stato e che quindi, ai fini di una migliore tutela della lingua si tratta solo di cercare di ottenere quanto già altre minoranze hanno ottenuto in materia di istruzione e in qualche altro settore toccato dalla sentenza di dichiarazione di illegittimità costituzionale, con questo strumento normativo.

Le norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia assumono una posizione intermedia fra quelle costituzionali e quelle legislative ordinarie e possono integrare le norme statutarie con le disposizioni necessarie per dare a queste attuazione ai contenuti concreti dell'autonomia (C. Cost. sent. n. 213 del 1988). La Corte costituzionale con sentenza n. 51 del 2006 ha ritenuto che le norme di attuazione dello statuto speciale possano avere una portata interpretativa-integrativa dello statuto delimitante la sfera di competenza regionale e non possono essere modificate altro che mediante atti adottati col procedimento previsto dallo statuto prevalendo quindi sugli atti legislativi ordinari.

Per comprendere l'ampiezza delle possibilità offerte da questo strumento è possibile ripercorrerne l'utilizzo da parte delle altre regioni ad autonomia differenziata che hanno ottenuto forme di tutela persino a minoranze linguistiche di dimensioni modeste non contemplate nell'elenco della legge n. 482 del 1999, ed è sufficiente passare in rassegna i decreti legislativi attuativi dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige per la tutela delle minoranze linguistiche delle popolazioni *ladina* (riconosciuta nella legge statale sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche), *mochena e cimbra* (non riconosciute dalla legge statale) della provincia di Trento (cfr. almeno d. lgs. nn. 321 del 1997, n. 487 del 1998, in materia di iniziative per la ricezione di programmi radiotelevisivi in lingua ladina e di altre aree culturali europee, n. 344 del 1999 concernenti modifiche della disciplina delle scuole situate in località ladine, n. 262 del 2001, n. 177 del 2006).

La sentenza del 13 maggio 2010, n. 170 della Corte Costituzionale riconosce un intervento del legislatore delle regioni anche a statuto ordinario, e specialmente in connessione alle ragioni di convergenti tutele dell'identità culturale e del patrimonio storico delle proprie comunità, tuttavia non arriva ad attribuire alla regione "il potere autonomo e indiscriminato di identificare e tutelare – ad ogni effetto – una propria 'lingua' regionale o altre proprie 'lingue' minoritarie, anche al di là di quanto riconosciuto e stabilito dal legislatore statale. Quello che la Corte costituzionale cerca di impedire è che *il legislatore regionale configuri la propria comunità integralmente come "minoranza linguistica"*, da tutelare ai sensi dell'art. 6 della Costituzione italiana.

Le sentenze della Corte costituzionale n. 159 del 2009 e n. 170 del 2010 rappresentano un indirizzo restrittivo tendente a non riconoscere *reali ambiti di disciplina regionale* nel settore delle minoranze linguistiche e nazionali. Lo Stato sembra avere paure di derive spagnole.

Espressione di questa tendenza giurisprudenziale restrittiva si può riscontrare anche nella sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo del 28 giugno 2010, n. 31 che ha impiegato tre anni per negare il riconoscimento alla *Nazione catalana* nello Statuto del 2006 (approvato dal Parlamento spagnolo e da un referendum). In Catalogna in risposta a questa sentenza oltre un milione di persone è sfilato a Barcellona l'11 luglio 2010 tra *La Gran via des les Corts Catalans* e il *Passeig de Gràcia* con la scritta: *Som una nació. Nosaltres decidim*. Un'altra decisione del Tribunale costituzionale spagnolo (sentenza 5 maggio 2011 n. 62) consente la rappresentanza politica all'indipendentismo basco, ritenendo non sufficientemente provata la relazione fra Bildu ed Eta-Batasuna e conseguentemente riconosce il diritto di Bildu (alleanza tra la *izquierda abertzale* e i piccoli partiti dell'indipendentismo basco, Eusko Alkartasuna e Alternatiba), a partecipare alle elezioni locali del 22 maggio 2011

Ritornando sul tema, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 17 febbraio 2010, n. 5 (Valorizzazione dei dialetti di origine veneta parlati nella Regione Friuli-Venezia Giulia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, la Corte costituzionale nella sentenza dell'11 marzo 2011, n. 88, ha evidenziato come *la legge n. 482 del 1999 non esaurisce ogni forma di riconoscimento e sostegno del pluralismo*

linguistico e "si riferisce esclusivamente alla tutela delle 'minoranze linguistiche storiche', caratterizzate non solo dalla loro particolare origine storica, ma anche dal loro significativo insediamento in precise aree territoriali"

La presenza di un assai più ricco e variegato pluralismo culturale e linguistico, ha visto l'adozione di apposite leggi regionali di sostegno finanziario dei diversi patrimoni linguistici e culturali delle Regioni, in attuazione dell'art. 9 della Costituzione e in armonia con i principi internazionali di rispetto delle diversità culturali e linguistiche¹⁴.

Pertanto per la Corte una legge regionale non può procedere "a individuare come meritevole di tutela una lingua non riconosciuta come tale dal legislatore statale con la legge generale della materia" (sentenza n. 170 del 2010); tuttavia sono legittime le disposizioni legislative regionali che provvedano a tutelare l'originale patrimonio culturale e linguistico regionale e le sue espressioni considerate più significative.

E quindi il legislatore della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia non ha inteso interferire con la determinazione dei nomi dei luoghi che si realizza attraverso l'apposizione dei segnali stradali di localizzazione territoriale ma *ad incentivare il ricorso ai dialetti nella "cartellonistica"*, per la Corte, quell'insieme di rappresentazioni destinate a diffondere altre informazioni negli ambiti a cui si riferisce la disposizione, con il rimedio della possibile applicazioni di sanzioni (art. 23 del d.lgs. n. 285 del 1992) in caso di difficile comprensione o riduzione della visibilità o dell'efficacia.

¹⁴ L. Panzeri, *Le prospettive di tutela delle minoranze linguistiche in Italia: il ruolo delle Regioni ordinarie*, in *Le regioni*, 2009, pp. 979-1016; G. Poggeschi, *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Roma 2010, pp. 151-212; L. Ciaurro, *La tutela delle minoranze linguistiche in Italia fra lingua ufficiale e idiomi locali*, in *Rassegna parlamentare*, 2010, pp. 321-349.



Decima parte

**AUTONOMIA E TUTELA LINGUISTICA
DELLA COMUNITÀ FRIULANA**

Il Friuli ha espresso nell'esperienza dello *Stato patriarcale di Aquileia* una originale tradizione cristiana, una autonoma *capacità di relazione con i diversi popoli d'Europa* e una avanzata e anticipatrice forma di rappresentanza democratica nel "Parlamento della Patria del Friuli"¹⁵.

Il mutato clima culturale si esprime nei lavori dell'Assemblea Costituente e in particolare nel modo di concepire il rapporto dello Stato con le autonomie e con le minoranze¹⁶. Il cambiamento di orientamento rispetto al regime fascista è notevole.

L'ordinamento repubblicano a partire dall'Assemblea costituente si orienta in una direzione opposta rispetto al regime fascista riconoscendo le minoranze linguistiche, le autonomie locali e le altre espressioni della plurale identità della nazione. Nei lavori costituenti *il tema delle minoranze emerge subito collegato alla discussione sulle autonomie locali* come si può leggere negli atti della Seconda Sottocommissione per la Costituzione: ad esempio il 14 novembre del 1946 si parla di regioni mistilingui di confine (Nobile, Bordon, Vanoni, Fabbri); il 15 novembre si giustifica la concessione di statuti speciali con la protezione di minoranze etniche, suggerita da opportunità di carattere internazionale (Nobile). Il collegamento tra la tutela delle minoranze e la concessione di autonomie regionali emerge come connesso in particolare al tema degli statuti speciali, e ne viene segnalato anche (13 novembre 1946, Zuccarini) il *potenziale disaggregante*. Successivamente nella seduta pomeridiana del 1° luglio del 1947 il dibattito all'Assemblea costituente collega espressamente l'autonomia speciale alla protezione delle minoranze etniche

¹⁵ *Patrie dal Friül* in lingua friulana. Cfr. sull'esperienza politico-giuridico dell'istituzione friulana v. L. Casella (a cura di) *Rappresentanze e territori. Parlamento friulano e istituzioni rappresentative territoriali nell'Europa moderna*, Udine, 2003; per una ricostruzione del ruolo dell'istituzione di mediazione e sintesi fra i tre membri, clero, nobiltà e Contadinanza che Cacciavillani chiama Comunità, ricordandone il carattere variegato v.: I. Cacciavillani, *Il parlamento della Patria del Friuli in epoca veneziana*, Venezia, 2008.

¹⁶ Sia consentito il rinvio alle osservazioni e alla bibliografia citata in G. Cevolin, *Proposte e modelli di riferimento nel dibattito costituente sulle autonomie in Italia*, in *Storia contemporanea in Friuli*, n. 30, "Costituzione e autonomie", atti del Convegno di Udine, 4-5 dicembre 1998, Udine, 2000, pp. 77-107.

e linguistiche come esclusiva (e persino non completamente sufficiente) giustificazione giuridica dell'autonomia (Codignola) anche se autorevoli posizioni (Ruini e Tosato) cercano di distinguere i due aspetti orientando alla soluzione del 22 luglio 1947 di una collocazione del principio di protezione delle minoranze linguistiche in una posizione diversa da quella della determinazione dei rapporti Stato-autonomie locali;

Espressioni notevoli del mutato clima culturale sono l'affermazione già nel 1945 dell'*Associazione per l'autonomia friulana* e nel 1947 del *Comitato per l'autonomia regionale* e del *Movimento popolare friulano per l'autonomia regionale*. Gianfranco D'Aronco¹⁷, Chino Ermacora, Pier Paolo Pasolini, Tiziano Tessitori ed altri propongono l'istituzione della *Regione friulana* che precorre di diversi anni alcune importanti tappe del riconoscimento giuridico della specificità del *Friuli*: il riconoscimento costituzionale del principio di tutela "con apposite norme" delle minoranze linguistiche, la previsione (insieme a Trieste¹⁸) dell'autonomia speciale regionale, l'istituzione dell'Università del Friuli e il riconoscimento legislativo della lingua friulana.

E' a questo quadro normativo che l'anticipatrice legge regionale del 22 marzo 1996, n. 15 si riferisce espressamente per individuare la propria competenza a legiferare nel settore, affermando che l'intervento normativo avviene "nell'esercizio della propria competenza primaria in materia culturale" (art. 4, comma 1). Dal punto di vista della tutela giuridica della lingua il riconoscimento è tardivo¹⁹ e vede nella legge regionale del Friuli Venezia Giulia 22 marzo 1996, n. 15, recante "Norme per la tutela e la promozione della lingua e della cultura

¹⁷ G. D'Aronco, *Friuli regione mai nata. 20 anni di lotte per l'autonomia 1945-1964* (Vol. I-III), Udine, 1983.

¹⁸ Sul tema della nascita della regione Autonoma Friuli Venezia Giulia v. almeno A. Agnelli e S. Bartole (a cura di), *La Regione Friuli-Venezia Giulia. Profilo storico-giuridico tracciato in occasione del 20° anniversario dell'istituzione della Regione*, Bologna, 1987; Francescato G. e Salimbeni F., *Storia, lingua e società in Friuli*, Roma, 2004; per una critica attuale all'autonomia regionale v. R. Michieli e G. Zelco (a cura di), *Venezia Giulia. La regione inventata*, Udine, 2008.

¹⁹ Nonostante la condizione dell'Italia come paese caratterizzato da "una condizione di plurilinguismo nativo", "forse più che in ogni altro paese del mondo di pari peso geografico e demografico", T. De Mauro, *Note sulle minoranze linguistiche e nazionali in Italia*, in *Il mulino*, maggio giugno 1979, p. 349.

friulane e istituzione del servizio per le lingue regionali e minoritarie" il primo atto legislativo che provvede a dotare la regione di uno *strumento giuridico rivolto ad esercitare una politica attiva di conservazione e sviluppo della lingua e anche della cultura friulana*²⁰; successivamente la legge statale 15 dicembre 1999, n. 482 recante "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche" in attuazione all'articolo 6 della Costituzione italiana introduce una disciplina volta alla tutela della lingua e della cultura delle popolazioni parlanti il friulano, individuando così la comunità friulana tra le minoranze protette; infine la legge della regione autonoma Friuli Venezia Giulia 23 ottobre 2007, n. 26 ha disciplinato la normativa regionale per la *tutela della minoranza linguistica slovena*; la legge regionale del Friuli Venezia Giulia del 18 dicembre 2007, n. 29, ha previsto tra le finalità della regione autonoma *la tutela, la valorizzazione e la promozione della lingua friulana quale lingua propria del Friuli* e persino forme di garanzia per le diverse espressioni delle *varianti locali*.

Il significato giuridico di lingua propria²¹ si è manifestato in relazione all'affermazione dell'identità catalana (en català *llengua pròpia*) nell'articolo 3 nello Statuto catalano approvato dal Palamento catalano il 25 maggio 1933 e viene poi riutilizzato nello Statuto di autonomia della Catalogna del 1979, recepito nel preambolo della Legge di normalizzazione linguistica catalana del 1983, mantenuto nello Statuto di autonomia della Catalogna del 2006 e sviluppato nel senso di considerare il catalano la lingua di uso della Pubblica Amministrazione, dei mezzi di comunicazione e come lingua veicolare nell'insegnamento e con il riconoscimento dell'occitano come lingua propria della Valle d'Aràn.

²⁰ L'accostamento della tutela linguistica ad aspetti più ampi che richiamano la cultura friulana è stato oggetto di critiche in quanto gli interventi di sostegno economico non erano rivolti per legge *esclusivamente ai profili linguistici*.

²¹ Per il concetto di lingua propria v.. A. Milián i Massana, *Dret lingüístics per a tothom*, Palma (Mallorca), 2010, pp. 99ss.; Vicenta Tasa Fuster, *El sistema español de jerarquía lingüística. Desarrollo autonómico del artículo 3 de la Constitución: lengua del Estado, lenguas cooficiales, otras lenguas españolas y modalidades lingüísticas. Teoría y praxis*, in *Revista de derecho político*, n. 100/2017 (Ejemplar dedicado a: Monográfico con motivo del XL aniversario de la Constitución Española), pp. 51-79; V. Tasa Fuster, *Llengua i Estat: Suïssa i Espanya davant la diversitat lingüística*, Valencia, 2019.

Il tema della tutela della lingua friulana deve essere svolto tenendo in considerazione il fatto che *la comunità friulana non richiede l'indipendenza e che essa ha sempre perseguito versioni moderate di concepire la propria autonomia*²². Le *tendenze devolutive* rappresentano una delle costanti dell'attuale scenario istituzionale europeo come fattore di avanzamento del processo di integrazione comunitaria. L'affermazione di una decisa articolazione di livelli differenziati di governo è espressione di *democrazia partecipativa* a livello istituzionale e funzionale.

La *Costituzione spagnola* del 1978 (art. 143) e la *Costituzione belga* (art. 3) riconoscono espressamente un pieno diritto all'autogoverno alle minoranze localizzate in particolari parti del territorio. Il sistema *federale svizzero* originato da un processo per aggregazione sembra proporre un superamento del modello del federalismo competitivo per accogliere la declinazione collaborativa. Le esperienze federali europee più avanzate (elvetica, tedesca e belga) rappresentano un punto di arrivo al quale sembra essersi ispirato, pur con le differenze del caso, anche il legislatore costituente del 2001 che ha introdotto una riforma federale nel nostro paese. La riforma federale che ha modificato il titolo V della seconda parte della Costituzione italiana è stata *confermata da due voti referendari nel 2001 (per l'approvazione) e nel 2006 (mancata modifica)*.

L'ondata riformista delle democrazie europee e la trasformazione non solo della forma di Stato ma anche della concezione stessa di democrazia verso formule di tipo federale ha prodotto un forte cambiamento innescando persino nell'ordinamento francese un trasferimento di competenze dallo Stato alla Corsica e l'affermazione di un processo di *dévolution, confermando il collegamento tra il riconoscimento di forme di autonomia e la tutela delle minoranze all'interno degli ordinamenti statuali*. Nel Regno Unito il processo espresso dalla *leadership* laburista di *devolution* subnazionale (Scozia, Galles e Irlanda del Nord) *restituisce ad antichi parlamenti i diritti di autogoverno* ed è coniugato alla valorizzazione del governo locale in una prospettiva per certi versi nuova per la tradizione britannica. L'esperienza spagnola di Comuni, Province

²² Cfr. l'antologia degli articoli a partire dal 1945 sul tema dell'autonomia del Friuli di G. D'Aronco, *Friuli a mezzadria*, Udine, 2008.

e Comunità autonome in modo simile all'Italia conferma l'adesione diffusa ad un modello istituzionale che ricorre alla molteplicità dei livelli amministrativi come una *attuale costante europea*. L'esperienza di *Catalogna e Paese Basco* ha visto l'affermazione di *un processo autonomistico ad iniziativa degli organi politici collegiali pre-autonomistici*. L'esperienza belga offre l'esempio di un federalismo di *sovrapposizione* essendo costituite per ciascun territorio due entità federate, le comunità e le regioni, ciascuna con proprio ambito di autonomia. Le rivendicazioni della *popolazioni autoctone in Canada* rivendicano il diritto all'autonomia amministrativa²³.

Tuttavia alcune delle esperienze citate possono impensierire chi, nell'analisi geopolitica, enfatizza gli aspetti di indebolimento della coesione statale della rivendicazione di minoranze significativamente numerose in relazione allo stato di appartenenza.

Il Friuli non chiede secessione o sovranità, ma semplicemente autonomia. La *fedeltà* del Friuli all'Italia non è mai posta in discussione: è stata sentinella *sul confine* orientale nella *Guerra Fredda* e ora modello nazionale per la Protezione civile con la sede di Palmanova capace di intervenire in tempo reale nelle diverse calamità dell'Italia.

La possibilità offerta in via giuridica dalla legge regionale Friuli Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1 (art. 29) è stata utilizzata dalle Province di Pordenone e di Udine il 29 settembre 2007, con *l'approvazione di un atto costitutivo e di un regolamento per l'istituzione dell'Associazione delle Province Friulane*, e rappresenta una volontà di avanzamento della autoconsapevolezza della comunità friulana nella direzione del processo federalista ed autonomista che percorre il continente europeo e un ulteriore passo avanti del Friuli per rispondere tramite la coesione sociale, istituzionale ed economica alle sfide della globalizzazione, con l'affermazione della propria identità e autonomia quali espressioni antiche e moderne della democrazia.

La sentenza del 13 maggio 2010, n. 170 della Corte Costituzionale, come sopra ricordato, riconosce un intervento del legislatore delle regioni anche a statuto

²³ Sul J. Bernier, *Il mosaico etnico canadese*, in *LiMes* n. 3/1995, *Il richiamo dei Balcani*, p.231.

ordinario, e in particolare per la tutela dell'identità culturale e del patrimonio storico delle proprie comunità. Però questo filone giurisprudenziale, lo ripetiamo, non arriva ad attribuire alla regione "il potere autonomo e indiscriminato di identificare e tutelare – ad ogni effetto – una propria 'lingua' regionale o altre proprie 'lingue' minoritarie, anche al di là di quanto riconosciuto e stabilito dal legislatore statale. Il legislatore statale è il punto di riferimento e lo strumento per ottenere una maggiore tutela della lingua riconosciuta dalla legge n. 482 del 1999 è il decreto legislativo di attuazione degli Statutti speciali, concordato tra Stato e regione in sede di commissione paritetica. L'orientamento della Corte costituzionale è, lo ripetiamo, impedire che *il legislatore regionale configuri la propria comunità integralmente come "minoranza linguistica"*, da tutelare ai sensi dell'art. 6 della Costituzione italiana. Le sentenze della Corte costituzionale n. 159 del 2009 e n. 170 del 2010 rappresentano un indirizzo restrittivo per *reali ambiti di disciplina regionale* nel settore delle minoranze linguistiche e nazionali, non condivise con lo Stato (la sede di condivisione con lo Stato è la commissione paritetica Stato-regione nella quale si concorsa il contenuto dei decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali di autonomia delle cinque regioni a Statuto speciale italiane riconosciute dall'art. 116 della Costituzione italiana).

Nell'attuazione del c.d. federalismo fiscale uno Stato moderno deve tenere conto delle *fiscalità competitive* dalle quali è circondato il Friuli²⁴, delle *servitù di passaggio* del Corridoio transeuropeo V (che non serve il Friuli), della Carnia e della montagna friulana che dona energia idroelettrica al Paese mentre la si vuole deturpare con gli elettrodotti dall'Austria (riducendo l'attrattiva turistica) e con *esperimenti di ulteriori servitù idroelettriche* che sfruttano il basso costo notturno dell'energia elettrica per pompare l'acqua di notte e farle rilasciare l'energia di giorno. E anche sul versante dell'attuazione della tutela linguistica al momento dell'attuazione del trasferimento di funzioni alla regione di competenze nel settore dell'istruzione sono necessarie risorse

aggiuntive per non far scomparire la ricchezza della *koinè* tanto valorizzata dalla poesia di Pasolini, la realtà linguistica e culturale irripetibile di *Resia*, il tedesco di Timau, perché il friulano sa convivere con le altre minoranze ed è, a volte, strumento di politica estera per l'Italia. La lingua e cultura friulana sono fattori essenziali di coesione sociale anche ai fini dell'integrazione (né assimilazione, né multiculturalismo) della popolazione immigrata e per la tenuta di questa comunità che tanto ha dato all'Italia. Solo sapendo chi siamo possiamo dialogare con l'altro da sé.

Con la legge regionale FVG 13 novembre 2019, n. 20 il legislatore regionale ha approvato diverse modifiche alle leggi regionali per la tutela e la promozione delle minoranze linguistiche slovena, friulana e tedesca della regione Friuli Venezia Giulia. Si tratta di modifiche che incidono soprattutto nelle modalità di finanziamento da parte della regione delle diverse azioni di politica linguistica e di sostegno di Comuni, enti e associazioni, nella direzione da un lato nel garantire le realtà esistenti e già attive, dall'altro nel rinvio a fonti regolamentari che stabiliscono criteri, modalità per la concessione del finanziamento e per la presentazione della domanda e del rendiconto, comprese le tipologie di spese e la percentuale di spese generali di funzionamento ammesse (art. 22 per la lingua slovena, in riferimento al resiano e alle varianti linguistiche delle Valli del Natisone, del Torre e della Val Canale; art. 21 per la lingua friulana, con l'istituzione di un Albo regionale delle associazioni di minoranza linguistica friulana presso la Direzione centrale competente in materia di lingue minoritarie; art. 32 per le modifiche di criteri e delle modalità di promozione e valorizzazione delle varietà saurana/taitsch, timavese/tischlbongarisch e sappadina/plodarisch).

²⁴ Gran parte delle previsioni della delibera del Consiglio della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia del 29 luglio 2010, mozione n. 74 è dedicata al tema delle risorse necessarie per il mantenimento dell'autonomia speciale.



Parte undicesima

CONCLUSIONI

Insieme alla informatizzazione della presentazione all'amministrazione della regione autonoma Friuli Venezia Giulia delle domande di finanziamento per Comuni, enti e associazioni a sostegno delle attività di tutela e promozione delle lingue minoritarie, anche in questo settore si manifestano una intensa burocratizzazione e sistematizzazione dei soggetti beneficiari dei contributi, con cambiamenti delle regole rimessi a regolamenti che spesso cambiano annualmente, creando una situazione di precarietà e dipendenza dalle burocrazie regionali. Da tempo alcune autonomie territoriali o hanno manifestato una maggiore richiesta di ambiti di autogoverno in ambito economico-finanziario, culturale-identitario (diritti linguistici) e di polizia locale (regioni Veneto e Lombardia, Comunità autonoma di Valencia) o, delusi dalle mancate risposte dello Stato, si sono avviati nella richiesta di sovranità e dell'indipendenza (Catalogna). Le delusioni si possono riscontrare come risultato di una tendenza della *giurisprudenza costituzionale* restrittiva ancorata alla nozione tradizionale di sovranità esclusiva e timorosa di aperture nella direzione di ordinamenti con garanzie di pluralismo istituzionale accentuato sulla base delle più avanzate esperienze federali. Anche *l'ambito europeo* non sta dando risposte univoche. L'Unione Europea rafforza con il Trattato di Lisbona la tutela delle culture e delle identità degli Stati membri, si dimostra insensibile alle richieste di indipendenza catalana e alle repressioni della Spagna, soffre di fronte al Tribunale costituzionale tedesco che individua il livello della sovranità nell'ambito della Federazione tedesca e del popolo tedesco che costituiscono limiti giuridici soprattutto in ambito finanziario all'Unione Europea. La Commissione Europea pare non aver bene accolto la richiesta di un insieme di riforme (Minority Safe Pack) che consentano alle minoranze linguistiche e nazionali nel territorio dell'Unione Europea di vivere meglio la propria condizione di minoranza e di esprimere la propria cultura tramite la lingua propria. La Commissione Europea, titolare dell'iniziativa normativa europea, nel proprio comunicato del 15 gennaio 2021 non ha tenuto conto di più di un milione di sottoscrizioni e della maggioranza dei due terzi del Parlamento Europeo che ha votato per l'attuazione di quanto richiesto dalla raccolta delle firme. La piena attuazione di prassi e normativa esistente rappresenta per la Commissione lo strumento per raggiungere gli obiettivi generali della richiesta di riforme

presentata dai cittadini europei. C'è da chiedersi se per prassi da continuare a mantenere si intenda, per esempio, anche quella della Commissione che nei propri bandi europei non rispetta spesso le sentenze della Corte di Giustizia in materia riconoscimento linguistico, per la lingua spagnola e italiana, nei concorsi per i propri dipendenti.



BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE
RAGIONATA

Sui diritti linguistici: **G. Cevolin, Guglielmo**, *La cooperazione transfrontaliera come tecnica di tutela delle minoranze con particolare riguardo all'area dell'Italia orientale*, in Piergigli, Valeria (a cura di), *L'autoctonia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume e Dalmazia*, Padova, 2005, pp. 437-465; **L. Montanari**, voce «Minoranze (tutela delle)», in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006 3651ss.; **L. Panzeri**, *Le prospettive di tutela delle minoranze linguistiche in Italia: il ruolo delle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2009, pp. 979-1016; **G. Poggeschi**, *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Carocci, Roma, 2010, pp. 151-212; **L. Ciaurro**, *La tutela delle minoranze linguistiche in Italia fra lingua ufficiale e idiomi locali*, in *Rassegna parlamentari*, 2010, pp. 321-349; **G. Cevolin**, *Lingue di confine*, in *LiMes. Rivista italiana di geopolitica*, Quaderno speciale *Lingua è potere*, Dicembre 2010, pp. 58-68; **G. Cevolin**, *Catalano, valezano, castigliano. La guerra delle lingue nei Paesi catalani*, in *LiMes. Rivista italiana di geopolitica*, n. 4 2012, *La Spagna non è l'Uganda*, pp. 157-161; **U. Haider-Quercia**, *La rappresentanza elettorale delle minoranze nazionali in Europa*, Padova, 2013; **G. Cevolin**, *Diritti linguistici e giurisprudenza europea*, in Cressati, Claudio e Stolfo, Marco, *Lingue, diritti, cittadinanza. Friuli-Venezia Giulia, Italia, Europa, Mediterraneo*, Atti del convegno internazionale di studi Vent'anni di carta europea delle lingue regionali o minoritarie, Udine 6-7 giugno 2013, Udine, 2014, pp. 71-78; **G. Poggeschi**, *Il procès independentista catalano: un'opera di teatro alternativo (sperabilmente con un happy ending)*, in *DPCE on line, forum*, 3 novembre 2017; **A. Mastromarino**, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, in *Osservatorio costituzionale AIC associazione italiana costituzionalisti*, Fasc. 3/2017, 27 novembre 2017; **L. De Grazia, L. Lorello, G. Verde**, *Vecchie e nuove minoranze: definizioni e strumenti di tutela*, Rimini, 2018; **C. Mazzarini**, *La lingua, il giudice, la costituzione. Una vertenza tutta italiana, e un confronto internazionale*, Pisa, 2018; **Vicenta Tasa Fuster**, *Multilingüisme i diversitat lingüística: política lingüística en la Unió Europea. Multilingualism and Linguistic Diversity. Languages Policy in the European Union*, Valencia 2018; **V. Piergigli**, *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*. in *Rivista AIC Trimestrale di diritto costituzionale*. n. 1/2020.

Sui modelli di tutela delle minoranze linguistiche nell'ordinamento italiano ed europeo cfr.: **A. Pizzorusso**, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967; **F. Capotorti**, *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, New York, 1979; **S. Bartole**, voce *Minoranze nazionali*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Appendice, vol. V, Torino 1984; **T. Bonazzi e M. Dunne** (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1993; **S. Bartole, N. Olivetti Rason, L. Pegoraro**, (a cura di) *La tutela*

giuridica delle minoranze, Padova, 1998; **E. Palici di Suni Prat**, *Intorno alle minoranze*, Torino, 1999; **S. Bartole** (a cura di), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999; **E. Palici di Suni Prat**, *La tutela delle minoranze linguistiche fra Stato e regioni: un ritorno al passato?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, p. 1771-1708; **E. Palici di Suni Prat**, *Intorno alle minoranze*, Torino, 1999; **V. Piernigigli**, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, 2001; **E. Pfofi** (a cura di), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, Roma, 2003; **G. Miotta**, *Le minoranze nel XX secolo: dallo stato nazionale all'integrazione europea*, Milano, 2007; **F. Palermo** e **J. Woelk**, *Diritto costituzionale e comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008; **K. Henrard** e **R. Dunbar** (Ed.), *Synergies in Minority Protection: European and International Law Perspectives*, Cambridge, 2009; **S. Bartole**, *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, pp. 1764-1771; **V. Baldini**, *Lo Stato multiculturale e il 'mito' della Costituzione per valori*, in *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Milano, 2011; **D. Amirante** e **V. Pepe** (a cura di), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, Torino, 2011; **P. Fois**, *La tutela internazionale dell'identità culturale: diritti collettivi od obblighi degli Stati?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 2/2014; **D.E. Tosi**, *Diritto alla lingua in Europa*, Torino, 2017; **P. Morozzo della Rocca**, *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna, 2017; **C. Pan**, **B. S. Pfeil**, **P. Videsott**, *Le minoranze in Europa. Manuale delle minoranze europee*, Soveria Mannelli (CZ), 2018; **L. De Grazia**, **L. Lorello**, **G. Verde**, *Vecchie e nuove minoranze: definizioni e strumenti di tutela*, Rimini, 2018; **M.C. Carta**, *La tutela delle minoranze: i principi ispiratori della Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n.1/2019.

Sull' avanzata forma di rappresentanza democratica del "Parlamento della Patria del Friuli" (*Patrie dal Friül* in lingua friulana) **L. Casella** (a cura di), *Rappresentanze e territori. Parlamento friulano e istituzioni rappresentative territoriali nell'Europa moderna*, Udine, 2003; **I. Cacciavillani**, *Il parlamento della Patria del Friuli in epoca veneziana*, Venezia, 2008.

Per il concetto di lingua propria vedi **A. Milian i Massana**, *Dret lingüístics per a tothom*, Palma (Mallorca), 2010, 99ss.; **V. Tasa Fuster**, *Llengua i Estat. Suïssa i Espanya davant la diversitat lingüística*, Valencia, 2019.

Sul rapporto tra le autonomie e le minoranze **G. Cevolín**, *Proposte e modelli di riferimento nel dibattito costituente sulle autonomie in Italia*, in *Storia contemporanea in Friuli*, n. 30, "Costituzione e autonomie", atti del Convegno di Udine, 4-5 dicembre 1998, Udine, 2000, pp. 77-107; **R. Toniatti**, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità*

linguistica posti a fondamento di un "nuovo modello di riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni". Nota a: Corte costituzionale italiana, sentenza n. 159 del 2009, in *Le Regioni*, n. 5. 1121-1149.

Per la nozione giuridica di euroregione e poi per i Gruppi europei di cooperazione territoriale **G. de Vergottini**, *Regioni di confine comuni: dalla cooperazione alla istituzionalizzazione*, in *Rivista di Studi di Politica Internazionale*, n.1, 1995, pp. 61-79; **G. Cevolín**, *Euroregioni, rapporti transfrontalieri e attività internazionale delle regioni nell'attuazione dell'art. 117 Cost. da parte della L. 5.06.2003, n. 131* in Mezzetti. **Luca** (a cura di). *La costituzione delle autonomie*, Simone. Napoli, 2004, 309-350; **G. Cevolín**, *Gli enti locali nel sistema europeo di cooperazione territoriale*, in *L'Amministratore Locale*, n. 4/2007, pp. 38-41; **G. Cevolín**, *La collaborazione interistituzionale. Mediterraneo e Alto Adriatico in Europa*, in **Cevolín, Guglielmo** (a cura di), *Identità, Europa, Mediterraneo. Autonomia e nuove relazioni internazionali*. (Atti della tavola rotonda internazionale di Barcellona del 2 ottobre 2008, organizzata da Historia Gruppo Studi Storici e Sociali di Pordenone presso il CIEMEN, Centre Internacional Escarré per a les Minories Ètniques i les Nacions), in *Autonomie. Idee per il Friuli*, n. 14-15/2008, pp. 56-62.

Sul *Minority Safe Pack* vedi: **F. Palermo**, *Le sfide del diritto delle minoranze in ambito internazionale e il ruolo dell'UE*, in **Toniatti, Roberto** (a cura di) *Le minoranze linguistiche nell'Unione Europea*, 2019 in http://www.liatn.eu/images/Toniatti_Le_minoranze_linguistiche_dellUnione_eBook_completo_compressed.pdf, 33-54.

Sulla cittadinanza e sovranità digitale e sulle iniziative democratiche dei Paesi catalani: **G. Cevolín**, *Sovranità e Stato nazionale nell'attuale prospettiva sovra-nazionale e interna (anni 1999-2011): popoli e regioni in Europa*, in AA.VV., *Europa: il ritorno dei piccoli Stati. Autonomie, piccole patrie, processi di sussidiarietà*, Atti del XVI Corso dell'Università d'Estate della Repubblica di San Marino, Rimini, 2012, pp. 79-118; **G. Cevolín**, *Catalano, valesano, castigliano. La guerra delle lingue nei Paesi catalani*, in *LiMes. Rivista italiana di geopolitica*, n. 4 2012, *La Spagna non è l'Uganda*, pp. 157-161; **G. Cevolín**, *Prefazione. Impero e grandi spazi, Stato-nazione e soluzioni federali. Prospettive giuridiche e geopolitiche contemporanee*, in **Ciola, Maurizio** (a cura di), *Il concetto di nazione. Genesi, evoluzione criticità*, Atti della Scuola del Centro Internazionale EuropaItalia, Milano, 2018, pp. VII-XXXVI, in particolare il § *Sovranità digitale* pp. XIXss., il § *Il rischio della territorializzazione dell'Adriatico settentrionale e le zone economico esclusive (ZEE)*, pp. XXIss. e il § *Sovranità catalana (autodeterminazione versus esclusività della sovranità dello Stato spagnolo)* pp. XXIIss.; **V. Tasa Fuster**, *Los desafíos de la cuarta revolución tecnológica e industrial en una sociedad periférica europea y sus consecuencias en la gobernanza política*

y la regulación legal. Con especial referencia a la Comunidad Valenciana, in *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 50/2019.

Sul sistema europeo di cooperazione territoriale con particolare riferimento alle regioni insulari del Mediterraneo vedi **A. Fazi**, *La recomposition territoriale du pvoir*, Ajaccio, 2009; **R. Deriu**, e **Sanna**, *Insularità: una nuova Autonomia attraverso la cooperazione tra le Regioni insulari euromediterranee*, in *Federalismi.it*, n. 5/2020, pp. 17-23.



**Càtedra de
Drets Lingüístics**



