



LAURA FROSINA*

IL PLURALISMO LINGUISTICO NELLO STATO AUTONOMICO SPAGNOLO: IL CASO CATALANO**

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi sulla rilevanza del plurilinguismo e della questione linguistica catalana. – 1.1. Notazioni storiche sulle origini e l'evoluzione della lingua catalana e sulle connessioni tra catalanismo politico e linguistico. – 2. Il regime linguistico e la co-ufficialità della lingua catalana nella Costituzione spagnola del 1978. – 3. Il percorso di valorizzazione della lingua catalana: le principali tappe normative e giurisprudenziali. – 4. Gli sviluppi più recenti della questione catalana e la sua incidenza nello Stato autonomico.

1. Cenni introduttivi sulla rilevanza del plurilinguismo e della questione linguistica catalana

In Spagna il tema della diversità linguistica rappresenta una *vexata quaestio* che, soprattutto a partire dal XIX secolo, ha assunto grande rilevanza nel corso dell'evoluzione storico-costituzionale del Paese¹. Ad oggi il plurilinguismo è uno dei fattori connotanti il modello autonomico spagnolo, che si contraddistingue per una sua asimmetria specifica, fondata soprattutto sulla distinzione tra Nazionalità storiche e Regioni e sulla compresenza dei *derechos históricos* e degli *hechos diferenciales*, tra i quali rientrano i diritti linguistici delle Comunità autonome².

* Professoressa associata di Diritto pubblico comparato – Sapienza Università di Roma.

** Relazione al Convegno *I diritti delle minoranze etnico-linguistiche con particolare riguardo a quella italo-albanese*, seconda giornata delle *Celebrazioni per il 40° anniversario della scomparsa di Costantino Mortati (1891-1985)*, promosse sotto l'Alto patronato del Presidente della Repubblica, 23 ottobre 2025, Monastero esarchico di Santa Maria, Polo universitario di Grottaferrata.

¹ Il tema della lingua si presta ad essere analizzato su vari piani disciplinari e, in linea generale, dimostra di avere una duplice e contrapposta natura, aggregante e disgregante: se da un lato la lingua rappresenta un fattore identitario unificante di una comunità nazionale attorno al quale – storicamente – si sono cementati i concetti di Stato nazione e identità nazionale; dall'altro, può costituire un elemento di differenziazione in contesti costituzionali multiculturali, che va preservato e tutelato ricorrendo ai principi e agli strumenti del costituzionalismo democratico.

² Sui diritti storici e gli *hechos diferenciales* nell'evoluzione dello Stato autonomico, si rinvia, nell'ambito di una vasta letteratura, ad alcuni contributi particolarmente significativi, M. HERRERO DE MIÑON - E. LLUCH MARTIN (coords.), *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Bilbao, Fundación BBVVA, 2000; J. GARCÍA ROCA, *A que llamamos, en Derecho, hechos diferenciales*, in *Revista de Administración Pública*, n. 11/2000, 73-110; E. AJA, *Estado Autonomico y reforma federal*, Madrid, Alianza, 2014, 333 ss.; R. PINEDA MARTINEZ, *La diversidad en el Estado Autonomico: un análisis teórico de los hechos diferenciales*, in J.M. VIDAL BELTRÁN - M. ÁNGEL GARCÍA HERRERA (coords.), *El Estado Autonomico: integración*,

La peculiarità del caso spagnolo, rispetto ad altri ordinamenti costituzionali che adottano un approccio maggiormente orientato alla tutela delle minoranze linguistiche, consiste nel non considerare la diversità linguistica un'eccezione – spesso percepita in maniera problematica – ma come una ricchezza: un'espressione del patrimonio culturale comune che, se adeguatamente riconosciuta e tutelata, può divenire un importante fattore di coesione territoriale e di integrazione sociale³.

Il modello linguistico spagnolo si caratterizza per un approccio pluralista e inclusivo, in quanto mira a normalizzare le lingue co-ufficiali delle Comunità autonome senza alterare il carattere di ufficialità della lingua castigliana. Tale obiettivo viene perseguito attraverso politiche linguistiche che promuovono l'utilizzo delle lingue co-ufficiali sia all'interno che all'esterno dei territori regionali e dello Stato, e, in particolare, nel contesto dell'Unione europea. La questione della lingua e la tutela dei diritti linguistici si sono quindi spesso intrecciate con le rivendicazioni dei nazionalismi e dei partiti nazionalisti, in particolare delle cd. Nazionalità storiche – Catalogna, Paesi Baschi e Galizia – che hanno cercato di promuovere l'identità e l'autonomia regionale anche attraverso la valorizzazione delle rispettive lingue nel corso della lunga evoluzione dello Stato autonomico⁴.

In particolare, il tema della valorizzazione linguistica ha svolto un ruolo di primo piano nel percorso evolutivo della Catalogna e del catalanismo politico, che – a partire dal 2010 – ha compiuto gradualmente un passaggio da posizioni prevalentemente autonomiste a orientamenti marcatamente independentisti, confermando la sua notevole versatilità ideologica⁵. Va osservato, poi, come la questione linguistica catalana abbia influenzato non soltanto la politica regionale ma anche quella nazionale, soprattutto nel nuovo ciclo politico caratterizzato dalla presenza di Governi di coalizione, non maggioritari, sostenuti esternamente dai partiti regionalisti o nazionalisti. In questo contesto si colloca il III Governo di Pedro Sánchez, costituito sulla base di un debole e criticato compromesso con le forze independentiste catalane, che si è impegnato in maniera significativa sul fronte linguistico, al fine di tenere fede agli impegni assunti con *Junts x Catalunya* ed *Esquerra Republicana de Catalunya* nell'ambito degli accordi di investitura siglati all'inizio della legislatura⁶.

solidaridad, diversidad, Madrid, Inap, 2005, 669-718; J.M. CASTELLA ANDREU, *Estado Autonomico: pluralismo y integración constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2018.

³ Sui diritti linguistici e i vari modelli di tutela nel diritto comparato si rinvia, in particolare, alle analisi di R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI - M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, il Mulino, 1994, 283; G. POGGESCHI, *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Roma, Carocci, 2010; F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2011; V. PIERGIGLI, *Lingue e minoranze: tra uguaglianza, identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, 131 ss.; Sul modello spagnolo, in particolare, J.M. PÉREZ FERNÁNDEZ, *La tutela de las lenguas regionales o minoritarias estatutarias y su encaje en el modelo constitucional español: Un tertium genus en el reconocimiento de los derechos lingüísticos?*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 89/2010, 157-191.

⁴ Su questo tema, in particolare, v. per tutti, nella dottrina italiana, G. POGGESCHI, *Le nazioni linguistiche della Spagna autonoma*, Padova, Cedam, 2002.

⁵ La flessibilità ideologica ha sempre costituito un tratto distintivo del catalanismo che, storicamente, è riuscito a trasformarsi da regionalista a federalista, da autonomista a independentista, a seconda dei diversi momenti e della posizione mantenuta dallo Stato centrale.

⁶ Per un'analisi del contenuto di tali accordi si consenta il rinvio a L. FROSINA, *La riedizione del Governo di coalizione di Sánchez e controversa questa dell'amnistia*, n. 3/2023 di questa Rivista.

Per avere un'idea della centralità delle rivendicazioni linguistiche catalane nella politica spagnola, è sufficiente richiamare due rilevanti vicende politico-istituzionali della XV legislatura, attualmente in corso, relative al riconoscimento delle lingue delle Nazionalità storiche, sia nell'ambito dello Stato spagnolo che in quello dell'Unione europea.

Sul versante statale, le istanze dei partiti catalani per rafforzare il pluralismo linguistico hanno trovato concreta attuazione nella riforma del Regolamento del Congresso dei Deputati, approvata nel 2023 all'inizio della legislatura, che ha previsto l'utilizzo delle lingue co-ufficiali delle Comunità autonome nei lavori parlamentari di tale Camera⁷. Tale riforma ha rappresentato un avanzamento significativo nel riconoscimento del plurilinguismo nel contesto costituzionale e parlamentare spagnolo, ed è stata, al contempo, un risultato politico decisivo ai fini della formazione del III Governo Sánchez, poiché ha consentito l'elezione, con il voto decisivo dei partiti indipendentisti catalani, della candidata socialista, Francescina Armengol, alla carica di Presidente del Congresso dei Deputati.

Sul versante europeo, invece, la questione del plurilinguismo spagnolo è tornata nuovamente al centro del dibattito politico, sempre sotto le pressioni dei partiti indipendentisti catalani, che hanno rivendicato per le lingue co-ufficiali delle Nazionalità storiche – catalano, euskera, gallego – il riconoscimento dello *status* di lingue ufficiali dell'Unione europea. Questa richiesta, che coincide con una tradizionale aspirazione dei nazionalismi storici, costituisce uno dei punti qualificanti dell'accordo raggiunto tra il *Psoe* e *Junts x Catalunya* ed è stata riproposta in questi anni dal Governo Sánchez alle istituzioni dell'Unione europea. La risposta dell'Unione è rimasta tuttavia negativa, in particolare a causa dell'opposizione di alcuni Stati membri contrari a un ampliamento del regime multilinguistico europeo alle lingue minoritarie di livello substatale. La questione ha assunto una rilevanza tale da mettere a rischio la tenuta dei rapporti con *Junts*, inducendo negli ultimi mesi il Presidente Sánchez ad avviare un confronto con il Governo tedesco – tradizionalmente più restio a tale estensione – e ad annunciare, mediante un comunicato congiunto, l'apertura di un dialogo bilaterale volto a individuare possibili soluzioni per il riconoscimento delle lingue co-ufficiali spagnole nell'Unione europea. In tale comunicato si afferma che «l'incorporazione di queste lingue costituisce una parte essenziale dell'identità nazionale plurilingue della Spagna».

Nonostante l'impegno profuso dal Governo spagnolo, la rottura dei rapporti con *Junts* è stata ineluttabile e si è consumata recentemente, su iniziativa della direzione nazionale di tale partito, che ha denunciato la mancata attuazione dell'accordo di investitura, con particolare riferimento sia alla problematica applicazione della legge organica di amnistia, sia al mancato riconoscimento delle lingue co-ufficiali nell'Unione europea. La questione linguistica catalana ha così contribuito a incrinare un'alleanza parlamentare essenziale per la

⁷ Si v. la modifica del Regolamento del Congresso dei Deputati pubblicata nel BOE n. 229, del 25 settembre 2023, che ha sostanzialmente esteso l'utilizzo delle lingue ufficiali nell'attività ordinaria di tale Camera, incluse le sessioni ordinarie del *Pleno*, delle Commissioni e della Deputazione Permanente. Su questa riforma si v. E. ATIENZA MACÍAS, *Minorías lingüísticas en la Constitución Española: la admisión de las lenguas cooficiales en la actividad parlamentaria*, in *DPCE online*, n. 4/2024.

stabilità dell'Esecutivo, che attualmente si trova in una condizione di marcata debolezza parlamentare, pur dichiarandosi determinato a portare a termine il suo mandato.

Questi cenni introduttivi risultano di per sé sufficienti a evidenziare la rilevanza del tema del plurilinguismo nella politica spagnola, i fitti intrecci tra le dinamiche politiche statali e catalane, e il ruolo centrale della lingua nella gestione – e nella parziale risoluzione – della questione catalana. La Catalogna, infatti, per usare un'espressione di Giovanni Poggeschi, può essere considerata come “la nazione linguistica per eccellenza”⁸, poiché la lingua costituisce un elemento identitario fondamentale della nazione catalana e rappresenta, insieme al diritto civile, uno degli *hechos diferenciales* più significativi di questa Nazionalità storica.

1.1. Notazioni storiche sulle origini e l'evoluzione della lingua catalana e sulle connessioni tra catalanismo politico e linguistico

Prima di entrare nel vivo del tema, è opportuno aprire una breve parentesi per fornire qualche notazione storica sulla nascita e l'evoluzione della lingua catalana, nonché sulle connessioni esistenti tra catalanismo politico e catalanismo linguistico. Va ricordato anzitutto che – storicamente e culturalmente – il catalano è una lingua romanza formatasi nel Medioevo, che conobbe una fase di grande splendore letterario tra il XIII e il XV secolo, come testimonia, tra gli altri, l'opera di Ramon Llull⁹. A partire dal XV secolo, e soprattutto dopo la soppressione delle istituzioni politiche catalane nel XVIII secolo, la lingua entrò in una lunga fase di decadenza che si protrasse fino all'Ottocento. Essa rifiorì nel corso della cosiddetta *Renaixença*, movimento culturale e letterario affermatosi in pieno Romanticismo, che esaltava i temi dell'identità nazionale e delle tradizioni culturali e linguistiche¹⁰.

Un passaggio chiave per l'affermazione e l'unificazione della lingua catalana si compì nel 1932 con la pubblicazione del *Diccionari general de la llengua catalana*, ad opera del filologo e ingegnere Pompeu Fabra, che codificò nel dizionario la lingua comune catalana, depurandola da alcuni arcaismi ed omogeneizzandone la forma al fine di renderla idonea all'insegnamento e all'uso nella pubblica amministrazione¹¹.

⁸ Ad affermarlo è G. POGGESCHI, *La Catalogna: dalla nazione storica alla repubblica immaginaria*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 92-93, il quale evidenzia che la Catalogna può essere considerata la più forte ed ambiziosa delle “nazioni linguistiche” senza Stato. Dello stesso Autore v. *Le nazioni linguistiche della Spagna autonoma*, Padova, Cedam, 2002, a cui si rinvia per un'analisi più dettagliata della disciplina giuridica della lingua nello Stato autonomo.

⁹ Ramon Llull, filosofo e scrittore del XIII secolo, fu uno dei primi a utilizzare il catalano per trattare temi come la teologia, la filosofia e la scienza, riservati generalmente alla lingua dotta, ossia alla lingua latina.

¹⁰ La *Renaixença* fu un movimento culturale importantissimo per rafforzare il sentimento di identità nazionale e di patriottismo della Catalogna. Sul tema si v. i vari contributi in AA.VV., *Historia de Catalunya* (dirigida por Albert Balcells), Barcelona, La esfera de los libros, 2006.

¹¹ V. P. FABRA, *Obres Completes (9 vol.)*, Barcelona, Instituto d'Estudis Catalans, 2005-2013. L'opera di Pompeu Fabra, a cui è stata dedicata l'Università di Barcellona, è stata fondamentale per l'unificazione della lingua catalana. In particolare, come spiega G. POGGESCHI, *ult. cit.*, 93, egli eliminò dalla lingua gli arcaismi e le forme dialettali più incomprensibili, così come le parole straniere, mentre la integrò con parole tecniche di origine greca o latina. A lui si deve anche l'unificazione della ortografia della lingua catalana che permise di adottare una grafia comune.

Sul piano politico, va evidenziato come, nel corso dei secoli, la lingua catalana sia stata oggetto sia di politiche repressive da parte delle autorità centrali, sia di azioni rivendicative di natura politico-istituzionale. Una delle principali azioni repressive del potere centrale si attuò con i *Decretos de Nueva Planta* (1707-1716), emanati durante il Regno di Filippo V, i quali, oltre ad abolire i *fueros* del Regno d'Aragona, soppressero le istituzioni locali e imposero il castigliano come lingua obbligatoria nelle scuole e nell'amministrazione della giustizia. A partire dall'ultimo decennio del XIX secolo, la lingua catalana divenne, invece, oggetto di crescenti rivendicazioni politiche per ottenere una forma di protezione giuridica, sebbene il suo primo riconoscimento avvenne solo con l'approvazione dello Statuto catalano del 1932 durante la parentesi della II Repubblica. Tale statuto prevedeva l'ufficialità delle lingue castigliana e catalana e il diritto dei catalani di scegliere quale lingua utilizzare nei rapporti con la pubblica amministrazione, la quale doveva essere in grado di relazionarsi con i cittadini in entrambe le lingue. A questa fase seguì la forte repressione del regime autoritario franchista, che ripristinò un centralismo assoluto vietando l'uso pubblico della lingua catalana ed eliminando ogni forma di pluralismo territoriale e linguistico.

Questi frammenti di storia evidenziando come al catalanismo politico, nelle sue diverse declinazioni, federaliste, autonomiste e regionaliste, si sia sempre affiancato un catalanismo culturale e linguistico, che ha rafforzato nel corso dei secoli la sua connessione con la questione autonomista e indipendentista catalana¹². Prima di esaminare più approfonditamente le connessioni tra la dimensione politica e linguistica del catalanismo, risulta opportuno ricostruire il regime linguistico delineato dalla Costituzione spagnola del 1978, soffermandosi, in particolare, sul significato e sulla portata del principio della co-ufficialità delle lingue minoritarie regionali.

2. Il regime linguistico e la co-ufficialità della lingua catalana nella Costituzione spagnola del 1978

Le considerazioni svolte fin qui danno una idea delle ragioni per le quali il tema delle lingue regionali e dei diritti linguistici sia tornato al centro del dibattito durante la fase costituente¹³. La tematica linguistica ha dimostrato di essere una questione di assoluta rilevanza per la *cuestión territorial española*, in quanto strettamente connessa alla dimensione asimmetrica del modello autonomico e, più in generale, al pluralismo politico dello Stato spagnolo¹⁴.

La Costituzione spagnola del 1978 fonda il sistema linguistico sui principi cardine della co-ufficialità e del pluralismo linguistico, riconoscendo il regime di doppia ufficialità nei

¹² Com'è noto, il catalanismo ebbe varie forme di espressione: dapprima fu un movimento "federalista", soprattutto con Francisco Pi Y Margall, e in seguito "regionalista" con Enric Prat de la Riba.

¹³ V.E. PONS PARERA, *Transición española y pluralismo lingüístico en España*, Chapecó, Edição Especial, v. 14, n. 3/2013, 93-112.

¹⁴ Sulla *cuestión territorial española* si rinvia, più recentemente, a A. GALERA VICTORIA (coord.), *La cuestión territorial en España. Un debate histórico, político y constitucional necesario*, Granada, Editorial Comares, 2024.

territori dotati di “altra lingua”. Oltre al preambolo, che contiene un forte richiamo ai popoli e alle loro lingue, culture e tradizioni, è l’articolo 3 a costituire la norma cardine in materia linguistica. Tale articolo riconosce il castigliano come lingua ufficiale dello Stato spagnolo, che tutti i cittadini hanno il diritto di utilizzare e il dovere di conoscere, e attribuisce alle lingue delle Comunità autonome lo *status* di lingue co-ufficiali conformemente ai rispettivi Statuti di autonomia¹⁵.

Il compromesso costituente sul tema linguistico è stato il frutto di un’intesa tra le forze conservatrici centraliste e quelle progressiste di stampo federalista, che non ha mancato di sollevare dubbi interpretativi e polemiche riguardanti prevalentemente la previsione di un dovere unilaterale per i cittadini spagnoli di conoscere la lingua castigliana¹⁶. Questa disposizione è stata considerata da taluni pleonastica, e da altri ingiustificatamente discriminatoria nei riguardi delle lingue regionali minoritarie, per le quali non è stato previsto un analogo obbligo costituzionale di conoscenza nei rispettivi ambiti territoriali. Tale lettura è sostenuta soprattutto dalle Comunità autonome che, come la Catalogna, sono dotate di una lingua propria e interpretano questa disposizione come una ingiustificata disparità di trattamento a favore del castigliano, storicamente considerato lingua dominante dello Stato spagnolo.

Va precisato che le Comunità autonome che attualmente riconoscono la lingua propria come lingua co-ufficiale nei rispettivi statuti di autonomia sono, innanzitutto, le tre Nazionalità storiche: il Paese Basco, il cui idioma è l’*euskera*, la Catalogna, la cui lingua è il *catala*, e la Galizia, ove è diffusa la lingua *gallega*. A queste si aggiungono la Comunità Valenciana e le Isole Baleari, in cui sono parlate alcune specifiche varianti della lingua catalana, nonché la Navarra nella quale la lingua basca è co-ufficiale in parte del territorio. Infine, nella valle pirenaica di Arán, all’interno della Comunità autonoma della Catalogna, l’aranese è la lingua propria di detto territorio ed è anche lingua ufficiale nella Catalogna.

Le Nazionalità storiche sono le autonomie territoriali che più attivamente promuovono e rafforzano la propria lingua regionale, non solo riconoscendone il carattere di ufficialità all’interno delle rispettive carte statutarie, ma anche avviando delle politiche legislative di normalizzazione e valorizzazione linguistica volte a parificarle al castigliano e a favorirne un utilizzo diffuso a livello territoriale¹⁷. In particolare, la Catalogna è una delle Nazionalità storiche che più incisivamente ha provato a tradurre la co-ufficialità costituzionale e statutaria della lingua catalana in un regime di vero e proprio bilinguismo paritario, scontrandosi, però, con le difficoltà risultanti dalle disparità esistenti tra il castigliano e il catalano all’interno della realtà sociale e culturale regionale. Il catalanismo politico ha

¹⁵ L’articolo 3 della Costituzione così recita testualmente: 1. Il castigliano è la lingua ufficiale dello Stato. Tutti gli spagnoli hanno il dovere di conoscerla e il diritto di usarla. 2. Le ulteriori lingue spagnole saranno altresì ufficiali nell’ambito delle rispettive Comunità Autonome conformemente ai propri Statuti. 3. La ricchezza del pluralismo linguistico in Spagna è un patrimonio culturale che sarà oggetto di speciale rispetto e protezione.

¹⁶ Sul tema della lingua e dei diritti linguistici nella Costituzione spagnola si rinvia ai diversi contributi contenuti in A. LÓPEZ CASTILLO (dir.), *Lenguas y Constitución Española*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2013.

¹⁷ Per la questione linguistica catalana si rinvia, in particolare, a E. ALBERTI ROVIRA, *El régimen de doble oficialidad y los derechos y deberes lingüísticos*, e a A. MIRAMBELL I ABANCÓ, *El catalán como “lengua propia” de Cataluña para establecer normativas lingüísticas y “normalizar” el catalán*, entrambi in AA.VV., *Estudios jurídicos sobre la ley de política lingüística*, Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autònomic, 1999, risp. 45-76; 77-106.

sempre interpretato il fattore linguistico come un elemento centrale dell'identità nazionale della Catalogna e come uno strumento per rafforzarne l'autonomia e la coesione territoriale. E per tale ragione i partiti nazionalisti catalani hanno strettamente intrecciato la questione linguistica al percorso autonomista della Catalogna all'interno dello Stato autonomico, rendendo la promozione e la difesa della lingua catalana una componente essenziale della propria strategia politica e culturale.

3. Il percorso di valorizzazione della lingua catalana: le principali tappe normative e giurisprudenziali

In questo contesto, la Catalogna ha intrapreso un lungo percorso di riforme normative volte a valorizzare la lingua catalana e a conferire pieno significato alla sua co-ufficialità costituzionale.

In primo luogo, lo statuto di Sau del 1979 ha riconosciuto l'ufficialità della lingua catalana, accanto alla lingua castigliana, e il dovere per la Generalità di promuovere la diffusione di entrambi gli idiomi in condizioni di uguaglianza e di rispetto reciproco¹⁸.

Successivamente, nel 1983, è stato compiuto un ulteriore passo significativo nella valorizzazione del catalano con l'approvazione della legge sulla normalizzazione linguistica, la *Ley 7/1983, de normalització lingüística a Catalunya*, che ha previsto l'estensione dell'uso del catalano, in particolare, nell'ambito della pubblica amministrazione e dell'insegnamento.

Il vero salto di qualità si è tuttavia realizzato nel 1998 con l'adozione della legge di politica linguistica, la *Ley 1/1998 de Política Lingüística*, che ha aggiornato e modificato (punto III del preambolo) la legge previgente, consolidando il percorso di normalizzazione linguistica e, soprattutto, attribuendo alla lingua catalana la qualifica di lingua propria della Catalogna in ragione della sua "autoctonia". Tale qualifica, fondata sul legame storico e territoriale della lingua con la Comunità autonoma, riflette l'idea del catalano come lingua priva di uno Stato e, proprio per tale ragione, la rende meritevole di una particolare attenzione e tutela. Il legislatore autonomico ha scelto di rafforzare la protezione del catalano anche in funzione difensiva rispetto alla crescente impenenza del castigliano e alla sua maggiore diffusione a livello internazionale, promuovendone l'uso in tutti gli ambiti della vita sociale della Comunità autonoma, con particolare riferimento ai media, all'industria culturale e alle attività socioeconomiche¹⁹. La nuova legislazione ha perseguito tale indirizzo oscillando tra disposizioni di natura programmatica, che hanno imposto alla Generalità obblighi di

¹⁸ L'articolo 3 dello statuto di autonomia, prima di essere modificato nel 2006, prevedeva l'ufficialità della lingua catalana, accanto alla lingua castigliana, e il dovere della Generalità di promuovere l'uso ufficiale e normale dei due idiomi in condizioni di piena uguaglianza.

¹⁹ Su questi temi v. M. CARRILLO, *La normativa lingüística y los medios de comunicación*; L.M. LÓPEZ GUERRA, *Las cuotas lingüísticas y la cinematografía*; J. M. PUIG SALELLAS, *La normativa lingüística y el mundo socioeconómico*, tutti in AA.VV., *Estudios jurídicos...*, *sup. cit.*, risp. 363-392; 393-418; 419-464.

promozione linguistica, e disposizioni di carattere prescrittivo, che prevedono sanzioni in caso di inosservanza degli obblighi stabiliti²⁰.

Il processo di rafforzamento del catalano, con alcune evidenti distorsioni successivamente corrette dal Tribunale costituzionale, è stato portato a compimento con la controversa riforma statutaria del 2006. Tale riforma, che dedica ben diciotto articoli alla materia linguistica, ha definito all'articolo 6 il catalano la lingua d'uso normale e di preferenza delle amministrazioni pubbliche e dei mezzi di comunicazione, nonché la lingua veicolare e di apprendimento nell'istruzione, affermando per i cittadini catalani il diritto e il dovere di conoscere entrambe le lingue. A questa previsione si è affiancato il riconoscimento di "un diritto di scelta linguistica", codificato dall'articolo 33, che garantisce a tutte le persone di utilizzare la lingua ufficiale prescelta nelle relazioni con le istituzioni, le organizzazioni e le amministrazioni pubbliche²¹. Tale diritto implica, sul piano speculare, l'obbligo per tutti i soggetti istituzionali e amministrativi di essere in grado di comprendere e utilizzare la lingua catalana nei rapporti con il pubblico. In questa prospettiva, l'articolo 34 ha introdotto un obbligo specifico di conoscenza del catalano per coloro che svolgono funzioni pubbliche o funzioni private di interesse pubblico, configurando i doveri linguistici come l'altra faccia della medaglia dei diritti linguistici riconosciuti ai cittadini²².

Un'altra novità statutaria di rilievo è stata il riconoscimento della lingua aranese come lingua propria della Valle d'Aran e come lingua ufficiale nella Catalogna. Tale previsione dimostra una particolare attenzione per la tutela delle minoranze linguistiche presenti nel territorio catalano, sebbene sia stata considerata da alcuni sproporzionata o simbolica, se non addirittura velleitaria per ostentare un approccio eccessivamente inclusivo.

La riforma statutaria del 2006, che ha sollevato dure critiche politiche e costituzionali, è stata contestata sul versante linguistico soprattutto per l'utilizzo dell'aggettivo preferente con riferimento alla lingua catalana, ritenuto incostituzionale nella nota e controversa sentenza sullo statuto catalano n. 31/2010. In tale pronuncia, che ha segnato uno spartiacque importante nel passaggio del catalanismo dall'autonomismo all'indipendentismo, il Tribunale costituzionale ha giudicato questa aggettivazione lesiva del principio della doppia ufficialità linguistica, il quale non consente alle amministrazioni pubbliche di attribuire carattere di preferenza a una lingua ufficiale rispetto all'altra. Nella stessa sentenza, il Giudice delle leggi ha ritenuto, invece, costituzionalmente legittima la definizione del catalano come lingua veicolare e di apprendimento a tutti i livelli dell'insegnamento, riconoscendo la facoltà del legislatore di adottare misure di politica linguistica adeguate e proporzionate per correggere situazioni storiche di squilibrio tra le lingue ufficiali. Ha confermato, così, la legittimità di azioni positive dirette a recuperare e

²⁰ Su questa legge si v. nella dottrina italiana, in particolare, G. POGGESCHI, *La nuova legge linguistica catalana nel quadro dell'evoluzione dello Stato regionale spagnolo*, in *Le Regioni*, n. 5/1998, 1107-44.

²¹ M. CAMINAL BADIA, *La reforma dels estatuts i la llengua catalana*, in *Revista de llengua i dret*, n. 47/2007, 227-246.

²² L'articolo 34 del nuovo statuto prevede che: I giudici ed i magistrati, i pubblici ministeri, i notai, i conservatori dei registri immobiliari e delle imprese, i conservatori dell'anagrafe e il personale al servizio dell'amministrazione della giustizia, per prestare i loro servizi in Catalogna, devono attestare, nella forma stabilita dalle leggi, di essere in possesso di un livello di conoscenza adeguato e sufficiente delle lingue ufficiali, che li renda idonei all'esercizio delle funzioni proprie del loro incarico o del loro posto di lavoro.

normalizzare la lingua strutturalmente svantaggiata e potenzialmente subordinata rispetto a quella dominante (FJ 14)²³. Il Tribunale costituzionale ha inoltre precisato che tale politica linguistica deve svolgersi nel rispetto del principio di parità tra castigliano e catalano, affermando che nulla impedisce al castigliano di beneficiare dello stesso diritto e di godere, insieme alla lingua catalana, della condizione di lingua veicolare nell'insegnamento. In questo modo, il Giudice costituzionale ha ribadito il suo consolidato orientamento giurisprudenziale, volto a garantire la tutela e la promozione della lingua catalana senza pregiudicare la parallela protezione della lingua castigliana²⁴. Anche negli anni successivi alla sentenza sul nuovo statuto, il Giudice ha dimostrato la medesima coerenza interpretativa in materia di diritti e doveri linguistici, confermando di non avere alcun pregiudizio nei confronti delle norme che promuovono e proteggono la lingua catalana, a condizione che venga parimenti tutelata la lingua castigliana e rispettato, così, il principio costituzionale della doppia ufficialità linguistica.

Nonostante le solide coordinate giurisprudenziali fornite dal Tribunale costituzionale, la qualificazione statutaria del catalano come lingua veicolare nell'insegnamento e il suo progressivo rafforzamento in tale ambito hanno collocato il catalano al centro del sistema educativo pubblico, contribuendo ad alterare gli equilibri esistenti tra le due lingue ufficiali nella realtà autonoma. Ciò ha indotto lo Stato a intervenire, sia legislativamente che giurisdizionalmente, al fine di garantire una più incisiva tutela della lingua castigliana all'interno della Comunità autonoma.

Una delle misure normative più rilevanti adottate in questa direzione è stata la legge organica sull'educazione del 2006, la *ley organica 2/2006 de educación*, cd. LOE, che, assieme ai suoi diversi decreti attuativi, come il *Real decreto 1631/2006*, ha rafforzato la presenza della lingua castigliana come lingua veicolare, e non solo come materia di insegnamento, nelle Comunità autonome in cui la lingua ordinaria di insegnamento è "un'altra lingua spagnola".

Anche a livello giurisdizionale si sono registrati numerosi interventi critici e riparatori nei confronti del sistema scolastico catalano. In particolare, il Tribunale Superiore di Giustizia della Catalogna (TSJC) ha adottato diverse pronunce con cui, richiamando il principio di parità tra castigliano e catalano affermato dalla STC n. 31/2010, ha denunciato l'insufficienza della lingua castigliana nell'orario scolastico. In tale contesto si colloca, ad esempio, la sentenza del 2014 con cui il TSJC ha stabilito che almeno il 25 % dell'orario di insegnamento deve essere impartito in castigliano.

Tale criterio, di natura esclusivamente giurisprudenziale e non recepito a livello legislativo, si è affiancato alle previsioni introdotte dalla *Ley Orgánica 8/2013, para la mejora*

²³ Per un commento alle questioni linguistiche affrontate in questa sentenza si v. A. MILIAN I MASSANA, *El régimen de las lenguas oficiales. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio*, in *Revista catalana de dret públic, Especial Sentencia sobre el Estatuto*, n. 1/2010, 131-138.

²⁴ Questo indirizzo è stato esplicitato chiaramente dal Giudice costituzionale in un passaggio importante della sentenza 337/1994 (F.J. 7) sugli strumenti di normalizzazione della lingua catalana, specificando che: «no es otro que la de asegurar el respeto y fomentar el uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma y cooficial en ésta y, a este fin, corregir positivamente una situación histórica de desigualdad respecto al castellano, permitiendo alcanzar, de forma progresiva y dentro de las exigencias que la Constitución impone, el más amplio conocimiento y utilización de dicha lengua en su territorio».

de la calidad educativa (LOMCE), che ha modificato la LOE rafforzando la tutela del diritto all'istruzione in castigliano. La LOMCE, impugnata dalla *Generalitat*, è stata dichiarata incostituzionale limitatamente ad alcune disposizioni, in particolare alla *disposición adicional 38º.4*, nella parte in cui prevedeva che lo Stato si facesse carico dei costi della scolarizzazione privata in castigliano, detraendoli dal finanziamento statale alla Comunità autonoma, poiché è stata considerata un'illegittima invasione delle competenze autonome in materia educativa²⁵.

Va infine ricordato che la LOMCE è stata successivamente abrogata e sostituita dalla *Ley Orgánica 3/2020*, di modifica della LOE (cd. *Ley Celaá*, o LOMLOE), la quale ha eliminato il riferimento al castigliano come lingua veicolare, pur garantendone l'insegnamento obbligatorio, senza stabilire un numero minimo di ore di utilizzo nel sistema scolastico²⁶.

Questi profili ricostruttivi evidenziano l'esistenza di un conflitto linguistico e di uno stato di tensione persistente nei rapporti tra lo Stato centrale e la Comunità autonoma. I correttivi legislativi e giurisprudenziali introdotti nel corso degli anni hanno tentato di razionalizzare quello che può essere considerato un regime di sostanziale bilinguismo imperfetto. Questo modello si fonda principalmente sull'uso di entrambe le lingue ufficiali nei rapporti con le istituzioni autonome e le amministrazioni pubbliche, sulla centralità del catalano nel sistema scolastico e sulla sua valorizzazione in diversi ambiti della vita sociale, in particolare nei media, nella cinematografia, e nel commercio, sempre in condizioni di uguaglianza formale con il castigliano²⁷. Il modello può essere definito "imperfetto" in quanto risulta difficile misurare con precisione il livello complessivo di diffusione e penetrazione delle due lingue nella realtà autonoma. Se il catalano rappresenta indubbiamente la lingua dominante nel sistema educativo, esso non gode della medesima centralità in alcuni settori della vita sociale ed economica catalana, nei quali prevale il castigliano, o si registra una maggiore esposizione all'influenza di altre lingue internazionali, quali il francese e l'inglese. Ulteriori fattori contribuiscono, poi, a rendere imperfetto tale modello, tra cui il numero sempre più elevato di lingue parlate dalle comunità di migranti, che se da un lato favoriscono l'emergere di un plurilinguismo più marcato, dall'altro, possono contribuire al rafforzamento dell'uso della lingua catalana attraverso una integrazione dei migranti nel tessuto culturale e sociale regionale.

In conclusione, l'analisi dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale del modello linguistico catalano conferma, da un lato, come la lingua costituisca un elemento centrale nel processo di consolidamento dell'identità nazionale della Catalogna, nonché un rilevante fattore di aggregazione culturale e di coesione sociale; dall'altro, evidenzia come essa possa

²⁵ Sull'evoluzione della lingua catalana nel sistema educativo, e su questa sentenza in particolare, si v. G. POGGESCHI, *La Catalogna: dalla nazione storica...*, cit., 102 ss.

²⁶ Per una ricostruzione dell'evoluzione legislativa in materia di educazione si v. F. JOSÉ FLORIDO ESTEBAN - I. GÓMEZ JARANAY - O. LISBONA ROLDÁN - M.I. MARTÍN SÁNCHEZ, *Evolución histórica de las leyes educativas en España de la LGE a la LOMLOE* in S. ALONSO GARCÍA - M. PILAR CÁCERES RECHE - J. MANUEL TRUJILLO TORRES - J.C. DE LA CRUZ-CAMPOS (coords.), *Desafíos en la investigación e innovación para las prácticas en educación*, Octaedro, 2022, 71-82.

²⁷ Su questo modello si v. M. ARÍ, *Notes sobre l'ordenament lingüístic d'una Catalunya sobirana. Quin model? Quin procés?*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals* (REAF), n. 1/2015, 202-236.

rappresentare un elemento divisivo e conflittuale, soprattutto nei rapporti con lo Stato centrale.

4. Gli sviluppi più recenti della questione catalana e la sua incidenza nello Stato autonomico

Il tema della piena autodeterminazione linguistica, che ha accompagnato l'evoluzione del nazionalismo catalano nelle sue diverse fasi, ha mantenuto un ruolo centrale anche nella lunga stagione indipendentista fondata sulla rivendicazione di una Repubblica catalana indipendente. Il processo *soberanista*, giunto al suo apice nel 2017 con la celebrazione del noto referendum indipendentista, ha portato all'esplosione di una delle più gravi crisi politico-costituzionali nella storia dello Stato autonomico. Tale crisi, cui è possibile fare soltanto cenno in questa sede, risulta ad oggi in via di superamento grazie ad un graduale e complesso processo di pacificazione e riconciliazione politica portato avanti dai Governi di coalizione guidati da Sánchez, che sta conducendo a una piena normalizzazione della situazione politico-istituzionale e sociale nella Comunità autonoma²⁸. Il completamento di questa fase si sta realizzando anche sul piano giudiziario attraverso l'applicazione della controversa legge organica d'amnistia ai politici catalani coinvolti nel *procés*, recentemente convalidata, quasi interamente, dal Tribunale costituzionale con la nota sentenza n. 137/2025²⁹.

Nel contesto politico attuale, la questione linguistica tende, pertanto, a configurarsi come un elemento chiave non più di un conflitto ma di un confronto politico, che coinvolge in prima linea i partiti indipendentisti catalani di *Junts*, *Erc*, e il *Partido socialista catalano* (Psc). Quest'ultimo ha vinto le elezioni autonome nel 2024, ponendo fine ad oltre un decennio di governi indipendentisti e assumendo la guida di un Governo monocolore presieduto da Salvador Illa, sostenuto esternamente da *Erc* e dai *Comuns*.

La promozione della lingua catalana ha costituito uno dei punti centrali dell'accordo di investitura stipulato tra il nuovo Governo Illa e i repubblicani catalani all'inizio della legislatura. In tale accordo si prevede di estendere l'uso del catalano come lingua veicolare anche in ambiti ulteriori rispetto a quello scolastico, quali lo sport e il tempo libero, nonché di rafforzarne la presenza nel settore audiovisivo e nell'ambiente digitale, con particolare attenzione alle piattaforme online. È inoltre previsto il consolidamento della formazione linguistica in catalano del personale delle amministrazioni pubbliche e l'introduzione

²⁸ Sulla vicenda indipendentista catalana esiste una bibliografia vastissima. Per alcuni interessanti riferimenti bibliografici in materia si permetta il rinvio alla bibliografia citata in L. FROSINA, *Separatismi e referendum. Teoria e prassi in prospettiva comparata*, Napoli, Jovene, 2024. Sul processo di riconciliazione si rinvia, in particolare, a V. MORENO MARTÍNEZ, *Entre la independencia y la reconciliación. El proceso soberanista catalán y la amnistía*, in *Parlamento y Constitución. Anuario*, n. 25/2024, 135-177.

²⁹ Su questa sentenza si v., in particolare, A. DE LA IGLESIA CHAMARRO, *A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional español sobre la ley de amnistía (STC 137/2025)*, in *federalismi.it*, n. 28/2025.

dell'obbligatorietà della conoscenza del catalano per il personale docente operante in ambito scolastico e universitario³⁰.

Una delle iniziative più significative intraprese dal Governo Illa per dare concreta attuazione agli impegni assunti in sede d'investitura è stata l'approvazione del *Pacte Nacional per la Llengua*. Il Patto, frutto di un processo partecipativo avviato dal precedente Governo di Pere Aragonès, è stato sottoscritto il 13 maggio 2025 presso la sede dell'*Institut d'Estudis Catalans* da quasi tutti i partiti catalani – con l'eccezione di *Junts* e della CUP –, da numerose entità appartenenti a diversi settori e da diciotto agenti economici. L'accordo mira a promuovere l'uso generalizzato del catalano attraverso duecento proposte articolate in ventuno ambiti di intervento – dall'istruzione alla sanità, dalla cultura alla tecnologia, fino al mondo del lavoro – sostenute da un investimento complessivo di 255 milioni di euro, con l'obiettivo condiviso di incrementare il numero di parlanti la lingua catalana entro il 2030.

Questa coesa volontà politica di rilanciare una politica linguistica orientata al rafforzamento dell'uso del catalano nella Comunità autonoma continua a scontrarsi, sul piano giudiziario, con degli orientamenti giurisprudenziali di segno completamente opposto rivolti a tutelare la posizione della lingua castigliana. Emblematica, in tal senso, è la recente sentenza del TSJC, del 10 settembre del 2025, che ha annullato undici articoli del decreto n. 91/2024, sul regime linguistico del sistema educativo non universitario. Tale decreto, che promuoveva il catalano come lingua veicolare e di apprendimento sia nell'attività di docenza sia nell'amministrazione scolastica, è stato ritenuto discriminatorio nei confronti della lingua castigliana e inidoneo a garantire una sua presenza adeguata nell'insegnamento.

Gli sviluppi più recenti confermano, dunque, la persistente centralità della questione linguistica nella politica regionale catalana, nonché i problemi strutturali che caratterizzano il regime di bilinguismo imperfetto, il quale fatica a trovare delle forme di equilibrio atte ad assicurare alle due lingue una coesistenza in condizioni di sostanziale parità.

In una prospettiva più generale, va osservato come tali squilibri linguistici riflettano le profonde tensioni tuttora esistenti nei rapporti tra la Catalogna e la Spagna, frutto di alcuni nodi storico-costituzionali in larga misura irrisolti. Le politiche di riconciliazione del Governo Sánchez e l'insediamento del nuovo Governo Illa hanno certamente contribuito ad attenuare il conflitto politico, spostando il baricentro della questione catalana dal tema della indipendenza a quello della piena autonomia fiscale. L'attuale negoziazione politica ruota, infatti, attorno al difficile conseguimento di un *Pacto Fiscal* volto a introdurre un modello di *finançiació singular* per la Catalogna, che si scontra prima di tutto con le difficoltà di approvare, parallelamente, una riforma generale del federalismo fiscale per le Comunità autonome di regime comune.

Indipendentemente dall'esito di questo ambizioso obiettivo, la questione catalana continua a rappresentare un elemento centrale della *questión territorial española* e un problema

³⁰ Si veda l'*Acord d'investidura entre el Partit dels Socialistes de Catalunya i Esquerra Republicana de Catalunya* del 2024, che dedica un paragrafo al seguente aspetto "La Catalogna è una nazione con una lingua propria e la volontà di proiettarsi nel mondo".

strutturalmente irrisolto dello Stato autonomico. Negli ultimi anni una parte della dottrina e della classe politica insiste sulla opportunità di trasformare lo Stato autonomico in un modello federale, ritenendolo una soluzione quasi “salvifica” per la sua stabilità istituzionale³¹; tuttavia, tale riforma non appare di per sé sufficiente a sciogliere i nodi fondamentali su cui si fonda la *vexata quaestio* catalana, della quale la questione linguistica rappresenta soltanto una delle tante espressioni.

In questo scenario di incertezza generale sulle prospettive di riforma, una scelta che appare auspicabile è quella di progredire nella direzione di una Spagna sempre più coesa nella diversità, in grado di rafforzare la sua unità nazionale attraverso l'integrazione del pluralismo e la valorizzazione delle differenze territoriali, comprese quelle linguistiche, che costituiscono una ricchezza culturale e uno degli elementi distintivi dell'identità nazionale plurilingue dello Stato autonomico spagnolo.

³¹ In questa direzione si rinvia, in particolare, ai contributi di A. GALERA VICTORIA (coord.), *La cuestión territorial en España.*, cit.; e di I. DURBÁN MARTÍN - J. PALAO GIL (eds.), *Cartografía del debate sobre la reforma territorial*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2025.