

Per una politica linguistica costituzionale

*di Roberto Zaccaria – Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso
l'Università di Firenze*

1. Io mi vorrei ritagliare in questo convegno, come già hanno fatto altri prima di me, il compito suggestivo del testimone. La testimonianza di un professore di diritto costituzionale che ha avuto, come si sarebbe detto in altri tempi, il privilegio di essere stato, per un certo periodo, membro del Parlamento.

Non è il caso di soffermarmi sulla circostanza che negli ultimi tempi questo privilegio sembra aver perso una parte del suo antico significato, resta comunque il fatto che per un costituzionalista, abituato a raccontare in maniera un poco più fredda, ma certamente più razionale, il procedimento di formazione della legge, poter rievocare alcuni passaggi della vita parlamentare come momenti della propria personale e vissuta esperienza, non è certamente privo di valore.

Pensavo a tutto questo stamane quando Paolo Caretti parlava dell'uso della lingua italiana nei testi normativi ed ancora quando il prof. D'Atena ritornava sullo stesso argomento, come moderatore della tavola rotonda. Come non concordare con quelle considerazioni, avendo partecipato o soltanto assistito da vicino alla formazione di alcune delle leggi più recenti ed avere anche cercato di porre un argine ad una deriva disinvolta nell'uso della lingua nei testi normativi, all'interno di un organo espressamente deputato a quel controllo come il Comitato per la legislazione.

Con Nicoletta Maraschio, che presiede questa tavola, abbiamo organizzato un seminario proprio sulla buona scrittura delle leggi, che è diventato un libro edito dalla Camera dei

· Relazione nell'ambito del convegno sul tema "Il potere della lingua. Politica linguistica e valori costituzionali" tenutosi a Roma il 19 febbraio 2014 - Aula Magna CNR.

Deputati, con lo stesso attraente titolo. In quel contesto abbiamo ricordato molti esempi ed abbiamo anche suggerito numerosi rimedi.

Tra le varie ragioni che sono alla base delle attuali distorsioni è innegabile che una emerga su tutte ed è rappresentata dal fatto che ogni anno si abbassa la percentuale delle leggi fatte dal Parlamento. In altre parole: non c'è più la legge! Il Parlamento non fa più leggi! E non intendo riferirmi alle grandi leggi di un tempo. Mi riferisco più semplicemente al fatto che l'atto legislativo classico ormai trova uno spazio modesto negli atti parlamentari, spazzato via da decreti legge, da decreti legislativi, da ordinanze di necessità, da regolamenti di vario tipo.

Non ho difficoltà ad affermare che per trovare una legge bisogna fare una ricerca molto approfondita. In questa legislatura, in quasi undici mesi di attività, il Parlamento ha fatto una sola legge che si possa chiamare tale ed è la legge sulla commissione antimafia che, tra l'altro, non è nemmeno una legge nuova in quanto rappresenta la riedizione di una legge-tipo che si ripete, quasi negli stessi termini, all'inizio di ogni legislatura. Per il resto il Parlamento occupa il suo tempo a convertire decreti legge di dimensioni improbabili il cui lessico, spesso fumoso ed ermetico, difficilmente si caratterizza come un modello di scrittura esemplare. Solo i titoli di questi spaventosi atti normativi risultano talvolta ingentiliti nella comunicazione pubblica. Ricordiamo i "salva-Italia" e i "cresci-Italia" di Monti e il "valore-cultura" o il "destinazione-Italia" di Letta, ma purtroppo la leggibilità di quegli atti si limitava solo ai titoli e neppure a quelli veri.

C'è indubbiamente la legge di stabilità e ci sono anche le leggi comunitarie, ma si tratta di atti la cui scrittura è estranea al Parlamento e nelle quali sarebbe assai difficile ritracciare esempi di buona sintassi normativa.

Ma non conviene soffermarsi troppo su questo fenomeno, che tra l'altro è ormai molto conosciuto, se non per confermare quell'impressione che l'uso della lingua del legislatore ormai necessita più di un "lavaggio" in Arno per diventare accettabile per le persone normali.

Purtroppo l'eleganza terminologica non è andata perduta solo nella legislazione ordinaria, ma anche nel lessico costituzionale. Già avevamo avuto qualche esempio discutibile con l'art.111 della Costituzione e con alcuni passaggi della riforma del Titolo V. Nella mia esperienza una delle pagine più oscure, che fortunatamente non è mai

arrivata alla conclusione, è stata quella della modifica dell'art.41 della Costituzione sulla libertà di iniziativa economica. Esordiva il testo del nuovo articolo della Costituzione che “l’iniziativa economica privata è libera” ed aggiungeva molto pericolosamente il novello costituente che “tutto ciò che non è vietato dal legislatore è permesso”. E’ facile intuire le ironie che accompagnarono quel testo ed è una fortuna, con il senno di poi, che quell’improvvisazione costituzionale sia rimasta soltanto nella penna.

2. Veniamo ora più dal vicino al senso della mia testimonianza. Io devo raccontare dei tentativi che sono stati fatti in Parlamento per inserire il richiamo alla lingua italiana nel testo della Costituzione.

I primi tentativi avviati sul piano legislativo risalgono alla tredicesima legislatura: quella iniziata nel 1996 e conclusa nel 2001. Le elezioni del 1996 sono vinte da Romano Prodi e la maggioranza parlamentare è una maggioranza di centro sinistra. Le proposte di modifica costituzionale provengono da esponenti di Alleanza nazionale e propongono un testo molto breve da inserire nell'art.12 della Costituzione e così formulato: “l’italiano è la lingua ufficiale della Repubblica”. L’ espressione è formalmente tratta dal testo della legge n.482 del 1999.

Ricordiamo per comodità il contenuto dei due primi articoli di quella legge. Art. 1: La lingua ufficiale della Repubblica é l'italiano. La Repubblica, che valorizza il patrimonio linguistico e culturale della lingua italiana, promuove altresí la valorizzazione delle lingue e delle culture tutelate dalla presente legge. Art.2: In attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i princípi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo.

Il testo costituzionale proposto, anche se esprime un contenuto in linea di principio accettabile, viene accompagnato da una chiara impostazione politica di taglio nazionalistico.

Questo taglio si coglie distintamente nella relazione che accompagna la proposta. Nel richiamo alla lingua italiana si coglie una chiara impronta di sovra ordinazione nei

confronti delle altre lingue parlate nel paese. Tutto questo poteva far sembrare che si volesse addirittura compiere un passo indietro rispetto al contenuto dell'articolo 6 della Costituzione e rispetto al principio della garanzia delle minoranze linguistiche. Anche per queste ragioni il progetto non fece molta strada, soprattutto in un Parlamento caratterizzato da una maggioranza di diverso orientamento.

Questa impostazione fu riproposta dalla stessa forza politica di Alleanza nazionale anche nella quattordicesima legislatura - quella che inizia nel 2001 e di conclude nel 2006 e con un Parlamento caratterizzato, questa volta da una chiara maggioranza di centro destra. In quella legislatura alcuni esponenti del centro sinistra (in particolare gli onorevoli Boato e Bressa) presentarono una proposta analoga per evitare di lasciare a questa iniziativa una connotazione soltanto ideologica e in questo modo l'iter legislativo ne risultò facilitato.

Quando il testo arrivò in Aula non si riuscì peraltro a mantenere l'impostazione più neutrale che era emersa nei lavori della Commissione e il gruppo della Lega Nord pretese che al testo base ("l'italiano è la lingua ufficiale della Repubblica") si aggiungesse un emendamento in cui si diceva che la Repubblica garantisce gli idiomi locali.

Questo aggiunta del tutto inutile, in presenza dell'apparato delle norme costituzionali ed ordinarie che già garantivano le lingue minoritarie, ma caratterizzata dall'esigenza tutta politica di lasciare un'impronta di parte, ha finito con lo spaccare la maggioranza che aveva sorretto il testo iniziale e così l'articolo fu approvato ma senza la maggioranza necessaria per proseguire proficuamente nell'iter e così la proposta si condannò da sola all'insuccesso. Tanto più che in quella stessa legislatura la maggioranza era impegnata a far approvare quel progetto più ambizioso di riforma che superò la doppia lettura parlamentare ma, come è noto, non la prova referendaria.

3. Nella quindicesima legislatura (2006-2008) ancora una volta contraddistinta da un cambio di maggioranza, questa volta a favore del centro sinistra, si iniziò nella prima commissione, presieduta da Luciano Violante, con un progetto di lavoro molto impegnativo sul terreno delle riforme costituzionali.

L'argomento principale era rappresentato dalla modifica della forma di Governo e dal superamento del bicameralismo, ma si ripresero una serie di proposte puntuali e tra queste con il progetto di inserire in Costituzione il riferimento alla lingua italiana. Ed ancora una volta si cominciò con l'esaminare il testo del centro destra. Lo stesso ruolo di relatore fu attribuito dal Pres. Violante, all'on. Bocchino, forse anche allo scopo di concedere uno spazio ad un esponente di quella destra che era risultata sconfitta nella prova referendaria più impegnativa del 2006.

E' importante segnalare che in quella circostanza la Commissione decise di partire con un metodo diverso, rispetto al passato e precisamente con un'audizione abbastanza insolita di alcuni membri dell'Accademia della Crusca. All'audizione si presentarono tre professori: il presidente, professor Sabatini, la professoressa Maraschio, dell'Università di Firenze e il professor Coletti dell'Università di Genova. Devo dire, con grande franchezza, che per noi abituati a frequenti audizioni di giuristi e più in generale di operatori di settore, quell'incontro con eminenti letterati e linguisti si rivelò una vera e propria folgorazione.

Mentre eravamo abituati al linguaggio un poco enfatico dei politici che aveva accompagnato il dibattito nelle precedenti legislature, ed anche a quello più tecnico dei costituzionalisti, si cominciò ad intravedere uno spessore diverso ed insolito nei discorsi dei professori della Crusca che propugnavano con entusiasmo quella prospettiva. Mi ricordo con chiarezza ancora oggi la grande attenzione che accompagnò non solo le introduzioni, ma tutto il dibattito che si svolse in Commissione.

Fu proprio sulla base di quel dibattito, che io personalmente mi convinsi di presentare una nuova proposta di legge costituzionale. La proposta non era molto diversa da quella base, ma si poneva con chiarezza il rapporto con il principio contenuto nell'art.6 della Costituzione, per evitare in modo assoluto che quella formulazione potesse suonare come limitativa del principio ormai consolidato. Ricordo che si discusse a lungo su dove collocare la nuova disposizione. Il primo dubbio di principio riguardava la collocazione nella prima parte della Costituzione ed in particolare nei primi dodici articoli perché è noto che quando i costituzionalisti maneggiano la prima parte della Costituzione e soprattutto i primi 12 articoli sono molto prudenti.; il secondo dubbio si poneva in rapporto ad una collocazione alternativa tra l'art.6 e l'art.12.

Questo secondo dubbio fu presto superato, perché inserire l'espressione "l'italiano è la lingua ufficiale della Repubblica" nell'articolo 6 poteva avere il significato, assolutamente discutibile, di mettere un paletto rispetto alle garanzie delle lingue minoritarie.

Per queste ragioni si è preferita la collocazione nell'art. 12 dove si fa riferimento alla bandiera. Si unificava in una stessa norma il riferimento ad un altro grande simbolo della Repubblica come la lingua italiana e l'accostamento finiva con l'essere assolutamente giustificato.

A questo punto diventava peraltro importante integrare il testo con un riferimento che evitasse qualsiasi contraddizione sia con l'art.6 che con gli Statuti speciali e quindi si è pensato di aggiungere alla formula iniziale "l'italiano è la lingua ufficiale della Repubblica" la precisazione "nel rispetto delle garanzie previste dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali".

Questa soluzione fu accolta in maniera positiva sia dalla maggioranza che dall'opposizione. Il relatore l'accorse e questo diventò il testo con il quale la Commissione si presentò in Aula.

La discussione nel plenum iniziò nel dicembre del 2006 e fu molto ampia, anche se non mancarono contestazioni ed anche momenti di folklore, con esponenti della lega che inscenarono una sorta di opposizione producendosi anche in interventi in idiomi locali. Ricordo i richiami del all'uso della lingua italiana da parte del Presidente; ricordo anche un provocatorio sventolio di bandiere tricolori in un'altra parte dell'aula. Di fronte a questo clima un po' forzato si decise di spostare di qualche mese il voto finale. Il 28 marzo del 2007 riprese la discussione e l'esame degli emendamenti. Il testo finale, corrispondente a quello della Commissione, fu votato dall'Aula a larghissima maggioranza.

Quel testo fu trasmesso al Senato ma quando vi arrivò, nell'aprile del 2007, già si sentivano gli scricchiolii della fine della legislatura. Questa è in sintesi la storia di quel tentativo. Nella XVI legislatura quel progetto non fu più ripreso ed oggi nella XVII mi pare che si parli d'altro.

4. Veniamo ora ad alcune considerazioni finali. Nel tentativo di introdurre in Costituzione il riferimento alla lingua italiana, abbiamo dovuto superare alcuni scogli. I primi sono stati quelli legati ad una discutibile impostazione di taglio nazionalistico, ma ve ne sono stati altri, che sono stati ricordati anche da Caretti stamattina. Ci si chiedeva soprattutto il motivo di un inserimento in Costituzione di un principio che il Costituente nel '48 non aveva sentito il bisogno di menzionare. Perché colmare una lacuna che i nostri padri non avevano sentito come tale?

A questa obiezione è stata data una risposta esauriente. Al di là del possibile significato nazionalista che certo nel 1948 non si intendeva alimentare, la considerazione principale è di carattere storico ed è stata ben sottolineata dagli accademici della Crusca. Nel '48 l'Italia era ancora chiusa come molte altre nazioni nella sua dimensione nazionale. In questo contesto il riferimento all'italiano da qualificare come lingua ufficiale della repubblica, poteva apparire ovvio se non addirittura implicito.

Quello che invece è accaduto non solo in Italia ma anche in altri paesi europei è che il problema dell'evidenziazione del richiamo alle lingue nazionali nelle costituzioni viene fuori più avanti nel tempo, quando iniziano a configurarsi i processi di europeizzazione e di internazionalizzazione; soltanto in questi momenti gli Stati sentono il bisogno di confrontarsi in Europa e nel mondo, e sentono il bisogno di presentarsi con tutto il loro bagaglio. E' questo il concetto, più volte ripetuto, dell'unità nella diversità.

Non a caso la Francia che non aveva inserito il riferimento alla lingua nel testo originario della Costituzione, lo ha fatto nel 1992 quando ci si avvicinava a Maastricht. In quella circostanza, i francesi dissero in maniera molto decisa, all'art 2. comma 1, che "la lingua della repubblica è il francese". Il bisogno di un richiamo testuale al dato linguistico si coglie con assoluta chiarezza proprio in relazione alla proiezione internazionale ed europea. Non vi è, quindi, nessuna meraviglia che quel paese, indubbiamente più nazionalista di noi, non ci pensò nel 1948, mentre ci abbia pensato nel 1992.

Analoghe formulazioni si trovano anche nella Costituzione austriaca. L'art. 8 afferma che "la lingua tedesca è la lingua ufficiale della Repubblica senza pregiudizio dei diritti che la legislazione federale riconosce alle minoranze linguistiche. Si veda ancora la Costituzione finlandese, ove si dice che le lingue ufficiali sono il finlandese e lo

svedese. Significativo è anche il testo della Costituzione spagnola ove si dice che il castigliano è la lingua spagnola ufficiale dello stato e si aggiunge con una straordinaria e raffinata distinzione “tutti gli spagnoli hanno il dovere di riconoscerla e il diritto di usarla”.

Questa è solo una rapida carrellata sui testi di altre Costituzioni. Da noi valgono ragioni analoghe, ma ci sono anche spunti significativi nelle leggi ordinarie che giustificano questo richiamo di principio, come ha avuto modo di ricordare anche la Corte costituzionale. Esiste la legge del 1999 che richiama l’italiano come lingua ufficiale e ci sono numerose altre norme della nostra legislazione che lo ribadiscono esplicitamente. L’inserimento in Costituzione non risulterebbe certamente ultroneo ma avvalorerebbe e consoliderebbe l’insieme di quei richiami. Non sarebbe certo la stessa cosa che questi principi fossero contenuti nella legislazione ordinaria e venissero invece esplicitamente menzionati come principio nella carta costituzionale.

5. Quale sarebbe in conclusione il significato di questo inserimento? Questo inserimento avrebbe sicuramente il significato, qualcuno lo ha detto esplicitamente stamattina, di imporre una tutela maggiore a tutte quelle forme di espressione alte (primo fra tutte l’uso della lingua normativa) che a volte sembrano dimenticarlo. Questo richiamo assumerebbe inoltre un chiaro valore promozionale nei confronti della lingua che oggi avvertiamo in forma un poco sbiadita.

Ho ascoltato con piacere quello che ha detto oggi Antonio Paolucci sulla storia dell’arte. Tutto questo mi riportava alla mente che ci sono fondamentali settori artistici dove il connotato, il valore e la tradizione dell’Italia è collegato eminentemente alla lingua. Pensiamo all’opera lirica. I più grandi librettisti scrivevano in Italiano non solo per gli autori italiani ma anche per importantissimi artisti stranieri. La lingua della lirica è ancora oggi eminentemente la lingua italiana.

Questo vale in parte anche per il teatro e per la prosa. Con Maria Agostina Cabiddu avevamo pensato di far intervenire in questa giornata, come testimoni autorevoli, sia Riccardo Muti, che Gabriele Lavia. Per varie ragioni quell’intenzione non si è realizzata. Io però ho incontrato quest’ultimo nei giorni scorsi e gli ho sottoposto alcune delle riflessioni che oggi vi ho esposto.

Lavia mi ha risposto che il mio discorso era certamente giusto ma troppo riduttivo in riferimento alla lingua e alla nostra lingua italiana. Ha subito voluto aggiungere che l'uomo si identifica con la lingua. La lingua ne costituisce l'essenziale forma di espressione e sarebbe improprio limitarsi a dire che l'uomo "usa" la lingua. E' decisamente più corretto affermare che l'uomo "appartiene" alla lingua. Tale cambio di ottica ci deve portare a considerare la lingua non soltanto come una facoltà che si aggiunge alle altre, ma come un elemento strutturale di identità della persona umana.

Una tale affermazione mi ha ricordato anche quello che ci hanno detto il professor Francesco Sabatini e la professoressa Nicoletta Maraschio quando sono venuti a parlare con noi alla Camera dei deputati nel 2006 e hanno messo intenzionalmente a confronto l'esperienza della Francia e l'esperienza dell'Italia. Essi hanno sottolineato il fatto che nel nostro paese, a differenza di quel che è avvenuto nella vicina Francia, la lingua è venuta prima dello Stato e ne ha in qualche modo orientato la formazione e la creazione, mentre in Francia è stato creato decisamente prima lo Stato. E' noto che la forma dello Stato italiano che oggi conosciamo arriva ad affermarsi solo dopo l'affermazione della lingua italiana come lingua nazionale ed è quindi anche attraverso questo percorso, attraverso questo valore storico della lingua che si può giustificare l'intervento costituzionale come necessario e non soltanto come facoltativo.

A conclusione del mio intervento devo quindi ribadire ancora una volta che i processi di internazionalizzazione e più in generale quelli di globalizzazione ai quali spesso assistiamo troppo passivamente, non possono mai risolversi, per quanto riguarda la lingua, in procedure di semplificazione e di appiattimento. E' decisamente riduttivo pensare di internazionalizzarci con la sostituzione di una lingua ad un'altra, con la sostituzione della nostra lingua in favore di un'altra, sia pure di carattere più universale. Il procedimento più corretto è un altro, magari un poco più complesso, di affiancamento di una lingua ad altre lingue. I processi di crescita non possono mai essere semplificatori, ma devono comportare uno sforzo e un lavoro aggiuntivo per essere veramente creativi.