

I gruppi linguistici come soggetti culturali, come soggetti politici e come soggetti giuridici

Dr. Alessandro Pizzorusso

Dipartimento di diritto pubblico, Università di Pisa, Italy

SOMMARIO: 1. I gruppi linguistici come gruppi sociali. – 2. Particolarità dei gruppi linguistici. – 3. I gruppi linguistici come gruppi culturali. – 4. I gruppi linguistici come gruppi politici. – 5. I gruppi linguistici come soggetti giuridici. – 6. Possibile forme di tutela giuridica dei gruppi linguistici e degli individui ad essi appartenenti. – 7. Casi di attribuzione di diritti: delimitazione territoriale e delimitazione personale dell'efficacia delle norme di tutela. – 8. Gli individui o i gruppi come destinatari della tutela. – 9. Utilità dei diritti fondamentali di libertà per gli appartenenti alle minoranze linguistiche. – 10. Gli interessi tutelati dalle norme di protezione delle minoranze linguistiche come interessi collettivi. – 11. Misure tendenti a valorizzare le particolarità delle minoranze linguistiche e misure tendenti a indennizzarle delle discriminazioni anteriormente sofferte. – 12. Misure in materia di uso delle lingue: libertà di lingua e diritto all'uso della propria lingua. – 13. Misure in materia di organizzazione scolastica. – 14. Il problema dell'accertamento dell'appartenenza alle minoranze. – 15. La tutela delle minoranze linguistiche mediante adattamenti dell'assetto organizzativo dei pubblici poteri. – 16. Esempi di modificazioni apportate all'organizzazione costituzionale, amministrativa o giurisdizionale.

1. I gruppi linguistici come gruppi sociali

Il punto di partenza di qualunque ricerca volta ad identificare le caratteristiche proprie dei gruppi linguistici non può non essere costituito dalla loro qualificazione come gruppi sociali.

Secondo la classica impostazione di Max Weber¹, questi sono delle comunità o delle associazioni le quali riuniscono un complesso di individui che si distinguono dal resto di una più ampia collettività in virtù di una o più caratteristiche che li accomunano e che comportano la loro contrapposizione agli altri individui che compongono la medesima collettività.

Qualora dispongano dell'organizzazione all'uopo necessaria e siano legittimati a farlo, i gruppi di questo tipo possono così anche rappresentare gli individui che ne fanno parte nei rapporti con gli estranei al gruppo, con altri gruppi, o con le pubbliche autorità che possono in vario modo assumere la cura degli interessi degli appartenenti ai gruppi stessi.

Il fatto che ciò concretamente avvenga o meno dipende da una serie di circostanze di fatto che rappresentano delle variabili insuscettibili di classificazioni astratte e ciò comporta che non tutti i gruppi sociali si presentino necessariamente anche come soggetti collettivi, dal punto di vista giuridico, o politico, o più genericamente culturale.

Ove tali circostanze ricorrano, tuttavia, sono ad essi normalmente applicabili le nozioni generalmente impiegate dalle scienze politiche e giuridiche per individuare i vari tipi di soggetti collettivi.

2. Particolarità dei gruppi linguistici

Nel caso della lingua e dei gruppi linguistici, alla base del fenomeno così delineato sta il ruolo di mezzo di comunicazione sociale che è proprio della lingua. Il fatto che un complesso di individui abbiano in comune un mezzo di comunicazione diverso da quello di altri componenti di una

¹ Cfr. M.WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr, 1922; traduzione italiana: *Economia e società*, Milano, Comunità, 1961, volume I, p.46 ss.

stessa collettività fa di questa uno dei fattori che più chiaramente possono dar luogo alla contrapposizione di gruppi sociali. E dato che l'umanità è attualmente organizzata soprattutto in stati, è nell'ambito di quella collettività che è costituita dai "cittadini" di ciascuno stato, ossia dal suo "popolo", che il fenomeno viene soprattutto in considerazione. I gruppi linguistici conseguentemente, al pari di altre formazioni sociali comprendenti soltanto una parte del popolo dello Stato, si presentano perciò come frazioni del popolo.

Bisogna notare, peraltro, che nella maggior parte dei casi la lingua opera come fattore di distinzione dei gruppi sociali non da sola, ma in combinazione con altri fattori di contrapposizione dei gruppi, quali ad esempio la formazione culturale generale, la coscienza nazionale, i caratteri etnici, la religione o altri. E bisogna notare altresì che, per altro verso, l'identificazione degli individui dal punto di vista linguistico non sempre da luogo ad una separazione del tutto univoca, ben potendosi avere soggetti bi- o plurilingui.

Per determinare, da un punto di vista puramente statistico, l'appartenenza dei singoli ai diversi gruppi linguistici, si ha riguardo per lo più alla "lingua materna" dell'individuo, cioè a quella che è stata usata nel periodo della sua prima educazione, normalmente in ambito familiare, ma non è escluso che le circostanze possano condurre una persona, inizialmente educata in una lingua, ad acquisirne successivamente altre, oppure addirittura a sostituire, completamente o quasi, con un'altra, la lingua appresa e praticata per prima.

Eventualità di questo tipo si verificavano in passato soprattutto in casi di emigrazione verso paesi lontani da quello di origine, ove la lingua usata era un'altra, ed in circostanze nelle quali contatti (anche soltanto temporanei) con il paese di origine erano difficili da realizzare e la necessità di inserirsi nella società locale spingeva all'assimilazione.

Ai giorni nostri, la maggiore facilità delle comunicazioni ha reso relativamente rare le ipotesi di questo genere e veri e propri cambiamenti di gruppo linguistico si hanno quasi soltanto in casi di matrimoni misti o per ragioni inerenti all'attività professionale svolta, ma si tratta di casi che nelle aree caratterizzate da un alto sviluppo economico e culturale risultano quasi eccezionali, mentre molto più frequente è l'ipotesi nella quale soggetti, che pur dispongono di competenze linguistiche ulteriori rispetto alla lingua materna, considerano l'uso della seconda lingua (o, eventualmente, di altre), come un uso limitato all'esercizio di determinate attività professionali, o comunque a finalità specifiche, e quindi ben distinto dall'uso familiare e tendenzialmente generale della prima lingua.

Non bisogna quindi confondere il fenomeno costituito dal contatto che può determinarsi fra una pluralità di gruppi linguistici aventi i caratteri propri dei gruppi sociali dai casi di mero bi- o plurilinguismo diffuso che possono aversi per effetto dell'apprendimento delle lingue "straniere". Nell'epoca contemporanea questo tipo di situazioni si è venuto diffondendo in correlazione con la diffusione dell'istruzione e con la maggiore facilità delle comunicazioni fra le diverse parti del mondo, ma i fenomeni cui esso dà luogo sono generalmente di altro genere rispetto a quelli che qui interessano.

A questo proposito, occorre anche segnalare che le ipotesi di bi- o plurilinguismo che si hanno quando idiomi diversi da quello considerato come proprio – ma dotati di una pari dignità - sono usati per lo svolgimento di attività che si svolgono all'interno del gruppo oppure con individui "esterni" ad esso, si distinguono da quelle che si hanno invece quando strumenti linguistici diversi sono qualificati da una diversa importanza sociale, per cui ne consegue una sorta di gerarchizzazione di essi, cosicché due distinti strumenti linguistici possono essere usati anche fra le stesse persone, ma in circostanze diverse.

Senza potersi qui diffondere ulteriormente ad analizzare sistematicamente questi importanti problemi, si potrà ricordare, ad esempio, il ruolo che fu proprio nei secoli passati del greco e più tardi del latino, come lingua delle corti e delle università (e soprattutto come lingua della Chiesa), quello successivamente assunto dal francese, come lingua della diplomazia e della cultura, e quello oggi proprio dell'inglese, nel campo delle scienze, in quello della tecnica ed in molti altri.

Importanza notevole ha poi, ancor oggi, la distinzione fra lingua e dialetto, la cui enunciazione teorica trova qualche difficoltà di applicazione ai casi pratici per effetto dell'incertezza che tuttora sussiste sulla definizione della nozione di dialetto dal punto di vista delle scienze linguistiche, mentre dal punto di vista sociologico essa si concreta in una sorta di gerarchia che viene a stabilirsi fra due mezzi espressivi, in virtù della quale l'uno si usa in conversazioni di carattere familiare o cameratesco, mentre l'altro si impiega in relazioni ufficiali o in ambienti di più alto rango.

In casi di questo genere si parla di "diglossia" per distinguere l'uso di una lingua come "lingua di cultura" o come "lingua ufficiale" in certi tipi di rapporti interpersonali aventi caratteri che li qualificano come più elevati o più formali rispetto a quelli propri di attività lavorative o di svago cui si ritiene più adatta una forma di espressione qualificabile come "lingua familiare" o con altre espressioni analoghe.

Ma non è affatto da escludere neppure la possibilità che un idioma generalmente qualificato come dialetto tenda ad assumere dignità di lingua (quale talora si rivendica, ad esempio, nella Confederazione elvetica, per lo *Schweizdeutsch*, nonostante che sia esso normalmente considerato come un dialetto rispetto al tedesco parlato nella Repubblica federale di Germania). Fenomeni di questo genere si realizzano altresì, con modalità difficilmente classificabili, con riferimento a varianti delle lingue europee affermatesi in paesi già soggetti a dominazione coloniale le quali, dopo il conseguimento dell'indipendenza, tendono ad imporsi come lingua ufficiale o come lingua nazionale del paese.

Può accadere anche che, in forza di una ben radicata convenzione sociale, una determinata lingua sia impiegata nell'ambito di una certa attività ed un'altra in circostanze del tutto diverse, cosicché ne risulti una sorta di "specializzazione" di essa e quindi una limitata fungibilità con le altre. Ed analogo è il rapporto che si stabilisce con una lingua (eventualmente anche "straniera") quando essa assume carattere "internazionale", come è avvenuto - già lo si è ricordato - nel corso della storia, soprattutto per il greco, il latino, il francese o l'inglese.

Come già risulta da queste indicazioni, sono frequenti i casi in cui una lingua viene in considerazione in combinazione con altri fattori ai fini della contrapposizione di due o più gruppi sociali, specialmente nei casi in cui tale identificazione assume specifiche conseguenze anche dal punto di vista giuridico, ed in tali casi essa si qualifica particolarmente per il fatto di costituire un elemento che di solito rende più facile determinare l'appartenenza dei singoli ai diversi gruppi.

Questo criterio di identificazione, tuttavia, perde gran parte della sua efficacia pratica nelle aree in cui esista una situazione di bi- o plurilinguismo diffuso e, comunque, non può darsi per scontato che la lingua costituisca in ogni caso il fattore prevalente su ogni altro quando ci troviamo di fronte ad un caso di questo genere e l'effetto del fattore linguistico non risulta parallelo a quello di altri fattori di contrapposizione dei gruppi sociali, ma invece si ha una divaricazione fra tali effetti.

3. I gruppi linguistici come gruppi culturali

Sulla base di queste pur sommarissime indicazioni può affermarsi che i gruppi linguistici, ciascuno dei quali, nell'ambito di una più ampia collettività, si distingue soprattutto, ma non in modo necessariamente esclusivo, per il fatto che gli individui ad esso appartenenti utilizzano una stessa lingua, diversa da quella o da quelle utilizzate dagli altri individui appartenenti ad altri gruppi linguistici o alla residua parte della collettività maggiore, possono assumere una soggettività culturale e, eventualmente, una soggettività politica ed una soggettività giuridica.

Per soggettività culturale intendiamo riferirci a tutte quelle forme di identificazione dei gruppi sociali che possono essere realizzate a qualunque fine, da quelli di ordine puramente statistico

a quelli in qualunque modo collegate ad un'attività scientifica o artistica, o anche ad una qualsiasi attività lavorativa o di svago.

Ma, di per sé, l'esistenza di un gruppo di parlanti una determinata lingua non implica necessariamente l'esistenza di un gruppo sociale, giacché perché ciò si abbia occorre anche che fra gli individui appartenenti al gruppo esista un minimo di interessi comuni, anche se non è detto che ciò sia espresso in modo esplicito o in forme particolari.

La maggiore o minore importanza che tali interessi assumono per i loro potenziali titolari può dipendere, d'altronde, dalle circostanze più varie, delle quali è assai difficile dare un'attendibile valutazione. Infatti, la circostanza che una od altra forma di dichiarazione di appartenenza al gruppo sia talora prescritta da precise norme giuridiche, a taluni fini o nell'ambito di talune situazioni specifiche, non comporta che in via generale la soggettività (giuridica, politica o anche soltanto culturale) di un gruppo linguistico non possa essere affermata, almeno a taluni fini, anche indipendentemente dall'espletamento di tali procedure.

Fra i vari tipi di gruppi sociali in cui l'umanità si ripartisce, quelli che si distinguono in base alla lingua impiegata nei rapporti fra i loro membri costituiscono, almeno a prima vista, uno di quelli che risulta più facile da individuare e da classificare. Soprattutto a partire dall'epoca in cui gli studi linguistici sono pervenuti, almeno per le lingue più importanti, ad un alto livello di evoluzione, non vi è dubbio che, almeno teoricamente, la classificazione degli individui in base alla lingua da essi prevalentemente utilizzata, risulti, nella grande maggioranza dei casi, relativamente facile da acquisire.

Mentre i casi di vero e proprio cambiamento del gruppo linguistico di appartenenza, cioè di passaggio da quello nel cui ambito un individuo sia cresciuto ad un altro, possono essere considerati - come già si è visto - piuttosto eccezionali, meno rari sono i casi in cui l'appartenenza linguistica risulta incerta per effetto della crescita dell'individuo, fin dall'infanzia, in un'area mistilingue, nella quale cioè vivano insieme appartenenti a gruppi linguistici diversi.

I casi di questo genere possono determinare situazioni in cui l'appartenenza ad uno o ad altro gruppo linguistico risulti concretamente difficile anche per l'individuo stesso, ove le sue conoscenze linguistiche non siano accompagnate da altre caratteristiche non legate alla sua qualificazione linguistica, bensì da altri fattori di contrapposizione fra i gruppi sociali.

Dal punto di vista puramente culturale l'identificazione linguistica ha spesso rilievo ai fini della delimitazione di settori in cui si sviluppa l'insegnamento o la ricerca scientifica, come ad esempio generalmente avviene nell'ambito degli studi letterari o filosofici. Naturalmente, però, ciò non esclude l'utilità di studi che tendano a superare i confini che ne derivano (e che non si identificano necessariamente con i confini politici che dividono gli stati). La normale delimitazione delle ricerche o dell'insegnamento ad una certa area linguistica si giustifica per contro con evidenti motivi di carattere pratico.

Per altro verso è agevole comprendere come la comunione di lingua costituisca una circostanza che favorisce ogni forma di collaborazione in qualsiasi tipo di attività, soprattutto per una comunità che si trova ad operare in condizione di isolamento fra altre che usano invece altre lingue. Questa situazione induce in particolare alla creazione di istituzioni che siano in grado di offrire determinati servizi, nell'ambito dei quali l'uso di una lingua piuttosto che di un'altra risulta particolarmente importante, a cominciare ad esempio dalle attività scolastiche

4. I gruppi linguistici come gruppi politici

Se consideriamo però i gruppi linguistici sotto il profilo della loro rilevanza politica o giuridica, vediamo come l'appartenenza ad essi può talora non dipendere soltanto da circostanze del tipo di quelle utilizzabili dal punto di vista statistico, bensì anche dalla presenza, negli individui che formano parte di un gruppo, di un *animus* comunitario in virtù del quale essi si contrappongono

agli appartenenti ad altri gruppi che assumono una diversa lingua a loro fattore di identificazione.

Ciò si verifica soprattutto nei casi in cui la contrapposizione fra i gruppi sociali non dipende esclusivamente dal fattore linguistico, ma anche da altri fattori che variamente si combinano con esso (come per lo più avviene, in particolare, nei casi di contrapposizione fra una o più “minoranze linguistiche” e la corrispondente maggioranza), e casi di questo genere si hanno, ad esempio, quando si parla di “gruppi nazionali” o di “minoranze nazionali”.

Anche in situazioni di questo tipo, tuttavia, si preferisce a volte utilizzare una terminologia riferita al solo fattore linguistico per evitare di accentuare la connotazione politica del problema che ne deriva, anche se ciò non significa che il caso sia realmente diverso da altri per i quali si preferisce impiegare una diversa denominazione. Al di là delle ragioni di opportunità che sono legate alle varie situazioni – ciascuna delle quali risulta diversa da tutte le altre – che possono determinare queste varietà di comportamenti, è indubbio che un gruppo linguistico possa assumere anche il ruolo proprio di un gruppo nazionale soprattutto quando l'origine della sua contrapposizione ad altre componenti della collettività statale non deriva esclusivamente dall'uso di una o altra lingua, ma ha alla sua base un *animus* comunitario del tipo di quello che generalmente si ritiene proprio dei gruppi nazionali.

Come è noto, intorno ai criteri da seguire per stabilire l'appartenenza dei singoli individui ai gruppi nazionali si è sviluppato fin dal XIX secolo, nel quadro dell'elaborazione teorica dell'idea di “nazione”, un importante dibattito che qui non è il caso di rievocare. Può dirsi, tuttavia, che nei casi in cui alle differenze di fatto non corrisponde una sensibilizzazione delle coscienze alla rivendicazione dell'identità linguistica (o nazionale) dei singoli individui è poco probabile che la contrapposizione dei gruppi cui essa corrisponde abbia un rilievo di qualche importanza anche sotto il profilo più propriamente politico.

La casistica delle situazioni nelle quali un gruppo linguistico assume rilevanza politica ci offre tutta una serie di ipotesi diverse, a cominciare da quelle in cui il gruppo linguistico opera come un semplice “gruppo di pressione”. Il caso più importante è però quello che si ha quando nell'ambito del gruppo, viene costituito un vero e proprio “partito politico”, il quale pone al centro del suo programma la cura degli interessi del gruppo linguistico stesso.

Quando ciò avviene, il “partito linguistico” non perde il proprio carattere di struttura associativa, per cui la sua organizzazione è normalmente simile a quella di tutti gli altri partiti. La particolarità derivante dal fatto che la sua azione politica è principalmente diretta alla tutela degli interessi del gruppo comporta tuttavia una differenziazione rispetto ai normali partiti politici, i quali invece configurano la loro azione come diretta alla cura dell'interesse generale dell'intera collettività nazionale (ovvero dell'interesse dell'intera umanità, come avviene soprattutto nel caso di quei partiti che si richiamano ad un'ideologia “internazionalista”).

Oltre che ad un vero e proprio partito politico, lo spirito comunitario che si sviluppa nell'ambito di un gruppo linguistico può inoltre dar luogo ad altre forme associative, collegate al partito da vincoli di collaborazione più o meno stretti a seconda dei casi e fra queste possono annoverarsi organizzazioni sindacali o professionali, istituzioni culturali o sportive, ecc., nonché gruppi parlamentari o consiliari operanti nell'ambito dei vari tipi di assemblee rappresentative nazionali, regionali o locali.

In questi casi, è evidente che le associazioni di questo genere possono presentare delle caratteristiche particolari anche dal punto di vista della loro struttura, che le distinguono dalle associazioni dotate di finalità più generali. In particolare, è ovvio che, rispetto ad un'associazione di questo genere, possano verificarsi assai più raramente di quanto avviene normalmente casi di dimissioni e che, ove essi si verificano, è difficilmente immaginabile che esse possano comportare l'adesione ad un partito linguistico corrispondente ad un diverso gruppo linguistico che eventualmente esista nella stessa area. E' invece normale, ove le dimensioni del gruppo lo consentano, che nell'ambito di una stessa comunità linguistica si abbiano più partiti linguistici, divisi in base ad ulteriori *cleavages*, diversi da quello linguistico.

Ed è anche normale che eventuali dimissioni da un partito linguistico portino all'adesione ad un partito non linguistico, sempre che esso non si presenti come sostenitore di posizioni ostili al gruppo linguistico cui l'individuo appartiene. Così come, in linea di massima, non esistono ragioni di principio le quali escludano in modo assoluto che possa aversi una doppia iscrizione di un individuo ad un partito linguistico e ad un partito non linguistico, le cui posizioni di politica generale non siano incompatibili, anche se credo che ciò non avvenga di frequente. Ed analoghe considerazioni valgono naturalmente anche per le associazioni di altro tipo che traggono origine dallo stesso genere di situazioni.

Nei casi in cui un gruppo linguistico che vive entro i confini di un paese la cui lingua nazionale non sia quella propria del gruppo linguistico e questa lingua sia invece la lingua nazionale di altro paese vicino, che viene quindi a presentarsi come lo "Stato-patria" del gruppo, in contrapposizione allo Stato della residenza (e, normalmente, della cittadinanza) dei componenti di esso, può porsi il problema dei limiti di ammissibilità di eventuali rapporti di collaborazione che si stabiliscano con le autorità e con i cittadini di un tale Stato, in quanto Stato estero. In proposito, generalmente si ritiene però che la comunità di lingua (e, se del caso, di identità nazionale) che sia ravvisabile fra un gruppo di questo genere ed uno Stato estero non faccia venir meno il rapporto di fedeltà cui gli appartenenti al gruppo stesso sono tenuti in quanto cittadini, nonostante la loro posizione di appartenenti ad una minoranza linguistica.

Il legame derivante dal rapporto di cittadinanza non impedisce di solito, tuttavia, che rapporti particolari possano stabilirsi fra gli appartenenti ad un gruppo linguistico che vive in un paese ove una diversa lingua è maggioritaria ed i cittadini dell'altro paese con i quali essi hanno in comune la lingua. Tali rapporti possono costituire oggetto di una politica linguistica più o meno tollerante (e talora anche di particolari agevolazioni), a seconda delle diverse situazioni che si realizzano nell'ambito dei rapporti fra gli stati.

In passato, nell'ambito della concezione nazionalistica dello Stato che si era venuta affermando nel corso del XIX secolo e nella prima parte del XX, questo tipo di rapporti erano visti con sfavore, partendosi dall'idea che il rapporto dei cittadini con lo Stato dovesse essere esclusivo di ogni altro. Nella seconda metà del XX secolo, invece, una concezione più aperta verso forme di pluralismo istituzionale si è venuta affermando e, particolarmente in Europa, una tale concezione può dirsi oggi largamente accolta nell'ambito dell'Unione europea. Solo in qualche paese, si manifestano ancora, anche a livello ufficiale, posizioni tendenzialmente incompatibili con essa, ma è da ritenere che se il processo di attuazione di legami sempre più stretti fra i popoli che fanno parte dell'Unione proseguirà, queste posizioni potranno venire progressivamente attenuate o rimosse.

A conclusione di queste osservazioni sui gruppi linguistici nel loro aspetto di gruppi politici, occorre infine osservare che l'esistenza o la mancanza di strutture di tipo associativo sorte nell'ambito di un gruppo linguistico non costituisce una condizione necessaria perché il gruppo stesso possa svolgere un suo ruolo in qualità di formazione sociale a base comunitaria, anche se priva di un'organizzazione dotata di un qualche riconoscimento e di un quale potere di rappresentanza ufficiale della comunità stessa. Non mancano infatti esempi di situazioni nella quale una comunità di questo genere ha svolto comunque una sua azione politica (e talora persino giuridica) in virtù della rappresentanza che di essa è stata assunta da organi di fatto, oppure dallo Stato-patria, ovvero in altre forme ancora.

5. I gruppi linguistici come soggetti giuridici

I casi nei quali i gruppi linguistici (o eventualmente nazionali) assumono rilevanza dal punto di vista giuridico sono principalmente quelli in riferimento ai quali sono previste forme di tutela delle "minoranze linguistiche"², oppure vengono regolati i rapporti fra più gruppi linguistici

² Sui problemi della definizione delle minoranze esiste un'immensa letteratura che non è possibile qui richiamare. Chi scrive si è occupato del tema in *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, Giuffrè,

considerati su un piano di parità nell'ambito di un ordinamento federale, regionale o altrimenti autonomistico.

Queste forme di tutela giuridica si sono concretamente realizzate, dapprima, mediante gli strumenti propri del diritto internazionale³ e più recentemente anche e soprattutto mediante istituti regolati dal diritto statale.

Complementare a queste discipline sono le misure che, nell'ambito del diritto degli stati, stabiliscono la qualificazione di una o più lingue come "lingua ufficiale" o come "lingua

1967; *Minoranze etnico-linguistiche*, voce dell'*Enciclopedia del diritto*, XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, p.527 ss.; *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993; ed in altri scritti, ai quali qui si rinvia.

Fondamentale è la ricerca svolta per le Nazioni unite da F.CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (United Nations, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.I), 1979, il quale definì la minoranza come un "group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed toward preserving their culture, traditions, religion or language". Da ultimo, cfr. le relazioni sul tema I A 1 (*The status of indigenous and minority peoples*) presentate al XVI° congresso dell'Accademia internazionale di diritto comparato, svoltosi a Brisbane nel luglio 2002 (ed in particolare la relazione generale del prof. B.W.Morse), reperibili sul sito Internet <http://www.courseweb.edteched.uottawa.ca/IACLindigenouminorityrights/>

Nella letteratura italiana cfr., da ultimo, P.CARROZZA, *Lingua, politica, diritti: una rassegna storico-comparatistica*, in *Riv.dir.pubbl.comp.eur.*, 1999, p.1465 ss.; V.PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, Giuffrè, 2001, p.54 ss.; E.PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, 2ª ediz., Torino, Giappichelli, 2002; E.VITALE (cur.), *Diritti umani e diritti delle minoranze*, Torino, Rosenberg e Sellier, 2000; J.MARKO, S.ORTINO, F.PALERMO (cur.), *L'ordinamento speciale della Provincia di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001.

Per un quadro comparativo cfr. altresì, fra i molti, P.PUPIER, J.WOEHLING (cur.), *Language and Law*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1989; H.GIORDAN (cur.), *Les minorités en Europe*, Paris, Ed.Kimé, 1992; A.LIEBICH, A.RESZLER (cur.), *L'Europe centrale et ses minorités: vers une solution européenne?*, Paris, PUF, 1993; A.MILIAN MASSANA, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación*, Madrid, Civitas, 1994; S.BARTOLE ed altri, *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, Cedam, 1998; J.MAURIS (cur.), *Les politiques linguistiques des pays baltés*, Québec, 1998; J.M.SAUCA (cur.), *Lenguas, política, derechos*, Madrid, Instituto de derechos humanos "Bartolomé de Las Casas", 2000; S.GAMBINO (cur.), *Europa e Balcani. Stati, culture, nazioni*, Padova, Cedam, 2001; A.PIZZORUSSO, *Legislazioni europee sulle lingue minoritarie*, in *Lingua e stile*, 2001, p.211 ss.; G.POGGESCHI, *Le nazioni linguistiche della Spagna "autonómica"*, Padova, Cedam, 2002; J.VERNET ed altri, *Dret lingüístic*, Valls, Cossetània, 2003.

³ A partire dal Congresso di Vienna del 1815, soluzioni di tipo internazionalistico cominciarono e venir adottate, dapprima assai timidamente, poi con maggiore fiducia, anche con riferimento a gruppi sociali che vennero sempre più spesso qualificati come "minoranze nazionali" o anche come "minoranze di razza, di lingua o di religione", in modo da comprendere ogni tipo di situazione, incluse quelle proprie dei gruppi privi di uno Stato-patria (come per molto tempo fu il caso degli israeliti). Questa formula fu impiegata, in particolare, nella redazione dei trattati stipulati all'indomani della prima guerra mondiale, quando si cercò di attribuire carattere generale ad una tutela di questo tipo, ancorandola all'organizzazione della Società delle Nazioni.

All'indomani della seconda guerra mondiale, sotto l'impressione del sostanziale fallimento di questo tentativo e dello spregiudicato sfruttamento che delle minoranze tedesche nei paesi dell'Est europeo era stato compiuto da parte del Governo nazista, l'opinione pubblica internazionale si orientò in un primo tempo a favore di uno scioglimento del problema della tutela delle minoranze in quello della tutela dei diritti degli individui, ma la specificità del problema della tutela dei gruppi minoritari tornò ben presto in primo piano e l'art.27 del patto internazionale sui diritti civili e politici approvato nel 1966 dall'assemblea generale dell'ONU espresse il relativo principio con una formula generale alla quale hanno fatto seguito altri documenti operanti in vario modo sul piano del diritto internazionale, fra i quali si deve menzionare almeno la Dichiarazione ONU del 1994.

In proposito cfr., da ultimo, S.ORTINO, *La tutela delle minoranze nel diritto internazionale: evoluzione o prospettiva?*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, II, p.1113 ss.; B.W.MORSE, *The Status of Indigenous and Minority Peoples*, relazione generale al congresso di Brisbane, cit., p.3 ss.; ai quali si rinvia per ulteriori riferimenti.

nazionale” dello Stato stesso⁴ e, eventualmente norme tendenti a realizzare forme di valorizzazione di tale lingua (come, ad esempio, quelle stabilite dall'ordinamento francese per lo sviluppo della “francofonia”)⁵.

6. Possibili forme di tutela giuridica dei gruppi linguistici e degli individui ad essi appartenenti

I possibili contenuti della tutela giuridica delle minoranze sono classificabili in tre gruppi, il primo dei quali comprende i provvedimenti che consistono nell'attribuzione agli appartenenti alla minoranza di diritti specificamente finalizzati alla realizzazione della tutela ed esercitabili nei confronti dello Stato o degli altri cittadini, il secondo i provvedimenti mediante i quali a questo scopo vengono previste istituzioni autonomistiche ed il terzo i provvedimenti mediante i quali l'organizzazione dei pubblici poteri viene adattata alle esigenze della tutela delle minoranze, compresi quelli derivanti dall'adozione delle misure dei primi due tipi. Sulla base di questa tripartizione verrà svolta nei paragrafi seguenti una sommaria rassegna dei tipi di tutela ipotizzabili sulla base delle esperienze finora compiute nell'ambito dei principali stati in cui esistono problemi minoritari. La rassegna verrà svolta ponendo principalmente attenzione ai problemi specificamente propri delle minoranze linguistiche o dei gruppi linguistici con riferimento ai quali si evita di impiegare tale contrapposizione: segnaliamo tuttavia che tali problemi non sono sempre distinguibili da quelli che riguardano complessivamente questo genere di gruppi, inclusi quelli prevalentemente caratterizzati dal fattore etnico o dal fattore religioso.

7. Casi di attribuzione di diritti: delimitazione territoriale e delimitazione personale dell'efficacia delle norme di tutela

Cominciando la nostra rassegna dai casi in cui la tutela delle minoranze si risolve nell'attribuzione di diritti a favore degli appartenenti ad una minoranza, e se del caso di corrispondenti doveri a carico dello Stato o di altri soggetti, occorre segnalare come una prima distinzione molto importante debba stabilirsi innanzi tutto fra le situazioni con riferimento alle quali l'ambito di efficacia delle norme di tutela minoritaria può essere delineato con riferimento ad una ripartizione del territorio nazionale in zone linguistiche cui venga applicato un regime giuridico differenziato sotto questo specifico profilo – come ad esempio avviene in paesi come la Svizzera o il Belgio⁶ - e le situazioni nelle quali gli appartenenti alla minoranza da tutelare convivono su uno stesso territorio con gli appartenenti alla maggioranza, per cui è necessario delimitare l'ambito di efficacia delle norme di tutela non soltanto in base al criterio territoriale, ma in certa misura almeno anche in base al criterio personale.

Le soluzioni cui può farsi ricorso nelle ipotesi del primo tipo sono assai semplici, in quanto si fondano sul principio che in ciascuna zona deve essere usata la rispettiva lingua ed i problemi da risolvere si riducono a quelli della lingua da usare per le attività degli organi la cui competenza si estende a tutto il territorio dello Stato, ovvero ad eventuali zone miste alle quali si ritenga di applicare un regime di bilinguismo.

Molto più complessi sono invece i problemi che sorgono nelle situazioni del secondo tipo, con riferimento alle quali deve essere assicurata la possibilità di utilizzare più lingue nell'ambito di uno stesso territorio. Ciò comporta tutta una serie di problemi di organizzazione dei pubblici uffici i quali traggono origine dalla necessità di assicurare la bilinguità dei funzionari (quanto

⁴ Questa distinzione era impiegata dall'art.116 della Costituzione svizzera (aggiunto con referendum nel 1938); l'art.70 della nuova Costituzione del 1998 impiega invece soltanto l'espressione “lingua ufficiale” e parla anche di “minoranze linguistiche autoctone”.

⁵ In Italia, il Governo ha presentato alle camere nel 2003 un disegno di legge per l'istituzione di un Consiglio superiore della lingua italiana con finalità di questo tipo.

⁶ In Belgio si parla di “comunità linguistiche”; in Svizzera la qualificazione linguistica è generalmente riferita soltanto agli individui.

meno di quelli che sono in contatto col pubblico) e da altre esigenze analoghe, ma comporta altresì la necessità di disciplinare l'uso delle lingue nei rapporti interpersonali, quanto meno con riferimento alle dichiarazioni suscettibili di determinare effetti giuridici.

E' ovvio, d'altronde, che le soluzioni fondate sul criterio territoriale possono essere applicate soltanto nei casi in cui la minoranza ha carattere almeno relativamente concentrato, mentre soluzioni del secondo tipo divengono necessarie ogni qual volta si tratti di minoranze "diffuse", sia perchè insediate in aree non contigue, sia perchè installate anche in agglomerati urbani comprendenti anche popolazioni di diversa origine.

8. Gli individui o i gruppi come destinatari della tutela

Prima tuttavia di segnalare alcuni dei problemi che sorgono in questo tipo di casi è opportuno notare come una profonda differenza esista fra le ipotesi nelle quali la titolarità dei diritti in questione sia conferita agli individui, in quanto appartenenti al gruppo, e l'ipotesi in cui sia conferita invece al gruppo stesso, considerato come un distinto soggetto giuridico. Quest'ultima eventualità presuppone infatti il preliminare conferimento della personalità giuridica (o di una più ridotta forma di soggettività) ad un ente il quale viene così a rappresentare ufficialmente la minoranza, nello stesso modo in cui lo Stato rappresenta l'intera comunità nazionale. Questa prospettiva, tuttavia, se non può dirsi esclusa *a priori*, è generalmente vista con sfavore nei paesi il cui diritto pubblico si ispira ai principi affermatasi a partire dalla rivoluzione francese, in base ai quali è considerata con diffidenza la creazione di corpi "intermedi" fra lo Stato ed il cittadino.

Il problema ha dato luogo a discussioni, in particolare, in sede di interpretazione dell'art.27 del patto internazionale sui diritti civili e politici, sostenendosi da parte di alcuni che la tutela prevista da questo testo avrebbe come destinatari i gruppi minoritari in quanto tali e rispondendosi da altri, in conformità alla lettera del testo stesso, che la tutela in questione non è conferita ai gruppi, bensì alle "*persons belonging to such minorities*", considerate esclusivamente in quanto individui.

La ferma opposizione frapposta dai paesi occidentali all'accoglimento dell'interpretazione che considera i gruppi come destinatari della tutela consente attualmente di escludere che un riconoscimento della soggettività dei gruppi minoritari possa ritenersi effettuato dal diritto internazionale attualmente vigente⁷, ma questa conclusione non esclude però che tale soluzione possa considerarsi già oggi operante nell'ambito di alcuni ordinamenti statali e che il problema possa costituire oggetto di discussione con riferimento ad altri ordinamenti in cui principi di ordine sistematico tendenzialmente contrari all'accoglimento di una tale soluzione coesistono con disposizioni particolari che parrebbero invece presupporla.

Degna di segnalazione è anche l'altra distinzione che si pone fra i casi in cui la tutela sia riferita ad un complesso di "minoranze linguistiche" indeterminate e quelli in cui invece riguardi singole minoranze nominativamente indicate. Il relativo problema si è presentato in Italia, dove la Costituzione, all'art.6, usa una formula del primo tipo (che alcuni ritenevano riferibile esclusivamente ai gruppi appartenenti a nazioni aventi il loro Stato-patria in un paese confinante, ma che invece fu prevalentemente – e correttamente - intesa come riferibile a qualunque gruppo avente caratteristiche riconducibili alla nozione astratta di minoranza linguistica), mentre la legge attuativa⁸ contiene un elenco nominativo di gruppi (qualificati minoranze linguistiche "storiche") cui la tutela da essa stabilita è concretamente riservata⁹.

⁷ Vedi, in tal senso, F.CAPOTORTI, *I diritti dei membri delle minoranze: verso una dichiarazione delle N.U.?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1981, p.30 ss.

⁸ Legge 15 dicembre 1999, n.482, e regolamento approvato con d.p.r. 2 maggio 2001, n.345. Cfr. S.BARTOLE, *Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche*, in *Le Regioni*, 1999, p.1063, ss.; E.PALICI DI SUNI PRAT, *La legge italiana sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche nel quadro europeo*, in *Riv.dir.pubbl.comp.eur.*, 2000, p.101 ss.; V.PIERGIGLI, *La l. 15 dicembre 1999 n.482 ("norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche") ovvero dall'agnosticismo al riconoscimento*, in *Rass.parlamentare*, 2000, p.623 ss.; A.PIZZORUSSO, *La reciente Ley italiana sobre protección general*

E' anche da notare che il riconoscimento dei gruppi linguistici come soggetti di diritto può avvenire in forme diverse, fra le quali l'attribuzione al gruppo in quanto tale della titolarità di diritti e della legittimazione a farli valere non è certamente il più frequente. Al contrario, nella maggior parte dei casi in cui tale riconoscimento ha luogo, ciò avviene in forma implicita e l'esercizio dei diritti attribuiti al gruppo – o indirettamente esercitabili a suo favore – è conferito agli individui che ne fanno parte oppure ad enti autonomi a stretto rigore non identificabili col gruppo o organi dello Stato o di un tale ente che in qualche modo di fatto rappresenti il gruppo¹⁰.

9. Utilità dei diritti fondamentali di libertà per gli appartenenti alle minoranze linguistiche

Passando a considerare i problemi relativi all'oggetto delle norme di tutela, è da segnalare in primo luogo la differenza – già in precedenza menzionata - che esiste fra l'ipotesi in cui per proteggere una minoranza si invochi ed eventualmente si ottenga il riconoscimento di diritti di libertà che di per sé presenterebbero un'analogia utilità anche per coloro che non appartengono ad un gruppo o a una minoranza linguistica, dall'ipotesi in cui invece si avanzino rivendicazioni specificamente finalizzate alla protezione delle particolarità proprie di un tale gruppo o minoranza.

Per comprendere questa alternativa occorre tenere presente come rivendicazioni tendenti ad ottenere forme di tutela delle minoranze siano state avanzate non di rado, specialmente in passato, nei confronti di governi autoritari operanti nell'ambito di stati i cui ordinamenti non riconoscevano ai cittadini il godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che oggi sono proclamate da tutta una serie di dichiarazioni internazionali e, almeno a parole, anche dalla grandissima maggioranza delle costituzioni degli stati, per cui appariva preliminare ad ogni altra istanza quella tendente ad assicurare alla minoranza innanzi tutto l'esercizio dei diritti fondamentali.

Nei tempi più vicini a noi, le rivendicazioni delle minoranze si sono fatte spesso assai più specifiche, ma ciò non esclude che il godimento effettivo dei diritti fondamentali di libertà costituisca comunque un presupposto quasi sempre necessario per realizzare una forma di tutela più avanzata. Non vi è dubbio perciò che la rivendicazione dei diritti di libertà e di eguaglianza, titolari dei quali possono essere a pari titolo tutti gli uomini, indipendentemente dalla loro appartenenza ad uno o ad altro gruppo sociale, costituisca una necessaria rivendicazione a tutela delle minoranze in tutti quei casi in cui il godimento di tali diritti non sia giuridicamente riconosciuto o sia comunque messo in pericolo in linea di fatto.

de las minorias lingüísticas, in *Revista vasca de administración pública*, 2000, p.249 ss.; E.MALFATTI, *La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive e i problemi ancora aperti*, in *Riv.dir.cost.*, 2001, p.109 ss. ed ivi ulteriori riferimenti.

⁹ Nel caso di specie, sembra che la formulazione dell'elenco delle minoranze linguistiche protette sia stata determinata dall'intento di escluderne i gruppi puramente dialettali. L'esclusione dei gruppi zingari è stata invece giustificata con riferimento al carattere nomade di queste popolazioni (o almeno di talune di esse), che non consentiva di applicare nei loro confronti una tutela di tipo territoriale quale è quella prevista (in proposito cfr. MALFATTI, *op.cit.*, p.120 ss.).

¹⁰ Da segnalare il potere di ricorrere alla Corte costituzionale contro atti legislativi ritenuti lesivi della parità dei gruppi linguistici attribuito alla "maggioranza dei gruppi linguistici consiliari" del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol e del Consiglio provinciale di Bolzano-Bozen dall'art.56, comma 2, dello Statuto regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol, e l'analogo potere di ricorso agli organi della giustizia amministrativa attribuito ai consiglieri regionali, provinciali e comunali della Provincia di Bolzano-Bozen dall'art.92 dello stesso Statuto. In proposito, si rinvia a A.PIZZORUSSO, *Verso il riconoscimento della soggettività delle comunità etnico-linguistiche?*, in *Studi in memoria di Carlo Furno*, Milano, Giuffrè, 1973, p.739 ss. La competenza della Corte costituzionale che deriva dall'art.56, comma 2, dello Statuto cit., è stata fin qui esercitata in due casi: cfr. Corte cost., 19 giugno 1995, n.261, in *Foro italiano*, 1996, I, colonna 2677 ss., e 21 ottobre 1998, n.356, *ibidem*, 1999, I, colonna 49 ss.

10. Gli interessi tutelati dalle norme di protezione delle minoranze linguistiche come interessi collettivi

Ne consegue che, mentre le misure tendenti a riconoscere in linea di diritto e ad assicurare in linea di fatto il godimento dei diritti fondamentali di libertà e di eguaglianza sono da considerare prese in vista della soddisfazione di un interesse generale dell'intera collettività nazionale - e corrispondentemente di un interesse individuale di ciascun singolo appartenente ad essa, indipendentemente dal fatto che egli faccia o meno parte di un gruppo minoritario - le ulteriori misure prese in vista della soddisfazione delle aspirazioni della minoranza rientrano fra le forme di tutela degli "interessi collettivi", come tali distinguibili, tanto dagli interessi generali dell'intera comunità nazionale, quanto dagli interessi individuali dei singoli appartenenti alla minoranza¹¹.

E' anche importante notare che l'affermazione del carattere collettivo dei diritti accordati a tutela delle minoranze comporta che titolari di tali diritti siano, almeno in linea di principio, soltanto gli appartenenti alla minoranza e quindi comporta la necessità di stabilire dei criteri legali per accertare chi siano gli appartenenti alle minoranze. Questo problema è diverso da quello, sopra considerato, del riconoscimento della minoranza come soggetto giuridico: mentre infatti un tale riconoscimento potrebbe avvenire anche indipendentemente dall'individuazione degli appartenenti alla minoranza (quanto meno ove si prescindesse da forme di organizzazione interna democratica del gruppo minoritario), non vi è dubbio che in linea di principio i titolari di diritti che non sono attribuiti a tutti, ma soltanto a coloro che presentano quel particolare requisito che deriva dall'appartenenza ad una minoranza, non possono avvalersi di tali diritti senza dimostrare la sussistenza di tale requisito.

Poichè tuttavia il problema dell'identificazione degli appartenenti ai gruppi minoritari coinvolge spesso grosse difficoltà di ordine politico, psicologico e sociale, che rendono arduo il ricorso agli strumenti tecnici che normalmente vengono impiegati per questo genere di scopi (censimento, anagrafe, ecc.), accade spesso che si preferisca consentire l'esercizio dei diritti collettivi di tutela minoritaria a chiunque lo richieda, oppure ricorrere ad altri sistemi i quali, pur essendo tecnicamente meno perfezionati, consentono però di salvaguardare l'anonimato dei singoli circa la loro affiliazione etnica. In molti casi, del resto, il problema non sussiste per motivi di carattere puramente pratico, come ad esempio quando si tratta di regolare l'uso delle lingue da parte dei funzionari pubblici: una volta infatti che un ufficio disponga di un funzionario bilingue, non si vede perchè non dovrebbero potersene avvantaggiare anche coloro che non fanno parte della minoranza, come ad esempio gli stranieri di passaggio per motivi turistici.

11. Misure tendenti a valorizzare le particolarità delle minoranze linguistiche e misure tendenti a indennizzarle delle discriminazioni precedentemente sofferte

Con riferimento al contenuto prescrittivo delle norme che realizzano forme di tutela delle minoranze mediante attribuzione di diritti collettivi può innanzi tutto tracciarsi una distinzione fra le disposizioni le quali tendono a realizzare un equilibrio ottimale fra le esigenze della minoranza e tutte le altre necessità meritevoli dell'attenzione del legislatore e le regole che tendono invece ad indennizzare gli appartenenti alla minoranza delle discriminazioni o persecuzioni di cui essi siano stati eventualmente vittime in passato. Queste ultime, la cui portata è tendenzialmente limitata nel tempo¹², consistono, ad esempio, nella restituzione della

¹¹ Vedi, in proposito, P.PERNTHALER, *Der Schutz der ethnischen Gemeinschaften durch individuelle Rechte*, Wien, 1964; p.32 ss.; PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, cit., p.315 ss.; A.E.GALEOTTI, *I diritti collettivi*, in VITALE (cur.), *Diritti umani e diritti delle minoranze*, cit., p.30 ss.; PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit., p.96 ss.

¹² A questo proposito è da tener presente l'art.4 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, firmata a New York il 21 dicembre 1965, il quale stabilisce che "special measures taken for the sole purpose of securing adequate advancement of certain racial or ethnic groups or individuals requiring such protection as may be necessary in order to ensure such groups or individuals equal enjoyment or exercise of human rights and fundamental freedoms shall not be deemed racial discrimination, provided however, that such measures do not, as a consequence, lead to the maintenance

cittadinanza a persone cui sia stata tolta per motivi inerenti al conflitto intercomunitario, oppure nel ripristino dei nomi di persone o di località che siano stati alterati per modificare i connotati linguistici di una certa area geografica, ed altri analoghi.

Maggiore importanza presentano però le misure tendenti a realizzare uno stabile equilibrio nei rapporti fra la minoranza e la maggioranza e ad assicurare agli appartenenti alla prima una valorizzazione delle proprie particolarità culturali proporzionata a quella degli appartenenti alla seconda. Fra queste occupano di solito una posizione di rilievo le misure adottate per assicurare l'uso della lingua della minoranza, quelle relative all'insegnamento della e nella lingua minoritaria e della relativa cultura e quelle relative alla partecipazione degli appartenenti alla minoranza all'esercizio delle funzioni pubbliche ed ai vantaggi derivanti dall'accesso ai finanziamenti pubblici (nell'edilizia residenziale, nelle attività industriali, commerciali ed agricole, nell'assistenza e previdenza sociale, ecc.).

12. Misure in materia di uso delle lingue: libertà di lingua e diritto all'uso della propria lingua

Senza poter qui analizzare neppure per sommi capi tutti i possibili contenuti nelle norme di tutela minoritaria e le loro innumerevoli varianti riscontrabili con riferimento alle diverse aree geografiche ed alle diverse popolazioni, ci limiteremo ad esaminare qualche esempio significativo.

L'oggetto delle norme che possono essere adottate per tutelare le minoranze linguistiche è costituito dall'uso delle lingue nelle manifestazioni rivolte al pubblico e più particolarmente negli atti suscettibili di produrre specifici effetti giuridici. Sotto il profilo più generale si parla così della "libertà di lingua"¹³ come di un diritto fondamentale riconducibile alla libertà di manifestazione del pensiero: se infatti la libertà di espressione deve presupporre anche la libertà di usare i mezzi che ciascuno ritenga più appropriati, non vi è dubbio che tra tali possibili mezzi rientrino anche tutti i singoli idiomi, ciascuno dei quali può risultare più utile come mezzo di espressione, non tanto per le sue eventuali caratteristiche fonetiche, sintattiche, ecc. (come pure talora viene assurdamente sostenuto), quanto per la circostanza che si tratti della lingua che è meglio padroneggiata dal soggetto che esprime il pensiero ovvero da quelli cui egli si rivolge¹⁴.

La libertà di lingua, tuttavia, se indubbiamente può risultare in pratica particolarmente importante per gli appartenenti alle minoranze linguistiche, non costituisce un diritto collettivo nel senso sopra enunciato poichè essa può servire a tutelare l'interesse di chiunque desideri usare una lingua piuttosto che un'altra, sia esso un appartenente alla maggioranza o alla minoranza, un cittadino o uno straniero. Alla libertà di lingua, del resto, non corrisponde alcun onere dei destinatari del messaggio di adoperarsi per comprenderne il significato e pertanto è interamente lasciato a chi parla valutare se gli convenga o meno, nei singoli casi, avvalersi di questa libertà.

Nel caso delle dichiarazioni suscettibili di produrre precisi effetti giuridici, invece, la situazione si presenta profondamente diversa, perchè l'interesse dell'individuo ad essere correttamente compreso anche se si esprime in una lingua diversa da quella qualificata come "ufficiale" nel paese in cui si trova assume un'evidente importanza anche pratica. A protezione di tale interesse, convenzioni internazionali e norme interne vigenti in molti paesi prescrivono, ad esempio, che l'imputato - cittadino o straniero che sia - debba essere interrogato con

of separate rights for different racial groups and *that they shall not be continued after the objectives for which they were taken have been achieved*" (corsivo aggiunto).

¹³ Cfr. A.PIZZORUSSO, *Libertà di lingua e diritti linguistici: una rassegna comparata*, in *Le Regioni*, 1987, p.1329 ss., riprodotto in appendice a PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., p.185 ss.

¹⁴ Di "libertà di lingua" parla ora esplicitamente l'art.18 della Costituzione federale svizzera del 1998; per l'enunciazione dei criteri in base ai quali il diritto linguistico svizzero è organizzato cfr. però anche l'art.70 del medesimo documento e l'ampio dibattito sviluppatosi su questo tema nella dottrina giuridica svizzera.

l'assistenza gratuita di un interprete, ma nel caso degli appartenenti alle minoranze il problema assume caratteristiche del tutto particolari.

Se infatti con riferimento allo straniero può apparire equo che la norma di tutela sia applicata in casi gravi come quello in cui nei suoi confronti venga mossa un'imputazione penale, può però ritenersi non necessario che egli sia altresì posto in condizione di esprimersi nella sua lingua in qualunque ufficio pubblico o di redigere nella sua lingua contratti o altri atti di diritto privato. Nei confronti degli appartenenti alle minoranze linguistiche cui si voglia assicurare una condizione di effettiva parità nei confronti degli appartenenti alla maggioranza, invece, tale parità non può dirsi pienamente realizzata se sugli appartenenti alle minoranze i quali compiano una qualsiasi dichiarazione dotata di effetti giuridici nella propria lingua grava il rischio di non essere compresi dal destinatario della dichiarazione stessa, laddove nessun rischio di questo genere corre chi si esprime nella lingua ufficiale dello Stato.

Ne consegue che riconoscere agli appartenenti alle minoranze il "diritto all'uso della loro lingua" negli atti dotati di effetti giuridici implica stabilire che l'onere della mancata comprensione delle dichiarazioni rese nella lingua della minoranza non debba gravare sul dichiarante, bensì sul destinatario della dichiarazione (ed in particolare sul pubblico funzionario) e che conseguentemente sia quest'ultimo, se del caso, che debba far ricorso ad un'interprete o ad altro mezzo per comprendere il significato della dichiarazione che gli viene rivolta.

Anche sotto questo profilo viene tuttavia in considerazione il problema dell'individuazione di chi siano gli appartenenti alla minoranza, dato che l'adozione di una regola che riconosca in modo compiuto agli appartenenti ad una minoranza il diritto all'uso della propria lingua negli atti dotati di effetti giuridici comporta costi e problemi organizzativi di non lieve entità che sarebbe assurdo affrontare ove ciò non sia realmente necessario.

13. Misure in materia di organizzazione scolastica

Un secondo esempio assai indicativo è offerto dal problema scolastico: per tutelare una minoranza è infatti essenziale che i figli degli appartenenti alla minoranza stessa possano ricevere l'istruzione anche in scuole pubbliche diverse da quelle predisposte per la generalità degli alunni, nei programmi delle quali la lingua e la cultura della maggioranza assumono per forza di cose un ruolo del tutto preminente.

Per contemperare le esigenze di tutela minoritaria e per realizzare un'effettiva parità fra maggioranza e minoranza, due soluzioni sono prospettabili: la prima consiste nell'organizzare un tipo di scuola nell'ambito della quale le due lingue e le due culture si ripartiscano equamente tutti gli spazi, dimodochè non solo un egual numero di ore siano dedicate a ciascuna di esse per quanto riguarda l'insegnamento della lingua e delle letterature, ma anche le altre materie siano insegnate usando come lingua veicolare l'una o l'altra in egual misura.

La seconda consiste invece nell'organizzare scuole separate, l'una per i figli degli appartenenti alla maggioranza, l'altra per i figli degli appartenenti alla minoranza, nell'ambito delle quali l'una lingua svolga un ruolo preminente e l'altra assume il ruolo della seconda lingua e viceversa.

A vantaggio del primo sistema - che trova applicazione, ad esempio, in Catalogna e nella Valle d'Aosta - sta la capacità di una scuola di questo genere di produrre allievi realmente bilingui e quindi di favorire la realizzazione di una situazione nella quale i rapporti fra gli appartenenti ai due gruppi conviventi in una stessa area siano facilitati dalla rimozione della barriera linguistica. In contrario sta tuttavia la circostanza che, se fra i due gruppi non esiste un equilibrio di forze dal punto di vista economico e culturale, gli appartenenti al gruppo più debole saranno quasi inevitabilmente indotti ad assimilarsi al gruppo più forte con conseguente mancata realizzazione degli obiettivi propri della tutela minoritaria.

La seconda soluzione, per contro, favorisce la conservazione della separazione dei due gruppi e quindi, se da un lato ostacola l'assimilazione del gruppo economicamente e culturalmente più

debole, implica però quasi sempre la creazione di limitazioni della libertà degli individui di orientarsi culturalmente e politicamente, le quali appaiono difficilmente compatibili con la moderna concezione delle libertà fondamentali.

In realtà, il problema consiste nel valutare fino a che punto le norme di tutela minoritaria debbano o possano avere come obiettivo l'arresto o il rallentamento del naturale corso della storia, nell'ambito del quale i fenomeni di assorbimento di gruppi etnico-linguistici da parte di altri gruppi, più forti economicamente o culturalmente, non rappresenta certamente un evento insolito o eccezionale. Ma questo quesito ci condurrebbe a mettere in discussione la stessa filosofia della tutela minoritaria, il che non rientra negli obiettivi di questa relazione.

14. Il problema dell'accertamento dell'appartenenza alle minoranze

Prescindendo da molti altri problemi specifici, che sorgono quando si tratta di elaborare norme di tutela con riferimento a minoranze le quali vivano su un'area popolata anche da appartenenti alla maggioranza - o eventualmente anche da appartenenti a gruppi ulteriormente differenziati¹⁵ - giova concludere queste osservazioni relative alle norme che tendono a realizzare la tutela delle minoranze mediante conferimento di diritti con qualche considerazione relativa al problema della determinazione dell'appartenenza alla minoranza che, come abbiamo visto, viene spesso in considerazione a diversi propositi.

Questo problema presenta notevoli difficoltà di soluzione per il contrasto che si determina fra esigenze diverse che appaiono tutte meritevoli di tutela. Un primo motivo di contrasto deriva dalla circostanza che l'appartenenza ad una minoranza - oppure alla contrapposta maggioranza - assume non di rado i caratteri propri di una scelta di coscienza, che l'interessato non dovrebbe venir obbligato a manifestare, così come generalmente si esclude che una persona possa essere costretta a dichiarare quali siano le sue opinioni politiche o religiose¹⁶. A questa esigenza di rispetto della *privacy* individuale, si contrappone però la circostanza di fatto che l'esercizio dei diritti accordati a tutela delle minoranze linguistiche comporta quasi sempre un'implicita dichiarazione di appartenenza al gruppo corrispondente, non essendo di norma possibile l'esercizio di tali diritti in forma anonima.

Una seconda e più grave difficoltà deriva poi dalla circostanza che la tutela di una minoranza, quand'anche non si traduca nella creazione di un ente che la rappresenti in modo ufficiale, costituisce pur sempre, come abbiamo visto, una forma di tutela di interessi collettivi, la quale implica una certa stabilità del corrispondente gruppo sociale. Ne deriva l'esigenza di adottare misure tendenti ad accertare la consistenza del gruppo e ad assicurarne, almeno in certa misura, la conservazione, con conseguente limitazione del diritto degli individui di cambiare gruppo quando lo ritengano opportuno.

Quest'ultimo punto costituisce in realtà il problema centrale, che va impostato in base all'alternativa fra la configurazione della dichiarazione di appartenenza al gruppo che sia eventualmente richiesta dalla legge come dichiarazione di scienza, oppure come dichiarazione di volontà. Se si ammette che la dichiarazione di appartenenza al gruppo sia una dichiarazione di scienza è possibile istituire un sistema di controllo per accertarne la veridicità, con la aberrante conseguenza che sarà in definitiva un funzionario o un giudice a stabilire, ad esempio, ove esista un sistema di scuole separate, a quali scuole debbano venir iscritti i bambini. Se si ritiene invece - come invero sembra inevitabile - che la dichiarazione di appartenenza al gruppo sia una dichiarazione di volontà, nessun controllo di tal fatta risulta

¹⁵ Con riferimento ai quali sorgono corrispondenti problemi e si parla di "minoranza nella minoranza".

¹⁶ E' da ricordare, a questo proposito, la regola stabilita dall'art.136, 3° comma, della Costituzione di Weimar (conservata in vigore dall'art.140 del *Grundgesetz* della Repubblica federale tedesca) che era così formulata: "Niemand ist verpflichtet, seine religiöse Überzeugung zu offenbaren. Die Behörden haben nur soweit das Recht, nach der Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft zu fragen, als davon Rechte und Pflichten abhängen oder eine gesetzlich angeordnete statistische Erhebung dies erfordert". Una regola analoga può ritenersi vigente anche in altri paesi, costituendo una necessaria conseguenza del riconoscimento della libertà di coscienza.

ammissibile e limitazioni di ordine giuridico ai cambiamenti di gruppo potranno venir realizzate soltanto attraverso mezzi indiretti che li disincentivino, ma essi non potranno certamente venir impediti in modo assoluto.

Dietro questo problema esiste in realtà un problema più generale che può essere impostato osservando come in realtà il conflitto che qui si manifesta si pone fra l'esigenza di tutelare un compendio di diritti collettivi (delle minoranze, ovvero degli appartenenti alle minoranze) e l'esigenze di tutelare un compendio di diritti individuali (di ciascun singolo appartenente alla minoranza e di ciascun singolo appartenente alla maggioranza). Ciò posto, quello che si tratta di stabilire è se, in vista della tutela degli interessi collettivi alla conservazione delle particolarità linguistiche e culturali della minoranza, possano venir sacrificati, ad esempio, gli interessi economici che potrebbero indurre l'individuo a trovare un posto di lavoro o una casa di abitazione dichiarandosi appartenente al gruppo opposto. Ma anche questo problema esula dagli obiettivi del presente studio e non può pertanto venir affrontato in questa sede.

15. La tutela delle minoranze linguistiche mediante adattamenti dell'assetto organizzativo dei pubblici poteri

Oltre a risolversi nell'attribuzione di specifici diritti, la tutela giuridica delle minoranze determina spesso modificazioni dell'assetto organizzativo dello Stato in cui la minoranza in questione vive ed un primo di tipo di modificazioni di questo genere consiste nella previsione di forme di autonomia, o nell'adattamento a questa particolare esigenza di forme di autonomia già previste per ragioni di ordine più generale.

Le norme che prevedono forme di autonomia costituiscono strumenti di tutela minoritaria nei casi in cui esse offrono alla minoranza - e per essa al partito o ai partiti, e talora anche a singole personalità operanti individualmente, che di fatto ne assumono la rappresentanza - l'opportunità di esercitare un peso politico maggiore di quello che essa potrebbe altrimenti esercitare nell'ambito della normale attività politica. Con riferimento alle funzioni pubbliche attribuite alla competenza dell'ente autonomo, infatti, il rapporto numerico che di regola determina l'inferiorità della minoranza rispetto alla corrispondente maggioranza può invertirsi o quanto meno attenuarsi e non vi è dubbio che per lo più ciò permette alla minoranza di ottenere così forme di tutela di propri interessi che sarebbe assai più difficile conseguire se non vi fosse l'esigenza di tutelare la minoranza in quanto tale.

Le forme di autonomia che vengono qui in considerazione possono distinguersi in due tipi principali a seconda che l'autonomia abbia base territoriale oppure personale. La prima ipotesi, che di gran lunga è quella che trova più frequentemente applicazione, si ha nei casi di stato federale o regionale, quando la formazione di uno o più stati-membri (o regioni) sia determinata dalle particolarità linguistiche delle corrispondenti popolazioni, ovvero nei casi in cui siano istituiti enti *ad hoc*, dotati di uno statuto speciale, con riferimento a territori in cui esistono problemi minoritari.

La seconda ipotesi, di applicazione assai meno frequente, si ha quando in relazione ad uno stesso territorio vengono istituite due organizzazioni parallele destinate a gestire talune funzioni pubbliche, ciascuna con riferimento ad una delle due comunità linguistiche. Di questa tecnica è stata fatta applicazione mediante la legge morava del 27 novembre 1905 (nell'ambito dell'Impero austro-ungarico) e successivamente mediante la legge estone del 12 febbraio 1925 ed in qualche altro caso, ma non pare che i risultati conseguiti siano stati tali da proporla come un modello suscettibile di applicazione su vasta scala.

Indubbiamente importante è invece la soluzione realizzata mediante l'organizzazione dello Stato come stato federale o regionale, come dimostrano molti esempi di grande rilievo, dal Canada alla Svizzera, dal Belgio all'Italia e alla Spagna, ecc. In questi casi, la funzionalità dello strumento di tutela minoritaria dipende ovviamente dall'entità delle competenze che sono conferite all'ente autonomo, dal rapporto numerico (e non solo numerico) che esiste fra

maggioranza e minoranza nel territorio dell'ente e dal modo in cui sono organizzati i rapporti fra l'ente autonomo ed il governo centrale.

16. Esempi di modificazioni apportate all'organizzazione costituzionale, amministrativa o giurisdizionale

A parte le modificazioni dell'organizzazione dei pubblici poteri che si risolvono nell'istituzione o nell'adattamento di strutture autonomistiche, la tutela minoritaria può comportare molti altri tipi di modificazioni dell'organizzazione costituzionale, amministrativa e giurisdizionale dello Stato e degli enti pubblici.

Fra le soluzioni concernenti gli organi costituzionali possono segnalarsi le regole in virtù delle quali viene prevista una carica di vice-presidente della Repubblica da assegnare ad un esponente della minoranza (come era previsto dalla costituzione di Cipro del 1960, peraltro non attuata), oppure viene stabilito che le cariche di presidente e di vice-presidente dell'ente che governa un territorio mistilingue siano assegnate a rotazione ad esponenti dei diversi gruppi linguistici (o dei maggiori di essi), come ad esempio avviene nella Regione Trentino-Alto Adige e nella Provincia di Bolzano-Bozen.

Con riferimento agli organi collegiali troviamo invece regole le quali stabiliscono che l'assegnazione dei seggi debba avvenire in modo proporzionale alla consistenza dei gruppi, ovvero che stabiliscono riserve di posti a favore dei gruppi minoritari, con conseguente deroga alle regole generali della rappresentanza politica. Più rara è la previsione di un'assemblea *ad hoc* che rappresenti i diversi gruppi, come avveniva nel caso del Soviet delle nazionalità previsto dalla costituzione dell'U.R.S.S.

Degna di particolare attenzione è la regola stabilita dalla legge elettorale della Repubblica federale tedesca che sottrae le liste che costituiscono espressione di minoranze linguistiche alle conseguenze della *Sperrklausel*, in virtù delle quale non può essere assegnato alcun seggio alle liste che non abbiano conseguito una certa percentuale complessiva di voti. In tema di diritto elettorale, troviamo anche norme di tutela minoritaria le quali differiscono di qualche anno l'acquisto della capacità elettorale per gli immigrati nei territori in cui vive una minoranza (come nel Sudtirolo).

Per quanto riguarda l'organizzazione amministrativa è da notare come la distribuzione delle cariche fra gli appartenenti ai diversi gruppi sia talora regolata in modo da assicurare la proporzionalità rispetto alla consistenza dei gruppi stessi (ancora come in Sudtirolo), anche se ciò determina notevoli difficoltà derivanti dalla necessità, che essa comporta, di identificare in modo relativamente rigido l'appartenza dei singoli ai diversi gruppi e che già abbiamo avuto occasione di segnalare.

Infine, per quanto riguarda l'organizzazione giudiziaria, abbiamo nella *Cour d'Arbitrage* belga un interessante esempio di giudice delle controversie fra i gruppi linguistici, avente struttura rigorosamente paritaria e funzioni strutturate sul modello delle corti costituzionali.