

# IL DIRITTO ALL'IDENTITÀ CULTURALE

di Valeria Piergigli<sup>♦</sup>

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. Lingue minoritarie e identità culturali; 2. L'approccio della comunità internazionale a tutela della identità culturale dei gruppi linguistici minoritari; 3. Gli approcci degli Stati e il contributo della giurisprudenza costituzionale alla tutela e promozione delle identità culturali minoritarie in alcuni ordinamenti pluralisti e plurilingui: a) il Canada e la natura compromissoria dei diritti linguistici; b) la Spagna e le rivendicazioni autonomistiche di alcune comunità minoritarie; c) l'Italia e le minoranze linguistiche riconosciute; d) le giovani democrazie dell'Europa centro-orientale: in particolare, la Slovenia e la Croazia; 4. Osservazioni conclusive: vecchie e nuove minoranze tra rivendicazioni identitarie ed esigenze di integrazione sociale.

## 1. Introduzione. Lingue minoritarie e identità culturali

La lingua svolge un indiscutibile ruolo di aggregazione e identificazione sociale, essa contribuisce a individuare l'identità di quella comunità umana – non importa quanto numerosa – che trova nella coesione linguistica dei propri aderenti il fondamento – o uno dei fondamenti – per la condivisione di un distinto corredo di valori storici, tradizionali, culturali. La lingua costituisce pertanto la componente più immediatamente percepibile – sebbene probabilmente la più elementare e comune non unica – di un determinato patrimonio culturale, inteso come insieme di elementi materiali e immateriali da proteggere e tramandare alle generazioni future in quanto significativo della peculiarità di un popolo ovvero di comunità particolari.

Nell'ambito di contesti sociali etnicamente e linguisticamente compositi l'accoglimento di valori democratici basilari – tra i quali il principio di non discriminazione e quello pluralistico, declinati sulla base della lingua e della appartenenza etnica – frequentemente si coniuga con la predisposizione da parte dei pubblici poteri di misure positive, capaci di salvaguardare e valorizzare l'identità linguistica e culturale, non soltanto dei singoli individui e della nazione, ma altresì delle collettività minoritarie. Il concetto di identità culturale, intimamente connesso con quelli di diversità e pluralismo culturale<sup>1</sup>, ha trovato un progressivo riconoscimento entro la vasta categoria dei diritti umani e, più specificamente, dei diritti culturali sia negli ambienti scientifici che in quelli pratici e operativi, tanto in sede internazionale che nei singoli ordinamenti<sup>2</sup>. Ciò è avvenuto anche in reazione alla c.d.

<sup>♦</sup> L'Autrice è professore ordinario di Diritto pubblico comparato e Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Siena. Il testo, integrato con note bibliografiche, riproduce la lezione svolta al seminario di *Aix-en-Provence* il 5 settembre 2013, in occasione del XXVII *Cours International "Les droits culturels"* e attualmente in corso di pubblicazione in lingua inglese a cura dell'ILF-GERJC dell'*Université d'Aix-Marseille*.

<sup>1</sup> A questo proposito, secondo J. Rajchman, *Introduction*, in J. Rajchman (a cura di), *The Identity in Question*, New York-London, 1995, p. 5, «... identity is taken as the referential sign of a fixed set of customs, practices and meanings, an enduring heritage, a readily identifiable sociological category, a set of shared traits and/or experiences. "Diversity" refers to a plurality of identities, and it is seen as a condition of human existence rather than as the effect of an enunciation of difference that constitutes hierarchies and asymmetries of power».

<sup>2</sup> Su questi aspetti, v. nell'ampia letteratura: M. Koenig and P. De Guchteneire (a cura di), *Democracy and Human Rights in Multicultural Societies*, Ashgate, 2007; M. Langfield, W. Logan and M. Nic Craith (a cura di), *Cultural Diversity, Heritage and Human Rights*, London-New York, 2010; R. Toniatti, *Pluralismo e autodeterminazione delle*

globalizzazione – non solo economica e dei mercati – che, agevolata dal rapido sviluppo dei mezzi di informazione e dalle moderne tecniche di comunicazione, tende, all’opposto, all’emergere di una cultura dominante e a conseguenti fenomeni di omogeneizzazione e omologazione, i quali minacciano il mantenimento della pluralità delle culture.

Peraltro, il crescente impiego e il conseguente sforzo di regolamentazione giuridica del *diritto alla identità culturale* impongono una rivisitazione del catalogo classico dei diritti fondamentali incentrati – almeno nella tradizione del costituzionalismo occidentale – sulla individualità della persona, suggeriscono l’enucleazione di una terza generazione di diritti e richiedono al legislatore e al giudice, tanto a livello interno che internazionale, di risolvere delicati problemi di bilanciamento tra pretese individuali e diritti collettivi o comunitari. Accanto alla originaria e insopprimibile connotazione individualistica, che trova nella libertà di lingua la sua principale forma di manifestazione, i diritti afferenti al settore culturale rivelano infatti una naturale ambivalenza individuale e collettiva che continua ad alimentare il dibattito scientifico sulla conciliabilità o meno tra liberalismo e comunitarismo<sup>3</sup>. L’opportunità di tutelare non soltanto l’individuo singolarmente e astrattamente considerato, ma l’individuo in quanto appartenente a un determinato contesto sociale e culturale induce ad arricchire il diritto individuale alla identità personale di contenuti ulteriori, come quelli derivanti dalla tutela della identità culturale della comunità della quale il singolo è parte e in cui si esprime la sua proiezione sociale.

## 2. L’approccio della comunità internazionale a tutela della identità culturale dei gruppi linguistici minoritari

Prima ancora che nel costituzionalismo contemporaneo, l’obiettivo della tutela e promozione dei diritti alla differenza e alla identità culturale, anche nella dimensione collettiva, si è affermato in seno alla comunità internazionale. Già all’epoca della Società delle Nazioni, il concetto di identità trovava accoglimento in occasione del primo tentativo di definire la nozione di minoranza: questa veniva distinta dal popolo e identificata con la “collettività di persone che vivono in un dato paese o località e unite da identità di razza, religione, lingua e tradizione in un sentimento di solidarietà, allo scopo di preservare l’identità stessa”<sup>4</sup>. Sotto l’egida dell’ONU il prevalente approccio individualistico alla protezione dei diritti umani non determinava l’automatico oscuramento dei problemi sottesi ai fenomeni minoritari, come testimoniano i numerosi studi e documenti elaborati a far data dagli anni ’60 del secolo scorso dagli organismi specializzati delle Nazioni Unite e dotati di efficacia obbligatoria ovvero soltanto esortativa nei confronti degli Stati.

Il tema della protezione e promozione del diritto alla identità delle minoranze etniche o linguistiche trova, ad esempio, consacrazione nel testo della Convenzione sui diritti del fanciullo (1989) che impone agli Stati la garanzia del diritto all’educazione e dei diritti culturali del fanciullo appartenente ad una minoranza o ad un gruppo indigeno (art. 28 ss. e spec. art. 30). Tuttavia, in forma più generale, un impulso significativo alla individuazione

---

*identità negli ordinamenti culturalmente composti: osservazioni in tema di cittadinanza culturale*, in E. Ceccherini, M. Cosulich (a cura di), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige/Sudtirolo alla prospettiva comparata*, Padova, 2012, p. 5 ss. Sia, inoltre, consentito rinviare a V. Piergigli, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, 2001.

<sup>3</sup> V. ad es., nella dottrina recente: G. Andrassy, *Freedom of Language: A Universal Human Right to Be Recognised*, in *International Journal of Minority and Group Rights*, 19 (2012), pp. 195-232; S. Choudhry, *Group Rights in Comparative Constitutional Law: Culture, Economics. Or Political Power?*, in M. Rosenfeld, A. Sajó (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, pp. 1099-1123.

<sup>4</sup> Parere 31 luglio 1930, n. 17, concernente la Convenzione greco-bulgara del 27 novembre 1919 (*Permanent Court of Justice*, Serie B, n. 17, p. 21).

di un diritto alla identità culturale dei componenti le formazioni sociali minoritarie è stato impresso dall'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (1966) che costituisce la prima disposizione a livello mondiale dotata di forza cogente per la tutela delle minoranze, mentre nel coevo Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali questi ultimi non vengono trattati in connessione con il fenomeno minoritario. In particolare, senza dismettere l'impostazione individualistica accreditata nel contesto internazionale, l'art. 27 riconosce alle persone appartenenti a minoranze il diritto di non essere private della possibilità di godere, in comune con gli altri membri del gruppo, della propria lingua, cultura e religione<sup>5</sup>. La disposizione, cautamente formulata in termini negativi e apparentemente evocatrice di un atteggiamento meramente omissivo da parte dei pubblici poteri, lascia intravedere quello che, in una accezione più attuale, si potrebbe definire come diritto alla identità linguistica, culturale e religiosa di quanti appartengono e si identificano, appunto, in una comunità connotata da tratti differenziali propri.

Sulla linea inaugurata dal Patto sui diritti civili e politici, ma utilizzando una formulazione più apertamente positiva, sia con riguardo alla configurazione dei diritti menzionati che ai doveri degli Stati, si pone la Dichiarazione della assemblea generale dell'ONU sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose o linguistiche (1992) che afferma espressamente il diritto delle minoranze alla esistenza e al mantenimento della loro identità (nazionale, etnica, culturale, religiosa) (art. 1), venendosi in tal modo a offrire sul piano internazionale un autorevole ausilio alla repressione del c.d. genocidio culturale o etnico.

La messa a fuoco di un diritto delle minoranze alla loro identità, variamente declinabile come linguistica, etnica, culturale, religiosa e articolabile in una serie di pretese ascrivibili ai singoli membri che possono goderne in forma sia individuale che associata, si rinviene anche dall'analisi degli studi condotti in seno alla sottocommissione dell'ONU per la lotta contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze. Sebbene senza richiami espliciti, il concetto di identità culturale appare chiaramente sotteso alle definizioni, progressivamente proposte, di "minoranza", quale uno dei fattori che ne consentono la individuazione. Accanto agli elementi oggettivi, costituiti dalla inferiorità numerica o dalla posizione non dominante rispetto al resto della popolazione, dal possesso della cittadinanza dello Stato di appartenenza, una minoranza per essere definita tale deve presentare caratteristiche etniche, linguistiche, culturali, religiose, distinte da quelle della maggioranza ed essere sorretta, altresì, dall'elemento soggettivo consistente nella consapevolezza dei propri tratti peculiari e nella volontà di preservarli, conformemente ad uno spirito solidale e collettivo di sopravvivenza in cui si manifesta l'idea di appartenenza al gruppo<sup>6</sup>.

La protezione della identità culturale, affiancata ai diritti alla differenza e alla diversità, costituisce altresì il dato ricorrente nei lavori dell'UNESCO<sup>7</sup>. L'inseparabilità tra identità e diversità culturale è sottolineata nella Dichiarazione sulle politiche culturali di Città del Messico (1982), la quale evidenzia il carattere unico e irripetibile di ogni cultura che con-

---

<sup>5</sup> In base all'art. 27: "Negli Stati in cui esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche, le persone appartenenti a queste minoranze non possono essere private del diritto di godere, in comune con gli altri membri del loro gruppo, della loro propria cultura, di professare e praticare la loro religione o di usare la loro propria lingua".

<sup>6</sup> Il riferimento è alla definizione proposta da Francesco Capotorti in qualità di relatore speciale alla sottocommissione ONU per la lotta contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze. Si veda F. Capotorti, *Study on Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York, 1979, §568.

<sup>7</sup> Oltre ai documenti e materiali rinvenibili nel sito web dell'UNESCO ([www.unesco.org](http://www.unesco.org)), tra i quali *L'Unesco et la question de la diversité culturel: bilan et strategies, 1946-2004*, v. J. Wouters, M. Vidal, *UNESCO and the Promotion of Cultural Exchange and Cultural Diversity*, in A. A. Yusuf (a cura di), *Standard-setting in UNESCO*, vol. I, *Normative Action in Education, Science and Culture*, Leiden-Boston, 2007, p. 147 ss.

tribuisce al processo di sviluppo e al rafforzamento del senso di indipendenza, libertà, sovranità e identità delle nazioni, favorisce, attraverso il dialogo interculturale, l'arricchimento del patrimonio comune di valori dell'intera umanità e permette la realizzazione del pluralismo culturale.

Più recentemente, alcuni documenti adottati dall'UNESCO risultano in vario modo diretti alla protezione della diversità e della identità culturale, con speciale attenzione alla tutela delle comunità di lingua minoritaria e dei popoli indigeni<sup>8</sup>. La Dichiarazione universale sulla diversità culturale (2001) contribuisce alla chiarificazione del legame indissolubile tra i concetti di cultura, diritti culturali, identità, diversità e pluralismo culturale, concetti la cui implementazione costituisce, nell'epoca contemporanea, una delle migliori premesse alla costruzione della pace e della sicurezza internazionale, nonché una vera e propria sfida all'irreversibile processo di globalizzazione. Il documento, che richiama il sistema dei diritti e delle libertà fondamentali racchiuso nella Dichiarazione universale del 1948 e nei Patti internazionali del 1966, definisce la "diversità culturale" come il patrimonio comune dell'umanità, la cui difesa rappresenta un imperativo etico inseparabile dal rispetto della dignità umana, a beneficio delle presenti e future generazioni, che in tanto va preservata in quanto garanzia di pluralismo, democrazia, coesione sociale. A presidio della diversità culturale, che assume un significato particolare in relazione agli appartenenti a gruppi minoritari o ai popoli indigeni, devono essere posti la libertà di espressione, il pluralismo dei mezzi di informazione, il multilinguismo, la parità di accesso alla conoscenza artistica, scientifica e tecnica, la possibilità per tutte le culture di utilizzare i mezzi per la loro espressione e diffusione. Dal punto di vista pratico, la Dichiarazione individua alcune linee di azione per gli Stati al fine di promuovere la diversità culturale e rafforzare il dialogo interculturale anche a livello internazionale, tra l'altro, attraverso l'incoraggiamento del pluralismo linguistico, nel rispetto della lingua materna, nei diversi gradi dell'istruzione e la protezione dei patrimoni di conoscenze tradizionali, soprattutto dei popoli indigeni.

La Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale (2003) si rivolge alla protezione di tutte le pratiche, rappresentazioni, espressioni, conoscenze, abilità – ivi compresa la lingua per la sua funzione veicolare – che compongono il patrimonio culturale degli individui, dei gruppi e delle comunità. Il documento, articolato in una serie di misure da adottarsi a livello nazionale e internazionale, prevede la partecipazione delle comunità interessate alla individuazione degli elementi del patrimonio culturale da salvaguardare e incoraggia gli Stati contraenti ad adottare politiche di programmazione culturale, a istituire organismi specializzati, a promuovere gli studi scientifici, tecnici e artistici, nonché ricerche metodologiche dirette alla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale in pericolo, ad assumere apposite misure giuridiche, tecniche, amministrative e finanziarie, senza trascurare gli aspetti informativi ed educativi, allo scopo di divulgare il riconoscimento e il rispetto di tale patrimonio.

Infine, la Convenzione sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali (2005), riecheggiando quanto solennemente sancito dall'UNESCO nella Dichiarazione dei principi della cooperazione culturale internazionale (1966), proclama nel lungo preambolo che la diversità culturale – da intendere come la molteplicità delle forme me-

---

<sup>8</sup> Oltre che in riferimento alle minoranze etniche e linguistiche, il rispetto di diritti ancestrali legati a un corredo di valori sociali, culturali, religiosi e spirituali addirittura preesistenti allo Stato viene proclamato in sede internazionale con particolare enfasi con riguardo ai c.d. popoli indigeni o autoctoni, generalmente definiti come i discendenti di popolazioni che abitavano da tempi immemorabili una terra prima della conquista ad opera di colonizzatori provenienti da altre parti del mondo. Tra i documenti internazionali a tutela dei popoli indigeni e del loro diritto alla identità culturale, v. la Convenzione OIL n. 169/1989 e la Dichiarazione sui diritti dei popoli autoctoni del 2007; in dottrina, v. per tutti: A. L. Palmisano, P. Pustorino (a cura di), *Identità dei popoli indigeni: aspetti giuridici, antropologici e linguistici*, Roma, 2008 e S.A. Allen, A. Xanthaki (a cura di), *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Oxford, 2010.

dianche le quali si esprimono le culture dei gruppi e delle società (art. 4) – “costituisce un patrimonio comune dell’umanità che dovrebbe essere celebrata e preservata per il bene di tutti”, “è indispensabile alla pace e alla sicurezza a livello locale, nazionale e internazionale”, è importante “per la piena realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali proclamati nella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo e in altri strumenti universalmente riconosciuti”. Inoltre, si afferma che la diversità linguistica è un “elemento fondamentale della diversità culturale” e si richiama il ruolo dell’educazione nella protezione e promozione delle espressioni culturali. Dopo avere enumerato gli obiettivi (art. 1), la Convenzione enuclea le linee-guida per gli Stati ratificanti che consistono nel rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, nei principi di sovranità, della pari dignità e del rispetto di tutte le culture, della solidarietà e della cooperazione internazionale, della complementarità degli aspetti economici e culturali dello sviluppo (art. 2). Specifica attenzione è dedicata alle culture deboli o emarginate, secondo quanto risulta dall’invito rivolto agli stati affinché adottino misure di promozione delle espressioni culturali che tengano in considerazione le esigenze particolari delle donne e di diversi gruppi sociali, comprese le persone appartenenti a minoranze e ai popoli indigeni (art. 7), ovvero dalla disposizione che sollecita la solidarietà dei paesi ricchi verso le espressioni culturali dei paesi in via di sviluppo (art. 16).

Negli ultimi decenni a salvaguardia della identità e della diversità culturale, con particolare riguardo agli appartenenti alle collettività minoritarie, sono intervenuti con sempre maggiore intensità anche svariate istituzioni operanti in ambito regionale. Per limitarci al contesto europeo, i documenti conclusivi delle conferenze della CSCE-OSCE sulla dimensione umana susseguitesi a far data dalla riunione di Vienna del 1989, quantunque privi di effetti giuridicamente vincolanti, hanno a più riprese disposto l’impegno per gli Stati di proteggere e creare le condizioni per la promozione della identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali nei loro territori, in quanto condizione per preservare la pace, la giustizia, la stabilità e la democrazia degli Stati stessi, soprattutto in considerazione dei profondi rivolgimenti geo-politici determinatisi nei territori dell’Europa centro-orientale all’indomani della dissoluzione della Unione sovietica.

Sulla scorta dei documenti elaborati dalla CSCE-OSCE, il rispetto e lo sviluppo della identità delle minoranze nazionali e l’opportunità di instaurare un clima di tolleranza in grado di favorire la diversità culturale venivano ribaditi dal Consiglio d’Europa sia mediante l’adozione di specifiche raccomandazioni<sup>9</sup> che, soprattutto, con la stesura della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (1995). Questo strumento dispone a carico degli Stati contraenti l’obbligo di favorire la conservazione e la promozione della cultura e della identità degli appartenenti alle minoranze nazionali ed enumera la religione, la lingua, il patrimonio culturale e le tradizioni quali elementi essenziali della nozione di identità, a sua volta modulabile come religiosa, linguistica, culturale o etnica senza che, d’altra parte, il richiamo alle tradizioni proprie delle comunità minoritarie possa valere alla introduzione di pratiche contrarie alla legislazione dello Stato di appartenenza o al diritto internazionale. Dal canto suo, la Corte di Strasburgo, nella interpretazione evolutiva delle disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali (CEDU) che non contiene riferimenti diretti né alla identità culturale né alla tutela delle collettività minoritarie<sup>10</sup>, ha progressivamente elaborato una giurisprudenza dalla quale si evince distintamente che l’identità culturale deve intendersi come modo di vita tradizionale che i membri delle minoranze hanno diritto di mantenere “non soltanto

<sup>9</sup> Si vedano, ad esempio, le Raccomandazioni 1134 (1990), 1177 (1992), 1201 (1993), 1492 (2001).

<sup>10</sup> L’unico riferimento è quello contenuto nell’art. 14 che vieta le discriminazioni fondate, tra l’altro, sulla appartenenza a una minoranza nazionale.

per proteggere gli interessi delle minoranze in quanto tali ma anche per preservare la diversità culturale che giova alla società nel suo complesso”<sup>11</sup>.

Anche in seno alle istituzioni dell’Unione europea si è molto insistito in questi anni sulla tutela della diversità linguistica e culturale da parte degli Stati membri: accanto a svariate risoluzioni del parlamento europeo<sup>12</sup>, basti ricordare che la “cultura” è stata ricompresa tra le politiche comunitarie fin dal Trattato di Maastricht (1992), mentre più di recente il Trattato di Lisbona (in vigore dal 2009) pone, tra i valori sui quali si fonda l’Unione europea, quello del rispetto dei diritti umani “compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze” (art. 2 TUE) e riconosce i diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (richiamata dall’art. 6 TUE), la quale esorta gli Stati membri al rispetto della “diversità culturale, religiosa e linguistica” (art. 22 Carta).

### **3. Gli approcci degli Stati e il contributo della giurisprudenza costituzionale alla tutela e promozione delle identità culturali minoritarie in alcuni ordinamenti pluralisti e plurilingui**

#### **a) il Canada e la natura compromissoria dei diritti linguistici**

Nel diritto comparato, si distinguono tradizionalmente due approcci alla protezione delle identità culturali minoritarie da parte degli ordinamenti: uno *negativo*, incentrato sul principio di non discriminazione ed eguaglianza davanti alla legge indipendentemente dalla lingua parlata o dalla appartenenza ad una comunità minoritaria, ed uno *positivo*, basato sul principio di eguaglianza sostanziale e sulla esigenza di tutelare i tratti differenziali propri dei membri di collettività minoritarie. A sua volta, la seconda opzione è suscettibile di concretizzarsi nella adozione di specifiche misure che concernono, in una ipotetica scala di crescente intensità, la tutela e promozione del patrimonio storico e delle attività culturali, la regolamentazione degli usi pubblici delle lingue minoritarie (nell’insegnamento, nei mezzi di informazione, nella toponomastica, davanti alle pubbliche autorità), fino alla previsione di forme di autonomia amministrativa o politica, della rappresentanza nella organizzazione locale o statale, della parificazione giuridica alla lingua ufficiale dello Stato.

L’implementazione di queste azioni positive dipende da numerosi fattori e può variare a seconda che la legislazione: a) preveda o meno l’uso pubblico, almeno a livello locale, degli idiomi minoritari; b) subordini gli usi pubblici delle lingue minoritarie ad una certa percentuale di parlanti ovvero ad un numero minimo di richieste entro un determinato ambito geografico oppure prescindendo da tali requisiti; c) scelga di ispirare il regime della tutela minoritaria al principio di personalità ovvero di territorialità: se il primo criterio non tiene conto del luogo dell’insediamento ed è fondato sulla libera scelta della lingua da utilizzare nei rapporti pubblici, il secondo tende invece a far corrispondere a determinate circoscrizioni territoriali altrettanti confini linguistici in modo da rendere effettive le misure di protezione all’interno di spazi geografici ben delimitati; d) opti per il modello del bilinguismo totale o integrale ovvero per quello del separatismo linguistico, in ragione della preferenza accordata, rispettivamente, alla esigenza di agevolare i contatti e l’integrazione culturale tra le diverse componenti nazionali nelle aree mistilingui oppure alla necessità di favorire

<sup>11</sup> Sent. *Chapman v. United Kingdom*, 18 gennaio 2001, §93, ma nello stesso senso si vedano altresì, della stessa Corte, le sentenze di pari data *Beard, Lee, Jane Smith e Coster* tutte pronunciate nei confronti del Regno Unito. Sui diritti linguistici e la case-law della Corte europea, v., nella dottrina recente, N. Magaldi, *Els drets lingüístics a la jurisprudència del Tribunal Europeu de drets humans*, in *Revista de Llengua i dret*, 57/2012, pp. 123-162.

<sup>12</sup> Si vedano, ad esempio, le Risoluzioni 16 ottobre 1981; 11 febbraio 1983; 30 ottobre 1987; 9 febbraio 1984 e, in dottrina, lo studio di M. Stolfo, *Lingue minoritarie e identità europea*, Milano, 2005.

la conservazione del gruppo minoritario evitandone l'assimilazione al gruppo economicamente e culturalmente più forte. Peraltro, non è affatto esclusa una certa mescolanza dei suddetti criteri all'interno del medesimo ordinamento, ben potendo accogliersi, ad esempio, sia il principio personale che territoriale, sia il bilinguismo che il separatismo linguistico a seconda del settore specifico (scuola, rapporti con la pubblica amministrazione, media, toponomastica) nel quale le misure di protezione devono trovare concreta applicazione. Occorre altresì precisare che alcuni ordinamenti plurilingui (es. Svizzera, Belgio e Canada) sono poco inclini a qualificare i propri idiomi come "lingue minoritarie" e i rispettivi parlanti alla stregua di "minoranze linguistiche", dal momento che le lingue praticate, indipendentemente dalla consistenza demografica dei parlanti, sono considerate co-ufficiali e dunque poste tutte su un piano di parità.

Di grande rilevanza è il ruolo svolto dagli organi di garanzia costituzionale a tutela del diritto alla identità culturale, soprattutto se si ha riguardo ad ordinamenti – quali il Canada, la Spagna, l'Italia, la Slovenia e la Croazia che saranno oggetto di indagine nel presente contributo – che, per il fatto di riconoscere la presenza di diversi gruppi linguistici, risultano accomunati almeno da una duplice scelta: in primo luogo, la previsione di un catalogo piuttosto ricco e articolato di misure di protezione e promozione<sup>13</sup> conformemente all'approccio positivo poc'anzi enunciato e, in secondo luogo, l'introduzione di forme di decentramento territoriale, secondo i modelli dello Stato federale e regionale ovvero più modestamente mediante il ricorso all'autogoverno locale, allo scopo di conciliare l'unità dello Stato e le diversità culturali di cui i gruppi alloglotti sono portatori<sup>14</sup>.

La differenziazione etnico-linguistica ed il riconoscimento del carattere bi-nazionale della popolazione sono in Canada all'origine della stessa opzione federale. Il federalismo canadese, concepito fin dalla sua istituzione alla stregua di un federalismo asimmetrico, diretto a soddisfare le esigenze della collettività francofona del Quebec, maggioritaria a livello locale ma minoritaria in ambito nazionale, è tradizionalmente concepito come il risultato di un "compromesso politico" tra i due popoli fondatori: anglofoni-protestanti e francofonicattolici. Tale configurazione ha significativamente influito sulla interpretazione delle disposizioni costituzionali relative ai diritti linguistici<sup>15</sup> da parte della Corte suprema che, almeno per un certo periodo, ne ha tratto spunto per tracciare una distinzione tra i diritti linguistici e gli altri diritti fondamentali, finalizzata a giustificare l'opportunità, limitatamente ai primi, di un approccio giudiziario restrittivo e rispettoso del ruolo primario del le-

<sup>13</sup> Sui modelli di tutela minoritaria v., per tutti, R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. Bonazzi, M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1994, pp. 273-207 e F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2011.

<sup>14</sup> Sul decentramento territoriale come tecnica per la soluzione dei conflitti minoritari, v., nella vasta dottrina, S. Mancini, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, 1996; V. Piergigli, *Decentramento territoriale e minoranze linguistiche: un'analisi comparata*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10 luglio 2003, pp. 1-19 e S. Choudhry, N. Hume, *Federalism, devolution and secession: from classical to post-conflict federalism*, in M. Rosenfeld, A. Sajó (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, pp. 356-384.

<sup>15</sup> La disciplina dei diritti linguistici è racchiusa, a livello federale, nell'art. 133 del *British North America Act 1867*, negli artt. 16-23 della Carta canadese dei diritti e delle libertà del 1982 (su cui v. *infra*) e nella legge sulle lingue ufficiali del 1988. Nel silenzio dell'ordinamento circa i criteri di ripartizione delle competenze legislative tra autorità centrale e provinciale in materia di uso delle lingue, la elaborazione della tecnica delle attribuzioni ancillari o accessorie ha permesso di ricondurre all'ente competente nel settore di volta in volta considerato la correlativa disciplina dei comportamenti linguistici. Pertanto, il legislatore federale e quello provinciale concorrono, ciascuno nel proprio ambito materiale di competenza, alla regolamentazione degli usi pubblici delle lingue ufficiali.

gislatore<sup>16</sup>. Facendo tesoro di quanto affermato dalla *Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism* (1968), secondo cui la lingua non è soltanto un mezzo di aggregazione all'interno dei gruppi sociali, ma altresì “la chiave del progresso culturale”, la Corte suprema ha fondato l'importanza dei diritti linguistici sul significato che la lingua svolge nella esistenza, nella formazione e in relazione alla dignità stessa della persona umana, dal momento che la lingua, oltre ad essere un mezzo di comunicazione, è il modo con cui un popolo esprime la sua identità culturale ed una persona la propria identità individuale<sup>17</sup>. Esiste dunque una stretta connessione tra lingua e sviluppo culturale di una comunità, nel senso che la vitalità di un dato idioma è la condizione necessaria per l'effettiva preservazione della comunità stessa.

Secondo la giurisprudenza della Corte Suprema, i diritti linguistici si differenziano dagli altri diritti fondamentali per la presenza di alcuni tratti peculiari. In primo luogo, si tratta di diritti che accanto ad una dimensione individuale presentano una dimensione collettiva (es. *Mahé v. Alberta*, 1990 e *R. v. Beaulac*, 1999). In secondo luogo, i diritti linguistici richiedono l'adozione di specifiche misure positive, non essendo sufficienti comportamenti di mera astensione da parte del potere pubblico, che deve invece attivarsi per promuovere la realizzazione della eguaglianza sostanziale. L'eventuale omissione o ritardo delle autorità competenti nella attuazione delle previsioni costituzionali e legislative relative ai diritti linguistici potrebbe determinare o aggravare il rischio di assimilazione linguistica della comunità minoritaria a quella maggioritaria<sup>18</sup>.

Inoltre, con riferimento alle tecniche di protezione dei diritti linguistici, occorre considerare che l'ordinamento canadese ha scelto di affiancare al criterio territoriale, applicato nelle province a maggioranza anglofona ad eccezione del New Brunswick e del Manitoba oltre che in Quebec, il principio di personalità, che meglio risponderebbe alla conformazione della società canadese e alla tutela di comunità disperse o comunque non concentrate in maniera consistente entro porzioni territoriali definite. Analogamente a quanto riscontrabile in Belgio, infatti, i gruppi linguistici in posizione minoritaria appartengono in Canada alle due comunità tradizionali, stanziate in percentuale variabile nei territori delle diverse province<sup>19</sup>. Pertanto, la connotazione delle comunità anglofona e francofona come gruppi,

<sup>16</sup> Sulla giurisprudenza della Corte Suprema in materia di diritti linguistici, v. V. Piergigli, *I diritti linguistici nell'educazione: il contributo della Corte Suprema canadese alla tutela della francofonia minoritaria*, in S. Gambino (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Europa e Canada a confronto*, Milano, 2004, pp. 141-160 e Ead., *I diritti linguistici nella giurisprudenza della Corte Suprema: oscillazioni interpretative e linee di tendenza*, in G. Rolla (a cura di), *L'apporto della Corte Suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, Milano, 2008, pp. 149-178. Per un quadro generale della normativa e della giurisprudenza, v. inoltre G. Poggeschi, *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Roma, 2010, p. 67 ss.

<sup>17</sup> Si tratta di affermazioni contenute, ad es., in *Re Manitoba Language Rights* (1985), *Mahé v. Alberta* (1990), *Arsenault-Cameron* (2000), *Ford v. Quebec* (1988). Nella sentenza da ultimo citata si afferma, in particolare: “Language is so intimately related to the form and content of expression that there cannot be true freedom of expression by means of language if one is prohibited from using the language of one's choice. Language is not merely a means or medium of expression; it colours the content and meaning of expression. It is a means by which a people may express its cultural identity. It is also the means by which one expresses one's personal identity and sense of individuality. The recognition that «freedom of expression» includes the freedom to express oneself in the language of one's choice does not undermine or run counter to the express or specific guarantees of language rights in s. 133 of the *Constitution Act, 1867* and ss. 16 to 23 of the *Canadian Charter*” (*Ford v. Quebec (A. G.)* (1988) 2 S.C.R. 712).

<sup>18</sup> Tale pericolo è soprattutto evidente per i diritti il cui esercizio è subordinato ad un “numero sufficiente” di richieste (art. 23, 3° comma, lett. a) Carta dei diritti e delle libertà) o ad una “domanda importante” (art. 20, 1° comma, lett. a) Carta dei diritti e delle libertà) da parte dei possibili beneficiari. In presenza di manifestazioni di inerzia statale, i giudici canadesi non hanno esitato a stimolare le autorità competenti, federali o provinciali, ad assumere le opportune misure riparatrici.

<sup>19</sup> Si omette in questa sede di considerare le popolazioni autoctone, propriamente non riconducibili alla tipologia delle minoranze linguistiche e tutelate con apposite norme dall'ordinamento canadese.



di volta in volta, maggioritario e minoritario dipende sia dalla rispettiva consistenza demografica che dalla loro dislocazione nel contesto geografico. In un siffatto panorama etnico e linguistico, l'insufficienza, a dispetto della soluzione federale, del criterio territoriale per placare la conflittualità socio-culturale<sup>20</sup>, ha suggerito il prevalente ricorso al principio del bilinguismo ufficiale, fondato sulla libera scelta personale dell'idioma da usare nei rapporti pubblici, secondo quanto sancito originariamente dall'art. 133 *British North America Act* (BNA) del 1867 e progressivamente confermato ed esteso, sia con riguardo ai contenuti che agli ambiti territoriali di applicazione, ad opera di successivi interventi legislativi fino a ricevere formale consacrazione nella Carta dei diritti e delle libertà del 1982 i cui artt. 16-22 sono dedicati alle "Lingue ufficiali del Canada", mentre una apposita e separata sezione è riservata alla disciplina dell'istruzione nelle lingue minoritarie (art. 23)<sup>21</sup>.

Nel proprio contributo alla interpretazione dei diritti linguistici, la Corte suprema ha mostrato oscillazioni e incertezze che rivelano gli sforzi compiuti nella ricerca di un equilibrio tra potere giudiziario e potere politico, oltre al fatto che l'approccio alle questioni prospettate è stato diverso a seconda del settore di volta in volta interessato (giustizia, amministrazione, parlamento, istruzione). Fino alla metà degli anni '80 del secolo scorso, la Corte ha seguito una interpretazione piuttosto ampia e liberale dei diritti linguistici. Veniva infatti dichiarata la illegittimità del *Manitoba Act* del 1890, che sanciva il monolinguisimo inglese, mentre il *Constitutive Act* del 1870 aveva previsto il principio del bilinguismo (*Attorney General of Manitoba v. Forest* 1979). Qualche anno più tardi, nel confermare quella decisione, la Corte assegnava un termine alle autorità provinciali per provvedere alla traduzione in francese di tutta la legislazione adottata nel corso di quasi un secolo, con la previsione che le disposizioni legislative non tradotte avrebbero perso la loro efficacia (*Re Manitoba Language Rights* 1985). E, ancora: nel caso *Blaikie I* (*Attorney General Quebec v. Blaikie*, 1979), avente ad oggetto l'uso delle lingue ufficiali davanti all'autorità giudiziaria, la Corte aderiva ad una interpretazione ampia del termine "corte" impiegata nell'art. 133 BNA e riconosceva che la scelta della lingua da usare nei processi non è riservata alle parti e ai testimoni e il giudice non è tenuto a redigere gli atti del processo nella medesima lingua individuata dalle parti, mentre nel caso *Blaikie II* (*Attorney General Quebec v. Blaikie*, 1981) la Corte stabiliva che il bilinguismo legislativo è implicito nell'art. 133 BNA e concerne non solo le leggi, ma altresì i progetti di legge e la legislazione delegata, nonché i regolamenti governativi e amministrativi, ad eccezione dei regolamenti adottati dalle autorità municipali e scolastiche.

Tre pronunce nel 1986 segnavano la svolta in senso restrittivo nell'approccio alla interpretazione dei diritti linguistici e l'avvio di una impostazione più conservatrice che rendeva ossequio alla supremazia del parlamento (*MacDonald v. City of Montreal*, *Bilodeau v. A.G. (Man.)*, *Société des Acadiens v. Association of Parents*). Dal momento che i diritti in parola sono fondati su un compromesso politico tra le due anime della popolazione canadese, essi devono essere oggetto di un self-restraint da parte dei giudici in modo da lasciare spazio all'intervento del legislatore (costituzionale e ordinario, federale e provinciale). Pertanto, i diritti linguistici non si prestano ad interpretazioni evolutive e dinamiche da parte dei tribunali, spettando piuttosto al legislatore e all'esito del processo politico la loro concreta attuazione. Conseguentemente, la Corte statuiva che il diritto delle parti di scegliere la lingua ufficiale da impiegare davanti all'autorità giudiziaria ha una connotazione soltanto negativa e non include il diritto positivo di essere compresi nella stessa lingua, poiché tale riconoscimento comprometterebbe l'eguale diritto degli altri partecipanti al processo. Dunque,

<sup>20</sup> Basti pensare ai referendum indetti, sebbene senza successo, per l'indipendenza del Quebec nel 1980 e nel 1995, su cui v. la pronuncia della Corte Suprema nel 1998 (*Reference Re Secession of Quebec* (1998) 2 S.C.R. 217).

<sup>21</sup> Diversamente dalle altre situazioni di libertà, il catalogo dei diritti linguistici non è derogabile attraverso la clausola *notwithstanding* (art. 33 Carta).

il diritto delle parti di essere ascoltate e comprese nella loro lingua rientra nei *Legal Rights* (e non nei *Linguistic Rights*) protetti dagli artt. 7-14 della Carta dei diritti e dal principio del *due process of law*<sup>22</sup>. In pratica, l'autore – e non il destinatario – di un determinato atto o di un intervento orale può scegliere la lingua del processo; i giudici non hanno l'obbligo di conformarsi alla lingua scelta dalle parti, bensì semplicemente quello di impiegare una delle due lingue ufficiali negli atti del processo. Allo stesso modo, il parlamento non è tenuto a fornire ai deputati un servizio di traduzione simultanea, ma soltanto a non impedire loro di esprimersi nella lingua, inglese o francese, da essi stessi scelta. In sostanza, nella impostazione della Corte, la formulazione letterale delle diverse disposizioni sul bilinguismo suggeriva una diversificazione interpretativa in ragione dell'ambito applicativo: alla garanzia minima, operante nelle aule dei tribunali e nelle assemblee legislative (a livello federale, in Quebec, Manitoba e New Brunswick) dove ognuno è libero di scegliere l'idioma da utilizzare ma non gode del diritto di essere compreso nella stessa lingua, fa riscontro una garanzia massima nella redazione degli atti legislativi (come sancito nel caso *Blaikie II*), fino al riconoscimento del diritto di comunicare con le istituzioni della federazione e del New Brunswick per chiedere e ottenere i servizi amministrativi nella lingua del richiedente.

In una fase più recente della sua giurisprudenza, la Corte tornava alla interpretazione ampia dei diritti linguistici e ad un approccio teleologico che tuttavia non rinnegava il carattere compromissorio degli stessi. Così, nel settore dell'educazione l'avvio di una interpretazione più aperta e liberale veniva offerto con chiarezza e senza ripensamenti fin dal 1990, allorché la Corte decideva di assumere nella definizione del diritto all'istruzione nella lingua minoritaria un approccio finalistico che teneva conto dell'obiettivo perseguito, nel caso di specie, dall'art. 23 della Carta dei diritti e cioè quello di porre rimedio alle discriminazioni inferte dalla storia alla lingua e cultura francese e di riequilibrare le sorti delle comunità francofone in ossequio al principio della eguaglianza sostanziale (*Mahé v. Alberta*)<sup>23</sup>. In relazione, invece, alle altre applicazioni del bilinguismo, se nel caso deciso con la sentenza *Ford v. Quebec* (1988) la Corte tornava a sottolineare il collegamento tra lingua e cultura nonché tra libertà di espressione e libera scelta della lingua, nel caso *Reference re Secession of Quebec* (1998) veniva abbandonata la distinzione tra le varie tipologie di diritti linguistici. Pur ammettendo che talune disposizioni costituzionali relative ai diritti linguistici, religiosi, culturali delle comunità minoritarie sono effettivamente il prodotto di negoziazioni politiche a loro volta originate da precise circostanze storiche, la Corte suprema non riteneva inconciliabile con tale ammissione il riconoscimento di principi costituzionali non

---

<sup>22</sup> Vale la pena riportare il passo della sentenza *Société des Acadiens v. Association of Parents* (1986) 1 S.C.R. 549, secondo cui “The common law right of the parties to be heard and understood by a court and the right to understand what is going on in court is not a language right but an aspect of the right to a fair hearing. This right belongs to the category of rights which in the *Charter* are designated as legal rights and protected at least in part by provisions such as those of ss. 7 and 14. It would constitute an error to import the requirements of natural justice into language rights, or to relate one type of right to the other. Unlike language rights which are based on political compromise, legal rights tend to be seminal in nature because they are rooted in principle. Some of them, such as the one expressed in s. 7 of the *Charter*, are so broad as to call for frequent judicial determination. Language rights, on the other hand, although some of them have been enlarged and incorporated into the *Charter*, remain nonetheless founded on political compromise. This essential difference between the two types of rights dictates a distinct judicial approach with respect to each. More particularly, the courts should pause before they decide to act as instruments of change with respect to language rights. This is not to say that language rights provisions are cast in stone and should remain immune altogether from judicial interpretation. But the courts should approach them with more restraint than they would in construing legal rights”.

<sup>23</sup> Si vedano anche *Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island* (2000) 1 S.C.R. 3; *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)* (2003) 3 S.C.R. 3; *Solski (Tutor of) v. Quebec (Attorney General)* (2005) 1 S.C.R. 201.

scritti sui quali anche i diritti linguistici riposano. Si tratta dei principi strutturali del federalismo, della democrazia, del costituzionalismo e del *rule of law* ed, in particolare, della tutela delle minoranze linguistiche, i quali tutti informano l'ordinamento canadese ed influenzano l'interpretazione della Costituzione. Finalmente, con la sentenza *R. v. Beaulac* (1999) la Corte suprema, a maggioranza, ripudiava esplicitamente la posizione adottata con la trilogia del 1986 e, pronunciandosi per la prima volta sulle rinnovate disposizioni del codice penale, all'unanimità dichiarava che la persona accusata è titolare del diritto di scegliere l'inglese o il francese come lingua del processo e nella stessa lingua di essere compresa. Si tratta di un diritto di natura sostanziale e non meramente procedimentale, oltre che assoluto, cioè non derogabile discrezionalmente dalla autorità giudiziaria precedente.

In conclusione, preme rilevare che, a dispetto delle diverse e contrastanti interpretazioni offerte nel tempo ai diritti linguistici e specialmente al diritto all'uso della lingua ufficiale davanti alla autorità giudiziaria, la Corte suprema non abbia mai smesso di sottolinearne la peculiare connotazione storica e politica che è all'origine della stessa opzione federale. In altri termini, a prescindere dal fatto che la considerazione del "compromesso politico" tra i due popoli fondatori possa suggerire una lettura cauta e restrittiva ovvero ampia e liberale della disciplina costituzionale dei diritti linguistici, non è mai stata scalfita nel giudice costituzionale la consapevolezza del carattere incontrovertibile ed irrinunciabile che il federalismo canadese assume quale sintesi del dualismo linguistico e culturale, sebbene a questo dato storico si sia venuta progressivamente aggiungendo l'esigenza di tutelare le ulteriori diversità sociali, linguistiche, religiose, ormai presenti nella gran parte delle società contemporanee e che in Canada trovano esplicito riconoscimento nel principio costituzionale del multiculturalismo (art. 27 Carta).

### **b) la Spagna e le rivendicazioni autonomistiche di alcune comunità minoritarie**

Il sistema spagnolo ha optato per il riconoscimento della coesistenza di un gruppo maggioritario – quello di lingua castigliana che è la lingua ufficiale dello Stato che tutti i cittadini hanno il dovere di conoscere – e di numerose minoranze linguistiche per le quali il regime della tutela è strutturato secondo il criterio di territorialità, sebbene anche qui come in Canada la soluzione territoriale non sembra essere riuscita a sopire le istanze indipendentiste ciclicamente avanzate da parte di alcune comunità. Le collettività minoritarie sono stanziate entro ambiti geografici ben delimitati e tendenzialmente corrispondenti ai territori della Catalogna, del Paese Basco, delle Isole Baleari, della Comunità Valenziana e della Galizia, ove i rispettivi idiomi sono parificati alla lingua castigliana, secondo quanto stabilito dall'art. 3 Cost. e dai rispettivi statuti regionali<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Ai sensi dell'art. 3 Cost.: "1. Il castigliano è la lingua ufficiale dello Stato. Tutti gli spagnoli hanno il dovere di conoscerla e il diritto di usarla. 2. Le altre 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 special rispetto e protezione".

La normativa essenziale in materia è racchiusa negli statuti e nelle leggi delle regioni (*Comunidades autónomas*), tra cui le c.d. leggi di normalizzazione linguistica, nelle leggi statali che, rispettivamente nel 1995 e nel 2001, hanno ratificato e dato esecuzione alle convenzioni adottate dal Consiglio d'Europa in materia di minoranze nazionali e di lingue regionali (Convenzione-quadro del 1995 e Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 1992). Stato e regioni sono competenti in materia linguistica nei rispettivi territori: le regioni con riguardo alle lingue regionali nel loro territorio, lo Stato con riguardo al castigliano nel territorio nazionale.

Pertanto, non è escluso che il territorio delle Comunità autonome con lingua ufficiale comprenda comunità minoritarie ulteriori, come la comunità di lingua occitana in Catalogna la cui lingua (*aranès*) è ora co-ufficiale nella regione insieme al catalano e al castigliano (art. 6 Legge organica 6/2006, su cui v. *infra*). In dottrina, v. G. Poggeschi, *Le nazioni linguistiche della Spagna autonómica*, Padova, 2002; Id., *I diritti linguistici*, cit., pp.157-183; J.M. Pérez, *A vueltas con el régimen constitucional del plurilingüismo en España: el*

Anche in Spagna, il contributo del *Tribunal constitucional* alla interpretazione dei diritti linguistici e culturali delle identità minoritarie è stato e continua ad essere rilevante. Si pensi, ad esempio, alla decisione n. 82/1986 che ha offerto la definizione, in seguito ripetutamente confermata, di “lingua ufficiale”: questa va intesa come lo strumento mediante il quale viene espressa la volontà dei pubblici poteri (leggi, regolamenti, atti amministrativi e giudiziari) e che deve essere impiegata non soltanto tra i funzionari ma altresì, a fini di certezza giuridica, nei rapporti con i cittadini e tutti i soggetti dell’ordinamento, in quanto normale mezzo di comunicazione pienamente valido e giuridicamente efficace.

Tuttavia, è soprattutto nel contesto di alcuni territori e con riferimento alle lingue regionali parificate al castigliano che la case-law del giudice costituzionale ha assunto nel tempo un rilievo crescente, a presidio dell’unità e della sovranità dello Stato spagnolo, non senza alimentare, specialmente nell’esperienza recente, un vivace dibattito sia nella dottrina che nell’opinione pubblica. Così, con riferimento all’uso delle lingue regionali co-ufficiali nella pubblica amministrazione, il Tribunale costituzionale giudicava conforme alla Costituzione il requisito della conoscenza orale e scritta del catalano richiesto dalla normativa regionale per l’accesso alla amministrazione pubblica della Catalogna, a condizione che il dovere di conoscere la lingua locale non sia irragionevole e sproporzionato. La decisione si basava sul dato socialmente rilevante della diffusione e vitalità del catalano che è la lingua autoctona della regione e di uso normale nei rapporti pubblici (decisione n. 46/1991). E, ancora, sulla nozione di “*llengua pròpia*”<sup>25</sup> il giudice costituzionale tornava in una successiva pronuncia avente ad oggetto la legittimità del sistema educativo (primario e secondario) che in Catalogna è strutturato in base al criterio del bilinguismo totale o integrale<sup>26</sup>. Secondo le parole del Tribunale, il catalano costituisce “il centro di gravità di questo modello di bilinguismo”, il normale mezzo per impartire l’istruzione, la lingua veicolare che contribuisce al mantenimento della coesione sociale (decisione n. 337/1994). Sul concetto di “*llengua pròpia*” insiste il nuovo statuto della regione catalana (art. 6 Legge organica 6/2006)<sup>27</sup>, sul quale il Tribunale costituzionale si è pronunciato con la nota decisione n. 31/2010, attirando numerose critiche da parte della dottrina e dell’opinione pub-

---

*reto de tutelar las lenguas regionale o minoritarias estatutarias y no oficiales*, 13 novembre 2013, in <http://www.federalismi.it>.

<sup>25</sup> Su questa nozione, v. U.L. Wurl, *El concepte jurídic de llengua pròpia*, in *Revista de Llengua i dret*, 56/2011, pp. 37-64.

<sup>26</sup> Diversamente, ad esempio, da quanto avviene nel Paese Basco ove le scuole sono organizzate secondo il diverso criterio del separatismo linguistico: v. *supra* §3.

<sup>27</sup> Art. 6 “La *llengua pròpia* y las lenguas oficiales:

1. La lengua propia de Cataluña es el catalán. Como tal, el catalán es la lengua de uso normal y preferente de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, y es también la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza.

2. El catalán es la lengua oficial de Cataluña. También lo es el castellano, que es la lengua oficial del Estado español. Todas las personas tienen derecho a utilizar las dos lenguas oficiales y los ciudadanos de Cataluña el derecho y el deber de conocerlas. Los poderes públicos de Cataluña deben establecer las medidas necesarias para facilitar el ejercicio de estos derechos y el cumplimiento de este deber. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32, no puede haber discriminación por el uso de una u otra lengua.

3. La Generalitat y el Estado deben emprender las acciones necesarias para el reconocimiento de la oficialidad del catalán en la Unión Europea y la presencia y la utilización del catalán en los organismos internacionales y en los tratados internacionales de contenido cultural o lingüístico.

4. La Generalitat debe promover la comunicación y la cooperación con las demás comunidades y los demás territorios que comparten patrimonio lingüístico con Cataluña. A tales efectos, la Generalitat y el Estado, según proceda, pueden suscribir convenios, tratados y otros mecanismos de colaboración para la promoción y la difusión exterior del catalán.

5. La lengua occitana, denominada aranés en Arán, es la lengua propia de este territorio y es oficial en Cataluña, de acuerdo con lo establecido por el presente Estatuto y las leyes de normalización lingüística”.

blica e alimentando la ripresa del dibattito per l'indipendenza della Catalogna<sup>28</sup>. Lo statuto dedica specificamente otto disposizioni alla materia linguistica<sup>29</sup>; il regime dei diritti linguistici è fondamentalmente analogo a quello vigente all'epoca del precedente statuto di autonomia del 1979, tuttavia quel regime è ora disciplinato da una fonte normativa (statuto-legge organica) di grado più elevato rispetto alla previgente disciplina (leggi e regolamenti regionali).

Con particolare riguardo ai contenuti dell'art. 6 statuto, il giudice costituzionale in parte ha ribadito la propria giurisprudenza e in parte ha rilevato l'incostituzionalità di alcune previsioni. Più precisamente, dopo avere distinto i concetti di "nazione" e "nazionalità" e dopo aver affermato che la Catalogna non può essere considerata una nazione in senso giuridico, ma eventualmente soltanto in una accezione culturale, il Tribunale si concentrava sulla formula impiegata nell'art. 6 secondo la quale il catalano è, non soltanto la "*llengua pròpia*", ma anche la lingua "*de uso normal y preferente*" nella pubblica amministrazione e nei mezzi di informazione pubblica della regione" e la sua conoscenza costituisce un "dovere" per i cittadini della regione. Il giudice costituzionale confermava che il catalano è la lingua autoctona locale, cioè la lingua peculiare ed esclusiva della regione, mentre il castigliano è la lingua comune di tutte le regioni e dello Stato. Tuttavia, il riconoscimento del catalano come *llengua pròpia* della Catalogna non può violare il principio costituzionale di co-ufficialità; pertanto, non è possibile stabilire l'uso preferenziale del catalano nei rapporti pubblici, sebbene limitatamente al territorio della regione, perché sia il catalano che il castigliano sono lingue ufficiali nel territorio della Catalogna e devono essere usate come normali mezzi di comunicazione. In sostanza, i pubblici poteri locali non possono preferire nessuna delle due lingue ufficiali e l'espressione "*uso ... preferente*", con riferimento al catalano, deve considerarsi incostituzionale perché lesiva del principio di parità tra i due idiomi, entrambi ufficiali.

Quanto al "dovere" di conoscere il catalano, il Tribunale costituzionale non ne dichiarava la incostituzionalità, preferendo suggerire – analogamente a numerose altre disposizioni statutarie oggetto di impugnazione – una interpretazione conforme alla Costituzione. Pertanto, quella previsione sarebbe illegittima soltanto se il dovere di conoscere il catalano fosse equivalente al dovere (costituzionalmente sancito) di conoscere il castigliano. Secondo il Tribunale, il dovere di conoscere il catalano "non può essere legalmente richiesto in maniera generale, ... ha contenuti specifici che giustificano e permettono di interpretarlo in maniera conforme alla Costituzione" (*fundamento jurídico* 14).

La decisione ha avuto, come era prevedibile, un notevole impatto sociale e politico, concretizzando nella sostanza una riscrittura dello statuto di autonomia che ha provocato manifestazioni popolari e la rinascita del sentimento nazionalista nella regione, al punto che il parlamento catalano approvava una Dichiarazione di indipendenza i cui effetti venivano sospesi dal Tribunale costituzionale nella primavera 2013.

Anche il Paese Basco è da sempre attraversato da forti rivendicazioni indipendentiste sulle quali non ha mancato di pronunciarsi il giudice costituzionale. All'unanimità, veniva così dichiarata illegittima la previsione contenuta in una legge regionale (legge 9/2008) e concernente l'indizione di una consultazione popolare nella regione diretta a verificare l'orientamento del "popolo basco" sul futuro politico del Paese Basco. A giudizio del Tri-

<sup>28</sup> Tra i numerosi commenti alla decisione, v. i contributi pubblicati nella rivista *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2011, pp. 3-67 e J.L. Segura Ginard, *Les llengües oficials en la doctrina recent del Tribunal Constitucional*, in *Revista de Llengua i dret*, 56/2011, pp. 83-111. La sentenza ha dichiarato la incostituzionalità di 14 disposizioni dello statuto catalano, mentre per altre 27 disposizioni il Tribunale ha suggerito una interpretazione in conformità con la Costituzione.

<sup>29</sup> Sono l'art. 6 (*llengua pròpia*), gli artt. 32-36 (diritti linguistici e doveri; uso del catalano nella pubblica amministrazione, nell'insegnamento, diritti dei consumatori e degli utenti), art. 50 (promozione della lingua catalana), art. 143 (competenza esclusiva della regione nelle materie concernenti la *llengua pròpia*).

bunale (decisione n. 103/2008), il sistema costituzionale spagnolo si fonda sulla sovranità di un unico popolo, quello spagnolo (art. 1, 2° comma Cost.), e sulla unità della nazione spagnola (art. 2 Cost.). Pertanto, i quesiti che la legge basca proponeva di sottoporre alla consultazione popolare avrebbero dovuto coinvolgere tutti i cittadini spagnoli, e non soltanto i cittadini della regione, trattandosi di una procedura referendaria la cui indizione è dalla Costituzione riservata alla competenza esclusiva dello Stato (art. 149, 1° comma, punto 32 Cost.), salvo promuovere una revisione costituzionale per modificare quella procedura. A seguito della pronuncia, comunque, la consultazione che avrebbe dovuto tenersi alla fine del 2010, non ebbe luogo.

### c) l'Italia e le minoranze linguistiche riconosciute

Analogamente al sistema spagnolo, quello italiano riconosce la coesistenza di un gruppo maggioritario – quello di lingua italiana che è la lingua ufficiale dello Stato – e di numerose minoranze linguistiche disseminate nei territori delle regioni, sia a statuto speciale che ordinario<sup>30</sup>. Più precisamente, le regioni a statuto speciale della Valle d'Aosta/*Valleé d'Aoste* e del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* ospitano, rispettivamente, le minoranze nazionali francese e tedesca, le cui lingue sono parificate, a livello locale, all'italiano; in queste regioni il regime dei diritti linguistici è strutturato, rispettivamente, secondo i modelli del bilinguismo totale e del separatismo linguistico. Diversamente, la minoranza nazionale slovena, insediata nel territorio della regione Friuli-Venezia Giulia – anch'essa regione a statuto speciale – gode di una tutela più limitata, non fosse altro per il fatto che lo sloveno non è parificato all'italiano.

La distinzione tra *minoranze nazionali*, il cui idioma costituisce la lingua ufficiale di un altro Stato (Francia, Austria e Slovenia), ed *altre minoranze*, che risultano prive di uno Stato-patria oltre i confini nazionali, ha offerto per lungo tempo al legislatore italiano l'occasione per dotare le prime di uno statuto giuridico ispirato a principi di massima garanzia e per privare le seconde di pressoché qualunque forma di tutela. Le minoranze diverse da quelle nazionali, infatti, hanno potuto beneficiare di alcuni interventi frammentari da parte del legislatore statale e delle iniziative dei legislatori regionali, questi ultimi progressivamente sensibili alla promozione degli usi pubblici delle lingue minoritarie, altrimenti protette esclusivamente alla stregua di beni culturali<sup>31</sup>.

L'atteggiamento favorevole del parlamento nei confronti dei (soli) membri delle minoranze nazionali ha per lungo tempo ricevuto l'avallo della Corte costituzionale, la quale nel 1982 individuava per la prima volta la nozione di “minoranza linguistica riconosciuta” (sent. 28/1982), nozione che sarebbe stata in seguito confermata dal giudice costituzionale nel corso di diversi giudizi, tutti aventi ad oggetto la condizione giuridica della minoranza slovena residente, in Friuli-Venezia Giulia, nel territorio della provincia di Trieste (sentt. 62/1992; 15/1996). Ne è derivata la distinzione/discriminazione tra *minoranze linguistiche riconosciute*, coincidenti con le tre più consistenti comunità minoritarie dell'arco alpino – le citate minoranze nazionali: francese, tedesca e slovena – le quali hanno potuto contare su una disciplina particolarmente garantista risultante dalle disposizioni degli statuti regio-

<sup>30</sup> Ai sensi dell'art. 6 Cost.: “La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche”.

La normativa essenziale è racchiusa nella legge statale 482/1999 (su cui v. *infra*), negli statuti regionali (sia ordinari che speciali) e nelle leggi regionali. L'Italia ha ratificato la Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa (legge 302/1997), mentre ha soltanto firmato ma non ancora ratificato la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie.

<sup>31</sup> In questo caso, la tutela si fonda, anziché sull'art. 6 Cost., sull'art. 9 Cost. (“1. La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. 2. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”), sul quale v. *infra*.

nali e da precisi impegni internazionali<sup>32</sup>, e *minoranze linguistiche non riconosciute*, le quali, sebbene stanziate nei territori di molte regioni, sono rimaste prive – fino al 1999 – di una legge generale di riconoscimento e protezione<sup>33</sup>.

L'approvazione della legge statale 482/1999, oltre a dare finalmente attuazione al disposto dell'art. 6 Cost., determinava il venir meno della artificiosa distinzione tra minoranze riconosciute e non riconosciute e inaugurava una nuova stagione nella tutela di tutti i gruppi minoritari autoctoni (e dei rispettivi idiomi) espressamente elencati e comprensivi delle lingue e culture delle minoranze nazionali stanziate nelle regioni a statuto speciale (art. 2)<sup>34</sup>. La legge citata perveniva per la prima volta nel 2009 al cospetto della Corte costituzionale che ha così potuto riepilogare i capisaldi della propria case-law con riguardo alla tutela delle situazioni minoritarie nell'ordinamento italiano. Tuttavia, alcuni passaggi della sent. 159/2009 rivelano un approccio restrittivo e forse eccessivamente formalistico dal quale emerge un arretramento della giurisprudenza costituzionale rispetto ad affermazioni e posizioni che sembravano acquisite<sup>35</sup>. Accogliendo quasi tutti i motivi del ricorso proposto dal governo nei confronti di una legge del Friuli-Venezia Giulia a tutela della lingua friulana (l. regionale 29/2007) – peraltro qualificata, sull'esempio spagnolo, "*lingua propria*" della comunità friulana – la Corte ne riconosceva l'incompatibilità con l'art. 6 Cost. e con la legge 482/1999<sup>36</sup>. Veniva ribadito che la protezione delle minoranze linguistiche è un principio fondamentale, anzi supremo, dell'ordinamento, analogamente ai principi del pluralismo e dell'eguaglianza. Venivano richiamati i diversi modelli di protezione utilizzati nelle regioni a statuto speciale dell'arco alpino e menzionati alcuni documenti internazionali a tutela delle minoranze linguistiche. Nel ricordare che l'italiano è la lingua ufficiale dello Stato, come espressamente previsto, oltre che dallo statuto del Trentino-Alto Adige, dall'art. 1 legge 482/1999, e che l'art. 6 Cost. offre soltanto una tutela minima rinviando misure più specifiche di protezione ad altri provvedimenti (statali e regionali), il giudice costituzionale affermava che – nonostante la riforma costituzionale del 2001 abbia ampliato gli ambiti della competenza regionale – il legislatore statale è l'unico soggetto competente per la "individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela, frutto di un indefettibile bilanciamento con gli altri legittimi interessi coinvolti ed almeno potenzialmente confliggenti" (punto 2.3 *Considerato in diritto*). In sostanza, la Corte confermeva una posizione che sembrava aver superato molti anni addietro (sent. 312/1983) e cioè l'esistenza di una riserva di fonte legislativa statale per l'individuazione delle minoranze linguistiche e delle lingue minoritarie, in mancanza della quale è la legge dello Stato a ri-

<sup>32</sup> Si vedano, ad esempio, l'accordo De Gasperi-Gruber del 1946, con riguardo alla tutela della comunità minoritarie italiana e tedesca dell'Alto Adige, il *Memorandum* di Londra del 1954, seguito dal Trattato di Osimo del 1975, con riferimento alla tutela delle minoranze italiana e slovena del confine italiano orientale.

<sup>33</sup> In dottrina, v., per tutti, E. Palici Di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, Torino, 2002.

<sup>34</sup> La legge 482/1999 è diretta alla protezione delle minoranze linguistiche storiche e precisamente 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.

<sup>35</sup> A commento della decisione, v.: E. Stradella, *La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in in *Le Regioni* 5/2009, pp. 1150-1170; R. Toniatti, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di "un nuovo modello di riparto delle competenze" legislative fra Stato e Regioni*, ivi, pp. 1121-1149; S. Bartole, *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, p. 1764-1771; E. Palici di Suni, *La tutela delle minoranze linguistiche fra Stato e regioni: un ritorno al passato?*, ivi, p. 1771 ss; V. Piergigli, *La tutela delle minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano tra principi consolidati e nuove (restrittive) tendenze della giurisprudenza costituzionale*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>.

<sup>36</sup> La legge 482/1999 è stata considerata dalla Corte costituzionale una fonte normativa "interposta" tra la Costituzione e la stessa legge regionale impugnata; ne deriva, in generale, che la legislazione regionale sulle minoranze linguistiche deve essere conforme, oltre che alla Costituzione, alla legge statale del 1999.

vestire il rango di fonte sopraordinata e vincolante anche per le autonomie speciali. Alle regioni, sia ordinarie che speciali, rimane la facoltà – certamente importante ma più limitata – di prevedere interventi di promozione culturale, che però trovano fondamento nell’art. 9 e non nell’art. 6 Cost.

Quell’approccio veniva confermato in occasione di successivi interventi che hanno avuto ad oggetto questioni analoghe. Così è stato con la sent. 170/2010, che dichiarava l’incostituzionalità di una legge reg. Piemonte (legge 11/2009) la quale aveva esteso il regime delle garanzie previsto dalla legge 482/1999 all’idioma piemontese<sup>37</sup>. La Corte costituzionale, senza affrontare il delicato tema della distinzione tra lingue e dialetti, ribadiva che soltanto una legge del parlamento è legittimata ad effettuare il riconoscimento delle lingue minoritarie e delle minoranze linguistiche. E ancora, sui dialetti e sulle attività di promozione culturale il giudice costituzionale tornava con la sent. 88/2011, concernente una legge della regione Friuli-Venezia Giulia (legge 5/2010) in materia di valorizzazione del Venetian language nella regione<sup>38</sup>. In questa circostanza, la Corte decideva per la legittimità della legge regionale dal momento che la legge 482 “non esaurisce la disciplina sollecitata dalla notoria presenza di un assai più ricco e variegato pluralismo culturale e linguistico, che va sotto i termini di «lingue regionali ed idiomi locali» ... o di «dialetti», «idiomi» o anche «vernacoli» ...” (punto 3 *Considerato in diritto*). Nel contesto dell’art. 9 Cost., la giurisprudenza costituzionale non ha difficoltà a giudicare legittime leggi regionali che prevedano misure di promozione culturale delle identità minoritarie, incluse le manifestazioni visive espresse nella segnaletica e nella cartellonistica pubblica nella misura in cui quelle manifestazioni non generino confusione con i segnali stradali e non ostacolino la visibilità o mettano in pericolo la sicurezza.

Sono affermazioni condivisibili ma da inquadrare, come fa la stessa Corte nel suo ragionamento, nell’ambito dell’art. 9 (tutela e sviluppo della cultura) e non dell’art. 6 Cost. (tutela delle minoranze linguistiche). In altre parole, la lingua è “un elemento di identità individuale e collettiva di importanza” (punto 3 *Considerato in diritto*) e le regioni non incontrano (né hanno mai incontrato, neppure in passato) ostacoli nella promozione degli idiomi locali purché si limitino alla previsione di interventi di natura culturale e di sostegno economico. L’importante è che si astengano dall’effettuare il riconoscimento di minoranze linguistiche/lingue minoritarie e dall’estendere ad altri idiomi le garanzie che la legge 482/1999 ha disposto per le lingue esplicitamente enumerate, perché una tale competenza spetta – secondo la Corte costituzionale – esclusivamente al legislatore statale.

#### **d) le giovani democrazie dell’Europa centro-orientale: in particolare, la Slovenia e la Croazia**

La dissoluzione della ex Jugoslavia e il crollo della ideologia socialista determinavano, all’inizio degli anni ’90 del secolo scorso, la nascita di nuove sovranità e l’avvio della transizione democratica secondo i principi del costituzionalismo liberale. Sebbene quel processo non sia riuscito a spegnere completamente i conflitti etnici, che sono ancora accesi in alcune aree della regione balcanica, un certo successo deve riconoscersi alle politiche promozionali adottate negli ordinamenti della Slovenia e della Croazia a garanzia delle rispettive comunità minoritarie, anche in considerazione della aspirazione – ora soddisfatta in

<sup>37</sup> A commento v. G. Delledonne, *La Corte costituzionale si pronuncia sulla «lingua piemontese»: fra tutela delle minoranze linguistiche e incerti limiti di un «costituzionalismo regionale»*, in <http://www.forumcostituzionale.it>; P. Lewis Geti, *Federalismo linguistico, tutela delle minoranze e unità nazionale: Un nemis a l’è tròp e sent amis a basto nen*, in *Le Regioni*, 4/2011, pp. 718-729.

<sup>38</sup> A commento, v. A. Anzon Demmig, *La Corte apre a “nuove minoranze”?*, in <http://www/associazioneitalianasdeicostituzionalisti.it>.



entrambi i paesi – all'ingresso nella Unione europea che richiedeva, tra le altre condizioni, il rispetto dei diritti delle minoranze<sup>39</sup>.

Diversamente dai sistemi giuridici esaminati nei paragrafi precedenti, Slovenia e Croazia sono ordinamenti in via di consolidamento democratico nei quali la garanzia delle minoranze linguistiche e dell'uso pubblico delle lingue minoritarie trova realizzazione essenzialmente da parte degli enti locali e in special modo dei comuni<sup>40</sup>, per lo più conformemente al criterio di territorialità. In Croazia, tra gli statuti regionali, soltanto quello della Contea dell'Istria disciplina espressamente la condizione giuridica della comunità di lingua e cultura italiana che vive tradizionalmente nel corrispondente territorio.

La Costituzione slovena del 1991 definisce quelle italiana e ungherese “comunità nazionali autoctone” (art. 64) e fonda lo speciale regime della loro tutela sul dato della autoctonia, prescindendo completamente dalla loro densità demografica che è di gran lunga inferiore rispetto agli altri gruppi minoritari del Paese<sup>41</sup> (croati, serbi, musulmani, macedoni, albanesi, montenegrini). Se lo sloveno è la lingua ufficiale dello Stato, l'italiano e l'ungherese sono co-ufficiali nelle aree dei comuni in cui risiedono i rispettivi parlanti (art. 11); dalla parificazione giuridica delle due lingue minoritarie discende il ricco catalogo dei diritti riconosciuti, sia nella dimensione individuale che collettiva, a tutela della identità nazionale delle due comunità (art. 64).

In proposito, non sono mancate alcune significative pronunce della Corte costituzionale che hanno contribuito alla progressiva definizione dello statuto giuridico delle comunità autoctone italiana e ungherese. Così, in relazione al diritto costituzionalmente sancito all'uso dei simboli nazionali, la Corte ha statuito che la coincidenza delle bandiere delle comunità italiana e ungherese con quelle delle rispettive nazioni di origine non costituisce una violazione della Costituzione, la quale si limita a riconoscere tale diritto «*irrespective of whether these are identical with the symbols of the Italian or Hungarian State*» (deci-

<sup>39</sup> La Slovenia è entrata a far parte della UE nel maggio 2004 e la Croazia nel luglio 2013. I criteri per l'ingresso nella UE furono stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993 (rispetto della democrazia, del rule of law, dei diritti umani e dei diritti delle minoranze); privi di efficacia giuridica vincolante, essi rivestivano tuttavia un preciso significato politico. La codificazione nel TUE dei medesimi principi ha loro conferito effetti obbligatori per gli Stati che intendano aderire alla UE (artt. 2 e 49 TUE). Entrambi gli Stati sono anche membri dell'ONU, del Consiglio d'Europa e dell'OSCE.

Sulla protezione delle lingue culture minoritarie, e in particolare della minoranza italiana, in Slovenia e Croazia v., in dottrina: V. Piergigli (a cura di), *L'autoctonia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume e Dalmazia*, Padova, 2005; Ead., *La minoranza italiana in Slovenia e Croazia: rilevanza dell'autoctonia e riflessi sulla tutela giuridica*, in A. Pisaneschi, L. Violini (a cura di), *Poteri, diritti e garanzie a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 300-330; Ead., *La tutela giuridica delle minoranze linguistiche nell'Alto Adriatico. Uno studio comparato*, in G. de Vergottini, G. Cevolun, I. Russo (a cura di), *Fenomenologia di una macroregione*, vol. II, Milano, Leone ed., 2012, pp. 230-296; M. Dicosola, *Stati, nazione e minoranze. La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Milano, 2010, spec. pp. 157-209; L. Panzeri, M.P. Viviani Schlein, *Lo statuto giuridico della lingua italiana in Europa*, Milano, 2011, spec. pp. 1-100.

<sup>40</sup> L'ordinamento sloveno conosce due livelli di decentramento territoriale: i comuni (che possono ottenere lo status di comunità urbane se la loro popolazione supera i 20.000 abitanti) e, dopo la revisione costituzionale del 2006, le regioni che non sono ancora state costituite. L'articolazione territoriale in Croazia prevede i comuni e le Città a livello locale, mentre le Contee sono enti intermedi tra le municipalità e lo Stato centrale.

<sup>41</sup> Nel censimento della popolazione del 2002, 2258 persone hanno dichiarato l'appartenenza alla nazionalità italiana e 3762 di essere di madrelingua italiana. In occasione del medesimo rilevamento, 6243 persone hanno dichiarato l'appartenenza alla nazionalità ungherese e 7713 di essere di madrelingua ungherese.

Accanto ai principi costituzionali, la normativa essenziale a tutela dei diritti delle minoranze autoctone è racchiusa, oltre che negli statuti comunali, nelle numerose leggi statali approvate per disciplinare l'impiego delle lingue minoritarie nei diversi ambiti pubblici. Per una rassegna delle normative, v. i rapporti periodici sulla implementazione della Convenzione-quadro (in vigore dal 1998) e della Carta europea delle lingue (in vigore dal 2001), più volte citati. Inoltre, la Slovenia è succeduta alla Jugoslavia nei trattati internazionali da questa stipulati; ad essa si applicano, in quanto ratificati, sia i Patti internazionali del 1966 che la CEDU.

sione U-I-296/94 del 28 gennaio 1999). Talora il giudice costituzionale ha indirizzato espliciti moniti al parlamento, affinché provvedesse alla integrazione ovvero alla modifica di normative che, seppure non giudicate nel merito incostituzionali, venivano temporaneamente sospese per carenza delle indicazioni necessarie ai fini della protezione minoritaria. Così accadeva in occasione del giudizio di legittimità sulla legge a tutela dei consumatori che, a seguito della pronuncia della Corte costituzionale (decisione U-I-218/04 del 20 aprile 2006), veniva modificata dal parlamento nel 2007 e completata nel 2008 con l'adozione di un regolamento del ministro dell'economia mediante l'introduzione di apposite norme sull'impiego delle lingue delle comunità autoctone da parte delle imprese operanti, sia nel settore pubblico che privato, nelle aree di insediamento tradizionale delle minoranze italiana e ungherese. Analogamente, la Corte assegnava un termine affinché il parlamento rivedesse la legge sulle società del 2006, che prevedeva la traduzione in sloveno dei nomi delle società registrate e operanti nei territori di insediamento storico delle due comunità autoctone; in quella circostanza la Corte costituzionale ricordava che le lingue italiana e ungherese godono, nelle aree geografiche in cui le comunità autoctone risiedono tradizionalmente, di uno *status* speciale e non possono pertanto considerarsi alla stregua di lingue straniere (decisione U-I-380/06 del 11 settembre 2008). Di conseguenza, la legge veniva modificata nel 2009 per conformarsi alle indicazioni del giudice costituzionale.

Con riguardo al settore dell'educazione, il giudice costituzionale osservava che i modelli del monolinguisimo e del bilinguismo impiegati per impartire l'istruzione pubblica nelle aree mistilingui, rispettivamente, della comunità italiana e di quella ungherese sono ugualmente legittimi, perché entrambi, seppure in maniera differente, sono diretti a promuovere il pluralismo culturale e la reciproca conoscenza delle lingue della maggioranza e della minoranza (decisione U-I-94/96 del 22 ottobre 1998). A giudizio della Corte costituzionale, la scelta di istituire scuole bilingui o monolingui compete al parlamento; del resto, le circostanze storiche, oltre che l'adempimento di precisi impegni internazionali tra la Slovenia e l'Ungheria, hanno suggerito l'opzione per il bilinguismo nelle aree in cui risiede la comunità ungherese, non potendo pertanto quest'ultima invocare la violazione del principio di eguaglianza e lamentare l'illegittimità del diverso trattamento riservato in materia dal legislatore alle due comunità autoctone.

Quanto alla materia elettorale, il giudice costituzionale ha riconosciuto la legittimità dei meccanismi che, combinando il sistema del doppio voto con quello delle quote garantite, derogano alle regole generali disposte per la selezione dei candidati alle assemblee legislative e al principio della eguaglianza del voto. In seno alla assemblea nazionale slovena ciascuna delle due comunità autoctone è rappresentata da un deputato (art. 80.3 Cost.), da eleggersi secondo il meccanismo del doppio voto che attribuisce ai membri delle due minoranze il diritto di esprimere sia la propria preferenza politica in qualità di cittadini sloveni, sia la propria appartenenza etnica in quanto componenti di una comunità minoritaria. Si tratterebbe, a giudizio della Corte costituzionale, di previsioni derogatorie "non incostituzionali" ed, anzi, dirette ad attuare una discriminazione positiva conforme al dettato costituzionale, che riconosce "diritti speciali" alle comunità autoctone ed ai loro componenti (decisione U-I-283/94 del 12 febbraio 1998 e decisione U-I-296/94 del 28 gennaio 1999). Contestualmente, la Corte ha giudicato non illegittima la previsione che consente ai membri delle comunità italiana e ungherese di eleggere i propri rappresentanti in parlamento indipendentemente dal luogo di residenza (e dunque secondo un criterio personale di protezione) con l'unica condizione della previa iscrizione in un apposito registro elettorale.

Diversamente da quanto previsto in Slovenia, il dato della autoctonia non è stato assunto dal costituente croato per introdurre un regime differenziato e privilegiato di tutela per talune comunità di lingua e cultura minoritaria. In altre parole, non è stato previsto un regime di tutela asimmetrica, bensì uno statuto omogeneo e valido indistintamente per tutte le minoranze nazionali (art. 15 Cost.) individuate nel preambolo della Costituzione del

1990 (in seguito più volte modificata), salvo subordinare l'operatività di alcune garanzie al raggiungimento di una soglia minima di parlanti fissata dalla legge. Il costituente ha rinviato alla legge la regolamentazione dell'uso ufficiale di altre lingue e scritture che, accanto alla lingua croata e alla scrittura latina, possono essere introdotte in sede locale (art. 12 Cost.)<sup>42</sup>.

Come accennato poc'anzi, lo statuto della Contea istriana è l'unico ad occuparsi esplicitamente della questione minoritaria e definisce l' "istriantità" come espressione di appartenenza alla regione istriana. Nel corrispondente territorio, ove è storicamente stanziata una comunità di lingua e cultura italiana (circa 30.000 persone)<sup>43</sup>, la garanzia dell'uso pubblico della lingua italiana è pervenuta in diverse occasioni al cospetto delle autorità centrali. La prima volta, su ricorso del governo, la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale di numerose disposizioni dello statuto regionale (approvato nel marzo 1994) e disponeva l'abrogazione del regime di bilinguismo, motivando che all'ordinamento croato sono estranee le nozioni di bilinguismo e multilinguismo e che la Costituzione non prevede la "parificazione nell'uso", bensì "l'uso pubblico e ufficiale" delle lingue delle minoranze (decisione U-II-433/94 del 2 febbraio 1995). L'adozione della legge del 2000, che ha riconosciuto l'uso ufficiale delle lingue e scritture degli appartenenti alle minoranze nazionali e la loro pariteticità con la lingua croata ed i caratteri latini, non impediva per la seconda volta al governo di manifestare la sua opposizione ad alcuni articoli del nuovo statuto dell'Istria approvato nell'aprile 2001. Tra le disposizioni sospese, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale, l'art. 6 – che disponeva con formula generale la pariteticità delle lingue croata ed italiana nella regione – veniva modificato dalla assemblea regionale che, sulla base delle indicazioni del governo, sostituiva alla originaria formulazione la più circoscritta previsione dell'uso ufficiale paritario dei due idiomi con riferimento alle attività degli organi regionali nell'ambito dell'autogoverno locale<sup>44</sup>. Nel 2008, lo statuto istriano perveniva nuovamente all'esame della Corte costituzionale che respingeva il ricorso proposto da un gruppo di cittadini, tra l'altro, nei confronti delle disposizioni concernenti l'uso ufficiale e paritario dell'italiano e del croato nelle attività degli organi della regione e la protezione dell'istriantità in quanto espressione del carattere multietnico del territorio (decisione U-2-425/2002 del 16 gennaio 2008).

Anche in Croazia la normativa elettorale ed i connessi meccanismi del doppio voto e dei seggi garantiti è stata portata recentemente all'esame del giudice costituzionale. Tuttavia, la Corte costituzionale ha accolto una soluzione opposta a quella del giudice costituzionale sloveno cui si è fatto riferimento poc'anzi. La legge costituzionale sulla protezione delle minoranze nazionali del 13 dicembre 2002 era stata modificata nel 2010 per rafforzare la tutela delle minoranze più esigue e introdurre il sistema del voto aggiuntivo<sup>45</sup>. In particolare, era stato riconosciuto agli appartenenti alle minoranze – la cui consistenza, accertata in

---

<sup>42</sup> Accanto ai principi costituzionali (preambolo; artt. 12, 14, 15, 83), la normativa essenziale a tutela delle comunità minoritarie comprende le previsioni approvate dal parlamento per disciplinare l'impiego delle lingue minoritarie nei diversi ambiti pubblici (tra cui risaltano: legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali del 13 dicembre 2002, modificata nel 2010; legge sull'uso pubblico delle lingue e scritture delle minoranze nazionali e legge sull'educazione e istruzione nelle lingue e scritture delle minoranze nazionali, entrambe del 2000); gli statuti regionali (tra cui quello della Contea istriana, su cui v. *infra*) e municipali. Come per la Slovenia, anche per la Croazia, sono interessanti i rapporti periodici sulla implementazione della Convenzione-quadro e della Carta europea delle lingue, entrambi in vigore in Croazia dal 1998. Alla Croazia si applicano, in quanto ratificati, sia i Patti internazionali del 1966 che la CEDU.

<sup>43</sup> Per una riflessione sulla tutela della minoranza italiana in Istria dopo il censimento del 2011, v. L. Panzeri, *Sulle prospettive di tutela della minoranza italiana in Istria: riflessioni sul tema a margine dei risultati dell'ultimo censimento della popolazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2013, pp. 590-601.

<sup>44</sup> In seguito alle modifiche apportate allo statuto dalla assemblea regionale nel 2003, il governo ritirava il proprio ricorso.

<sup>45</sup> V. *supra* nota 42.

base ai dati del censimento ufficiale, fosse inferiore all'1,5% della popolazione nazionale come ad esempio la comunità italiana di Fiume e dell'Istria – la facoltà di esprimere alle elezioni per il parlamento sia un voto politico che un voto etnico (art. 19, 3° comma). La riforma, lungamente attesa, era stata salutata come una conquista importante da parte dei rappresentanti delle comunità minoritarie. Sta di fatto che, nel 2011, la Corte costituzionale ne dichiarava la illegittimità costituzionale; più precisamente, venivano eliminati sia il diritto di voto aggiuntivo per gli appartenenti alle minoranze nazionali meno numerose, come previsto dalla citata legge costituzionale, sia la garanzia dei tre seggi per la minoranza serba, prevista dalla legge elettorale del 1991 come emendata da ultimo nel 2003 (decisioni U-I/3597/2010 e U-I/120/2011 del 29 luglio 2011). In sintesi, la Corte rilevava che il voto aggiuntivo e la riserva di seggi sono meccanismi che dovrebbero avere natura eccezionale e transitoria in modo da non risultare sproporzionati né irragionevoli, pena la violazione del principio di eguaglianza tra le minoranze nazionali, dell'eguaglianza del voto e del pluralismo politico, che sono valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale e democratico della Croazia. Peraltro, in senso analogo, la Corte si era espressa anche nel 2003 (decisioni U-I-1681/2003 e U-I-2070/2003) respingendo il ricorso proposto dall'Unione italiana nei confronti della legge elettorale per il parlamento, la quale, proclamando il diritto/dovere di esprimere un solo voto, impediva agli appartenenti alle minoranze nazionali di esercitare, accanto al suffragio generale riconosciuto in base alla cittadinanza, un suffragio speciale fondato sulla affiliazione etnica analogamente a quanto previsto dalla normativa slovena. In quella circostanza, il giudice costituzionale croato aveva osservato che la legge elettorale, disponendo l'unicità del voto per ogni tornata elettorale, sancisce un principio universalmente accolto che prescinde dal sistema elettorale prescelto.

#### **4. Osservazioni conclusive: vecchie e nuove minoranze tra rivendicazioni identitarie ed esigenze di integrazione sociale**

Le osservazioni svolte – e le problematiche che si è cercato di evidenziare – con riguardo alla tutela minoritaria in Slovenia e Croazia sono estensibili anche ad altri Stati dell'Europa centro-orientale che hanno condiviso in passato l'ideologia socialista e si avviano nel presente momento storico al consolidamento dei principi di derivazione liberale e delle istituzioni democratiche, vincolati dalla adesione a strumenti e organizzazioni internazionali o regionali ovvero candidati all'ingresso nella Unione europea. Seppure non possa sottovalutarsi il richiamo, frequentemente presente, all'elemento nazionale dello Stato<sup>46</sup>, quegli ordinamenti dedicano, all'interno delle nuove o revisionate Carte costituzionali, peculiare attenzione alle minoranze nazionali o etniche e predispongono misure di tutela negativa e positiva, rinviando al legislatore la disciplina delle normative di attuazione<sup>47</sup>. Il *trend* comune, costituito nell'area europea centro-orientale dalla accresciuta consapevolezza della protezione delle formazioni minoritarie, trova talora corrispondenza nella non facile traduzione sul piano della effettività, e ciò anche perché le scelte in materia di diritti fondamentali e delle minoranze risultano spesso, se non imposte, quanto meno influenzate *ab externo*, determinandosi in tal modo quel divario tra profilo teorico e profilo effettivo, che trova ancora riscontro, in verità, all'interno di numerosi ordinamenti, ancorché ascrivibili al novero delle c.d. democrazie mature o stabilizzate del mondo occidentale.

<sup>46</sup> Si vedano, oltre al preambolo della Cost. croata, ad es. il preambolo della Cost. slovacca (1992) ed il preambolo della Cost. della Macedonia (1991, rev. 2001).

<sup>47</sup> Si vedano, ad es., artt. 2 e 30 Cost. Ungheria 2011; artt. 7 e 48 Cost. Macedonia 1991; artt. 6, 32, 3° comma, 59, 2° comma, 127, 2° comma, Cost. Romania 1991; artt. 6 e 34 Cost. Slovacchia 1992; art. 35 Cost. Polonia 1997.

Il fatto che la gran parte delle nazioni civili siano tenute al rispetto di principi di diritto internazionale, siano essi giuridicamente vincolanti o di *soft law*, se, da un lato, costituisce un limite alla loro sovranità ed alla capacità di autodeterminazione interna, dall'altro lato contribuisce a stimolare e tenere viva l'attenzione mondiale su temi cruciali, come quelli della tutela dei diritti fondamentali e del rispetto delle comunità minoritarie, che non possono essere, oggi più che mai, sottovalutati o disattesi dai singoli Stati e dalla comunità internazionale nel suo complesso.

D'altra parte, è necessario tenere presente che ormai le politiche di tutela e promozione non riguardano più esclusivamente i patrimoni culturali delle minoranze autoctone o di antico insediamento. I massicci fenomeni migratori, che da tempo interessano in modo particolare le società occidentali, pongono infatti tutte le istituzioni – locali, nazionali e internazionali – davanti a nuove sfide. Alle c.d. nuove minoranze costituite dagli immigrati e dalle loro famiglie, che per ragioni politiche ovvero economiche fanno ingresso e spesso decidono di stanziarsi stabilmente nei territori di immigrazione, gli Stati ospitanti sono chiamati a fornire gli opportuni interventi per favorirne l'integrazione (linguistica, sociale, lavorativa, civica). Nel fare ciò essi dovrebbero rifuggire da tentazioni di assimilazione alla comunità maggioritaria e, anzi, adoperarsi per assicurare con idonee azioni positive il mantenimento della identità culturale delle comunità immigrate. La salvaguardia della specificità culturale, da un lato, e la garanzia dell'inserimento sociale, dall'altro, sono gli obiettivi di primo acchito antitetici e sicuramente ambiziosi che le istituzioni pubbliche dovrebbero sforzarsi di realizzare nei confronti degli stranieri regolarmente soggiornanti.

Inoltre, l'integrazione linguistica degli immigrati pone problemi peculiari negli ordinamenti culturalmente composti che riconoscono la presenza di più lingue ufficiali e possono richiedere agli stranieri immigrati la conoscenza della lingua locale, in alternativa o in aggiunta alla conoscenza della lingua nazionale, come requisito per l'ingresso o il soggiorno. Nelle esperienze della Catalogna in Spagna e delle Fiandre in Belgio, ma altrettanto può dirsi per il Quebec in Canada, emerge chiaramente la volontà di preservare i tratti identitari delle comunità autoctone, che potrebbero essere minacciati da ingressi massicci e incontrollati da Stati terzi nei rispettivi luoghi di insediamento storico. Esigenze legate alla conservazione di precisi equilibri (sociali, demografici, economici, culturali) duramente conquistati impediscono di mettere a repentaglio lo *status quo* e allora nemmeno gli Stati composti e abituati a confrontarsi con istanze minoritarie – quelle delle minoranze storiche – rinunciano a realizzare politiche di omologazione<sup>48</sup>.

In un panorama etnicamente e culturalmente tanto complesso e articolato, accanto all'opera del legislatore, ancora una volta un contributo importante è quello che continuerà ad essere offerto dai giudici e, in particolare, dal giudice costituzionale a garanzia dei diritti fondamentali, del pluralismo, della diversità culturale, che sono i valori fondanti dello Stato costituzionale democratico.

*Valeria Piergigli*

---

<sup>48</sup> Ad es., l'art. 9 l. catalana n. 10/2010 (*Llei d'acollida de les persones immigrades e de les retornades a Catalunya*) stabilisce che la persona accolta deve far fronte alle competenze linguistiche di base in catalano e castigliano e che il servizio di prima accoglienza deve fornire i mezzi necessari per l'acquisizione delle suddette competenze.