

# **PROMOZIONE E TUTELA DEI DIRITTI LINGUISTICI. IL DIFFICILE CAMMINO DEL LEGISLATORE NELLO STATO PLURALE.**

L'attention au pluralisme et à sa protection figure sans nul doute parmi les éléments caractéristiques du constitutionnalisme démocratique contemporain. Il en va particulièrement ainsi à propos de ce qu'il est convenu d'appeler les « droits linguistiques », en particulier dans les ordres juridiques, connotés par de forts clivages ethno-nationaux, qui ont fait de la différenciation – en ce compris institutionnelle – leur mode de fonctionnement, en adoptant des formules de décentralisation territoriale plus ou moins asymétrique. Dans cette perspective, l'article cherche à mettre en évidence les relations entre droit et langue, pour en souligner la nature ambiguë. En effet, la langue semble pouvoir être considérée, selon le contexte juridique, soit comme l'objet d'un droit, soit comme l'objet de politiques publiques. L'auteur considère qu'il serait toutefois plus approprié d'envisager le plurilinguisme de facto, non comme le présupposé de la reconnaissance de droits fondamentaux ou de politiques publiques, mais bien comme un principe transversal destiné à protéger la nature démocratique de l'ordre juridique.

Fra gli elementi che caratterizzano il costituzionalismo democratico dei giorni nostri vi è senza dubbio l'attenzione al pluralismo ed alla sua salvaguardia. Ciò è particolarmente evidente in corrispondenza dei così detti diritti linguistici, in particolare in quegli ordinamenti, connotati da forti cleavages etnico-nazionali, che hanno fatto della differenziazione anche istituzionale il loro modo d'essere adottando formule di decentramento territoriale più o meno asimmetrico. In questa prospettiva, l'articolo muove da alcune considerazioni volte ad indagare le relazioni che intercorrono fra diritto e lingua, per sottolinearne la natura ambigua. La lingua, infatti, a seconda del contesto di diritto pare essere assunta ora come oggetto di un diritto negativo, ora come oggetto di politiche pubbliche. Più opportuno sembrerebbe invece, secondo l'autore, procedere ad intendere il plurilinguismo de facto non come il presupposto per il riconoscimento di diritti fondamentali o politiche pubbliche, bensì come un principio trasversale a tutela della natura democratica dell'ordinamento.

## **1 La democrazia costituzionale come contesto di evoluzione dei diritti linguistici. Alcune note introduttive**

La democrazia costituzionale, forma di stato degli ordinamenti liberali di tradizione occidentale consolidati a partire dal secondo dopoguerra, non può sottrarsi dal porre al centro del proprio percorso politico la tutela delle minoranze, siano

esse intese come temporanee o permanenti (Pizzorusso, 1993: 45; Pizzorusso, 1967:45).

Solo preservando le minoranze dal fagocitante impulso della maggioranza, infatti, le risulta possibile conservare nel tempo quella sana tensione fra diritti della democrazia - in senso maggioritario - e diritti del costituzionalismo - in senso *anti*-maggioritario, ma non *anti*-democratico - (Dogliani 2009:45), che costituisce la sua essenza.

Nelle democrazie costituzionali, ontologicamente diverse dalle formule di democrazia *tout court*, sovrana è la Costituzione e ad essa risultano sottoposti i tre poteri dello Stato. Ne consegue che è all'interno della medesima Costituzione che il principio democratico finisce in qualche modo per sdoppiarsi nella versione maggioritario-rappresentativa dell'esercizio del potere e in quella garantistica della sua limitazione (Scoditti 1999:33), in una prospettiva che persegue il mantenimento di un delicato equilibrio fra principio democratico e tutela dell'esercizio dei diritti, attraverso il riconoscimento di un'autolimitazione della democrazia «di tutti i giorni» (Di Giovine-Mastromarino, 2011:23), in nome della garanzia della democrazia custodita dalla Costituzione i cui contenuti sono gerarchicamente superiori a quelli di qualunque altra decisione politica ordinaria, in quanto depositaria «di una più forte, più consapevole, più condivisa, più ragionevole ed anche meno transeunte espressione del principio deliberativo democratico» (Palombella, 2002: 57).

Il marchio di fabbrica del costituzionalismo contemporaneo diviene così il riconoscimento e la tutela del pluralismo, quale presupposto indefettibile alla dialettica maggioranza/minoranza.

In effetti, se della democrazia costituzionale si può ragionare in termini di sintesi fra la democrazia intesa come autogoverno del popolo ed il costituzionalismo quale «limitazione del potere politico di decisione attraverso una legge fondamentale» (Michelman 2004: 64), quelli che a prima vista appaiono dei freni all'esplicarsi del principio democratico finiscono con il rivelarsi dei veri e propri strumenti di garanzia al mantenimento della democrazia stessa. Solo salvaguardando la voce fuori dal coro rispetto alla "tirannia della maggioranza" è possibile preservare le basi necessarie per il regolare funzionamento del metodo democratico, dal momento che una maggioranza senza minoranza è una contraddizione in termini, un non-senso capace di annientare lo Stato democratico costituzionale.

Pluralismo e minoranze, nel costituzionalismo contemporaneo, finiscono, così, con il divenire una endiade da cui non è possibile prescindere; la lente attraverso cui guardare all'evoluzione dell'organizzazione politica e territoriale dei singoli ordinamenti liberal-democratici. Il riconoscimento della diversità come premessa alla corretta declinazione nella prassi del principio democratico, infatti, ha informato di sé tanto il discorso sulle libertà fondamentali, quanto le dinamiche di

articolazione territoriale del potere, attraverso il progressivo affermarsi di nuove categorie di diritti, come quelli culturali, intesi sempre più nella loro veste comunitaria e declinati viepiù in termini di rappresentanza ed autonomia.

Ecco perché, partendo da codeste premesse, il discorso intorno ai diritti diviene di particolare interesse proprio in relazione ai diritti linguistici e proprio in corrispondenza di ordinamenti caratterizzati da corpi sociali frammentati dal punto di vista etnico-culturale, dove il pluralismo, sovente, si fa decentramento, ossia manifestazione di una *differenziazione* sociale che trova espressione in una *differenziazione* istituzionale, soprattutto se declinato nelle forme dell'autonomia legislativa.

È così che il carattere necessariamente plurale della democrazia costituzionale negli Stati multinazionali finisce con lo sfociare non solo nel riconoscimento (e tutela) di un pluralismo politico-ideologico, ma anche, almeno in potenza, in forme di pluralismo territoriale, istituzionale ed in ultima istanza anche culturale.

Questa è il panorama giuridico da cui muoviamo in questa sede per guardare al plurilinguismo.

## **2 Diritto e lingua**

Le interconnessioni che legano la lingua al diritto paiono poter ben essere rappresentate per mezzo del concetto

di cultura, intesa come rete di significati attraverso i quali diamo senso ai fenomeni e agli eventi della vita quotidiana, emancipando l'uomo da una condizione di predeterminazione naturale in favore di una autodeterminazione personale e collettiva, che si fonda sul sapere, sul fare e sul saper fare<sup>1</sup>.

È in un contesto di senso culturale, infatti, che deve essere avviata una riflessione in termini giuridici attorno alla lingua nella sua duplice veste: da una parte di mero mezzo di comunicazione, astatico, insensibile all'oggetto, così come alle emozioni del soggetto; dall'altra di veicolo identitario, mezzo attraverso il quale raccontare e raccontarsi in una cosmovisione comunitaria radicata su un territorio, in un *continuum* che trasforma la lingua in linguaggio fatto di parole ma anche di gesti, silenzi e simboli<sup>2</sup>.

Vanno facendosi strada così alcune considerazioni, fondamentali al momento di comprendere la lingua *nel* diritto.

Ad esempio intorno al plurilinguismo, che prima di rappresentare l'assetto legislativo di un territorio, costituisce uno stato di fatto nelle società composite dal punto di vista etnico-nazionale, a prescindere da un riconoscimento ufficiale dello Stato, capace di mettere in luce la distanza che separa

---

<sup>1</sup> Per quel che concerne l'accezione di cultura assunta: Toniatti, 2012: 8; Ricca, 2008: 20.

<sup>2</sup> Il rinvio agli autorevoli studi di antropologia giuridica di Rodolfo Sacco ed concetto di diritto muto da lui elaborato sono d'obbligo. Sacco: 2015; Sacco: 2007.

l'ammissione di un generale diritto alla lingua nella sfera privata, rispetto al riconoscimento di diritti linguistici in ambito pubblico.

Ed ancora intorno al forte legame che unisce comunità-lingua-territorio, in un inscindibile orizzonte di senso che combina la geografia e le diverse modalità linguistiche e che impone, trattando di diritti linguistici, di distinguere sempre, per dirlo con Kimlicka (1999:22), scenari di multinazionalismo, da contesti di polietnicismo. Le rivendicazioni di quei gruppi radicati da tempo immemorabile su un territorio con il quale si identificano<sup>3</sup>, non sono paragonabili, infatti, né nella forma, né nella sostanza, alle richieste avanzate dalle collettività di immigrati che desiderano tutt'al più mantenere un legame culturale con il luogo d'origine, conservando l'uso della propria lingua e delle pratiche ad essa connesse nel paese in cui sono stati accolti.

È da questi presupposti che muoviamo da una parte per individuare il campo di indagine cui sono dedicate queste brevi riflessioni, costituito dalle lingue autoctone (piuttosto che dai fenomeni di immigrazione e dalle politiche di integrazione ad essi dedicate); dall'altra per giungere al cuore delle nostre considerazioni.

Esistono, infatti, quantomeno due dimensioni rispetto alle quali è possibile inquadrare da un punto di vista giuridico la questione del diritto alla lingua e dei diritti linguistici. L'una

---

<sup>3</sup> ...quei gruppi che la legge italiana n. 482 del 15 dicembre 1999 definisce "minoranze storiche".

attraverso la quale si guarda al diritto alla lingua come ad una libertà negativa individuale; l'altra che suggerisce di trattare la lingua ed il suo uso come oggetto di una politica pubblica.

## **2.1 La lingua come libertà negativa individuale**

Alla lingua la scienza giuridica ha guardato e guarda ancora tutt'oggi come ad un bene riconducibile alla sfera soggettiva dei singoli. Secondo l'impostazione liberale, il diritto alla lingua rappresenterebbe, dunque, una libertà negativa il cui godimento deve essere ascritto alla sfera di autonomia degli individui, limitando al minimo, e dove possibile escludendo del tutto, l'intervento dello Stato. Così già la Costituzione pioniera belga del 1831, all'art. 23<sup>4</sup>, definiva come "facoltativo" l'uso delle lingue parlate in Belgio.

In questo senso la lingua rileva in primo luogo come parametro attraverso il quale sancire a livello costituzionale il principio di uguaglianza nella sua più sofisticata veste di divieto di discriminazione. La lingua diviene elemento attraverso il quale tutelare il diritto dei singoli a ricevere un pari trattamento non in quanto "uguali", ma, piuttosto, potremmo dire a prescindere dalle differenze. A prescindere, dunque, da quei

---

<sup>4</sup> L'impianto della Costituzione del 1831 rappresenta ancora oggi la base su cui è andata inserendosi l'azione del legislatore costituzionale belga. È così che il contenuto dell'art. 23 è stato assunto dall'art. 30 della Costituzione federale del 1993, a dimostrazione del carattere avveniristico della disposizione.

caratteri che definiscono l'identità degli individui intesi nella loro dimensione soggettiva, ma anche in quella comunitaria, che si esprime per mezzo dell'affiliazione volontaria ad un gruppo.

Il che non significa affatto che ai diritti linguistici, in questa prospettiva, si guardi come a diritti di tipo collettivo. La visione individualistica, propria della ideologia liberale, resta l'unica possibile, di modo che se di "minoranze linguistiche" si parla, come nel caso dell'art. 6 della Costituzione italiana, a queste si guarda non come a soggetti dotati di personalità giuridica, cui intestare, eventualmente, la titolarità di un diritto, quanto piuttosto come a *formazioni sociali* (è ancora l'esperienza italiana a venirci incontro con l'art. 2 della Costituzione), all'interno delle quali il singolo può sviluppare liberalmente la propria personalità.

In quest'ottica, la valenza strutturalmente collettiva che è insita nella lingua in quanto strumento di comunicazione; nel parlare come mezzo di socializzazione; nello scrivere come atto di trasmissione, o è artatamente accantonata o è presa in considerazione in termini funzionali all'agire del singolo. È così che il diritto ci ha progressivamente abituati alla categoria dei *diritti individuali ad esercizio collettivo*, che richiamano la dimensione multisoggettiva della lingua, depurandola da ogni valenza identitaria e, dunque, emotiva.

Questa preferenza accordata alla lingua come prerogativa del singolo piuttosto che come elemento distintivo della comunità è propria del resto non solo del livello statale,

ma anche dell'ambito internazionale e trova la propria ragione d'essere nella storia. La lotta alle disparità di trattamento in termini di diritti e opportunità determinata dalla rigida divisione in classi e corporazioni (cui la rivoluzione francese con la Carta universale dei diritti dell'uomo si oppone paradigmaticamente) avvia un processo di valorizzazione delle libertà fondamentali dell'individuo incentrate sulla sua dignità ed inviolabilità. Un processo che, seppure non privo di momenti di discontinuità, si è protratto nei secoli sino ai giorni nostri, contribuendo all'emergere dell'uomo *uti singolo* e all'affermazione dei diritti umani e della libertà come presupposto per lo sviluppo di ogni altro valore (Bobbio 1995:73)<sup>5</sup>.

Il che, del resto, non significa affatto che è nell'emergere della forma di Stato liberale che deve essere generalmente ricercata l'origine del riconoscimento del diritto alla lingua, neppure come mera libertà negativa. In questo senso l'esperienza belga rappresenta una sorta di eccezione che trova ragione nel composito contesto sociale in cui prende vita la rivoluzione del Brabante e che deve essere ridimensionata sul piano pratico richiamando lo schiacciante

---

<sup>5</sup> In *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1997, 45, Norberto Bobbio in tal senso ricorda che il problema [del riconoscimento dei diritti dell'uomo] non è nato oggi, ben si intende. Almeno dall'inizio dell'età moderna, attraverso la diffusione delle dottrine giusnaturalistiche, prima, le dichiarazioni dei diritti dell'uomo, incluse nelle costituzioni degli Stati liberali, poi, il problema segue la nascita, lo sviluppo, l'affermazione, in una parte sempre più ampia del mondo, dello stato di diritto. Ma è anche vero che solo alla fine della seconda guerra mondiale questo stesso problema da nazionale è diventato internazionale, e ha coinvolto per la prima volta nella storia tutte le genti».

dominio del francese rispetto ad ogni altra modalità linguistica belga, compreso lo stesso fiammingo: dominio che si rispecchia, d'altra parte, nel suo riconoscimento come sola lingua ufficiale del regno.

Se di attenzione verso le questioni linguistiche si deve parlare in quegli anni non è affatto in termini di libertà, quanto piuttosto, spesso, di imposizione. L'affermarsi della nazione quale substrato simbolico-emotivo su cui costruire lo Stato ed il senso di adesione alle sue istituzioni o al suo popolo, spinge alla ricerca di caratteri su cui costruire un *animus comunitario*, di fattori di unificazione attorno al quale sviluppare un senso di appartenenza e vincoli di solidarietà fra soggetti che pur non conoscendosi sentono di dipendere gli uni dagli altri. La lingua finisce con il rappresentare per forza di cose un formidabile strumento di coesione sociale (oltre ad un indefettibile mezzo per garantire allo Stato(-nazione) di interagire con il suo popolo). Non stupisce, dunque, che nella storia si siano dati casi in cui piuttosto che contribuire alla definizione di uno spazio di libertà (per il cittadino) o di benigna noncuranza (da parte dello Stato), il diritto sia intervenuto a vietare e reprimere l'uso di lingue diverse da quelle "ufficiali", vissute, queste ultime, come fattore di agglutinamento nazionale a prescindere da ogni altro sentimento di appartenenza.

In questi casi la tutela del processo di formazione nazionale o, quando ormai completato, il desiderio di consolidare e preservare la nazione e la sua omogeneità

(spesso declinata in termini di purezza), hanno condotto in alcuni casi a formule di intolleranza verso ogni manifestazione di differenziazione. Anche in campo linguistico. Da qui il divieto all'uso, finanche nella sfera privata, di ogni lingua diversa da quella nazionale. Da qui ancora l'accanimento rispetto alla cancellazione di ogni segno in grado di richiamare il ricordo di un plurilinguismo, attraverso, ad esempio interventi di toponomastica e onomastica, volti a ribattezzare i luoghi della quotidianità. Ecco ancora una volta emergere il legame che unisce la lingua al territorio: un legame che per essere sciolto necessita di politiche in grado di incidere direttamente nelle trame delle relazioni sociali e nelle complesse dinamiche del ricordo e dell'oblio, in quel processo di costruzione di una rappresentazione collettiva del passato che fra le altre cose ha trasformato i luoghi pubblici in luoghi diffusi della memoria (Margotti 2015, 641).

## **2.2 La lingua come politica pubblica**

Classificare il diritto alla lingua come una libertà negativa può generare una legittima aspettativa in capo ai consociati: l'astensione dello Stato da qualsivoglia interferenza nelle scelte dei singoli per quel che concerne il ricorso ad una modalità linguistica piuttosto che ad un'altra.

Difficilmente, però, questa aspettativa potrà trovare soddisfazione. E ciò perché essa si fonda su una previsione

sostanzialmente irrealizzabile dal momento che nei fatti, risulta alquanto problematico, o quantomeno parziale, guardare alla lingua solo come all'oggetto di un diritto, negativo, presupponendo un generale disinteresse dello Stato rispetto alla questione linguistica.

Ciò almeno per tre motivi.

Innanzitutto perché la lingua ed il suo uso non ineriscono solo la sfera privata, ma riguardano inevitabilmente anche quella pubblica. Lo Stato, infatti, per poter interagire con i propri cittadini, per potersi far capire e per poter intercettare le necessità della sua popolazione, deve individuare un regime linguistico cui affidare le comunicazioni ufficiali, anche al fine di contribuire a creare un indispensabile clima di certezza del diritto e di legittima affidabilità. Potremmo dire che se la laicità culturale è un lusso che pur difficile da raggiungere può essere idealmente perseguito, la totale indifferenza linguistica è un atteggiamento che nessuno Stato può permettersi: è stato storicamente dimostrato come l'esigenza di adottare a livello statale una lingua comune si sia sviluppata in concomitanza con il consolidamento, anche dal punto di vista burocratico-istituzionale (amministrazione e istruzione, in primo luogo) dei moderni Stati-nazione (Pizzorusso 1987:14).

Il secondo ordine di motivi rimanda ad un più generale clima (ed è già stato già ricordato nel corso di queste brevi riflessioni) di progressiva e crescente attenzione degli Stati rispetto ai diritti linguistici. Essi non solo si sono mostrati

sempre più disposti a *sopportare* la presenza di lingue diverse da quella da quella formalmente in uso a livello statale, ma si sono mostrati pronti a *supportare* l'uso di diversi idiomi sul territorio nazionale.

Sono andati così proliferando gli impegni assunti, anche a livello costituzionale e internazionale, nella direzione di tutelare e promuovere le lingue pur se minoritarie e locali, riconoscendo il plurilinguismo come una ricchezza imprescindibile del paese. (si veda in questo senso la Costituzione spagnola, art. 3). E non è necessario, in questa direzione, giungere ad assumere il punto di vista del Canada – dove l'apertura nella Carta dei diritti e dei doveri del 1982 rispetto ai diritti collettivi spinge ad una lettura evolutiva dei diritti linguistici – per poter individuare a partire da questa prospettiva un *liaison* con una visione comunitaria della questione linguistica, in linea con quel *continuum* su cui si è insistito nel paragrafo precedente che unisce lingua-popolo-territorio. Si pensi in tal senso al riconoscimento e assunzione del principio di territorialità che finisce con il rappresentare la spina dorsale nella definizione del regime linguistico di molto paesi (fra gli altri Belgio, Svizzera, Spagna...).

La tutela delle lingue diviene così un obiettivo chiave per quegli ordinamenti che avendo fondato il proprio sistema su valori quali il pluralismo e la democrazia intendono preservare la natura composita, dal punto di vista etnico-culturale, del

proprio corpo sociale, anche attraverso un'articolazione territoriale del potere centrale.

Ne consegue, ed ecco la terza ragione, l'inevitabile coinvolgimento delle comunità linguistiche nella protezione delle lingue: un coinvolgimento che può esprimersi in un'azione di rivendicazione affinché lo Stato attivi gli strumenti giuridici necessari a preservare un idioma nel tempo (e dunque a preservare nel tempo l'essenza identitaria della comunità stessa); ma anche nell'esercizio di una competenza esclusiva o concorrente volta all'adozione di politiche linguistiche. Un coinvolgimento che in ogni caso prevede un intervento, nel rispetto del principio di territorialità, dei pubblici poteri in materia linguistica, con buona pace delle aspettative di astensione dello Stato coltivate da chi guarda alla lingua solo nella sua dimensione privata e individuale.

Ancora una volta il confine fra sfera pubblica e sfera privata ci viene in soccorso. Esso diviene fondamentale per comprendere a tutto tondo, e senza falsi scivoloni nella eccessiva semplificazione, il fenomeno del plurilinguistico, che se inteso anche sul piano giuridico consente di avverarsi, questa volta sì, a legittime aspettative di godimento.

Se nell'ambito privato, infatti, è lecito attendersi il più ampio riconoscimento del diritto alla lingua inteso come diritto ad esprimersi e ad esprimere la propria identità attraverso qualsivoglia modalità linguistica il singolo voglia adottare, immaginando che l'intervento statale debba essere nullo o

pressoché tale, per quel che concerne l'ambito pubblico bisogna riconoscere che la lingua finisce con l'essere l'oggetto di una politica pubblica: la definizione di un più o meno articolato regime linguistico in grado di regolare per l'appunto i rapporti fra una o più lingue si riduce ad una mera scelta politica, dettata da ragioni di discrezionalità e opportunità politica e non da imperativi giuridici.

### **2.3 La difficile ricerca di un equilibrio**

Nelle relazioni di carattere pubblico la lingua, effettivamente, si converte in vero e proprio oggetto di regolazione giuridica: in questo caso prima che di diritti, più correttamente, si dovrà parlare di politiche linguistiche, da cui discendono posizioni soggettive che trovano riconoscimento giuridico non in quanto principi universalmente riconosciuti, bensì come frutto della scelta razionale, ma pur sempre discrezionale, delle istituzioni rispetto alla dichiarazione di ufficialità di uno o più idiomi e all'adozione di discipline di promozione delle lingue regionali e minoritarie. La possibilità di utilizzare una lingua piuttosto che un'altra nei rapporti dei singoli con le istituzioni non rappresenterebbe, dunque, in prima battuta la concreta esplicitazione di un fondamentale diritto alla lingua, quanto la legittima espressione del potere sovrano dello Stato, libero di determinare secondo la propria volontà e con gli

strumenti normativi ritenuti più adatti le modalità di relazione con i propri cittadini.

È probabilmente in questa doppia anima propria delle questioni linguistiche che devono essere ricercate le difficoltà relative al suo inquadramento dal punto di vista giuridico.

La definizione di un punto di equilibrio effettivamente si presenta come un compito non facile.

Se da una parte il diritto alla lingua in un primo momento sembra trarre beneficio da un deficit normativo cui corrisponde ad un maggior grado di libertà nel suo esercizio; dall'altra è innegabile che per garantire tutela (anche attraverso formule di giustiziabilità delle violazioni) e salvaguardia nel tempo è al contrario necessario munire i diversi idiomi di una rigida corazza normativa.

Ne consegue un'insanabile contraddizione fra il bene che vuole essere tutelato, ovvero sia la lingua come espressione di pluralismo, ed i regimi giuridici che ne regolano l'uso e ne garantiscono la tutela.

In quanto strumento attraverso il quale manifestare la propria identità, anche in termini di appartenenza comunitaria, la lingua è caratterizzata da una certa duttilità, da una ontologica capacità di adattarsi al cambiamento. È per sua natura, come l'identità che intende rappresentare, mutevole e dinamica (Mastromarino, 2010: 29) e, pertanto, sensibile al contatto con altre lingue, con altre identità, disposta a modificarsi nel tempo. In ciò manifesta la sua vitalità, che le

consente di restare fedele a se stessa pur modificandosi nel tempo senza soluzione di continuità con il passato, di non perdere quella spontaneità che le garantisce un contatto con la società, pur inserendosi in un solco che è quello della tradizione linguistica della comunità.

L'introduzione per via legislativa di un regime linguistico incide su questa prospettiva dinamica della lingua: fotografa un momento, congela una situazione socio-linguistica e la perpetua nel tempo, imponendo, almeno in parte, una torsione rispetto agli obiettivi che ci si era posti. Il prezzo che deve essere pagato per assicurare protezione giuridica ad una lingua consiste, dunque, nella perdita almeno parziale della sua vocazione a raccontare nel tempo e assecondando i cambiamenti nel tempo le plurime fedeltà cui l'uomo contemporaneo e globale si sente inevitabilmente legato.

### **3 Obiettivi nella tutela dei diritti linguistici**

Sulla base di quanto sinora considerato, bisogna convenire che non necessariamente predisporre un apparato normativo per definire il regime linguistico di un paese corrisponde ad una manifestazione di interesse rispetto al plurilinguismo. È stato sottolineato nel corso di queste brevi considerazioni, infatti, che la regolazione delle modalità di comunicazione, quantomeno in ambito pubblico, rappresenta un compito cui lo Stato, in un contesto democratico, non può

sottrarsi, al di là di ogni interesse rispetto alla salvaguardia delle lingue locali. Non di meno, la funzione di tutela e promozione delle lingue minoritarie, per le svariate ragioni che sono state ricordate, ha finito con il rappresentare uno dei motori, il più potente probabilmente, che spinge gli ordinamenti a legiferare in materia di diritti linguistici e ad adottare una disciplina in materia. Il che ci induce ad interrogarci sul fine che in ultima istanza codeste discipline intendono perseguire.

Interrogarsi sulla *ratio* che anima gli interventi legislativi in materia linguistica, del resto, non è affatto un passatempo ozioso per il giurista. La congruità delle scelte compiute può essere valutata solo in funzione del risultato che si intende perseguire. Non è lo stesso, pertanto, introdurre una normativa volta a disciplinare l'uso della lingua sul territorio nazionale avendo come volontà quella di preservare le lingue in quanto tali, intendendo la diversità linguistica come un valore di per sé; oppure leggere le garanzie accordate ai diritti linguistici come funzionali alla protezione delle collettività di minoranza, presupponendo che la promozione della lingua parlata all'interno di una comunità contribuisca alla promozione e salvaguardia del gruppo stesso e della sua identità<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> È interessante soffermarsi sull'esperienza spagnola e francese. Tanto l'art. 3 della Costituzione di Spagna del 1978, quanto l'art. 75-1 introdotto con la riforma costituzionale del 23 luglio 2008, muovono nel senso di considerare il plurilinguismo patrimonio nazionale. Invero, la differenza di prospettiva fra i due ordinamenti è notevole. Infatti, mentre per la Spagna l'art. 3 è divenuto strumento di valorizzazione del pluralismo anche in termini etnico-nazionali, consolidando il *continuum* lingua-comunità territorio, l'esperienza francese

È evidente che la risposta a questi interrogativi finisce con il farsi densa di significati in corrispondenza di quegli ordinamenti caratterizzati da corpi sociali composti che si sono aperti al decentramento legislativo.

La potestà normativa concessa alle entità substatuali, soprattutto quando queste siano proiezione istituzionale di comunità politiche nazionali di minoranza finisce con il condizionare inevitabilmente la materia linguistica, rispetto alla quale i gruppi locali aspirano ad ottenere competenza legislativa.

Tanto quando la competenza in materia linguistica sia ripartita secondo un criterio esclusivo, così come in corrispondenza di modelli di potestà concorrente, è inevitabile che lo studio degli strumenti giuridici su cui si fonda l'intervento delle minoranze linguistiche sul piano legislativo si rivela fondamentale per analizzare la filosofia che anima le politiche linguistiche di un paese.

Si comprende bene come la scelta assegnare ad una o più lingue lo *status* di ufficiale compiuta da parte del legislatore statale si carichi di maggiore o minore valenza simbolica, oltre

---

sembra essere andata in tutt'altra direzione. Nel riconoscimento delle lingue regionali quale parte integrante del patrimonio della Francia più che un desiderio di valorizzazione e tutela degli idiomi locali, sembra nascondersi piuttosto la volontà di sradicare quelle lingue dal loro contesto territoriale, di spezzare quel legame che vincola una parte della popolazione ad una lingua e quella lingua ad una porzione di territorio. Ciò al fine di preservare l'unità della Francia che si esprime, come è noto, in uno Stato, un popolo, una lingua. Nella stessa direzione sembra essersi mosso il legislatore costituzionale marocchino nel 2011 rispetto al riconoscimento in Costituzione della lingua parlata dai gruppi Amazigh.

che pratica, a seconda del tipo di potere normativo che in materia di diritti linguistici è assegnato agli enti territoriali e all'interpretazione politica e giurisprudenziale che a questi poteri è stata data.

Se è vero che il panorama del diritto comparato appare assai variegato nella definizione delle prerogative che dalla dichiarazione di ufficialità possono discendere, non essendovi accordo in dottrina sul punto, d'altra parte è innegabile che la natura politica dell'atto di riconoscimento di una lingua come ufficiale finisce con il condizionare i rapporti fra lo Stato centrale e le comunità territoriali, in particolare quando a queste viene concessa la facoltà di intervenire, secondo un principio di territorialità, nella individuazione della o delle lingue ufficiali a livello locale. Si pensi al caso spagnolo, che si affida ad un regime di potenziale ufficialità attraverso il quale le singole comunità per mezzo dei loro statuti possono individuare una o più lingue ufficiali da affiancare al castigliano sul territorio comunitario (Mastromarino, 2014: 521); o a quello belga, dove a fronte di una indicazione costituzionale (art. 4) delle lingue ufficiali ammesse nel regno, è data potestà esclusiva ad ogni comunità non solo per quel che concerne l'attribuzione dell'ufficialità, ma anche della scelta del regime linguistico (Mastromarino, 2012: 13 ss.). Ed i casi potrebbero moltiplicarsi prestando attenzione all'esperienza dei tanti paesi federali, caratterizzati da uno spinto pluralismo nazionale, quale il Canada, la Svizzera, l'India...

#### **4 Decentramento legislativo e diritti linguistici: quali difficoltà nello Stato plurinazionale?**

In un contesto di pluralismo linguistico, espressione della natura plurinazionale del corpo sociale, il decentramento legislativo è adottato, per lo più, proprio al fine di allentare le tensioni presenti fra le diverse comunità politiche (di maggioranza e minoranza) che insistono su una medesima porzione di territorio statale. Cionondimeno, proprio l'articolazione territoriale del potere normativo può finire con l'acuire quelle ambiguità, di cui si è detto poc'anzi, è che sono ontologicamente connesse alla lingua quando, da un punto di vista giuridico, la dimensione privata incontra l'ambito pubblico. Quando, detto altrimenti, da fattore inerente la sfera privata, la lingua diviene un bene giuridico pubblico.

In particolare, è possibile individuare alcuni andamenti costanti negli ordinamenti composti, dove il plurilinguismo connesso al plurinazionalismo rappresentano una delle chiavi di lettura del modello di articolazione territoriale del potere adottato: dinamiche che paiono svilire l'idea che la preferenza accordata dal singolo all'uso di una o più lingue corrisponda ad un effettivo atto godimento di una libertà fondamentale.

È frequente, infatti, verificare come in alcuni sistemi decentrati in cui, in un'ottica di protezione e promozione, è stata assegnata competenza legislativa (concorrente o esclusiva) agli

enti territoriali (a tutti o solo ad una parte) in tema di diritto alla lingua, si assiste piuttosto ad uno sfruttamento dei fattori linguistici al fine di consolidare le prerogative, anche in termini di potere, che la specialità assegna agli organi di governo periferici. La lingua, così, diviene fattore su cui consolidare la diversità, e dunque la specialità, *ad libitum*, con buona pace del carattere duttile e mutevole della lingua e di quella dottrina che individua proprio nella lingua uno dei fattori determinanti per dare corpo a teorie come quella “dei confini” di Fredrik Barth, che guadagnano alle frontiere fra collettività come a limiti mobili nel breve e lungo periodo.

Ne consegue il progressivo congelamento dell'identità collettiva e la graduale chiusura del gruppo, sempre meno sensibile a dinamiche di *voice* e *exit* e sempre più orientato a generare stretti vincoli di *loyalty* dei consociati con la comunità (Hirschman, 1978:90), i suoi caratteri (*hechos diferenciales*, per dirlo alla spagnola) e le sue istituzioni. Con il risultato paradossale per cui sarà la comunità a costruirsi attorno alla lingua ( e non la lingua a *raccontare* la comunità), attraverso processi di immersione linguistica, alla base di una nazionalizzazione delle nuove generazioni per mezzo del sistema scolastico ad esempio.

Il caso catalano appare assai eloquente a riguardo, essendo andato ben oltre la filosofia della normalizzazione linguistica, in un'ottica di marginalizzazione del castigliano nelle scuole, la quale desta dubbi di conformità rispetto al dettato

costituzionale dell'art. 3 che impone a tutti i cittadini il dovere di conoscenza del castigliano e introduce un sistema di coofficialità linguistica (Mastromarino, 2014: 520).

Inevitabile in questo clima l'emergere di uno spirito di competizione, quando non di antagonismo della lingua locale rispetto alla lingua della maggioranza statale. Un antagonismo che rappresenta un terreno tutt'altro che fertile per lo sviluppo del plurilinguismo come attitudine sociale e istituzionale e che finisce con il generare a livello locale quelle stesse dinamiche di contrapposizione fra maggioranza e minoranza cui il decentramento su base statale avrebbe dovuto porre rimedio, introducendo una normativa linguistica e concedendo in tal senso poteri alla periferia.

## **5 Concludendo: il plurilinguismo, un principio da difendere nello Stato plurale**

Alla luce di quanto considerato, sembrerebbe praticamente impossibile liberarsi dal paradosso generato dalla lingua che entrando in contatto con il diritto si sclerotizza, perdendo parte della sua ontologica versatilità, pur non potendo sottrarsi a questo connubio, in particolare proprio in corrispondenza di ordinamenti composti dal punto di vista etnico-sociale. Dobbiamo, dunque, rassegnarci a questo progressivo detrimento della funzione identitaria della lingua a tutto vantaggio della sua dimensione politica? Forse, no.

La strada da seguire, parrebbe troppo semplicistico parlare di “soluzione”, potrebbe farsi un po’ più chiara proprio insistendo sulla natura poliforme del fenomeno linguistico ed esaltando la moltitudine di cosmovisioni che caratterizzano le nostre società sempre più complesse, anche dal punto di vista culturale. Cosmovisioni che nella lingua trovano la loro espressione.

Ne consegue che quello che deve essere richiesto è un cambio di prospettiva che impone di guardare al plurilinguismo non più come all’oggetto di una competenza legislativa, assegnata ora al centro, ora agli organi di periferia; non più come ad un assetto, un regime frutto di una scelta politica.

Il plurilinguismo dovrà piuttosto essere assunto dall’ordinamento come un *principio*, fondamentale, imprescindibile nella regolazione di un sistema che ha fatto del pluralismo la sua essenza. Un principio che in quanto tale anima tutti i poteri, tanto quelli centrali che quelli periferici, un principio presupposto ontologicamente nella natura delle nostre attuali società complesse.

In questo senso, le politiche linguistiche non potranno più rappresentare interventi fini a se stessi o orientati, discrezionalmente, al sostegno di quello o l’altro idioma. Le politiche linguistiche dovranno essere considerate piuttosto indefettibili strumenti a tutela di un pluralismo cui lo Stato costituzionale contemporaneo non può rinunciare (in nessun

ambito, neppure in quello linguistico), se vuole restare fedele a se stesso.

Le ricadute in ambito privato sono più facili da immaginare, dal momento che attraverso l'implementazione dei diritti culturali, in particolare di quelli legati alla libertà nell'uso della lingua, potrebbe andare facendosi strada ed essere accettata l'idea di una cittadinanza che prescinde dalla omogeneità culturale dei suoi consociati.

Ma anche nella sfera pubblica potrebbero evidenziarsi con il tempo alcune trasformazioni: per esempio per quel che concerne la carica emotiva, spesso eccessiva e foriera di tensioni, che accompagna l'adozione delle politiche linguistiche nella pubblica amministrazione, retaggio di una prospettiva che nasce e si radica nello Stato-nazione; oppure l'atteggiamento oppositivo che accompagna le rivendicazioni di alcune minoranze in tema di lingua.

L'assunzione del plurilinguismo come principio trasversale rispetto ad ogni altra specifica politica pubblica, nazionale o locale, potrebbe infatti rivelarsi determinante per dare piena attuazione uno spirito di convivenza linguistica che prima di farne una questione politica, guarda alla lingua come strumento di espressione dell'individuo, ovvero sia come una formula attraverso cui esprimere la propria *weltanschauung* che probabilmente nella nostra dimensione contemporanea non può più essere compressa nell'uso di una sola lingua (di qualunque lingua si tratti, anche minoritaria) giuridicamente o

politicamente imposta. La stessa lotta per il riconoscimento dello *status* di “ufficiale” ad una lingua, che spesso si riduce ad un atto simbolico, se non accompagnato dall’adozione di efficaci strumenti di promozione, perderebbe in parte di valore dinnanzi ad una società plurilingue per natura, dove le lingue sono strumento di avvicinamento e non di divisione.

### Riferimenti

BOBBIO, Norberto. 1995. *Eguaglianza e libertà*, Torino: Einaudi.

DOGLIANI, Mario. 2009. «I diritti fondamentali», in: Fioravanti, Maurizio (a cura di). *Il valore della Costituzione*, Roma-Bari: Laterza.

HIRSCHMAN, Albert Otto. 1978. «Exit, voice and State», *World Politics*, vol. 31, n. 1, 90-107, Cambridge: Cambridge University Press.

KYMLICKA, Will. 1999. *La cittadinanza multiculturale*, (1995), trad. it., Bologna: il Mulino.

MARGOTTI, Marta. 2015. «Per le strade della patria. Nazionalizzazione e laicizzazione nell’odonomastica dell’Italia post unitaria», in *Rivista italiana di onomastica*, XXI, 641-660, Roma: Editrice romana.

MASTROMARINO, Anna. 2014. «Diritti linguistici e autonomie», In: MORELLI, Alessandro – TRUCCO, Lara (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, 520-540, Torino, Giappichelli.

MASTROMARINO, Anna. 2012. *Belgio*, Bologna: il Mulino.

MASTROMARINO, Anna. 2010. *Il federalismo disaggregativo. Un*

*percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano: Giuffrè.

PIZZORUSSO, Alessandro. 1993. *Minoranze e maggioranze*, Torino: Einaudi.

PIZZORUSSO, Alessandro. 1987. «Libertad de lengua y Derechos Lingüísticos: un estudio comparado», *Revista Vasca de Administración Pública*, 16, 13-28, Bilbao: IVAP.

PIZZORUSSO, Alessandro. 1967. *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano: Giuffrè.

POGGESCHI, Giovanni. 2002. *Le nazioni linguistiche della Spagna autonómica*, Padova: Cedam.

RICCA, Mario. 2008, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Bari: Dedalo.

SACCO, Rodolfo. 2015, *IL DIRITTO MUTO*, Bologna: il Mulino.

SACCO, Rodolfo. 2007, *Antropologia giuridica*, Bologna: il Mulino.

SCODITTI, Enrico. 1999. *Il contropotere giudiziario. Saggio di riforma costituzionale*, Napoli: ESI.

TONIATTI, Roberto, 2012. «Pluralismo e autodeterminazione delle identità negli ordinamenti culturalmente composti: osservazioni in tema di cittadinanza culturale», in: CECCHERINI, Eleonora – COSULICH, Matteo (a cura di), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino Alto Adige/Süd Tirol alla prospettiva comparata*, 5-29, Padova: Cedam.

**Artigo aprovado em 22/10/2014** : Recebido em 22/10/2014