

PROBLEMAS JURIDICOS DEL USO DE LAS LENGUAS EN ITALIA *

(CON UNA PARTICULAR REFERENCIA A LA SITUACION
DE LAS MINORIAS LINGÜISTICAS NO RECONOCIDAS)

Por ALESSANDRO PIZZORUSSO

1. En esta comunicación me propongo trazar un cuadro muy sintético, pero posiblemente completo, de los problemas relacionados con el uso de las lenguas que se plantean desde el punto de vista del Derecho italiano, y que conciernen principalmente, aunque no exclusivamente, a las minorías lingüísticas.

Para analizar tales problemas en el actual momento histórico, me parece necesario partir de la observación que las soluciones que poseen en el plano jurídico se caracterizan todavía hoy por la influencia que en este campo ha ejercido a lo largo de casi un siglo la ideología política que subyace bajo la denominación de nacionalismo. Aunque esta influencia se haya visto notablemente transformada en virtud del giro político ocurrido a la caída del fascismo y con el advenimiento de la República democrática, creo que es innegable que el actual estado de relaciones que se refieren al fenómeno a estudiar continúa resintiéndose de ésta en gran medida.

* En *Le Regioni*, núm. 5, Milano, 1977.

Y esto se manifiesta de un modo particularmente evidente si nos fijamos en los problemas de la lengua desde la perspectiva del Derecho, que es connatural a una función general de conservación de los valores que han sido aceptados como tales en las fases históricas precedentes.

Ahora bien, la influencia ejercida por la ideología nacionalista sobre los problemas jurídicos concernientes al uso de las lenguas se puede identificar, en resumen, en la adopción de todo un conjunto de medidas dirigidas a revalorizar sobre cualquier otra aquella lengua que se haya identificado como «lengua nacional» en el ámbito de un determinado Estado.

Tal suposición tenía como presupuesto la constatación, sociológicamente exacta, de que la lengua constituye un factor de agregación de los grupos sociales y, en particular, desarrollar con mucha frecuencia un rol importante (aunque no exclusivo) como factor de identificación de las nacionalidades.

En base a dicha constatación, las ideologías políticas asumían como competencia del Estado potenciar bajo cualquier aspecto posible las naciones que se identificasen con ello, llegando a favorecer por cualquier medio y, en particular, mediante el empleo de instrumentos jurídicos, el uso de la «lengua de la patria», por parte del mayor número posible de personas y, sobre todo, por parte de todos aquellos que poseían la cualificación de ciudadanos del Estado.

En consecuencia, cualquier otro idioma que fuera usado en el territorio del Estado debía de reducirse al rango de una «lengua extranjera» o bien al de «dialecto». De este modo, en el caso de los idiomas cualificados como extranjeros se venía oscureciendo una asimilación correspondiente de los *allogloti* con los *hostes* (extranjeros y, por lo tanto, al menos potencialmente, enemigos, y en el caso de ser ciudadanos potencialmente traidores); en el caso de los idiomas calificados como dialectos se venía, por el contrario, acreditando la no menos peligrosa asimilación entre dialoetófonos e ignorantes.

2. Una vez planteada esta premisa, antes de analizar brevemente las características que presentan los ordenamientos jurídicos modernos, y el italiano en particular, por efecto de la influencia que ha ejercido sobre ellos la ideología nacionalista, me parece oportuno señalar cómo independientemente de dicha influencia el fenómeno lingüístico aparece en consideración como posible objeto de disciplina jurídica en dos tipos de hipótesis.

Las hipótesis del primer tipo, que podemos considerar como fundamentales, se verifican cuando dos personas que hablan distintas lenguas deben comunicarse entre sí para el cumplimiento de actos dotados de efectos jurídicos. En dicha eventualidad se manifiesta la necesidad de que las normas reguladoras del procedimiento de la formación del acto establezcan del mismo modo qué lengua puede

o debe ser empleada como forma de expresión de las comunicaciones escritas u orales que constituyan los diversos actos del procedimiento y, en particular, de aquel que representa el resultado último del mismo, bien sea de una ley, un acto administrativo, una sentencia, un contrato u otro acto jurídico.

Mas, precisamente, es necesario que las normas que «disciplinan» el procedimiento traten de estabilizarse, en cuyo caso el sujeto que comunica a los demás su propio pensamiento está autorizado a pretender ser comprendido por aquellos a los que se dirige, en cuyo caso le toca a él emplearse para proporcionar la traducción de sus propias palabras en la lengua del destinatario o, eventualmente, en una tercera lengua.

En estos casos, en resumen, se trata de establecer de qué modo la carga de facilitar la comprensión del texto de una comunicación (en cuanto depende de su formulación lingüística) vaya repartida entre el autor y el destinatario (o los destinatarios) de la misma comunicación. Por medio de dicha disciplina se puede delimitar un verdadero y exacto derecho del uso de la propia lengua en relación a determinadas categorías de actividad jurídicamente relevantes, a las cuales corresponde una obligación o carga del destinatario.

Exceptuando los casos en los cuales el acto debe asumir específicos efectos jurídicos, una disciplina del uso de la lengua no se alcanza si no es por medio de una exigencia de carácter práctico, pero esto no excluye que ésta se introduzca en base a valoraciones de orden político que induzcan a limitar lo que puede definirse como la «libertad de lengua».

Es porque la lengua constituye un instrumento fundamental utilizable para la manifestación del pensamiento, es por lo que se plantea por sí mismo el problema de establecer si las limitaciones de esta libertad de manifestar el pensamiento considerada en su aspecto de libertad de empleo de los instrumentos utilizables para manifestar el propio pensamiento. En este orden de ideas el problema de la libertad de la lengua se aproxima al problema de la libertad de prensa, de la libertad del uso del medio radiofónico o televisivo, etc.

3. El segundo tipo de hipótesis en las cuales los fenómenos lingüísticos se toman en consideración por el Derecho comprende las relaciones que se establecen por el hecho de que el Estado asume entre sus competencias la instrucción de los ciudadanos e instituye para tal fin un sistema de escuelas y de empleos destinados a proporcionar todo lo que es necesario para la materialización de esta competencia. En consecuencia, las actividades desarrolladas para organizar e impartir las distintas enseñanzas son jurídicamente relevantes en cuanto constituyen actividades de la administración pública vinculadas a la observancia de las reglas ordenadas por la Constitución, las leyes, los reglamentos, etc.

En el ámbito de esta actividad, las diferencias lingüísticas pueden considerarse bien porque una lengua sea asumida como objeto de la actividad de enseñanza o porque sea usada como «lengua-vehículo» para la enseñanza de disciplinas no lingüísticas. Las decisiones en base a las cuales se establece qué espacio asignar a una u otra lengua, bien sea como objeto de estudio o como instrumento de comunicación, pueden, naturalmente, ser influidas por los resultados de los estudios llevados a cabo en el ámbito de las ciencias pedagógicas, de las ciencias lingüísticas y de las disciplinas interesadas en cada enseñanza; éstas constituyen, sin embargo, actos administrativos mediante los cuales encuentran su aplicación bien los principios estables de la Constitución, de las leyes, de los reglamentos, etc., bien sean las directrices fijadas por el Gobierno en el ejercicio de su potestad de dirección política.

4. Los problemas jurídicos relativos a los dos tipos de situaciones descritas hace poco son aquellos sobre los cuales ha ejercido principalmente su influencia la ideología nacionalista, a la cual me he referido al comienzo.

En Italia, como es sabido, esta influencia comenzó a traducirse en leyes, reglamentos y directrices inmediatamente después de la unificación nacional y alcanzó su máxima intensidad durante el régimen fascista. Como efecto de ésta, la concepción que tiende a privilegiar la «lengua de la patria» frente a la lengua de los *allogloti* y frente a los dialectos ha penetrado profundamente, tanto en el ordenamiento jurídico (y, en particular, en la disciplina de la instrucción pública) como en la mentalidad de los burócratas, los magistrados e incluso de un sector considerable de la cultura.

En consecuencia, ha resultado bastante difícil llevar a cabo la inversión de la tendencia que ha comenzado a manifestarse al término de la liberación, pero que todavía hoy aparece muy lejos de conseguir un revés decisivo de las orientaciones seguidas durante el período de continuo predominio de la ideología nacionalista. Y, de hecho, a pesar de las solemnes proclamaciones contenidas en los artículos 3 y 6 de la Constitución, que vetaban las discriminaciones por motivos lingüísticos y prometían la tutela incluso positiva de las minorías, los instrumentos que se han empleado en el plano jurídico para poner en marcha esta nueva dirección política se presentan todavía hoy incompletos y a menudo incoherentes.

Antes de evaluar dichos instrumentos más particularmente, me parece oportuno señalar que la novedad de la dirección política que se ha afirmado en este campo a partir de la aprobación de la Constitución republicana y que actualmente se encuentra acogida, al menos en teoría, por las principales fuerzas políticas, consiste en la reconducción del problema de los controles lingüísticos a la cuestión más general del pluralismo ideológico e institucional y, en consecuencia, en

asimilar el tratamiento jurídico de las diferencias lingüísticas al de las diferencias religiosas, políticas o culturales.

5. Ahora bien, para valorar desde esta perspectiva los problemas jurídicos que se refieren al uso de la lengua, me parece totalmente necesario distinguir cuáles de éstos pueden reconducirse a la actuación del principio constitucional de tutela de las minorías, entendidas como comunidad cualificada por la diferencia de la lengua, pero no tanto por ésta, sino por aquellas que atañen a la actitud a tener en las confrontaciones de las simples variedades lingüísticas.

Si en base a la proclamación constitucional de la obligación de la República de tutelar a las minorías lingüísticas es legítimo inferir argumentos para demostrar que la actitud del Estado en la confrontación de los fenómenos lingüísticos no debe ya identificarse propiamente con los ordenamientos del pasado, me parece, por el contrario, excesivo extender la noción de minoría lingüística hasta reconducirla a cualquier diferenciación de lenguajes que sea reconocible en el ámbito de la colectividad nacional. Por el contrario, la individualización de un criterio de separación entre la problemática de las minorías y de las simples variedades lingüísticas me parece necesaria, al menos desde el punto de vista jurídico apropiado, porque la tutela prevista en el artículo 6 de la Constitución puede asumir un alcance determinado y por ello efectivo.

Con esto no pretendo adherirme por entero a la orientación, todavía bastante extendida entre los juristas, según la cual las minorías lingüísticas tuteladas en base al artículo 6 serían únicamente aquellas cualificadas como tales en los Estatutos regionales especiales, o bien aquellas que emplean lenguas que poseen la dignidad de lengua nacional en el ámbito de otros Estados. Me parece, al contrario, indudable que la previsión constitucional debe encontrar su aplicación en relación a todos aquellos grupos lingüísticos que presentan un *animus* comunitario suficiente para calificarlos como formaciones sociales en el sentido del artículo 2 de la Constitución, sin perjuicio de valorar qué tipo de tutela corresponde a cada uno de éstos en base a una aplicación equilibrada del principio de igualdad entendido como canon general de regulación de la actividad de los poderes públicos.

Por ello me parece enteramente legítimo plantear un problema de aplicación del artículo 6 de la Constitución, no tanto en relación a los grupos sudtiroleses, ladino-dolomíticos, valdostano y esloveno, los cuales ya se benefician de una cierta tutela, unas veces adecuada y otras menos, sino, por un lado, de los grupos de lengua albanesa, catalana, griega, provenzal, servo-croata, tedesca, etc., y por otro en relación a los grupos de lengua friulana y sarda.

Plantear el problema no significa dar por descontado su solución afirmativa, pero quiere decir, a mi parecer, evaluar si, en base a los hechos, subsisten suficientes indicios de orden sociológico, político, eco-

nómico y cultural para reconocer en cada uno de éstos una comunidad merecedora de tutela en cuanto tal.

Para los grupos en relación a los cuales esta primera cuestión recibe una respuesta afirmativa, se deberá establecer después cuál ha de ser el nivel de tutela a aplicar. Como, de hecho, ya resulta de los casos en los cuales el artículo 6 ha sido aplicado hasta ahora (aunque quizá de un modo incompleto), no se afirma que todas las minorías lingüísticas deban o puedan recibir un tratamiento jurídico estándar.

Al contrario, justamente porque la actuación del principio de tutela de las minorías lingüísticas constituye la especificación del principio más general de igualdad, es necesario que dicha tutela esté proporcionada con las exigencias concretas de la minoría, lo que resulta de todo un complejo de factores no sólo lingüísticos, sino también económicos, políticos y culturales a valorar en cada caso.

Si se acepta este planteamiento del problema de la actuación del principio de tutela de las minorías lingüísticas, me parece evidente que la disciplina jurídica que podía ser imaginada para proveer a éstos, aunque fuese perfeccionada al máximo, no puede satisfacer adecuadamente la exigencia que los estudios sociolingüísticos han puesto en evidencia de no sofocar y aun de valorar cualquier tipo de variedad lingüística que permita la realización de formas espontáneas de expresión popular.

En este orden de ideas, la tutela de las formas de expresión lingüística popular (manifestada tanto en la lengua nacional como en las lenguas minoritarias, por ejemplo, en el problema del *patois* valdostano) parece reconducible, antes que al principio constitucional que prescribe la tutela de las minorías lingüísticas, al otro principio, expresado en el artículo 9 de la Constitución, que impone a la República la promoción del desarrollo y la cultura y la defensa del patrimonio histórico y artístico.

Partiendo del presupuesto de que cualquier expresión lingüística es por sí misma un «bien cultural», la correspondiente tutela debería encontrar su sede más oportuna en la legislación escolástica (necesitada, indudablemente, desde esta perspectiva de una profunda revisión) y en la legislación sobre los bienes culturales (cuya reciente elaboración ha olvidado desgraciadamente dicha exigencia).

Dejando a un lado ahora el problema de la tutela de las variedades lingüísticas no reconducibles al fenómeno minoritario, me parece oportuno, para concluir, dedicar alguna consideración al problema más específico de establecer cuáles pueden ser los instrumentos jurídicos más idóneos para llevar a cabo la tutela de las minorías lingüísticas.

Como es sabido, dicha tutela ha sido realizada hasta aquí casi exclusivamente mediante normas específicamente referidas a minorías particulares comprendidas en los Estatutos regionales especiales del Valle de Aosta y del Trentino-Alto Adige (que son leyes constitucionales), además de otros textos normativos que los han puesto en mar-

cha. Del mismo modo, meras disposiciones de principio se encuentran en el Estatuto especial para el Friuli-Venecia Giulia y en los Estatutos regionales ordinarios para el Piamonte, el Veneto, el Molise, la Basilicata y la Calabria.

Por este motivo existe una gran disparidad de tratamientos, no siempre justificada por las objetivas diferenciaciones de hecho, no sólo entre una minoría y otra, sino incluso entre distintas partes de una misma minoría, como entre los eslovenos de la provincia de Trieste, los de la provincia de Gorizia y los de la provincia de Udine, o como entre los ladinos de la provincia de Bolzano, los de la provincia de Trento y los de la provincia de Belluno. Existen así minorías totalmente privadas de tutela que he recordado antes, algunas de las cuales están comprendidas en regiones cuyos Estatutos no contienen ni siquiera una disposición de principio a favor de la tutela minoritaria, como Sicilia, Cerdeña o Puglia.

En esta situación esperar la solución de los problemas de las minorías lingüísticas solamente de las leyes de las regiones no parece que pueda considerarse una buena línea política, y no sólo porque existen todavía posiciones de retaguardia en las cuales los defensores del Estado centralista y nacionalista mantienen que las regiones no poseen competencia para legislar en materia de minorías lingüísticas y que las disposiciones de principio contenidas en los Estatutos regionales ordinarios son ilegítimas, sino también porque sería verosímelmente difícil convencer uno por uno a los Consejos regionales interesados en la oportunidad de seguir una línea política favorable a la tutela minoritaria, teniendo como base de partida el artículo 6 de la Constitución.

En su lugar, parece más oportuno que la actuación del artículo 6 pase preliminarmente a través de la legislación estatal, y a este propósito las propuestas que circulan son principalmente dos, diferentes en esencia, pero no totalmente incompatibles entre sí.

La primera propuesta, que deberá estar ya traducida en un proyecto de ley constitucional presentado al Parlamento por el honorable Lizzero, prevé la modificación de las normas constitucionales que determinan las materias concernientes a la competencia legislativa de las Repúblicas para incluir explícitamente en ellas la tutela de las minorías lingüísticas. Ello debería representar así la premisa de una ulterior actividad legislativa, llevada a cabo en las propias regiones a favor de las minorías existentes en los respectivos territorios.

La segunda propuesta, avanzada por varias partes, pero no traducida todavía, que yo sepa, en un texto unitario y definitivo prevé la emanación por medio de leyes estatales ordinarias de un «estatuto de las minorías lingüísticas» que contenga la identificación de los grupos a tutelar (es decir, los criterios precisos y reglas de procedimiento a seguir para identificarlos), la indicación de los instrumentos de tutela que pueden ser aplicados a las distintas situaciones, teniendo en

cuenta sus características específicas y el reparto de las competencias relativas entre el Estado, las regiones y los otros entes locales, así como el interior de la organización estatal, entre las diversas ramas de la administración pública.

Son, pues, proposiciones de ley concernientes a minorías particulares que, indudablemente, deberán, en cualquier caso, coordinarse entre sí y con estas propuestas de carácter general, entre las cuales tienen una mayor probabilidad de tomarse en consideración a corto plazo las concernientes a los eslovenos (cuya tutela deberá reelaborarse ahora siguiendo el tratado de Esimo) y las tendentes a delimitar las consecuencias de la división del grupo ladino-dolomítico entre la provincia de Bolzano y la de Trento.

De este complejo de iniciativas la más importante parece ser la concerniente a una ley estatal ordinaria, la cual pondría en marcha, del modo más general posible, el artículo 6 de la Constitución, realizando todas aquellas modificaciones del ordenamiento jurídico del Estado que parecieran necesarias para suprimir las incrustaciones de un siglo de nacionalismo lingüístico, planteándose del mismo modo como leyes marco en relación a las intervenciones de las regiones particulares.

Una ley constitucional que reconozca explícitamente a las regiones una competencia regional en materia de tutela de las minorías lingüísticas podría indudablemente resultar incluso útil para superar definitivamente las posiciones de retaguardia a las que me refería hace poco.

Sin embargo, ésta puede hacer surgir el peligro de descargar todo el problema sobre las regiones, cuya sensibilidad en relación a esto puede variar de una punta a otra de la península. Igualmente pueden surgir dificultades en relación a la tutela de grupos de análogas dimensiones y características que estén ubicados en diferentes regiones (piénsese, por ejemplo, en las islas germanófonas que se encuentran en el Valle de Aosta, en el Piamonte, en la provincia de Trento, en el Véneto y en el Friuli-Venecia Giulia).

Nada impide todavía que los dos proyectos puedan coordinarse, con lo que se llegaría, al mismo tiempo, a la elaboración de la ley constitucional y de la ordinaria.

Sin extenderme más en detalles, creo que puedo concluir esta reseña llamando la atención de los congresistas sobre cuánto camino queda por recorrer para poner en marcha el nuevo rumbo político en materia de relaciones lingüísticas que surge de la Constitución republicana, que se presenta todavía erizado de obstáculos. Para la superación de estos obstáculos, no obstante, es necesario, ante todo, la aclaración de las ideas y de las perspectivas concretas, y por ello me parece justo decir que la persecución de dicho objetivo constituye el objeto de empeño personal de cada uno de los participantes de este Congreso.

NOTA BIBLIOGRAFICA

El autor de la presente comunicación ha dedicado varios estudios a los problemas jurídicos del uso de las lenguas, los principales de los cuales son: «Langue (uso delle), voce del Noviss. digesto it., IX, Torino, 1963, 834 y seg.», «Libertá di lingua e diritto all'uso della lingua materna nel sistema costituzionale publico interno», Milano, 1967; «Il pluralismo linguistico in Italia fra Stato nazionale e autonomie regionali», Pisa, 1975; «Minoranze etnico-linguistiche», «Enci del diritto», XXIV, Milano, 1976, pp. 527 y ss.; «Nuovi problemi e nuove tendenze in materia di tutela delle minoranze linguistiche», en *Aggiornamenti*, 1976, núm. 1-2, pp. 5 y ss.

Para la tesis que niega la relevancia jurídica de las minorías lingüísticas no contempladas específicamente en los Estatutos regionales especiales, véase CESAREO: *Bilinguismo*, en *Enc. del diritt.*, V, Milano, 1959, p. 478; GIZZI: *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1976, pp. 77-82.

Un intento de aplicación de los principios enunciados en el texto para identificar a las minorías actualmente no reconocidas, pero merecedoras de tutela en el sentido del artículo 6 de la Constitución, ha sido realizado por L. PALERMO en la tesis doctoral presentada hace poco en la Facultad de Derecho de Pisa el 28 de abril de 1977 (siendo el ponente el autor de esta comunicación y subponente A. STUSSI), en la cual el autor ha tratado de individualizar, con referencia al grupo lingüístico sardo, un complejo de índices socioculturales que atestigüen la existencia de un *animus* comunitario suficiente.

Para la reconducción de la lengua a la noción de bien cultural véase DE MAURO: «La tutela del patrimonio e dei diritti linguistici delle popolazioni italiane», en *Città e Regione*, 1975, núm. 8, pp. 131 y ss.; COVERI: «Il dialetto come bene culturale», en *Indice per i beni culturali del territorio ligure*, 1977, núm. 2, pp. 10 y ss.

Sobre la competencia legislativa regional en materia de tutela de las minorías lingüísticas véase PIZZORUSSO: «Tutela delle minoranze linguistiche e competenza legislativa regionale», en *Riv. trim. Dir. Pubb.*, 1974, pp. 1093 y siguientes.

A favor de la emanación de una ley general de puesta en marcha del artículo 6 de la Constitución véase UDINA: «Sull'attuazione dell'art. 6 della Costituzione per la tutela delle minoranze linguistiche», en *Giur. cost.*, 1974, pp. 3612-3613.

Sobre la propuesta de ley del honorable Lizzero véase la noticia en *Minoranze*, 1976, núm. 2-3, pp. 75-76.

