

Fois, Paolo (1994) *La Tutela giuridica della minoranza catalana di Alghero*. In: *Alghero, la Catalogna, il Mediterraneo. Storia di una città e di una minoranza catalana in Italia (XIV-XX secolo): atti*, 30 ottobre-2 novembre 1985, Alghero, Italia. Sassari, Gallizzi. p. 723-734.

<http://eprints.uniss.it/10860/>

Alghero, la Catalogna, il Mediterraneo.

Storia di una città e di una minoranza catalana in Italia
(XIV-XX secolo)

a cura di

Antonello Mattone e Piero Sanna

Edizioni Gallizzi

**Finito di stampare nel mese di novembre 1994
presso lo stabilimento della Tipografia Editrice Giovanni Gallizzi s.r.l.
Via Venezia, 5 - Tel. (079) 276767 - Sassari**

Paolo Fois

La tutela giuridica
della minoranza catalana di Alghero

1. Lo spazio limitato di cui dispongo per illustrare il tema della tutela giuridica della minoranza catalana di Alghero potrebbe apparire, a seconda dei punti di vista, troppo o troppo poco. Sarebbe troppo, in effetti, qualora l'obiettivo preminente del mio intervento fosse quello di esporre i risultati effettivamente ottenuti, qui ad Alghero, sul piano della tutela della minoranza catalana insediata in Sardegna. Come verrà in seguito precisato, del tutto insufficienti appaiono invero gli interventi legislativi ed amministrativi finora adottati nei riguardi di questo gruppo minoritario, né sembra imminente, in questo ambito, una netta inversione di tendenza. Proprio una tale situazione indica però, d'altro lato, come assai difficile si riveli, nello spazio di un quarto d'ora o poco più, soffermarsi adeguatamente sia sui principi cui dovrebbe ispirarsi un'azione capace di tutelare adeguatamente la minoranza catalana di Alghero, sia sulle cause che una simile tutela hanno finora precluso.

Nell'accennata assenza di risultati concreti, è comunque su questi principi ispiratori e sugli ostacoli oggi esistenti che conviene, in rapida sintesi, porre anzitutto l'accento. Ad essi guarderò, essenzialmente, con l'occhio dell'internazionalista: sono infatti fermamente convinto che la questione della tutela delle minoranze — ivi inclusa la protezione di quella catalana di Alghero — possa essere impostata correttamente soltanto tenendo presente la natura ed il contenuto degli obblighi di cui gli Stati sono destinatari sul piano internazionale. Obblighi che, per contro, il più delle volte non sono tenuti nella giusta considerazione anche da parte di coloro che con tanta convinzione si battono perché ai gruppi minoritari venga data adeguata protezione. Basti pensare, a questo riguardo, agli aspetti assunti dal dibattito politico e dottrinale sviluppatosi nel nostro paese: lo stesso appare essenzialmente incentrato sul problema dell'attuazione dell'art. 6 della Costituzione in tema di tutela delle minoranze linguistiche, mentre solitamente trascurata è la questione del rispetto, da parte dello Stato italiano, di obblighi internazionali che in questa materia sono assai più diffusi e penetranti di quanto dai più si ritenga.

2. Per inquadrare correttamente l'attuale condizione delle minoranze dal punto di vista giuridico, converrà ricordare che il problema della protezione internazionale delle stesse è stato per la prima volta affrontato, in modo non

episodico, alla fine della prima guerra mondiale. Come è noto, nei trattati di pace che avevano posto termine a quel conflitto, ed in particolare nel Trattato di Versailles del 28 giugno 1919¹, erano stati previsti, a carico di determinati paesi (sia gli Stati «vinti» che quelli «nuovi», sia infine i paesi che avevano ottenuto ingrandimenti territoriali), una serie di obblighi volti a «proteggere gli interessi degli abitanti che differiscono dalla maggioranza della popolazione per razza, lingua o religione». Tali obblighi, che in sostanza costituiscono un'applicazione sia del principio di «non discriminazione» (sull'eguaglianza di trattamento ai componenti del gruppo minoritario, che venivano così a godere di una tutela «negativa»), sia di quello di «non assimilazione» (comportante una tutela «positiva» mediante l'adozione di «misure speciali di protezione» a favore della minoranza) sono posti con una ben precisa finalità: evitare che le modifiche territoriali decise con i trattati di pace (creazione degli Stati di Polonia e di Cecoslovacchia ed ampliamento di quelli di Serbia, Romania e Grecia), con il conseguente assoggettamento di gruppi minoritari al potere sovrano di detti Stati, o di alcuni paesi «vinti» (Austria, Bulgaria, Turchia ed Ungheria), potesse avere l'effetto di «turbare la pace mondiale». Nel caso di una politica discriminatoria praticata nei confronti di un dato gruppo minoritario si riteneva infatti altamente probabile che lo Stato con la cui popolazione tale minoranza fosse legata sul piano della religione, della razza, della lingua, della cultura decidesse di intervenire a difesa della minoranza, ritenuta minacciata da una siffatta politica. Il sistema di protezione posto in essere con i trattati sulle minoranze mirava ad escludere, per quanto possibile, che situazioni del genere potessero verificarsi².

Come è agevole rilevare, ragioni essenzialmente politiche, e non già questioni di principio o considerazioni di natura etica, erano all'origine della normativa cui s'è fatto cenno. Riconosciuti risultavano i diritti non di tutti i gruppi minoritari, ma di *alcuni soltanto* di essi, espressamente e tassativamente indicati: quei gruppi, in concreto, la cui condizione fosse ritenuta suscettibile di influire sui rapporti fra gli Stati. Per contro, nessun principio di carattere generale veniva formulato e posto a tutela delle minoranze in quanto tali³. Venivano infatti sistematicamente respinte quelle proposte che, al termine del primo conflitto mondiale, tendevano a far figurare nello stesso Patto della

¹ Per un quadro completo dei trattati e degli altri atti internazionali posti in essere in questo periodo e contenenti norme in tema di minoranze si fa rinvio all'*Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, elaborato da F. Capotorti, relatore speciale della Sottocommissione per la lotta contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze (pubblicazione delle Nazioni Unite, numero di vendita F.78.XIV.I), New York, 1979, p. 19.

² Sulla questione si veda, per maggiori dettagli, il succitato *Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, pp. 17 ss.

³ Sulla possibilità che questa tutela, prevalentemente accordata agli individui appartenenti al gruppo minoritario, venisse riconosciuta anche alla minoranza vista come «entità» si vedano comunque indicazioni nel documento citato alle note precedenti, p. 20, in nota.

Società delle Nazioni l'obbligo *per tutti i suoi Membri* di tutelare *qualsiasi minoranza* esistente all'interno del territorio nazionale⁴.

3. Il funzionamento del sistema di protezione delle minoranze imperniato sui trattati di pace degli anni 1919-1923 e qui per grandi linee richiamato risultava strettamente legato al ruolo affidato, in questo ambito, agli organi della Società delle Nazioni. Va ricordato, a tale riguardo, come spettasse al Consiglio della Società, dietro «segnalazione» di uno dei Membri, esaminare i casi di possibili violazioni dei trattati conclusi a tutela delle minoranze, in vista sia di una soluzione per via diplomatica dei casi medesimi, sia di un loro regolamento arbitrare o giurisdizionale⁵. Lo stesso Consiglio, con una serie di risoluzioni adottate a partire dall'ottobre 1920, doveva riconoscere il c.d. «diritto di petizione», accordando alle «minorités elles-mêmes» «la faculté de signaler à la Société des Nations toute infraction ou danger d'infraction»⁶.

Senonché, proprio la circostanza — di per sè positiva — che il sistema riconducibile ai trattati di pace fosse garantito dalla Società delle Nazioni doveva rivelarsi una delle ragioni del suo sostanziale fallimento: le note difficoltà incontrate dalla Società nel mantenimento della pace attraverso la soluzione delle controversie internazionali (difficoltà che dovevano portare, nel 1946, al suo scioglimento) finiranno per ripercuotersi sul sistema di protezione delle minoranze, la cui corretta applicazione questa organizzazione internazionale appariva incapace di assicurare⁷.

Va tenuto presente, a questo proposito, che gli Stati destinatari di obblighi

⁴ Cfr. in proposito il documento *Protection des minorités de langue, de race ou de religion*, serie di pubblicazione della Società delle Nazioni, I.B. Minorités, 1931.I.B.1 (C.8.M.5.1931.1), p. 158. Per quanto riguarda gli Stati diversi dai paesi vincolati al rispetto dei trattati sulle minoranze, non si è andati oltre l'adozione da parte dell'Assemblea della Società delle Nazioni, il 21 settembre 1922, di una risoluzione nella quale si esprimeva «l'espoir» che questi Stati, benché non vincolati da «aucune obligation legale en ce qui concerne les minorités», «observeront cependant dans le traitement de leurs minorités de race, de religion ou de langue, au moins le même degré de justice et de tolérance qui est exigé par les traités» (si veda il testo della risoluzione in *Protection de minorités de langue, de race ou de religion* cit., p. 171).

⁵ Di particolare rilievo, a questo riguardo, sono i pareri consultivi formulati dalla Corte Permanente di Giustizia Internazionale con riferimento ai trattati suddetti. Si vedano: Avis consultatif du 10 septembre 1923 sur la question des colons allemands en Pologne (publication de la CPJI, Série B, No 6); avis consultatif du 15 septembre 1923 sur la question de l'acquisition de la nationalité polonaise (publication de la CPJI, Série B, No 7); avis consultatif du 21 février 1925 sur l'échange des populations grecques et turques (publication de la CPJI, Série B, No 10); avis consultatif du 28 août 1928 sur la question de l'interprétation de l'Accord gréco-turc du 1er décembre 1926 (publication de la CPJI, Série B, No 16); avis consultatif du 31 juillet 1930 sur la question des communautés gréco-bulgares (publication de la CPJI, Série B, No 17); avis consultatif du 15 mai 1931 sur la question de l'accès aux écoles minoritaires allemandes en Haute-Slésie (publication de la CPJI, Série A-B, No 40); avis consultatif du 6 avril 1935 sur la question de écoles minoritaires en Albanie (publication de la CPJI, Série A-B, No 64).

⁶ Per il testo di queste risoluzioni si fa rinvio al citato documento *Protection des minorités de langue, de race ou de religion*, p. 8.

⁷ J. H. Bagley, *General Principles and Problems in the Protection of Minorities*, Genève, 1950, p. 126.

internazionali riguardo alla condizione dei gruppi minoritari stanziati sul proprio territorio consideravano come una discriminazione ed una inaccettabile limitazione di sovranità il fatto che simili obblighi non venissero posti a carico anche di altri Stati. Come è stato giustamente osservato, «le caractères restrictif du système de la Société des Nations a provoqué un mécontentement aigu chez les Etats auxquels il s'appliquait, a laissé de nombreux groupes minoritaires sans protection, a diminué son autorité morale, lui a donné l'apparence d'un système provisoire et a ouvert des perspectives d'instabilité»⁸.

4. Si tratta, a questo punto, di stabilire se ed entro che limiti il sistema di protezione internazionale delle minoranze, definito nel periodo tra le due guerre mondiali, continui ad informare la normativa oggi vigente. A prima vista, la risposta dovrebbe essere nel senso di una netta separazione tra i due sistemi. Ben poco di comune, infatti, sembrerebbe sussistere tra il sistema estintosi con lo scioglimento della Società delle Nazioni e le forme di protezione delle minoranze che, dopo la creazione dell'ONU nel 1945, sono state definite a livello internazionale. La normativa posta in essere nell'ambito delle Nazioni Unite risulta infatti ispirata non più all'esigenza di assicurare a determinate minoranze una protezione idonea ad evitare l'insorgere di pericolose tensioni internazionali, ma all'obiettivo primario di garantire a tutti gli individui — e, quindi, anche a quelli appartenenti a gruppi minoritari — una serie di diritti e libertà fondamentali «senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione»⁹.

Al tempo stesso, anche l'aspetto della tutela del gruppo minoritario in quanto tale ha formato oggetto, in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite, di un'attenta considerazione. La Carta di San Francisco non contiene, è vero, alcuna specifica disposizione in proposito: nel corso dei lavori preparatori dello Statuto doveva infatti prevalere la tesi contraria all'inserzione di una norma sulla protezione delle minoranze viste come entità collettive, in quanto una simile norma sarebbe stata resa «superflua» dall'avvenuto riconoscimento, a livello internazionale, di una serie di diritti e libertà fondamentali a tutti gli esseri umani¹⁰. Il fatto, peraltro, che lo stesso Statuto contenga norme (v. in particolare l'art. 1 par. 2) specificamente dedicate al principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'auto-decisione dei popoli in quanto tali chiarisce come la vera ragione che ha ostacolato, nei primi anni di vita delle Nazioni Unite, il riconoscimento del diritto di tutte le minoranze ad essere

⁸ Così L. Claude Inis, *National Minorities: An International Problem*, Cambridge Mass., 1955, pp. 35-36.

⁹ In questo senso si veda l'art. 1, par. 3, dello Statuto delle Nazioni Unite, nonché — in termini sostanzialmente identici — l'art. 2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.

¹⁰ Si veda in proposito il già citato *Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques* cit., p. 28.

internazionalmente protette è di natura essenzialmente politica. Si è temuto, in sostanza, che una norma che riconoscesse in termini così generali questo diritto potesse essere all'origine di troppe rivendicazioni e di conseguenti gravi tensioni all'interno di numerosi Stati¹¹.

Per contro, in una serie di atti internazionali adottati nell'ambito delle Nazioni Unite a seguito della creazione (1946) della Commissione dei diritti dell'uomo trova progressivo riconoscimento il principio secondo cui le minoranze dovrebbero essere tutelate in quanto gruppi minoritari esistenti all'interno dello Stato (in base, cioè, alla sola esigenza del rispetto della loro identità), e non già sulla scorta di considerazioni di natura politica, ispirate all'esigenza di evitare turbamenti negli equilibri internazionali. Fra tali atti, conviene qui ricordare:

— la Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre 1948 ed in vigore dal 12 gennaio 1951¹²;

— la Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro relativa alla protezione e all'integrazione delle popolazioni aborigene e tribali nei paesi indipendenti, adottata dalla Conferenza generale dell'Organizzazione il 26 giugno 1957¹³;

— la Convenzione relativa alla lotta contro la discriminazione nel campo dell'insegnamento, adottata dalla Conferenza generale dell'Unesco il 14 dicembre 1960 ed in vigore dal 22 maggio 1962¹⁴;

— la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 21 dicembre 1965 ed in vigore dal 4 gennaio 1969¹⁵;

— il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 ed in vigore dal 23 marzo 1976¹⁶.

5. Constatato il chiaro mutamento di indirizzo che in tema di protezione delle minoranze si è registrato con l'entrata in vigore dello Statuto delle Nazioni Unite, corre l'obbligo di precisare subito come il periodo successivo alla fine della seconda guerra mondiale sia contrassegnato altresì dalla stipulazione di un certo numero di trattati in cui la questione delle minoranze continua

¹¹ Una simile preoccupazione chiaramente traspare dalla risoluzione 217 C (III), intitolata «Sorte delle minoranze», adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.

¹² Resa esecutiva in Italia con l. 11 marzo 1952, n. 153, in Gazz. uff. 27.3.1952, n. 74.

¹³ Per il testo di tale Convenzione v. Nations Unies, *Recueil des Traités*, 1959, vol. 328, p. 248 n.

¹⁴ Vedere il testo in *Droits de l'homme*, «Recueil d'instruments internationaux des Nations Unies», Nations Unies, 1973, p. 32 n.

¹⁵ Resa esecutiva in Italia con l. 13 ottobre 1975, n. 654, in Gazz. uff. 23.12.1975, n. 337.

¹⁶ Reso esecutivo in Italia con l. 25 ottobre 1977, n. 881, in Gazz. uff. 7.12.1977, n. 333.

ad essere regolata in modo «tradizionale». I trattati cui si intende fare a questo punto riferimento — per lo più relativi a mutamenti prodottisi a seguito dell'ultimo conflitto — risultano in effetti ispirati a quelle stesse esigenze, a quella stessa logica che avevano caratterizzato il modo di essere del diritto internazionale all'epoca della Società delle Nazioni. In ordine cronologico, conviene qui ricordare:

- i Trattati di pace con la Bulgaria, la Finlandia, la Romania, l'Ungheria e l'Italia, firmati a Parigi il 10 febbraio 1947¹⁷;
- l'Accordo tra il Pakistan e l'India, firmato a Nuova Delhi l'8 aprile 1950;
- il Memorandum d'intesa tra l'Italia, la Jugoslavia, il Regno Unito e gli Stati Uniti d'America relativo al Territorio Libero di Trieste, firmato a Londra il 5 ottobre 1954;
- il Trattato di Stato con l'Austria, firmato a Vienna il 15 maggio 1955;
- il Memorandum sul regolamento finale del problema di Cipro, firmato a Londra il 19 aprile 1959 da Regno Unito, Grecia e Turchia;
- l'Intesa tra Danimarca e Repubblica Federale Tedesca sullo *status* delle minoranze nazionali situate ai due lati della frontiera, intervenuta mediante dichiarazioni unilaterali, ma identiche, fatte dai due Governi davanti ai rispettivi Parlamenti nel 1955;
- le Dichiarazioni governative del 19 marzo 1962 relative all'Algeria, fatte da Francia ed Algeria nel quadro dell'Accordo sull'armistizio in Algeria;
- il Trattato di Osimo tra l'Italia e la Jugoslavia, firmato il 10 novembre 1975¹⁸.

Un approfondito commento degli atti internazionali ora richiamati (ed anche, eventualmente, soltanto di quelli di cui l'Italia è parte) andrebbe assai oltre i precisi limiti della presente relazione, né, d'altra parte, una simile indagine appare, ai nostri fini, di particolare interesse. Conviene invece concentrare l'attenzione sui riflessi che, sia pur indirettamente, la normativa in tali atti contenuta non manca di avere sullo specifico problema della protezione della minoranza catalana di Alghero.

Intendiamo qui riferirci al fatto che, nel nostro paese, le minoranze di cui maggiormente si parla — quella altoatesina, il gruppo etnico sloveno, la minoranza di lingua francese della Val d'Aosta — sono contemplate e tutelate, per l'appunto, da accordi internazionali che l'Italia ha concluso alla fine della seconda guerra mondiale: accordi, cioè, più o meno direttamente connessi alle variazioni territoriali ed alle conseguenze politiche di tale conflitto. È il caso di sottolineare ancora, a questo riguardo, come gli accordi in

¹⁷ Si vedano, per l'Italia, gli artt. 10 e 19 del trattato di pace, nonché il noto accordo italo-austriaco del 5 settembre 1946, costituente l'allegato IV di detto trattato.

¹⁸ A norma dell'art. 8 di detto trattato, ciascuna delle Parti assume l'impegno di garantire «dans le cadre de son droit interne le maintien du niveau de protection des membres des groupes ethniques respectifs», secondo quanto già previsto dall'abrogato Memorandum d'intesa di Londra del 1954, in precedenza richiamato.

questione di poco si differenzino, nella sostanza, da quelli in vigore nel periodo tra le due guerre. Evidenti affinità possono infatti essere riscontrate sia per quanto riguarda l'aspetto di una tutela riconosciuta soltanto a determinate minoranze, sia sotto il profilo delle ragioni di ordine politico-diplomatico che sono alla base delle previste misure di protezione. Gli accordi mediante i quali l'Italia risulta oggi tenuta ad osservare una serie di obblighi nei confronti delle minoranze da ultimo indicate non risentono infatti, di massima, dell'evoluzione registratasi nel campo della protezione delle minoranze a partire dal 1945¹⁹: gli stessi si presentano invero come atti ispirati ad esigenze giudicate ormai superate, o che comunque non dovrebbero rivestire più un'importanza fondamentale. Ed invece, stando almeno ad una tesi fatta propria dal nostro governo, sembrerebbe che tutto sia rimasto fermo, che nessuna evoluzione vi sia stata: in Italia, le uniche minoranze che devono godere di tutela sul piano internazionale sarebbero soltanto quelle già ricordate (l'altoatesina, la slovena e quella della val d'Aosta), mentre la protezione degli altri gruppi minoritari, ammesso che ne esistano²⁰, sarebbe una questione meramente interna, eventualmente da affrontare in sede di attuazione del già richiamato art. 6 della Costituzione.

6. Una simile concezione, così come viene generalmente formulata, suscita a nostro giudizio notevoli perplessità: sul piano giuridico la stessa appare infatti priva di adeguato fondamento, ed inaccettabile è la negazione dell'esistenza, a livello internazionale, di obblighi che impongono la tutela di minoranze diverse dai tre gruppi in precedenza elencati. Ed invero, se prima dell'entrata in vigore del citato Patto internazionale sui diritti civili e politici poteva avere un certo fondamento la tesi secondo cui, al di là delle dichiarazioni di intenzioni e dei programmi di azione, il principio di una tutela internazionale estesa all'insieme dei gruppi minoritari era in definitiva rimasto lettera morta, una simile tesi si rivela ormai non più proponibile una volta entrato in vigore per l'Italia, nel 1977, il Patto in questione. La portata del suo art. 27²¹, l'interpretazione che allo stesso deve essere data, i nessi esistenti tra tale articolo e le altre norme poste in essere, a livello internazionale, per la tutela dei diritti individuali e dei gruppi: tutto ciò conduce ad affermare che, secondo i principi oggi vigenti nel nostro ordinamento, i gruppi minoritari che l'Italia è oggi internazionalmente tenuta a proteggere non sono soltanto quelli che costituiscono l'oggetto degli accordi conclusi per risolve-

¹⁹ *Supra*, par. 4.

²⁰ Nel senso che, dopo l'entrata in vigore del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, l'esistenza o meno di una minoranza è da determinarsi sulla base di criteri obiettivi, si veda *infra*, par. 5.

²¹ L'art. 27 è così formulato: «In quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo».

re questioni originate dal secondo conflitto mondiale. Tutte le minoranze «etiche, religiose e linguistiche» sono ormai da considerare, in linea di principio, internazionalmente protette.

Facendo riferimento all'andamento del dibattito sviluppatosi in seno alla Sottocommissione per la lotta contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze e, successivamente, nell'ambito della Commissione per i diritti dell'uomo²², gioverà ricordare come tale dibattito fosse risultato particolarmente approfondito: si era tra l'altro deciso sia di sostituire il termine «minoranze», sia di inserire, all'inizio dell'articolo, la frase «negli Stati in cui esistono minoranze²³». L'articolo in esame doveva poi essere adottato dall'Assemblea generale nello stesso testo messo a punto dalla Commissione per i diritti dell'uomo.

Sono questi i punti su cui conviene porre qui l'accento:

a) le minoranze protette sono tutte quelle che si trovano all'interno di uno Stato; conseguentemente, l'esistenza o meno di una minoranza va determinata sulla base di criteri obiettivi²⁴, non potendosi far discendere dalla frase «negli Stati in cui esistono minoranze» l'attribuzione, ai singoli Stati, del potere di decidere discrezionalmente quali gruppi minoritari effettivamente esistano nel territorio nazionale²⁵. Una simile interpretazione equivarrebbe infatti a negare il sorgere di obblighi giuridicamente vincolanti da un complesso di norme che prevede, tra l'altro, la creazione di un organo (il Comitato per i diritti dell'uomo) cui sono affidate funzioni di controllo del comportamento delle parti contraenti in sede di esecuzione del Patto;

b) come si è accennato, nel testo definitivo dell'art. 27 titolari dei diritti riconosciuti non sono le minoranze in quanto tali, ma le persone che a queste minoranze appartengono. Si tratta, nell'insieme, di un'impostazione coerente con la precedente normativa internazionale in materia²⁶, anche se nel Patto in esame, che riconosce (all'art. 1) un diritto all'autodeterminazione dei popoli visto come condizione per il godimento dei diritti individuali, una scelta

²² Sul punto si fa rinvio al già citato *Etude des droits des personnes* cit., pp. 33 ss.

²³ Sull'interpretazione da dare all'art. 27 nel suo insieme, dopo l'introduzione delle modifiche in questione, si veda *infra*, lett. a) e b).

²⁴ Nell'art. 27, come del resto nella generalità dei trattati sulle minoranze, non si è ritenuto procedere ad una definizione di questo termine. La dottrina e la prassi appaiono, comunque, nel complesso concordi nel ravvisare in una minoranza etnica, religiosa o linguistica «un groupe qui est numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat auquel il appartient et qui possède des caractéristiques culturelles, physiques ou historiques, une religion ou une langue différentes de celles du reste de cette population» (così l'*Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques* cit., p. 7).

²⁵ Nel senso che «on ne peut en aucun cas aller jusqu' à remplacer une approche objective par une approche entièrement subjective, c'est-à-dire impliquant que les Etats possèdent un pouvoir discrétionnaire en la matière» si esprime il più volte citato *Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques* cit., p. 37.

²⁶ Conviene comunque precisare che, a differenza della situazione attuale, nel sistema della Società delle Nazioni un «diritto di petizione» veniva riconosciuto, oltre che agli individui, allo stesso gruppo minoritario in quanto tale.

analoga avrebbe potuto essere fatta in tema di minoranze²⁷. Non va tuttavia dimenticato, d'altra parte, come lo stesso art. 27 precisi che i diritti riconosciuti saranno esercitati dai singoli individui «en commun avec les autres membres de leur groupe»: una precisazione, questa, volta ad evidenziare come gli interessi protetti dalla norma in esame siano essenzialmente quelli del gruppo, la cui identità l'art. 27 si prefigge di salvaguardare²⁸;

c) l'affermazione secondo cui è la protezione del gruppo minoritario, con tutte le sue caratteristiche, lo scopo ultimo dell'art. 27, trova conferma nel fatto che la norma in discorso non si limita a porre a carico degli Stati l'obbligo di non discriminare i componenti del gruppo minoritario rispetto alla maggioranza della popolazione; vi si prevedono, infatti, una serie di misure positive che le Parti contraenti devono adottare perché le minoranze siano effettivamente e compiutamente protette.

Converrà ricordare che l'obbligo di non discriminazione è già previsto da un'altra norma del Patto: in virtù dell'art. 2, gli Stati contraenti si impegnano «à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion». Ma il principio secondo cui a tutti gli individui deve essere garantita uniformità di trattamento non appare idoneo ad assicurare l'uguaglianza sostanziale tra i membri del gruppo minoritario ed il resto della popolazione. A questo fine, si rende necessario un intervento attivo dello Stato, concretantesi nell'adozione di misure speciali a favore del gruppo minoritario, tali da escludere, di fatto, una sua assimilazione da parte della maggioranza²⁹. Superfluo sottolineare come l'adozione di siffatte misure speciali (quali la costruzione di una scuola o la trasmissione di programmi radio-televisivi differenziati) conduca non soltanto a rafforzare i legami all'interno del gruppo, ma anche a riconoscere allo stesso un ruolo anche di rilievo nella gestione delle strutture che siano state create allo scopo di permettere ad una data minoranza di conservare le sue peculiari caratteristiche.

7. Alla luce di quanto ora constatato circa gli effetti che l'entrata in vigore del Patto internazionale sui diritti civili e politici ha esplicato per quanto ri-

²⁷ In senso contrario si veda l'*Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques* cit., p. 37. Un orientamento favorevole a riconoscere esplicitamente l'esistenza di diritti del gruppo minoritario in quanto tale emerge comunque dal progetto di risoluzione presentato nel 1978 dalla Jugoslavia alla Sottocommissione per le petizioni nelle minoranze (N.U., doc. E/CN4/L. 1367/Rev. 1, nel 2 marzo 1978).

²⁸ A condizione, ovviamente, che i suoi componenti effettivamente lo vogliano, e senza che il fine di salvaguardare l'identità del gruppo annulli la «libertà di scelta» dei singoli individui: cfr. l'*Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques* cit., p. 37.

²⁹ «Le droit des membres des minorités à leur propre culture perdrait beaucoup de son sens si les gouvernements intéressés ne fournissaient aucune aide»: così il doc. ult. cit., p. 38.

guarda la condizione delle minoranze esistenti in Italia³⁰, non manca di destare una certa sorpresa il notare come, anche dopo il 1977, le misure adottate nel nostro paese per rendere effettiva la protezione delle minoranze siano del tutto irrilevanti. Nonostante il serrato dibattito che nel corso di questa legislatura si è sviluppato allo scopo di dare attuazione al già ricordato art. 6 Cost., sul piano normativo non si è per il momento andati oltre la formulazione di un testo unificato contenente norme in materia di minoranze linguistiche, redatto sulla base di una serie di proposte di legge presentate da parlamentari di diversi partiti politici³¹. Indubbiamente, la definitiva approvazione di tale progetto rappresenterebbe un significativo passo avanti sul piano della tutela delle minoranze in Italia. Fondamentale importanza, a questo riguardo, riveste l'art. 1 del progetto, che contiene l'indicazione dei gruppi minoritari la cui esistenza viene così ad essere ufficialmente riconosciuta. Oltre alle «popolazioni» catalana e sarda³² sono menzionate, con quella friulana, le «popolazioni» di origine albanese, germanica, greca, slava e zingara» e quelle «parlanti il ladino, il franco-provenzale e l'occitano». Un aspetto della disposizione in esame che conviene qui sottolineare è costituito da una distinzione già richiamata: quella tra i gruppi minoritari che presentano legami con popolazioni insediate nel territorio di un altro Stato e le minoranze le cui peculiari caratteristiche sono tali unicamente nei confronti della maggioranza della popolazione italiana. Mentre però, secondo un orientamento finora largamente diffuso³³, venivano finora considerate meritevoli di tutela sul piano intenzionale soltanto le minoranze del primo tipo, il progetto di legge in discorso ritiene che debbano essere protette anche le «popolazioni friulane e sarde», circoscritte al solo territorio italiano e quindi tali da non giustificare, stando ai principi tradizionali, alcun intervento di Stati stranieri a loro difesa³⁴. I principi che figurano alla base dell'art. 27 del Patto in-

³⁰ Ulteriori obblighi in merito al trattamento delle minoranze possono derivare all'Italia da una serie di atti e di convenzioni in essere nell'ambito dell'UNESCO. Si vedano segnatamente, oltre alla già citata Convenzione del 1960 sulla lotta contro la discriminazione nell'insegnamento: a) la Dichiarazione dei principi della cooperazione culturale internazionale, adottata dalla Conferenza Generale il 4 novembre 1966; b) la Raccomandazione riguardante la comprensione, la cooperazione, la pace internazionale, adottata il 12 luglio 1974; c) la «Relazione generale» e le «Risoluzioni» adottate al termine della Conferenza intergovernativa sugli aspetti istituzionali, amministrativi e finanziari delle politiche culturali (Venezia, 24 agosto - 2 settembre 1970).

³¹ Per il testo unificato delle proposte di legge nn. 65, 68, 177, 350, 535, 1175, 1195, 1244 e 1467 si fa invio ad Atti Parlamentari, *Camera*, IX legislatura, (marzo 1985), pp. 19 ss.

³² Si omette tuttavia di menzionare — come invece facevano la proposta di legge Contu (presentata il 15 luglio 1983 e recante il n. 177) e la proposta di legge di iniziativa popolare presentata il 13 luglio 1978 al Consiglio regionale della Sardegna — il «tabarchino», il «gallurese» e il «sassarese».

³³ *Supra*, par. 2 ss.

³⁴ Una persistente diversità di trattamento fra le minoranze del primo tipo (protette, come si è visto, dai trattati bilaterali conclusi dall'Italia dopo la fine della seconda guerra mondiale) e gli altri gruppi minoritari è comunque prevista anche nella citata proposta di legge contenente norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche. Secondo l'art. 18, infatti, «Le disposizioni della presente legge non si applicano ai gruppi linguistici che sono tutelati dallo statuto speciale delle regioni Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta. Nulla è innovato, per effetto della presente legge, nella tutela della minoranza linguistica slovena della regione Friuli Venezia Giulia».

ternazionale sui diritti civili e politici risultano così, nella sostanza, rispettati.

Tenuto conto del «taglio» internazionalistico della presente relazione, vi è un secondo aspetto che conviene, a questo punto, porre in risalto. Colpisce, nel progetto di legge in esame, lo stretto collegamento che questo stabilisce tra protezione delle minoranze linguistiche e tutela della lingua, della cultura, delle tradizioni locali e storico-culturali delle popolazioni interessate³⁵. È questa una scelta che si riallaccia, a ben vedere, ad un indirizzo oggi largamente seguito su scala internazionale: sempre più di rado le tradizionali particolarità delle diverse minoranze (la lingua, la razza, la religione) vengono considerate capaci di distinguere una minoranza dall'altra, mentre si afferma la tendenza a ravvisare nella cultura il tratto più caratteristico del gruppo minoritario, l'elemento che risulta comune alle minoranze tradizionalmente presentate come «linguistiche», «religiose», «etniche»³⁶. Lo stesso frequente ricorso all'espressione «minoranze culturali», in precedenza del tutto sconosciuta, costituisce una significativa conferma del fenomeno ora accennato.

8. Il progetto di legge sulle minoranze linguistiche, se da un lato menziona il catalano di Alghero tra le lingue da tutelare, dall'altro non prevede per questa minoranza linguistica alcuna norma specifica, assimilandolo quindi, in linea di principio, all'insieme delle popolazioni elencate nel già ricordato art. 1. Una tale soluzione si rivela, in linea di massima, da condividere. Conviene tuttavia non dimenticare che la questione della tutela del catalano di Alghero presenta, anche per il diritto internazionale, taluni specifici aspetti, che la presente relazione si propone di delineare.

In primo luogo, non potrebbe evidentemente ignorarsi il fatto che il gruppo minoritario catalano è insediato nel territorio di una regione, la Sardegna, la cui popolazione chiede a sua volta di essere riconosciuta e tutelata come minoranza linguistica. In astratto, l'una e l'altra richiesta non appaiono in contrasto fra loro. Se problemi possono sorgere, questi nascono sul piano concreto, ed attengono essenzialmente al tipo di provvedimenti, di natura sia legislativa che amministrativa, che si intende adottare a tutela dei due gruppi minoritari. Il disegno di legge in esame offre comunque, sotto questo profilo, le più ampie garanzie, sia quando ravvisa nel catalano l'unico gruppo minoritario che — a parte il sardo — sia stato ritenuto meritevole di tutela nella nostra isola, sia allorché si prevede (all'art. 2) che il decreto del presidente della Giunta regionale diretto alla delimitazione del territorio abitato dal gruppo minoritario deve essere adottato su proposta e dietro consultazione dei comuni interessati. Il principio cui il disegno di legge si ispira

³⁵ Si vedano, in questo senso, gli artt. 1, 3, 4, 5 e 16 del progetto.

³⁶ Cfr. P. Fois, *Aspetti recenti della protezione internazionale delle minoranze religiose*, in *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica* (Atti del II Convegno nazionale di Diritto ecclesiastico), Milano, 1981, pp. 357-360.

è in sostanza quello secondo cui in una stessa regione possono coesistere più gruppi minoritari da tutelare. E si tratta di un principio che non si applica soltanto al caso della Sardegna: l'art. 1, nel momento in cui riconosce gruppi minoritari che si trovano in una tale situazione (il germanico e il ladino, lo slavo e il friulano, il franco-provenzale e l'occitano), chiaramente lo fa proprio. Sono del resto numerose le norme del disegno di legge (si vedano gli artt. 7, 8, 10, 15) che conferiscono ai comuni interessati, e non alle Regioni, la competenza ad adottare una serie di misure «positive» a tutela dei gruppi minoritari.

Un secondo punto da mettere in luce è che la prevista tutela del sardo non è in alcun modo un elemento suscettibile di compromettere, o di affievolire, quella del catalano: al contrario, da un riconoscimento ufficiale del sardo come lingua minoritaria il catalano dovrebbe trarre indubbio giovamento. Se ben si osserva, infatti, la politica di netta chiusura finora seguita dai governanti italiani nei confronti del problema delle minoranze non va spiegata con la volontà di evitare di proteggere, in questo modo, anche i gruppi minoritari più consistenti (sarebbe questo, appunto, il caso del sardo). Questa politica è in realtà la diretta conseguenza di una netta distinzione operata tra le minoranze nei confronti delle quali l'Italia aveva assunto obblighi in forza di trattati conclusi alla fine della seconda guerra mondiale — tali minoranze, come si è visto, sono adeguatamente protette — ed i restanti gruppi minoritari, tutti sistematicamente ignorati, senza attribuire rilevanza al fatto che la lingua del gruppo fosse o meno parlata anche al di fuori del territorio nazionale³⁷.

Il catalano di Alghero non si è certo sottratto a questa costante politica. Sarà interessante ricordare che nel 1977, in un documento trasmesso dal governo italiano al Segretario delle Nazioni Unite, ci si limitava a menzionare la collettività catalana di Alghero tra i gruppi minoritari di «piccole proporzioni», precisando peraltro subito dopo che «among all the groups the only ones which manifest a desire to maintain their own language and culture are the French, German, Ladin, and Slovenian minorities»³⁸. Si tratta di un'affermazione davvero sorprendente, la cui superficialità la dice lunga sul grado di attenzione con cui da parte del nostro governo vengono seguiti i problemi della minoranza catalana di Alghero. L'*iter* dei lavori parlamentari sulla più volte citata proposta di legge, nonché l'andamento dei lavori di questo nostro Convegno costituiscono fortunatamente, per una simile affermazione, una chiara smentita.

³⁷ *Supra*, par. 5.

³⁸ *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities* (E/CN.4/Sub 2/384/ Add. 6, p. 24, del 30.6.1977).