

La tutela delle minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano tra principi consolidati e nuove (restrittive) tendenze della giurisprudenza costituzionale

Valeria Piergigli*

1. L'approccio dell'ordinamento italiano alla tutela delle minoranze linguistiche storiche fino al 1999. 2. Il mutato quadro normativo statale dopo la legge 482/1999. 3. La legislazione regionale a tutela delle identità minoritarie nel recente periodo. 4. La sentenza n. 159/2009 della Corte costituzionale e il primato della fonte statale per la tutela delle minoranze linguistiche: un passo indietro della giurisprudenza costituzionale?

1. Il modello di tutela delle minoranze linguistiche delineato in Italia dal legislatore statale si caratterizzava, fino al 1999, per il conferimento di uno *status* giuridico privilegiato alle minoranze nazionali – gruppi francofono della Valle d'Aosta, germanofono dell'Alto Adige e, in minor misura, sloveno delle province di Trieste e Gorizia – e la pressoché totale assenza di misure di protezione nei confronti degli appartenenti ai restanti, sebbene numerosi e talora anche demograficamente consistenti, gruppi alloglotti di antico insediamento disseminati nel territorio nazionale¹.

La diversità di approccio era già emersa, in verità, durante i lavori preparatori della Carta costituzionale, allorché venne tracciata in seno alla commissione Forti la distinzione tra “isole linguistiche” e “minoranze etniche e linguistiche” dei territori di confine. Alla percezione delle prime come mero fatto folcloristico faceva riscontro l'attribuzione alle seconde di un preciso rilievo sul piano giuridico e politico che si sarebbe tradotto nel conferimento della autonomia speciale al Trentino-Alto Adige e alla Valle d'Aosta, mentre l'approvazione dello statuto del Friuli-Venezia Giulia veniva rinviata in attesa di dare soluzione alla c.d. questione slovena.

La suddetta distinzione, pur non conservando traccia nel disposto dell'art. 6 Cost. («La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche»), trovava un seguito nelle vicende attuative del precetto costituzionale e nel pensiero del giudice delle leggi. La Corte costituzionale ha contribuito infatti, con la progressiva chiarificazione del concetto di “minoranza linguistica riconosciuta” (es. sentt. 28/1982 e 62/1992), ad avvalorare in sede interpretativa le categorie delineate in sede costituente. Le pronunce del giudice costituzionale, d'altro canto, ricevevano impulso e al tempo stesso offrivano sostegno al comportamento ambiguo del parlamento, orientato per molti anni a sottolineare il *favor* verso le minoranze linguistiche *riconosciute* e a perseverare in un atteggiamento agnostico, quando addirittura non palesemente ostile, verso le restanti comunità di lingua e cultura minoritaria, relegate allo *status* di minoranze linguistiche *non riconosciute*. Queste ultime, distribuite nei territori sia delle regioni ordinarie che speciali, essendo prive di una legge generale di tutela, ricevevano una attenzione alquanto modesta da parte del legislatore statale, potendo contare quasi esclusivamente sulle iniziative dei legislatori locali, i quali si dimostravano dapprima timidi e poi via via più sensibili alla tutela dei patrimoni linguistici delle minoranze e alla promozione degli usi pubblici delle lingue minoritarie.

La linea di demarcazione – e discriminazione – tra gruppi linguistici era dunque tracciata sulla base di un riconoscimento formale che trovava fondamento nella esistenza di precisi obblighi internazionali e nella adozione di norme interne di rango costituzionale, nonché di atti normativi

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nella Università di Siena.

¹ Sul modello di tutela delle minoranze linguistiche nell'ordinamento italiano v., nell'ampia letteratura, A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967; V. Piergigli, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, 2001; E. Palici di Suni, *Intorno alle minoranze*, Torino, 2002; F. Palermo, *Le minoranze linguistiche in Italia dopo la legge generale di tutela*, in A. Lollini (a cura di), *Pluralismo linguistico e Costituzioni: un'analisi comparata*, Merano, 2004, p. 111 ss.; F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale e comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008, p. 241 ss.; A. Guazzarotti, *Art. 6*, in S. Bartole, R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 53 ss. e, per un inquadramento di ordine metodologico, R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. Bonazzi, M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1993, p. 273 ss.

statali e regionali in qualche modo connessi agli impegni internazionalmente assunti dallo stato italiano. Il “riconoscimento” equivaleva a individuare una determinata comunità minoritaria e consentiva di promuoverla da una condizione meramente esistenziale ad una giuridicamente rilevante, così da renderla destinataria di forme speciali di tutela che, nei casi della Valle d’Aosta e del Trentino-Alto Adige, giungono fino alla garanzia della parificazione giuridica della lingua minoritaria alla lingua italiana nei rispettivi territori regionali di insediamento storico. Viceversa, il “non riconoscimento” confinava la minoranza linguistica ad uno stadio pregiudiziale, di mero fatto, che non le consentiva di beneficiare di misure di protezione dissimili da quelle, generali e generiche, fruibili da qualunque cittadino o individuo, indipendentemente da qualsivoglia appartenenza minoritaria, e tutt’al più di interventi di politica culturale, di preferenza affidati all’iniziativa del legislatore locale.

2. In un simile quadro caratterizzato da una asimmetria nella intensità della tutela (e da una asimmetria nella asimmetria se si considera la diversa posizione, tra le minoranze nazionali riconosciute, degli altoatesini e dei francofoni, da un lato, e degli sloveni, dall’altro) cui corrispondeva una asimmetria delle fonti normative (statuti speciali, decreti di attuazione e leggi regionali per le minoranze riconosciute; poche disposizioni statali e qualche legge regionale per le minoranze non riconosciute)² veniva a porsi la legge 482/1999 («Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche»). Adottata a conclusione di un lungo e travagliato iter parlamentare, è questa la prima legge generale di attuazione dell’art. 6 Cost. che fornisce le premesse comuni per la predisposizione di uno statuto giuridico modulabile a cura dei poteri locali e rivolto a *tutte* le minoranze linguistiche *esplicitamente enumerate*, tra le quali compaiono anche le popolazioni minoritarie dell’arco alpino, già destinatarie per le ragioni a suo tempo evidenziate in assemblea costituente di misure speciali di protezione. Dopo avere proclamato il carattere ufficiale dell’italiano e collocato la valorizzazione del patrimonio linguistico e culturale della lingua italiana, nonché la promozione e valorizzazione delle lingue e culture espressamente oggetto di tutela tra gli obiettivi della Repubblica (art. 1), la legge impegna quest’ultima alla tutela della lingua e cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene, croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l’occitano e il sardo (art. 2)³.

L’attribuzione dello *status* di minoranze linguistiche riconosciute ad opera della legge 482/1999 e la delimitazione delle aree di insediamento minoritario da parte degli enti infraregionali (*rectius*: consigli provinciali) soddisfano i presupposti per la realizzazione di un catalogo di diritti linguistici, prevalentemente articolati secondo il criterio della territorialità. Si tratta del diritto all’uso della lingua minoritaria sia come materia di insegnamento che come materia curricolare nelle scuole materne, elementari e secondarie inferiori, senza escludere ulteriori iniziative per la valorizzazione e la ricerca anche a livello universitario (artt. 4-6), dell’impiego della madrelingua nelle adunanze degli organi amministrativi, fatto salvo il diritto di quanti non conoscono la lingua ammessa a tutela a una immediata traduzione in italiano (art. 7), della pubblicazione nell’idioma minoritario di atti ufficiali dello stato, delle regioni, degli enti locali territoriali e non territoriali, fermo restando l’esclusivo valore legale del testo redatto in lingua italiana (art. 8), dell’impiego della lingua minoritaria nei rapporti con l’amministrazione locale e davanti all’autorità giudiziaria (art. 9),

² V. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale e comparato dei gruppi e delle minoranze*, p. 243 ss.

³ A commento della legge 482/1999, v. S. Bartole, *Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche*, in *Le Regioni*, n. 6, 1999, p. 1063 ss.; E. Palici di Suni Prat, *La legge italiana sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche nel quadro europeo*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, n. 1, 2000, p. 101 ss.; V. Piergigli, *La legge 15 dicembre 1999, n. 482 (“Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche”) ovvero dall’agnosticismo al riconoscimento*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2000, p. 623 ss.; E. Malfatti, *La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive e i problemi ancora aperti*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, p. 109 ss. Per il riconoscimento del pluralismo linguistico e culturale nel testo costituzionale, v. nella XVI legislatura la p.d.l. cost. n. 151 del 29 aprile 2008, diretta a inserire un secondo comma nel testo dell’art. 6 Cost., in base al quale: «La legge tutela il patrimonio culturale linguistico italiano, rispettando e proteggendo le lingue storiche e gli idiomi locali».

nonché nelle indicazioni topografiche (art. 10), mentre per il ripristino dei cognomi, eventualmente modificati, nella forma originaria è prescritta la presentazione di idonea documentazione (art. 11) e nel sistema dell'informazione lo stato è tenuto ad assicurare la tutela delle minoranze linguistiche nelle zone di appartenenza alle quali le regioni interessate possono rivolgere particolare attenzione nell'ambito della programmazione radiofonica e televisiva (art. 12).

Subito dopo la sua adozione, grande fiducia veniva riposta nella legge 482/1999 soprattutto da parte delle amministrazioni locali. In primo luogo, infatti, essa dava finalmente attuazione a un principio fondamentale della Costituzione che per lungo tempo era stato applicato in maniera pressoché esclusiva a vantaggio delle minoranze nazionali stanziate nei territori di confine dell'arco alpino. In secondo luogo, si trattava di una legge di principi destinati a legittimare *ex post* ovvero a fornire l'opportuno fondamento giuridico per l'intervento dei poteri locali, colmando in tal modo le omissioni di alcuni statuti regionali (es. Puglia, Sicilia e Sardegna nelle loro versioni originarie) e permettendo di superare, anche mediante meccanismi istituzionali di coordinamento e proposta (art. 3, 3° comma), l'ulteriore discriminazione derivante dalla frammentazione geografica del medesimo nucleo linguistico o di nuclei linguistici affini, come nei casi emblematici degli sloveni del Friuli-Venezia Giulia e dei ladini diversamente trattati a seconda della provincia di residenza. Inoltre, la valorizzazione delle lingue e culture ammesse a tutela anche al di là dei confini nazionali nei territori in cui sono diffuse e a condizioni di reciprocità (art. 19, 1° comma) testimoniava la presa d'atto di un principio già sancito dal Consiglio d'Europa (art. 18 Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali)⁴ che riconosce nella cooperazione transfrontaliera e nella stipulazione di accordi con stati esteri lo strumento più idoneo a rafforzare i vincoli comuni tra gli appartenenti alle comunità minoritarie e a preservare le rispettive identità linguistiche e culturali dal rischio della assimilazione alle culture maggioritarie.

Nel corso dell'ultimo decennio ulteriori iniziative del legislatore statale consolidavano l'approccio inaugurato nel 1999 verso il rafforzamento della tutela e promozione dei diritti degli appartenenti alle comunità linguistiche di antico insediamento e confermavano l'abbandono di quell'atteggiamento di indifferenza e agnosticismo mantenuto tanto a lungo nei confronti delle minoranze non coincidenti con quelle nazionali e certamente poco congeniale a un ordinamento democratico e pluralista. In tale rinnovato contesto si colloca la legge 38/2001, diretta ad apprestare una tutela organica e globale dei gruppi slavofoni insediati nei territori delle province di Trieste, Gorizia e Udine: a garanzia della identità culturale della minoranza linguistica slovena della regione Friuli-Venezia Giulia, il provvedimento citato disciplina una serie di misure in materia di onomastica e denominazioni nella lingua minoritaria, nella toponomastica e nelle insegne pubbliche, nella scuola, davanti alle pubbliche autorità locali e nelle adunanze degli organi elettivi, senza trascurare il sostegno della regione a iniziative culturali, artistiche, sportive, ricreative, scientifiche, educative, informative ed editoriali svolte dalle istituzioni rappresentative della minoranza slovena.

Vanno inoltre ricordati gli interventi del legislatore costituzionale realizzati tra il 1999 e il 2001 che, oltre a evidenziare una più matura consapevolezza verso il fenomeno minoritario, peraltro sulla scia dei principi progressivamente stabiliti dagli organismi europei e internazionali⁵, hanno talora offerto al legislatore regionale l'abbrivio per l'introduzione di previsioni di tutela. Così, sulla base del riformato disposto dell'art. 123 Cost. (l. cost. 1/1999), tra gli statuti ordinari finora approvati, va

⁴ La Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (1994) è stata ratificata e resa esecutiva in Italia con l. 302/1997. Si attende ancora, invece, la ratifica di un altro documento anch'esso elaborato in seno al Consiglio d'Europa: si tratta della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (1992), per il momento soltanto firmata dal governo italiano. L'Italia ha inoltre ratificato con l. 19/2007 la Convenzione dell'Unesco sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali (Parigi, 2005), su cui in dottrina v. G. Poggeschi, *La "Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali" dell'Unesco entra a far parte del corpus legislativo italiano. Una novità nel panorama degli strumenti giuridici internazionali?*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, n. 2, 2007.

⁵ Oltre agli strumenti citati alla nota precedente e all'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (1966), si vedano la Dichiarazione ONU sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose o linguistiche (1992) e i documenti conclusivi delle conferenze della CSCE-OSCE sulla dimensione umana a partire dal 1975.

segnalato che, se alcuni hanno inserito per la prima volta l'obiettivo della regione di riconoscere, tutelare e promuovere le minoranze linguistiche presenti nel proprio territorio (art. 4 l.r. Puglia 7/2004) ovvero più semplicemente di valorizzare le specificità storiche, linguistiche, culturali, sociali e geografiche della regione (art. 2, 1° comma, lett. g) l.r. Liguria 1/2005), altri hanno inteso ribadire l'impegno regionale alla promozione delle identità minoritarie locali che vengono espressamente individuate (art. 2 l.r. Calabria 25/2004 che si rivolge in particolare alle popolazioni di origine albanese, greca, occitana e rom; preambolo e art. 7 l.r. Piemonte 1/2005 che si riferisce alle comunità occitana, franco-provenzale e *walser*)⁶. La successiva riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. 3/2001), sebbene non abbia innovato al riparto della potestà legislativa tra lo stato e le regioni con riguardo alla tutela minoritaria dal momento che questa non costituisce propriamente una "materia" ascrivibile alla competenza di questo o quell'ente territoriale, ha affiancato alle denominazioni in lingua italiana la traduzione in tedesco per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e in francese per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, in tal modo offrendo una formale consacrazione alle peculiarità storiche e linguistiche che avevano determinato da parte del costituente il riconoscimento a queste regioni della autonomia speciale. Infine, ma non per ultimo, la riforma dello statuto del Trentino-Alto Adige (l. cost. 2/2001) ha consentito, da un lato, di attenuare la disparità di trattamento fino ad allora esistente tra i gruppi linguistici ladini rispettivamente insediati nelle province di Bolzano e di Trento e, dall'altro, di potenziare il regime della tutela, non soltanto della comunità ladina globalmente intesa, ma anche delle popolazioni germanofone (cimbri e mocheni) della provincia di Trento, peraltro già destinatarie negli anni precedenti di misure di protezione ad opera di alcuni decreti legislativi di attuazione statutaria (d. lgs. 592/1993 modificato da d. lgs. 321/1997). Tra le numerose modifiche apportate allo statuto in quella occasione, meritano di essere segnalate in particolare quella che ha assicurato al gruppo linguistico ladino-dolomitico di Fassa la rappresentanza nel consiglio provinciale di Trento (art. 48, 3° co. statuto) e quella che ha introdotto la facoltà di impugnare, secondo le modalità ivi indicate, davanti al tribunale di giustizia amministrativa di Trento gli atti amministrativi degli enti e organi della pubblica amministrazione aventi sede nella regione e i provvedimenti dei comuni, qualora risultino lesivi del principio di parità tra i cittadini di lingua italiana, ladina, mochena e cimbra residenti nella provincia di Trento (art. 92, ult. co., statuto).

3. La legge 482/1999 va inserita nel contesto delle iniziative legislative regionali già avviate prima della sua entrata in vigore e finalizzate non soltanto alla salvaguardia dei patrimoni linguistici regionali, ma altresì alla disciplina di determinati usi pubblici degli idiomi minoritari nelle rispettive aree di insediamento. Proprio con riguardo ai rapporti tra la sopravvenuta legge generale di principi e la esistente normativa regionale, viene precisato che nei confronti delle regioni di diritto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano restano ferme le disposizioni in vigore mentre la eventuale estensione delle misure più favorevoli contenute nella legge 482/1999 è rinviata a decreti di attuazione statutaria (art. 18 l. 482/1999). Per le regioni ordinarie, invece, il parlamento ha fatto salve le disposizioni regionali vigenti che abbiano previsto un regime di maggiore garanzia per le minoranze linguistiche e ha disposto che, nelle materie di loro competenza, la legislazione regionale possa adeguarsi ai principi della legge *de qua* (art. 13 l. 482/1999).

Il venir meno di una presunta riserva di legge statale sulla tutela delle minoranze linguistiche (es. Corte cost. 312/1983) e l'interpretazione del termine "Repubblica" di cui all'art. 6 Cost. come sinonimo di stato-ordinamento imprimevano, a far data dagli anni '80 del secolo scorso, una accelerazione all'esercizio della potestà legislativa delle regioni, sia a statuto ordinario che speciale. La riforma delle autonomie locali e il conferimento della potestà statutaria a province e comuni (l. 142/1990, ora sostituita dal d. lgs. 272/2000), nonché la riconduzione alla potestà legislativa

⁶ Non si è invece ancora concluso l'*iter* di approvazione dei nuovi statuti del Veneto e del Molise che, nella versione del 1971 ancora in vigore, stabiliscono a carico delle rispettive regioni la «valorizzazione del patrimonio culturale e linguistico delle singole comunità» (art. 1 st. Veneto) e la «tutela [del] patrimonio linguistico e storico e [delle] tradizioni popolari delle comunità etniche esistenti nel suo territorio» (art. 4 st. Molise).

primaria delle regioni ad autonomia speciale della disciplina concernente l'ordinamento degli enti locali (l. cost. 2/1993) offrivano ulteriori stimoli ai poteri locali per disporre misure di tutela delle rispettive lingue e comunità minoritarie. In particolare, dagli anni '90 e dunque già prima della entrata in vigore legge 482/1999, si è potuto registrare un significativo incremento degli interventi del legislatore regionale, alcuni dei quali sono stati di recente abrogati e sostituiti ovvero semplicemente modificati con il sopraggiungere di nuove normative regionali. Il progressivo interesse da parte delle regioni verso la tutela e promozione delle lingue e culture delle minoranze negli ultimi venti anni si pone del resto in stretta correlazione con gli sviluppi dell'ordinamento regionale italiano, sempre più orientato verso il decentramento territoriale e la riscoperta e valorizzazione delle identità minoritarie⁷.

In Veneto la regione si propone di promuovere le minoranze etniche e linguistiche insediate nel territorio (l. reg. 73/1994); in Basilicata il legislatore regionale promuove la tutela, la salvaguardia e la promozione del patrimonio storico, culturale, artistico, linguistico e religioso della comunità *arbereshe* (l. reg. 16/1998 modif. da l. reg. 40/1998); in Molise disposizioni di tutela e promozione si rivolgono alle minoranze di origine albanese e croata (l. reg. 15/1997) e, analogamente, in Sicilia sono state dettate disposizioni di protezione della comunità di origine albanese (l. reg. 26/1998); in Valle d'Aosta apposite norme sono dirette alla salvaguardia delle tradizioni linguistiche e culturali delle popolazioni *walser* (l. reg. 47/1998); in Calabria la regione dispone la valorizzazione e la divulgazione del patrimonio linguistico e culturale delle popolazioni albanese, greca e occitanica (l. reg. 15/2003); in Piemonte il legislatore ha rivolto la sua attenzione alla protezione e valorizzazione, oltre che della lingua piemontese, delle minoranze occitana, franco-provenzale, francese e *walser* (l. reg. 11/2009 abrogativa delle ll. reg. 26/1990 e 37/1997)⁸. Nelle previsioni del legislatore regionale le misure di tutela, dirette alla conservazione e allo sviluppo della identità etnica, linguistica, storica e culturale delle popolazioni alloglotte, sono fatte consistere prevalentemente nello stanziamento di risorse finanziarie agli enti locali allo scopo di favorire la promozione delle attività culturali e didattiche, anche mediante la costituzione di appositi istituti di cultura, la diffusione dell'informazione e di programmi nella lingua ammessa a tutela sia nelle emittenti pubbliche che private, la promozione di studi, ricerche e incontri in modo da diffondere la conoscenza del patrimonio culturale delle minoranze e contribuire al recupero della toponomastica originaria.

Più propense al riconoscimento, oltre che degli aspetti culturali, dell'uso pubblico delle lingue autoctone sono state, ancora prima della adozione della legge 482/1999, alcune regioni a statuto speciale: a questo proposito, in particolare, è stata prevista la facoltà di impiegare la lingua friulana e quella sarda nei rapporti dei cittadini con l'amministrazione locale, all'interno delle amministrazioni stesse, nelle adunanze degli organi deliberativi della regione e degli enti subregionali nelle aree di insediamento storico della popolazione minoritaria (rispettivamente, l. reg. Friuli-Venezia Giulia 15/1996 e l. reg. Sardegna 26/1997), mentre la disciplina di analoghi diritti linguistici con riguardo agli appartenenti alla minoranza slovena si faceva attendere da parte del Friuli-Venezia Giulia (v. ora l. reg. 26/2007).

D'altra parte, occorre ricordare che l'esaltazione della identità minoritaria trova realizzazione, non soltanto nella implementazione delle politiche linguistiche e culturali strettamente intese, ma altresì in tutte quelle numerose iniziative che variamente afferiscono al territorio – dall'urbanistica all'architettura alla regolamentazione dei centri storici, dalla tutela del paesaggio alla disciplina del turismo, delle attività economiche e della produzione artigianale – le quali concorrono a valorizzare gli aspetti di diversità propri delle comunità minoritarie e contribuiscono alla crescita spirituale dei componenti l'intera collettività regionale.

⁷ V. S. Bartole (a cura di), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999 e contributi ivi.

⁸ La regione Piemonte con distinta legge regionale ha previsto, altresì, interventi per la promozione delle tradizioni culturali degli appartenenti alle minoranze linguistiche storiche non autoctone, stabilmente presenti sul territorio regionale (l. reg. 12/2009), che quindi si aggiungono a quelle tutelate con la citata l. reg. 11/2009. Sul ricorso presentato dal governo nei confronti della l. reg. 11/2009 v. *infra* § 4.

Negli anni più recenti, alcune autonomie speciali, sull'esempio consolidato del modello spagnolo di tutela delle lingue regionali parificate al castigliano, hanno deciso di attribuire alle lingue parlate nei rispettivi ambiti geografici il carattere di "lingua propria", perfezionando contestualmente il regime della protezione non senza dare adito in un caso specifico a censure di illegittimità costituzionale. Così, il legislatore trentino (l. prov. 6/2008 abrogativa, tra l'altro, della l. prov. 4/1999), nell'intento di valorizzare l'identità delle popolazioni di minoranza e di conferire unitarietà e organicità alla tutela delle comunità ladina, mochena e cimbra presenti nel territorio della provincia di Trento, ha dettato una articolata disciplina che – previa delimitazione degli ambiti territoriali – riconosce nel *Comun general de Fascia* (già istituito con l. prov. 3/2006) il soggetto rappresentativo di quelle comunità, dispone la loro rappresentanza negli organi collegiali della provincia, negli enti pubblici e privati, nelle istituzioni scolastiche e nel consiglio delle autonomie locali, prevede la creazione di istituti culturali così come di appositi organismi sia per la definizione delle politiche di tutela minoritaria che per la vigilanza sulla corretta attuazione della normativa in materia di tutela e promozione delle minoranze linguistiche, garantisce l'uso del ladino, mocheno e cimbro – "lingue proprie" delle rispettive comunità – nei rapporti con le istituzioni scolastiche, con gli uffici della provincia e degli enti locali, nelle adunanze degli organi elettivi, nella scuola e nella toponomastica, detta norme di sostegno alla cultura e all'informazione e in materia di accesso al pubblico impiego in modo da assicurare la precedenza assoluta a quanti dimostrino la conoscenza della lingua minoritaria nei pubblici concorsi. Al rafforzamento della tutela minoritaria si è risolto anche il legislatore del Friuli-Venezia Giulia (l. reg. 29/2007) che, dopo aver proclamato il friulano come "lingua propria" del Friuli, afferma testualmente l'obiettivo di "ampliare" l'uso di tale lingua nel territorio di riferimento e nel rispetto della libertà di scelta dei cittadini, così affiancando al più diffuso criterio di territorialità quello di personalità della tutela minoritaria. Per questo e per altri motivi la legge regionale è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale che, con la sentenza 159/2009, ha avuto per la prima volta l'occasione di pronunciarsi, attraverso un ragionamento che ha fatto ricorso alla categoria delle c.d. norme interposte, sulla portata della legge 482/1999, contestualmente offrendo nuova linfa a concezioni che sembravano ormai superate nella interpretazione del ruolo dello stato e delle regioni in tema di minoranze linguistiche⁹.

4. Con questa decisione la Corte costituzionale ha accolto quasi tutte le censure di incostituzionalità sollevate dal governo nei confronti della citata legge per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana, non senza avere preliminarmente richiamato alcuni punti fermi della propria giurisprudenza i quali tuttavia, nel corso del ragionamento, sono stati almeno in parte se non smentiti sicuramente ridimensionati.

Viene ribadito che la tutela delle minoranze linguistiche costituisce un principio fondamentale dell'ordinamento italiano e, situandosi al punto di incontro con altri principi talora definiti "supremi" come il principio pluralistico e quello di eguaglianza, rappresenta il superamento delle concezioni chiuse ottocentesche e del nazionalismo fascista. Il giudice costituzionale richiama i diversi modelli di tutela adottati dagli statuti del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* (rispettivamente, il modello del separatismo linguistico e del bilinguismo totale), ricordando che lo statuto del Friuli-Venezia Giulia si limita invece a riconoscere parità di diritti e di trattamento ai cittadini a prescindere dal gruppo linguistico di appartenenza «con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali» (art. 3). Nella cornice introduttiva del proprio *iter* argomentativo, la Corte riferisce inoltre – per la verità in maniera incompleta – di alcuni documenti internazionali e del Consiglio d'Europa dettati, in generale, a garanzia dei diritti fondamentali e, in particolare, a tutela degli appartenenti alle comunità minoritarie ovvero delle lingue minoritarie. Precisato che il nostro ordinamento riconosce l'italiano come lingua ufficiale¹⁰, la Corte rileva che l'art. 6 Cost. garantisce

⁹ Cfr. E. Palici di Suni, *La tutela delle minoranze linguistiche fra Stato e regioni: un ritorno al passato?*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 1771 ss.

¹⁰ In verità la Costituzione non contiene tale proclamazione, che è invece racchiusa nello statuto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (art. 99) e, come si è detto, nell'art. 1 l. 482/1999. Tra le proposte di legge costituzionale dirette a inserire un nuovo

soltanto una “tutela minima” la quale impone per la sua effettiva operatività ulteriori interventi alla Repubblica, cioè non soltanto al legislatore statale ma altresì alle legislazioni regionali e provinciali purché «sempre nel pieno rispetto di quanto determinato in materia dal legislatore statale» (punto 2.3. cons. dir.). A questo punto il giudice costituzionale precisa che in tema di tutela delle minoranze, sia prima che dopo la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, il legislatore statale è titolare «di un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela, frutto di un indefettibile bilanciamento con gli altri legittimi interessi coinvolti ed almeno potenzialmente confliggenti» (punto 2.3. cons. dir.).

Il giudice delle leggi passa quindi all’esame della legge 482/1999 e dei rapporti con la legislazione regionale: la legge del 1999, attuativa dell’art. 6 Cost., viene ripetutamente e apoditticamente qualificata come parametro interposto e quindi come fonte sovraordinata rispetto ad interventi legislativi tanto delle regioni di diritto comune, alle quali la stessa legge 482/1999 attribuisce la facoltà di adeguare le disposizioni eventualmente più favorevoli sui rispettivi territori (art. 13), quanto delle regioni di diritto speciale che siano prive di decreti legislativi di attuazione statutaria, ai quali (soltanto) è conferita la facoltà di estendere le norme più favorevoli contenute nella legge 482/1999 (art. 18)¹¹. Qualora tali decreti dovessero essere approvati, essi – e non la legge 482/1999 – fungerebbero da norme interposte e dunque sarebbero prevalenti sia sulla legislazione statale che su quella delle autonomie speciali. Nel caso sottoposto all’esame della Corte, il decreto legislativo di attuazione per il trasferimento al Friuli-Venezia Giulia di funzioni in materia di tutela della lingua e cultura delle minoranze linguistiche nella regione (d. lgs. 223/2002) non contiene, a giudizio della Corte, disposizioni che «introducano direttamente o che autorizzino il legislatore regionale ad introdurre normative derogatorie al contenuto della legge n. 482 del 1999». Pertanto il giudizio di legittimità costituzionale assume come unico parametro la legge statale di tutela del 1999, in quanto norma interposta tra l’art. 6 Cost. e la normativa regionale impugnata che a quella legge dello stato avrebbe dovuto conformarsi.

Come accennato, ad eccezione della questione relativa alla facoltà della regione di fornire un sostegno economico per l’insegnamento della lingua friulana anche nelle scuole situate al di fuori del territorio di insediamento della minoranza (art. 18, 4° comma, l. reg. 29/2007), la Corte ha censurato tutte le altre disposizioni impuginate. Anzitutto, l’incostituzionalità viene dichiarata con riguardo alla previsione che dispone un obbligo per gli uffici della intera regione, e a prescindere quindi dalla loro localizzazione nei territori di insediamento storico, di rispondere in friulano ai cittadini che si avvalgono del diritto di usare la loro lingua e di redigere anche in friulano gli atti comunicati alla generalità dei cittadini, nonché di effettuare in tale lingua la comunicazione istituzionale e la pubblicità (art. 6, 2° comma e art. 8, 1° e 3° comma, l. reg. 29/2007). La Corte sostiene l’esclusività nel nostro ordinamento del criterio territoriale per la protezione dei diritti linguistici degli appartenenti alle comunità alloglotte, quando invece la stessa legge 482/1999 e la pregressa giurisprudenza costituzionale non negano affatto, pur nella prevalenza del modello territoriale, la possibilità di impiegare il criterio personale per la tutela minoritaria¹².

comma nell’art. 12 Cost. per il riconoscimento dell’italiano come lingua ufficiale della Repubblica, si vedano nella XVI legislatura, la p.d.l. cost. n. 443 del 29 aprile 2008, la p.d.l. cost. n. 730 del 5 maggio 2008 e la p.d.l. cost. n. 839 del 7 maggio 2008. Analogamente, va segnalata la p.d.l. cost. n. 2768 del 2 ottobre 2009, diretta a modificare l’art. 9 Cost. mediante l’inserimento di un ultimo comma del seguente tenore: «Riconosce la lingua italiana come fondamento culturale della Nazione e propria lingua ufficiale». In dottrina, v. F. Ratto Trabucco, *La costituzionalizzazione della lingua italiana: un’occasione per la “valorizzazione” degli idiomi regionali e locali*, in *Le Regioni*, n. 3, 2008, p. 515 ss.

¹¹ Secondo le parole della Corte, infatti, è il decreto legislativo ex art. 65 st. “lo strumento cui la Regione poteva ricorrere per introdurre eventuali normative volte alla «salvaguardia delle [...] caratteristiche etniche e culturali» dei suoi cittadini «qualunque [fosse] il gruppo linguistico» di appartenenza, che fossero derogatorie rispetto al contenuto della legge n. 482 del 1999” (punto 2.5. cons. dir.).

¹² Sul punto v. anche S. Bartole, *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 1769, il quale osserva che il criterio territoriale « non esclude a priori che l’ente territoriale nella sua autonomia disciplini, nell’esercizio di una facoltà, i termini degli interventi di tutela, anche andando aldilà dei confini delle aree di accertata presenza del gruppo linguistico».

Incostituzionale è altresì la disposizione che sancisce l'impiego della lingua friulana nei dibattiti dei consigli comunali con la previsione della mera facoltà di ripetere in lingua italiana gli interventi resi in friulano ovvero del «deposito contestuale di testi tradotti in forma scritta», rinviando agli enti interessati la disciplina dell'eventuale ripetizione e del deposito contestuale all'interno dei piani di politica linguistica (art. 9, 3° comma, l. reg. 29/2007). Come osserva la Corte, effettivamente si rischierebbe in questo modo di compromettere il confronto dialettico in seno agli organi collegiali e il funzionamento democratico del sistema politico locale, senza considerare che si andrebbe a introdurre una discriminazione nei confronti di quanti nel medesimo consesso, non comprendendo la lingua friulana, non sarebbero in grado di interloquire efficacemente con i colleghi friulanofoni.

E ancora, la Corte ritiene incostituzionale la previsione della legge friulana relativa alla possibilità che i consigli comunali deliberino l'uso di toponimi espressi nella sola lingua minoritaria che diventerebbe la denominazione ufficiale a tutti gli effetti (art. 11, 5° comma, l. reg. 29/2007). Probabilmente sarebbe stato più opportuno se, analogamente al legislatore trentino¹³, fosse stato seguito un approccio differenziato a seconda delle località da denominare, come sembra emergere dalla difesa regionale che, nel precisare il contenuto del precetto impugnato, afferma che l'impiego eventuale di toponimi monolingui sarebbe circoscritto ai “nomi propri di paese nella versione originaria” (punto 2.3. cons. fatto). La legge regionale avrebbe potuto probabilmente meglio delimitare l'impiego della toponomastica friulana e riservare, ad esempio, la denominazione monolingue alle località e ai toponimi della minoranza, mantenendo invece il regime di bilinguismo per le indicazioni, come quelle relative alla segnaletica stradale, che prescindono dal radicamento storico della minoranza sul territorio e pertanto non sono espressive della identità culturale minoritaria.

L'incostituzionalità viene anche ravvisata nella determinazione legislativa che attribuisce ai genitori la facoltà di comunicare, al momento della iscrizione scolastica, la volontà di non avvalersi per i propri figli dell'insegnamento della lingua friulana (art. 12, 3° comma, l. reg. 29/2007), ricorrendo così a un meccanismo di “silenzio-assenso” in luogo del criterio del “silenzio-rifiuto” sotteso alla legge 482/1999. L'introduzione della opzione negativa nella legge regionale finisce in effetti per coartare la libertà di scelta dei genitori ai quali non resterebbe che mutare la propria decisione, espressa col mero silenzio, in occasione della apertura del nuovo anno scolastico. Sempre in riferimento alla organizzazione dell'insegnamento della lingua minoritaria, incostituzionali vengono giudicate le previsioni, rispettivamente, dell'insegnamento obbligatorio del friulano per almeno un'ora settimanale e dell'uso del friulano come lingua veicolare per impartire l'insegnamento di altre discipline curriculari (art. 14, 2° e 3° comma, l. reg. 29/2007).

Al di là della condivisibilità di talune censure di incostituzionalità, ciò che lascia perplessi è il fatto che la Corte ha condotto il giudizio esclusivamente alla luce della legge statale 482/1999, qualificata come norma interposta e che quindi si impone alle regioni, incluse quelle a statuto speciale, almeno se e fin quando non intervenga un decreto legislativo di attuazione, unica fonte questa abilitata per le autonomie differenziate, secondo il giudice costituzionale, a introdurre norme derogatorie rispetto alla legge del parlamento. Dunque, la Corte costituzionale invoca il primato della normativa statale e riafferma l'esistenza di una (non superata) riserva di fonte legislativa statale che si sostanzia nella legge dello stato per le regioni ordinarie e in decreti legislativi di attuazione per le regioni a statuto speciale, in mancanza dei quali sarà sempre la legge dello stato a rivestire il rango di fonte sopraordinata e vincolante anche per le autonomie speciali.

A questo proposito vale la pena rimarcare un passaggio nel ragionamento della Corte allorché, ribadendo il ruolo del legislatore statale al quale (soltanto) compete il doveroso bilanciamento tra i diversi interessi protetti e ferma restando l'ineludibilità della tutela della lingua italiana, tratteggia la

¹³ Il riferimento è alla l. prov. 6/2008 “Norme di tutela e promozione delle minoranze linguistiche locali”, secondo cui, ad eccezione delle denominazioni dei comuni (art. 3) e delle indicazioni stradali nei territori di insediamento minoritario che devono essere espresse nella lingua di minoranza e in italiano con pari dignità grafica, viene confermato (cfr. ll. prov. 16/1987 e 7/2004) l'impiego in via preferenziale della sola lingua minoritaria per le indicazioni e segnalazioni relative a località e toponimi delle comunità ladina, mochena o cimbra (art. 19, 6° e 7° comma).

potestà legislativa del parlamento come una potestà «che può applicarsi alle più diverse materie legislative, in tutto o in parte spettanti alle regioni», una potestà «non solo limitata dal suo specifico oggetto, ma non esclusiva (nel senso di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost.), dal momento che alle leggi regionali spetta l'ulteriore attuazione della legge statale che si renda necessaria» (punto 2.3. cons. dir.)¹⁴.

Ne consegue una sensibile limitazione della sfera di autonomia legislativa per tutte le regioni che parrebbe avvicinata – più che alla potestà concorrente di cui all'art. 117 Cost., 3° comma, il quale non sarebbe propriamente invocabile nonostante la legge 482/1999 venga abitualmente definita come una “legge di principi”¹⁵ – alla c.d. potestà legislativa attuativa di leggi statali, scomparsa nella versione del novellato precetto costituzionale ma non completamente espunta dall'ordinamento costituzionale¹⁶ e tuttora presente in alcuni statuti speciali come potestà integrativa-attuativa¹⁷. In altre parole, la disciplina generale a tutela delle minoranze linguistiche è in larga parte già scritta nella legge che il parlamento ha approvato in attuazione dell'art. 6 Cost. e altro si potrà aggiungere mediante successive leggi statali, ad esempio per il riconoscimento di ulteriori minoranze linguistiche/lingue minoritarie o per l'introduzione di più raffinate misure di tutela positiva. Alle regioni di diritto comune non resta che la facoltà di adeguarsi con la propria legislazione alla legislazione statale, continuando prevalentemente a disporre interventi di gestione finanziaria per rendere operative le previsioni indicate dal parlamento; alle regioni ad autonomia differenziata rimane la possibilità di usufruire di discipline meglio rispondenti alle esigenze locali, ma soltanto se previste da appositi decreti legislativi di attuazione e dunque da fonti legislative dello stato che – per riprendere le parole della Corte costituzionale (punto 2.5 cons. dir.) – «autorizzino il legislatore regionale ad introdurre normative derogatorie al contenuto della legge n. 482 del 1999».

Un orientamento questo che, almeno nelle sue linee argomentative di fondo, potrebbe trovare conferma in occasione del giudizio recentemente promosso dal governo¹⁸ nei confronti della citata legge regionale sulla tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte (l. reg. 11/2009): un'altra regione – questa volta a statuto ordinario – avrebbe, secondo le motivazioni del governo, ancora una volta violato la normativa statale – e indirettamente l'art. 6 Cost. – per aver preteso di estendere alla “lingua piemontese” il medesimo trattamento giuridico riservato alle altre lingue minoritarie della regione, espressamente enumerate nell'art. 2 della legge 482/1999¹⁹, in tal modo arrogandosi una competenza statale come è quella di individuare le lingue ammesse a tutela. A breve intervallo di tempo dalla pronuncia sulla lingua friulana, una seconda *chance*, dunque, sta per

¹⁴ A commento della sent. 159/2009, oltre a E. Palici di Suni e S. Bartole, citati *supra* rispettivamente alle note 9 e 12, v. E. Stradella, *La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, e R. Toniatti, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di “un nuovo modello di riparto delle competenze” legislative fra Stato e Regioni*, entrambi reperibili in <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>. In particolare, Toniatti rinviene l'oggetto della funzione legislativa dello stato, cioè il bene costituzionale da proteggere, nell'interesse unitario alla identità linguistica nazionale che altro non è se non una rinnovata versione del concetto di interesse nazionale; ne consegue, secondo l'A., che – stante il ragionamento seguito dalla Corte costituzionale – il riparto delle competenze tra lo stato e le regioni sarebbe da ricondurre, non tanto allo schema della potestà concorrente di cui all'art. 117 Cost., quanto al combinato disposto dell'art. 6 e dell'art. 5 Cost., consentendo di generare una competenza legislativa statale nuova e *sui generis* proprio in ragione del suo “oggetto”.

¹⁵ V. le osservazioni di R. Toniatti, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale*, cit., secondo cui l'oggetto della nuova competenza legislativa statale evoca “una concezione di concorrenza che sembra corrispondere al rapporto tra legislazione di principio e di dettaglio solo ed esclusivamente a condizione di elevare i dettagli normativi alla dignità di principi”.

¹⁶ V. in proposito, da ultimo, quanto riferito da P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, 2009, p. 87 ss.

¹⁷ Cfr. P. Cavaliere, *Diritto regionale*, Padova, 2008, p. 118, il quale distingue, nella vigenza del precedente Titolo V Cost., una potestà regionale attuativa che consentiva alle regioni di diritto comune di dare svolgimento «senza contraddirle, a leggi statali, adattandole alle specifiche condizioni locali» in base a una decisione discrezionale del legislatore statale, e una potestà integrativa-attuativa spettante «istituzionalmente alle Regioni differenziate, nelle materie indicate *ad hoc* da ciascuno statuto (dove era peraltro previsto, in analogia con la potestà attuativa, che la potestà di integrazione-attuazione poteva essere svolta anche in altre materie, espressamente indicate dal legislatore statale)».

¹⁸ Si tratta del ricorso n. 38 del 17 giugno 2009, in G.U. 29 luglio 2009, n. 30.

¹⁹ Peraltro, ai fini dell'inserimento del piemontese tra le lingue da tutelare, ai sensi della l. 482/1999, nella XVI legislatura veniva presentato in Senato il d.d.l. 14 ottobre 2008, n. 1113.

offrirsi al giudice costituzionale, se non per correggere almeno per meglio esplicitare la propria lettura dei rapporti tra lo stato e le regioni in tema di tutela minoritaria nel nostro ordinamento.