



LA TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE
TRA “PRUDENZA” STATALE E SLANCI REGIONALI
ALLA LUCE DELLE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE*

di

Francesco Paterniti, Chiara Sagone

1. *Premessa*

L’idea di riflettere circa la tutela delle minoranze linguistiche è legata ai numerosi spunti che tale tematica offre, così come desumibile anche dalle numerose pronunce della giurisprudenza costituzionale che hanno affrontato l’argomento.

La materia oggetto di interesse rende preliminarmente opportuno offrire alcune precisazioni, tanto in ordine al concetto di minoranza, quanto in merito alla lingua quale fattore di identificazione dei gruppi minoritari garantiti dall’art. 6 della Costituzione.

La tutela costituzionale fornita dalla menzionata disposizione costituzionale, a ben vedere, si affianca e arricchisce la protezione anche offerta da altre previsioni della Carta. La proclamazione del principio di eguaglianza, infatti, rende già evidente come la Costituzione miri a garantire ai parlanti lingue minoritarie una posizione di “pari dignità sociale” rispetto a coloro che utilizzano la lingua italiana¹. Da ciò facendo derivare il dovere dei pubblici poteri di farsi carico di “istanze collettive di diversità” che afferiscono alla sfera di socialità del singolo, oltre che alla dimensione individuale².

* Il paragrafo 1 è stato scritto da Francesco Paterniti, i paragrafi 2, 3, 4, 5 e 6 sono stati scritti da Chiara Sagone.

¹ Osserva al riguardo F. Palermo, *Articolo 6*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, cur. F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani, I, Bologna 2021, p. 53, che «la tutela delle minoranze rappresenta, come affermato dalla Corte costituzionale, “qualcosa di diverso, e di più, rispetto al principio di parità dei cittadini [...] e logico corollario [...] del più generale principio dell’art. 3, primo comma, cost.” (C. cost. 86/1975)».

² Espressione utilizzata da P. Torretta, *Diritti fondamentali e protezione delle “istanze collettive di diversità”: il caso delle minoranze linguistiche*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2 (2014), pp. 695-734.

Si può quindi osservare come le minoranze linguistiche assumono rilievo e ricevono tutela quali “comunità intermedie” fra l’individuo e lo Stato, ove si realizza la personalità umana. Com’è stato argutamente osservato, pur non rilevando quali soggetti di diritto, titolari di posizioni soggettive proprie e direttamente azionabili dal gruppo, trattasi comunque di “collettività diffuse”, i cui interessi collettivi sono affidati alla cura dell’ordinamento, in ogni sua articolazione istituzionale e sociale³.

Sino al 1999, in assenza di apposite norme statali di attuazione, la Corte costituzionale ha individuato uno *statuto minimo* di tutela per le sole minoranze riconosciute, soprattutto attraverso il richiamo all’ordinamento internazionale e agli impegni assunti in tale ambito dallo Stato. Tra questi, la *Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali* del 1° febbraio 1995, dà atto della consapevolezza, da parte degli Stati firmatari, della essenzialità della protezione delle minoranze nazionali per la stabilità, la sicurezza democratica e la pace del continente. In ragione di ciò, il preambolo del menzionato documento esprime la necessità che una società pluralista e genuinamente democratica non solo rispetti l’identità etnica, culturale, linguistica e religiosa di ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale, ma crei al contempo le condizioni appropriate che le consentano di esprimere, di preservare e di sviluppare questa identità.

Nei detti termini, dunque, la citata Convenzione riconosceva un vero e proprio *status* giuridico per le cosiddette *minoranze storiche o nazionali*, ovvero sia per il gruppo francofono della Valle d’Aosta, germanofono dell’Alto Adige e sloveno delle province di Trieste e Gorizia. Gli altri gruppi alloglotti presenti all’interno del territorio nazionale non beneficiavano, invece, di alcuna forma di tutela, collocandosi in uno *status* di mero fatto⁴.

³ Su questi temi, A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Torino 1993, p. 67, per il quale le minoranze sono «collettività di persone sprovviste di qualunque possibilità di azione giuridica diretta, ma che l’ordinamento riconosce come centri di riferimento di un compendio di interessi giudicati meritevoli di tutela». L’autore sottolinea la difficoltà, per gli ordinamenti, di procedere al conferimento della personalità giuridica nei confronti delle minoranze. Ciò, infatti, richiederebbe «il preliminare conferimento della personalità giuridica (o di una più ridotta forma di soggettività) ad un ente il quale viene così a rappresentare ufficialmente la minoranza, nello stesso modo in cui lo Stato rappresenta l’intera comunità nazionale». Si vedano, inoltre, Id., *Art. 6 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, cur. G. Branca, I, Bologna 1975, p. 320; Id., *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVI, Milano 1976, p. 533; S. Santoli, *Le minoranze come comunità intermedie nel quadro della problematica dei “diritti collettivi”*, su <www.forumcostituzionale.it>, pp. 1 sgg.; R. Toniatti, *Minoranze (diritti delle)*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, V, Roma 1996, pp. 700 sgg., parla di «minoranze diffuse».

⁴ P. Torretta, *Diritti fondamentali e protezione delle “istanze collettive di diversità”* cit., p. 704 rileva la differenza di status delle «minoranze “nazionali” situate in zone di confine (e già ri-

A fronte della previsione di cui all’art. 6 Cost. e dei numerosi Trattati internazionali specificamente dedicati alla tutela degli idiomi minoritari, l’iniziale tendenza che prese corpo in sede giurisprudenziale si caratterizzò – come meglio si cercherà di illustrare nel prosieguo della trattazione – per un atteggiamento cauto. Tale prudenza, a causa dell’assenza di una legge che desse attuazione all’art. 6 Cost., a ben vedere andò a riflettersi non solo sul riconoscimento di nuove minoranze ma anche nella tutela offerta alle minoranze riconosciute.

In questa cornice si colloca la legge n. 482/1999, dal cui impianto normativo si ricava la distinzione tra cosiddette *minoranze super protette*, *minoranze riconosciute a tutela eventuale* e *minoranze non riconosciute*.

Tale legge detta una specifica disciplina in materia di tutela delle “minoranze linguistiche storiche”, ovvero di quei gruppi minoritari che sono radicati storicamente in una determinata area, creando un saldo legame tra il godimento di diritti linguistici e il territorio.

L’ambito di tutela della menzionata legge impone di verificare quale grado di tutela sia, invece, riconosciuto alle minoranze prive di uno stabile collegamento, territoriale e storico, con un luogo, alla luce delle non sempre omogenee pronunce della Corte Costituzionale.

Il tema oggetto di analisi riceve poi indubbi elementi di interesse dalla riforma del Titolo V della Costituzione. L’impatto di tale revisione, per ciò che ci interessa, appare rilevante per una pluralità di ragioni. In primo luogo, perché la legge costituzionale n. 3/2001, affiancando alle denominazioni in lingua italiana anche la traduzione in tedesco, per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, e in francese, per la Valle d’Aosta/*Vallée d’Aoste*, consacra formalmente quelle specificità di carattere storico e linguistico che avevano condotto il Costituente a riconoscere loro lo *status* di autonomie speciali. A fronte di ciò, tuttavia, non meno rilevante appare il fatto che la riforma non abbia annoverato il riconoscimento e/o la tutela delle minoranze linguistiche né tra le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato, né tra gli ambiti riservati alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni. Da ciò derivando la necessità di un intervento della Consulta per giungere alla risoluzione dei contrasti tra le differenti componenti della Repubblica.

La ricerca, quindi, si prefigge lo scopo di dare atto del percorso – non sempre lineare – della giurisprudenza costituzionale intervenuta in materia, al fine di individuare eventuali elementi significativi rispetto al necessario bilanciamento tra competenze statali e regionali, nel quadro dei principi proclamati dall’art. 6 Cost. e da molteplici accordi internazionali.

conosciute a livello internazionale) e il “sostanziale disinteresse” mostrato dal legislatore verso le isole linguistiche disseminate nel resto del Paese».

2. La nozione di minoranza linguistica

Sembra, innanzitutto, opportuno introdurre alcune precisazioni sul concetto di minoranza, per comprenderne la portata e la rilevanza sotto il profilo sociale, ancor prima che giuridico.

La coesistenza di variegate culture e identità sul territorio nazionale determina, talvolta, un “popolo” innervato di minoranze, anche di una certa consistenza⁵.

Molteplici sono le definizioni di minoranza elaborate da autorevoli studiosi.

Secondo una prima definizione, la nozione di minoranza «indica un gruppo sociale distinto (e in certo modo contrapposto) a quello dominante; cioè una realtà pre-giuridica, sociale e di fatto, che assume rilevanza giuridica solo ed in quanto il legislatore attribuisca o riconosca, ai componenti del gruppo, dei diritti», con una contrapposizione nei confronti della maggioranza dovuta a fattori sociali, prevalentemente di tipo etnico, linguistico e religioso⁶.

Una diversa enunciazione, dopo aver chiarito che la minoranza è «un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri, essendo cittadini dello Stato, posseggono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione» pone l'accento sul «senso di solidarietà inteso a preservare le loro culture, tradizioni, religioni, lingue»⁷.

⁵ Ampia la bibliografia sul tema: A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano 1967; Id., *Minoranze etnico-linguistiche* cit.; Id., *Il pluralismo linguistico in Italia tra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa 1975; Id., *Minoranze e maggioranze*, Torino 1993; V. Piergigli, *Commento all'art. 6*, in *Commentario alla Costituzione*, cur. R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I, Torino 2006, pp. 155-170; E. Palici di Suni Prat, *Minoranze*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, IX, Torino 1994, pp. 546 sgg; M. Stipo, *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma 1990, p. 3; R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, cur. T. Bonazzi, M. Dunne, Bologna 1994, p. 283, secondo il quale «Un gruppo sociale può essere immaginato trasformarsi in minoranza nel momento in cui, sulla base di un elemento di riferimento comune e unitario, entra in relazione con un altro gruppo il quale, in ragione di un connotato di tipo (non solo, anche se) prevalentemente quantitativo viene a costituire la maggioranza. L'elemento di riferimento comune e unitario al quale si allude è quello del governo territoriale, ossia dell'esercizio delle potestà sovrane in ordine alla direzione politica di una collettività umana insediata su di un dato territorio».

⁶ G.M. Flick, *Minoranze ed eguaglianza: il diritto alla diversità e al territorio come espressione dell'identità nel tempo della globalizzazione*, in «Politica del diritto», 1 (2004), p. 7.

⁷ Si tratta della definizione di minoranza contenuta nel “Rapporto speciale della Commissione delle Nazioni Unite per la lotta contro la discriminazione e la protezione delle minoranze”. Cfr. F. Capotorti, *Study on Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York 1979.

Pizzorusso individua, invece, la minoranza come «una frazione del popolo la quale costituisce un gruppo sociale, posto in condizioni di inferiorità nell'ambito della comunità statale, i cui membri, legati allo Stato dal rapporto di cittadinanza, ricevono dall'ordinamento giuridico di esso un trattamento particolare diretto ad eliminare la situazione minoritaria ovvero ad istituzionalizzarla e disciplinarla nell'ambito dello Stato stesso»⁸.

Occorre, preliminarmente, chiarire che i criteri atti a identificare, riconoscere e tutelare una minoranza appartengono al campo extra-giuridico e si distinguono in fattori oggettivi e soggettivi. I primi considerano la residenza, la cittadinanza, la *minorità* da punto di vista numerico, la posizione non-dominante, ma anche le caratteristiche etniche, religiose, linguistiche e culturali; i secondi, invece, si fondano sul sentimento di appartenenza a un gruppo, derivante da una decisione individuale o da una scelta *emozionale*. Tali istanze comportano una auto-identificazione (cui segue la etero-identificazione) che genera la volontà di conservare l'identità e i suoi tratti distintivi e la solidarietà del gruppo⁹.

La lingua, in particolare, diviene elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare¹⁰.

La lingua adoperata nella vita quotidiana contribuisce, infatti, a identificare l'appartenenza a una specifica comunità, svolgendo un indiscutibile ruolo di aggregazione e identificazione sociale; consente di individuare una collettività caratterizzata non solo dalla coesione linguistica, ma, il più delle volte, da un corredo comune di valori storici, tradizionali, culturali. Si potrebbe affermare che la lingua rappresenta il più macroscopico indicatore del patrimonio culturale immateriale di una formazione sociale, da tutelare e affidare alle generazioni future¹¹.

L'importanza e l'incidenza del fattore lingua, quale macro-indicatore di un popolo e del suo radicamento territoriale, sono state oggetto di diversi e autorevoli studi che si propongono di verificare la vitalità giuridica, linguistica e sociale delle diverse minoranze. Tali ricerche, nella consapevolezza che la lingua

⁸ A. Pizzorusso, *Libertà di lingua e diritti linguistici: una rassegna comparata*, in «Le Regioni», 6 (1987), pp. 1332 e sgg.

⁹ M. Giovannini, *Lessico nuovo in lingue di minoranza: ladino fassano e arnese a confronto*, Tesi di dottorato disponibile su <<http://eprints-phd.biblio.unitn.it/>>; F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova 2008.

¹⁰ Corte Cost. 62/1992: «[1]a lingua propria di ciascun gruppo etnico rappresenta un connotato essenziale della nozione costituzionale di minoranza etnica [... e che] il diritto all'uso della lingua materna nell'ambito della comunità di appartenenza è un aspetto essenziale della tutela costituzionale delle minoranze etniche»; ma anche sentenza n. 15 del 1996.

¹¹ L'espressione «patrimonio culturale immateriale» si ritrova nella Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale conclusa a Parigi il 17 ottobre 2003, che ricomprende il linguaggio all'art. 2.

deve essere coerente con una «società che trasforma e che sa trasformarsi», consentono di appurare se si tratta di una lingua di minoranza ancora vitale e “in buona salute”, o, al contrario, annoverata tra gli idiomi ormai poco utilizzati e privi di un saldo radicamento territoriale¹².

Un'altra considerazione da non sottovalutare afferisce alla correlazione tra aspetti linguistici e conformazione orografica del territorio. L'assetto territoriale può, infatti, agevolare lo sviluppo linguistico delle comunità o, al contrario, la propensione verso una forte conservazione. Una spinta nei confronti dell'innovazione proviene, soprattutto, dal turismo e, quindi, da un'alta presenza di stranieri e dal contatto con soggetti che parlano lingue diverse, atteso che la necessità di comunicare favorisce, al contempo, l'introduzione di nuove parole¹³.

Chiarito il valore della lingua quale fattore di identificazione, occorre adesso sottolineare la rilevanza delle politiche linguistiche, ovvero «l'insieme degli interventi proposti da parte delle istituzioni rappresentative dello Stato al fine di regolare l'uso della lingua o delle lingue parlate all'interno dei confini nazionali»¹⁴.

Da questo punto di vista, si distingue una regolamentazione sulla *language policy* che si serve di fonti normative per gestire il plurilinguismo sussistente in virtù della coesistenza di lingua ufficiale/nazionale, dialetti, lingue di minoranza e lingue straniere; e il cosiddetto *language planning*, ovvero la pianificazione linguistica che si avvale di misure e prassi che alterano il repertorio linguistico della nazione o di un gruppo di individui. Rientrano nell'ambito delle politiche linguistiche le «azioni [...] che servono a influenzare i comportamenti delle persone per quanto riguarda l'acquisizione, la struttura (cioè il *corpus*) e la ripartizione funzionale (o *status*) dei loro codici linguistici»¹⁵.

Si tratta di un ruolo fondamentale in quanto l'attenzione rivolta al linguaggio e alla sua presa sulla società può fungere da contrappeso al moltiplicarsi di

¹² Tra questi, I. Fiorentini, *Segnali discorsivi italiani in situazione di contatto linguistico. Il caso degli indicatori di riformulazione*, in «Quaderns d'Italià», 21 (2016), pp. 11-26, ove lo studio dei segnali discorsivi nella conversazione bilingue permette, grazie alle strategie discorsive impiegate dai parlanti in questi contesti, di analizzarne in maniera approfondita le caratteristiche peculiari. Le parole chiave dello studio sono il contatto linguistico, i segnali discorsivi e gli indicatori di riformulazione tra lingua italiana e ladina. La raccolta dei dati è stata effettuata nell'area della Val di Fasa, in provincia di Trento.

¹³ *Neologismos y sociedad del conocimiento funciones de la lengua en la era de la globalización*, cur. R. Sarmiento, F. Vilches, Madrid 2007.

¹⁴ L. Pizzoli, *La politica linguistica in Italia. Dall'unificazione nazionale al dibattito sull'internazionalizzazione*, Roma 2018, p. 21.

¹⁵ M. Gazzola, *La gestione del multilinguismo nell'Unione europea*, in *Le sfide della politica linguistica di oggi. Fra la valorizzazione del multilinguismo migratorio locale e le istanze del plurilinguismo europeo*, cur. M. Gazzola, F. Guerini, Milano 2006, p. 23.

situazioni di disagio linguistico¹⁶. Queste ultime si sostanziano in disfunzioni individuali che, partendo dal profilo comunicativo, si ripercuotono negativamente sulla partecipazione alla vita della comunità¹⁷.

Com'è stato ben osservato, infatti, «la non partecipazione o l'insufficiente partecipazione alla vita civile ed economica della comunità è spesso causa di ostacoli allo sviluppo di tutta la comunità, non solo di coloro che sono o si sentono svantaggiati. In quest'ottica, le politiche linguistiche pubbliche dovrebbero avere come fine primario quello di ridurre il disagio linguistico dei membri, tradizionali e recenti, della società»¹⁸.

Ancora, occorre evidenziare che gli appartenenti alle minoranze sono adeguatamente coinvolti in un processo di sviluppo non solo in virtù di politiche linguistiche e culturali strettamente intese, ma altresì grazie ad una serie di misure che, nel campo dell'urbanistica, dell'architettura, del turismo, delle attività economiche e della produzione artigianale, possono valorizzare gli aspetti di diversità¹⁹.

3. *Lo “statuto minimo di tutela” delle minoranze linguistiche nell’assetto antecedente alla Legge n. 482/1999*

Per approfondire il tema della tutela delle minoranze linguistiche è opportuno far riferimento allo Statuto albertino del 1848, in cui si rinviene il precedente storico dell'art. 6 della Costituzione.

Nello specifico, l'art. 62 dello Statuto, pur prevedendo che l'italiano fosse la lingua ufficiale delle Camere, consentiva allo stesso tempo che venisse utilizzato il francese dai membri provenienti da luoghi in cui esso era in uso.

Successivamente, tuttavia, l'ufficialità della lingua viene a saldarsi con la nozione di sovranità dello Stato, che via via acquisisce tratti sempre più autoritari. Tale connubio, con l'avvento del fascismo, travolgerà ogni precedente for-

¹⁶ F. Pacini, *Lingua, diritto e diritti. Fenomeni compositi e pluralismo costituzionale*, in «Osservatorio sulle fonti», 2 (2017), pp. 2-17; M. Grisolia, *La lingua italiana: un valore da tutelare? Problemi e prospettive in La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*. Atti del Convegno (Firenze, 18 marzo 2016), cur. P. Caretti, G. Mobilio, Torino 2017, pp. 13 sgg.

¹⁷ Su questi temi, P. Caretti, G. Mobilio, *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica* cit.

¹⁸ G. Iannàccaro, *Per una tipologia delle politiche linguistiche europee tra lingue di minoranza e lingue nazionali*, in *Lingue minoritarie tra localismi e globalizzazione*, cur. A. Marra, S. Dal Negro, Milano 2020, p. 35.

¹⁹ V. Piergigli, *La tutela delle minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano tra principi consolidati e nuove (restrittive) tendenze della giurisprudenza costituzionale*, su <www.astrid-online.it>.

ma di protezione per le minoranze alloglotte, con risvolti in molteplici campi, tra cui quello della scuola e delle attività professionali, determinando severe limitazioni nell'utilizzo dei dialetti regionali²⁰.

Dopo la caduta del fascismo e la fine del secondo conflitto mondiale, il nuovo Stato costituzionale, costruito sul presupposto dell'appartenenza della sovranità al popolo, non poteva non tener conto della tutela dei diritti e, dunque, anche dei cosiddetti "diritti linguistici".

Di più, già nel 1945, in una dichiarazione ufficiale del Governo Parri viene evidenziata la necessità di una effettiva garanzia per i cittadini di lingua diversa da quella italiana²¹. Sebbene si trattasse di una sorta di impegno politico, nella richiamata dichiarazione si ritrovano due rilevanti linee guida per l'Assemblea Costituente: d'un canto, la menzione di un consistente insieme di "diritti linguistici" e, dall'altro, l'affrancamento della loro protezione dalla sovranità dello Stato, dovendo essi essere garantiti mediante un regime di autonomia. Tale impostazione risulta confermata dal contenuto dei decreti legislativi varati dal Governo per la Valle d'Aosta e per il Trentino-Alto Adige, ancor prima dell'approvazione degli statuti speciali²².

Il progetto di Costituzione varato dalla Commissione dei '75 non prevedeva una specifica norma per tutelare i diritti linguistici delle minoranze, contenendo solamente il divieto di discriminazione per ragioni di lingua, e il problema non emerse nemmeno durante i dibattiti sui primi articoli della Carta. La questione emerse, piuttosto, allorché si trattò di definire la disciplina delle autonomie regionali. L'on. Tristano Codignola, in quell'occasione, propose un emendamento all'art.108, che così recitava: «La Repubblica garantisce il pieno e libero sviluppo, nell'ambito della Costituzione, delle minoranze etniche e lin-

²⁰ In alcune direttive-istruzioni del Ministero della cultura popolare si può leggere, tra l'altro, che «quotidiani, i periodici e le riviste non devono più occuparsi in modo assoluto del dialetto, né del teatro in vernacolo [...] in quanto mere sopravvivenze del passato che la dottrina morale e politica del Fascismo tende decisamente a superare». Citazione contenuta in P. Fiorelli, *I diritti linguistici delle minoranze*, in *Archivio per l'Alto Adige, Istituto di studi per l'Alto Adige*, Bolzano 1948, p. 352.

²¹ P. Caretti, *Lingua e Costituzione*, in «Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 2 (2014), p. 5: «Il Governo italiano afferma che il rinnovamento democratico dello Stato deve necessariamente importare un complesso di speciali garanzie per i cittadini di lingua diversa dalla italiana. Sarà ammesso e garantito il libero uso della lingua non solo nelle relazioni private, ma anche nei rapporti con le autorità politiche, amministrative e giudiziarie. Nelle località dove risiedono cittadini di lingua diversa dall'italiana sarà garantito nelle scuole pubbliche l'uso della lingua materna. Le particolari esigenze delle zone abitate da popolazioni di lingua e tradizioni diverse troveranno la loro tutela nel libero funzionamento di uno speciale regime di autonomia».

²² D.lgs. n. 545 del 1945, d.lgs. n. 775 del 1945 e n. 825/1945.

guistiche esistenti sul territorio dello Stato». La proposta, tuttavia, si scontrò con il dissenso di Meuccio Ruini – convinto che fossero già sufficienti la tutela offerta dall’art. 3, comma 1, nonché la protezione che avrebbe potuto introdurre il legislatore ordinario – e fu così, almeno in un primo momento, accantonata. La questione sollevata da Codignola incontrò, comunque, l’interesse di altri deputati e venne successivamente ripresa, traducendosi in uno dei principi fondamentali della prima parte della Costituzione.

Fu così che, nella seduta del 22 luglio 1947, si giunse all’approvazione dell’art. 6 della Costituzione, secondo cui *La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche*, che marca una netta discontinuità tanto dall’approccio fascista, quanto da quello, in apparenza più garantista, dell’esperienza liberale²³.

Quello che manca in questa disposizione (la qual cosa fu già sottolineata dai primi commentatori) è, d’un canto, l’affermazione della lingua italiana come lingua ufficiale della Repubblica e, dall’altro, il riferimento al fattore etnico²⁴. Quest’ultima carenza, giustificata dalla volontà dei costituenti di impedire spinte nazionalistiche o separatiste, è stata in un certo senso colmata dalla Corte Costituzionale con la sentenza 62/1992²⁵.

Autorevole dottrina ha ravvisato nel disposto dell’art. 6 una delle possibili specificazioni dell’art. 3 Cost., sotto il profilo dell’eguaglianza formale e so-

²³ Come rilevato da C. Nardocci, *Le discriminazioni etnico-razziali nel sistema multilivello di tutela dei diritti*, in «Gruppo di Pisa», 3 (2013), p. 6, che richiama Corte cost., sent. n. 15/1996. La Corte ha, infatti, affermato che tale principio «rappresenta un superamento delle concezioni dello Stato nazionale chiuso dell’Ottocento e un rovesciamento di grande portata politica e culturale, rispetto all’atteggiamento nazionalistico manifestato dal fascismo».

²⁴ P. Caretti, *Lingua e Costituzione* cit.: «“unico vero difetto dell’articolo” osservava Fiorelli “è piuttosto il suo silenzio intorno all’ufficialità della lingua italiana. Questa ufficialità, oltre a risultare dal fatto di un’incontrastata consuetudine di vari secoli, è affermata in molte leggi ordinarie, a partire dai codici, ed è sottintesa, generalmente, in tutte le leggi nelle quali si faccia questione dell’uso della lingua”. E più avanti concludeva “una sua menzione nel testo costituzionale avrebbe giovato tecnicamente alla maggior completezza e alla migliore architettura della Carta medesima”. In effetti per chi come Fiorelli leggeva nei due disposti costituzionali più volte richiamati una straordinaria novità proprio per aver voluto il costituente fare della lingua uno specifico oggetto di disciplina, riconoscendo ad essa una straordinaria funzione identitaria ed inclusiva doveva suonare strano che proprio la lingua nazionale non venisse menzionata, quella lingua che nella sua affermata ufficialità si apriva al contatto con le altre lingue anch’esse partecipi, secondo il secolare plurilinguismo del nostro Paese, della costruzione di un comune patrimonio linguistico e identitario plurale».

²⁵ Corte Cost. 62/1992: «[1]a lingua propria di ciascun gruppo etnico rappresenta un connotato essenziale della nozione costituzionale di minoranza etnica [...] e] il diritto all’uso della lingua materna nell’ambito della comunità di appartenenza è un aspetto essenziale della tutela costituzionale delle minoranze etniche».

stanziale, oltre che un naturale prolungamento del diritto alla libera manifestazione del pensiero (art. 21)²⁶.

Ancora, la previsione dell'art. 6 può essere letta in combinato disposto con l'art. 5 Cost., avendo gli enti locali la possibilità di apprestare una tutela efficace per le minoranze radicate sul loro territorio. E ancora, differentemente dalla concezione individualistica ottocentesca, l'art. 6 Cost. è correlato all'art. 2 Cost., essendo le minoranze linguistiche certamente annoverabili tra le formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'uomo²⁷.

Infine, un nesso con l'art. 6 Cost. è individuabile nella disposizione, anch'essa collocata tra i Principi fondamentali, che assegna alla Repubblica la promozione dello sviluppo della cultura e la tutela del patrimonio storico e artistico della nazione (art. 9 Cost.), in cui rientrano certamente i patrimoni linguistici e culturali minoritari.

Orbene, la tutela degli idiomi minoritari può essere prevista sulla base di due differenti criteri: il criterio territoriale e il criterio personale. Secondo il principio territoriale, la lingua viene tutelata nell'area geografica di diffusione della stessa; il criterio personale, invece, tutela l'uso individuale della lingua, qualunque sia il luogo di insediamento.

Sino al 1999, la tutela delle minoranze linguistiche consisteva nel riconoscimento di uno *status* giuridico privilegiato per le cosiddette *minoranze storiche o nazionali*, ovvero per il gruppo francofono della Valle d'Aosta, germano-

²⁶ V. Piergigli, *La Costituzione italiana delle minoranze linguistiche tra principi consolidati, riforme mancate e prossime sfide*, in «Revista d'estudis autonòmics i federals», 26 (2017), p. 172 osserva che «l'esigenza di affiancare alle misure di tutela negativa, fondate sul principio di non discriminazione, appositi strumenti di tutela positiva, in grado di realizzare l'eguaglianza sostanziale nei confronti dei membri delle comunità linguistiche minoritarie, appare oggi sottesa alle politiche adottate da numerosi ordinamenti democratici, che riconoscono l'esistenza delle minoranze linguistiche entro i propri confini e scelgono di disciplinare gli usi pubblici delle lingue minoritarie». Sulla tematica, si veda anche A. Cerri, *Libertà, eguaglianza, pluralismo nella problematica della garanzia delle minoranze*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2 (1993), pp. 289 e sgg.

²⁷ Il concetto di minoranza «riconosciuta» è stato introdotto dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 28 del 1982 e n. 62 del 1992, che si riferiscono alla minoranza slovena, che appunto è stata definita minoranza riconosciuta. Queste decisioni, come si vedrà nel prosieguo, sono state assai significative, perché con esse la Corte Costituzionale ha presupposto ed auspicato una legislazione generale di tutela delle minoranze linguistiche, stabilendo quello che deve considerarsi il livello minimo di tutela, applicabile alle minoranze riconosciute. Va detto, però, che in questo modo non si estendeva la tutela a minoranze diverse da quelle già protette ma ci si limitava a presupporre un livello, sia pure minimo, di tutela con carattere di uniformità per tutte le minoranze già riconosciute come tali dall'ordinamento giuridico. Per ulteriori approfondimenti, cfr. AA.VV., *Le minoranze linguistiche in Italia nella prospettiva dell'educazione plurilingue*, in «Annali della pubblica istruzione. Rivista bimestrale del Ministero della pubblica istruzione», 5-6 (2006).

fono dell’Alto Adige e sloveno delle province di Trieste e Gorizia. Assenti erano, invece, forme di tutela per gli altri gruppi alloglotti presenti all’interno del territorio nazionale²⁸.

Per questa ragione, la tutela è stata ritenuta “fortemente asimmetrica”, collocandosi la minoranza linguistica priva di radicamento storico e territoriale in uno stadio *pregiuridico*, di mero fatto.

Anzi, anche per le minoranze riconosciute, mancando apposite norme statali di attuazione del principio sancito dall’art. 6 Costituzione o dagli Statuti regionali speciali, la Corte ha, per un verso, individuato uno *statuto minimo* di tutela, attraverso soprattutto il richiamo all’ordinamento internazionale e agli impegni assunti in tale ambito dallo Stato; per altro verso, prediletto l’applicazione del criterio territoriale.

Quanto al principio territoriale, la Corte costituzionale ha per molto tempo considerato il radicamento in un determinato luogo quale fattore necessario per tutelare una minoranza linguistica, nonostante la difforme indicazione proveniente dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea. Quest’ultima, con la famosa sentenza *Bickel e Franz* del 24 novembre 1998, aveva superato il requisito della residenza della parte processuale nella Provincia di Bolzano per poter richiedere lo svolgimento del processo in lingua tedesca, in base ai principi di parità di trattamento e di non discriminazione dei cittadini comunitari²⁹.

Con la sentenza del 29 ottobre 1999 n. 406, la Consulta ha, invece, affermato che «non è possibile, da una proclamazione come quella contenuta nell’art. 6 Cost. («La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche»), inferire l’esistenza di un vincolo del legislatore all’adozione del criterio personale, in luogo di quello territoriale, nella disciplina dei diritti linguistici delle minoranze, se si considera che il legislatore dispone, in materia, di un proprio potere di doveroso apprezzamento, dovendosi necessariamente tener conto

²⁸ P. Torretta, *Diritti fondamentali e protezione delle “istanze collettive di diversità* cit., p. 704 rileva la differenza di *status* delle “minoranze “nazionali” situate in zone di confine (e già riconosciute a livello internazionale) e il «“sostanziale disinteresse” mostrato dal legislatore verso le isole linguistiche disseminate nel resto del Paese».

²⁹ Corte di giustizia CE, 24 novembre 1998, causa C-274/96 Horst Otto Bickel e Ulrich Franz. Secondo il ragionamento della Corte di Giustizia, il processo in lingua tedesca assolve anche a finalità diverse rispetto alla tutela della minoranza linguistica in senso stretto; per questa ragione, appare logico che anche altre persone che, per scelta o per caso, si trovano sul territorio sudtirolese possano avvalersene: basti pensare al turista germanico che incorre in un incidente sulle tortuose strade delle Dolomiti. Per un commento alla sentenza, A. Gattini, *La non discriminazione di cittadini nell’uso della lingua nel processo penale: il caso Bickel*, in «Rivista di diritto internazionale», 1 (1999), p. 106; E. Palici Di Suni Prat, *L’uso della lingua materna tra tutela delle minoranze e parità di trattamento nel diritto comunitario*, in «Diritto pubblico comparato europeo», 1 (1999), p. 171.

delle conseguenze che, per i diritti degli altri soggetti non appartenenti alla minoranza linguistica protetta e sul piano organizzativo dei pubblici poteri, derivano dalla disciplina speciale dettata in attuazione dell'art. 6 Cost.»³⁰.

3.1 *La tutela offerta alle minoranze linguistiche a livello internazionale*

Per quel che concerne gli impegni assunti dallo Stato italiano in ambito internazionale, gli spunti sono molteplici.

Tra questi, la *Convenzione contro la discriminazione nel campo dell'educazione* del 1960 considera all'art. 1 la lingua come una possibile causa di discriminazione. L'art. 5, inoltre, ritiene essenziale riconoscere il diritto dei membri delle minoranze nazionali di portare avanti la propria attività educativa, compresa quella scolastica, a condizione che: 1) lo stesso diritto non venga esercitato in modo da impedire ai membri delle minoranze la comprensione della cultura e della lingua della comunità nel suo insieme o da pregiudicare la sovranità nazionale; 2) il livello di istruzione non sia inferiore al livello generale stabilito o approvato dalle autorità competenti; 3) la frequenza delle scuole in lingua minoritaria sia non obbligatoria, ma facoltativa.

La *Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo* sancisce, all'art. 14, il divieto di discriminazione, prevedendo che il godimento dei diritti e delle libertà riconosciute nella Convenzione deve essere assicurato anche per coloro che appartengono ad una minoranza nazionale.

Il *Trattato di Osimo*, firmato il 10 novembre 1975, ha sancito lo stato di fatto di separazione territoriale venutosi a creare nel Territorio Libero di Trieste a seguito del Memorandum di Londra (1954), rendendo definitive le frontiere fra l'Italia e quella che allora era la Jugoslavia. Il Trattato ha ribadito il mantenimento della protezione degli appartenenti ai due gruppi, sempre definiti "etnici", mediante le misure interne già adottate in applicazione dello Statuto Speciale, allegato al Memorandum di Londra, ove ciascuna parte assicurava nell'ambito del suo diritto interno il mantenimento del livello di protezione dei membri dei due gruppi etnici rispettivi previsto dalle norme dello Statuto Speciale decaduto.

L'art. 27 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici*³¹ prevede che «in quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose, o linguistiche,

³⁰ Sentenza analizzata da E. Palici di Suni Prat, *La disciplina di tutela delle minoranze linguistiche tra Corte e legislatore*, in «Giurisprudenza costituzionale», 5 (1999), pp. 3152 e sgg.

³¹ Adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966. Entrata in vigore internazionale: 23 marzo 1976. Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione in Italia dati con legge n. 881 del 25 ottobre 1977 (Gazzetta Ufficiale n 333 del 7 dicembre 1977).

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, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo».

La *Carta europea delle lingue regionali o minoritarie* – trattato internazionale stipulato a Strasburgo il 5 novembre 1992 nell’ambito del Consiglio d’Europa – non è, invece, inquadrabile a pieno nel «diritto delle minoranze *tout court*», in quanto, pur perseguendo l’obiettivo di preservare e promuovere la diversità degli idiomi minoritari, ha un carattere flessibile e non istituisce diritti individuali o collettivi per gli individui che parlano delle lingue regionali o minoritarie³².

Nello stesso anno, l’Assemblea Generale, con Risoluzione 47135 del 18 dicembre 1992, ha approvato la Dichiarazione ONU sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose o linguistiche, la quale impone agli Stati di proteggere l’esistenza e l’identità nazionale o etnica, culturale, religiosa e linguistica delle minoranze nei loro rispettivi territori, anche approvando idonee misure legislative e di altro tipo per raggiungere tali obiettivi³³.

La tutela sovrastatale delle minoranze trova, ancora, un importante “tassello” nella *Convenzione-Quadro per la protezione delle minoranze*, approvata dal Consiglio d’Europa il 10 novembre del 1994³⁴. Essa distingue tra *langues*

³² P. Torretta, *Diritti fondamentali e protezione delle “istanze collettive di diversità”: il caso delle minoranze linguistiche* cit., p. 714; F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi* cit., p. 103.

³³ Tale dichiarazione sancisce, all’art. 2, il diritto delle minoranze di usare la loro lingua, sia in privato che in pubblico, liberamente e senza ingerenza o discriminazione; il diritto di partecipare attivamente alla vita culturale, religiosa, sociale, economica e pubblica; il diritto di partecipare attivamente a decisioni a livello nazionale e, se appropriato, regionale relative alla minoranza a cui appartengono o alla regione in cui vivono, in modo non incompatibile con la legislazione nazionale; il diritto di creare o mantenere le loro associazioni; il diritto di stabilire e mantenere, senza discriminazioni, liberi e pacifici contatti con altri membri del proprio gruppo e con persone appartenenti ad altre minoranze, e contatti internazionali con cittadini di altri Stati con cui hanno legami nazionali o etnici, religiosi o linguistici. L’articolo 3 chiarisce che qualsiasi persona appartenente a minoranze non deve avere svantaggi per l’esercizio o il mancato esercizio dei diritti contemplati dalla Dichiarazione.

³⁴ Gli Stati membri del Consiglio d’Europa e gli altri Stati, «determinati a proteggere l’esistenza delle minoranze nazionali sui loro rispettivi territori» hanno firmato la Convenzione quadro «considerando che le vicissitudini della storia europea hanno dimostrato che la protezione delle minoranze nazionali è essenziale per la stabilità, la sicurezza democratica e la pace del continente; considerando che una società che si vuole pluralista e genuinamente democratica deve non solo rispettare l’identità etnica, culturale, linguistica e religiosa di ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale ma anche creare condizioni appropriate che le consentano di esprimere, di preservare e di sviluppare questa identità; considerando che la creazione di un clima di

minoritaires, con ciò intendendosi le lingue che non rivestono una posizione dominante in nessuna parte del mondo, e *lingues en situation minoritaire*, ovvero lingue dotate del carattere di ufficialità all'interno di uno Stato e che vengono utilizzate da popolazioni residenti all'interno di uno Stato generalmente confinante, in conseguenza di vicende storiche e mutamento di confini³⁵. In questa seconda categoria, si può annoverare la situazione dell'Alto Adige/Südtirol.

L'Italia ha, inoltre, ratificato, con legge n. 19/2007, la *Convenzione dell'Unesco sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali*, adottata a Parigi il 20 ottobre 2005³⁶, la quale, considerando l'importanza della vitalità delle culture per tutti gli esseri umani, incluse le persone appartenenti a gruppi minoritari e a popolazioni autoctone, riconosce il principio di uguale dignità e il rispetto di tutte le culture, incluse quelle delle persone appartenenti alle minoranze e alle popolazioni autoctone.

Da ultimo, l'Italia ha ratificato la *Convenzione di Faro*, ovvero la *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, sottoscritta da altri 39 paesi.

Nell'ampio quadro di Convenzioni stipulate per la protezione delle minoranze, i giudici sono chiamati ad un bilanciamento tra eguaglianza e attribuzione di "diritti collettivi speciali".

tolleranza e di dialogo è necessaria per consentire alla diversità culturale di essere fonte e fattore non di divisione, bensì di arricchimento per ciascuna società; considerando che la realizzazione di una Europa tollerante e prospera non dipende solo dalla cooperazione tra Stati ma si basa su una cooperazione transfrontaliera tra collettività locali e regionali che non pregiudichi la costituzione e l'integrità territoriale di ciascun Stato; in considerazione della Convenzione per la Protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e relativi Protocolli; in considerazione degli impegni relativi alla protezione delle minoranze nazionali contenuti nelle convenzioni e nelle dichiarazioni delle Nazioni Unite nonché nei documenti della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, in particolare quello di Copenaghen del 29 giugno 1990; determinati a definire i principi da rispettare e gli obblighi che ne derivano per assicurare, in seno agli Stati membri ed agli altri Stati che divengano Parti del presente strumento, la protezione effettiva delle minoranze nazionali e dei diritti e libertà delle persone appartenenti a tali minoranze secondo il disposto di legge e nel rispetto dell'integrità territoriale e della sovranità nazionale degli Stati; Determinati ad attuare i principi enunciati nella presente Convenzione quadro per mezzo di legislazioni nazionali e di politiche governative appropriate». Per un'analisi sistematica, S. Bartole, *Convenzione-Quadro per la tutela delle minoranze nazionali*, in *La tutela giuridica delle minoranze*, cur. S. Bartole, N. Olivetti Rason, L. Pegoraro, Padova 1998, pp. 11-29.

³⁵ D. Trabucco, *Le minoranze nell'ordinamento costituzionale italiano*, disponibile su <https://www.diritto.it/pdf_archive/26530.pdf>, p. 21.

³⁶ Su cui, in dottrina, 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», 2 (2007).

Le sentenze della Corte costituzionale n. 28 del 1982, n. 62 del 1992 e n. 15 del 1996 costituiscono pronunce in cui si affronta il tema della tutela delle minoranze linguistiche sulla base del richiamo agli impegni assunti a livello internazionale dallo Stato italiano e dalle quali si può evincere la "tutela minima" riconosciuta alle minoranze anteriormente alla legge n. 482/1999.

La sentenza n. 28/1982³⁷ assume rilevanza in quanto, in quell'occasione, la Corte ha dichiarato che gli sloveni della provincia di Trieste costituiscono una minoranza riconosciuta. Da qui, l'incompatibilità di qualunque sanzione che colpisca l'uso della lingua materna da parte dei membri della minoranza medesima come era previsto nell'articolo 137, terzo comma, dell'ormai abrogato Codice di Procedura Penale del 1931. Secondo la Corte – che ha comunque invitato il legislatore a dare concreta attuazione all'art. 8 del trattato di Osimo – vi è una "operatività minima" da attribuire all'art. 6 Cost., norma a carattere programmatico e ad applicazione differita, in virtù del «fatto ricognitivo di una singola minoranza»³⁸.

La decisione ha destato perplessità a causa della scarsa congruenza ravvisabile fra la definizione dell'art. 137, 3° comma, c. p. p. quale disposizione «logicamente e giuridicamente incompatibile» con il principio di tutela delle minoranze linguistiche (riconosciute) e il dispositivo della sentenza, con cui sono state respinte le censure di costituzionalità mosse dal giudice *a quo*³⁹.

Consequentemente, autorevole dottrina ha giustificato l'atteggiamento prudente della Consulta con la volontà di non condizionare eccessivamente il legislatore, che avrebbe dovuto introdurre una apposita disciplina⁴⁰.

³⁷ La questione ha ad oggetto la legittimità costituzionale dell'art. 137, commi primo e terzo, cod. proc. pen. (Uso della lingua italiana). Più nello specifico, il Pretore di Trieste aveva condannato un individuo nato in Jugoslavia e residente a Trieste, quale colpevole del reato punito dall'articolo 651 del codice penale, per aver rifiutato di dare indicazioni sulla propria identità personale a due vigili urbani. In appello, il condannato ha invocato la sussistenza della causa di giustificazione dell'esercizio del diritto, fondato sull'articolo 5 dello Statuto speciale allegato al Memorandum del 5 ottobre 1954 tra Italia e Jugoslavia, deducendo di aver titolo ad esigere che il vigile urbano gli formulasse la richiesta di indicazioni sulla sua identità personale in lingua slovena. A seguito del dibattimento di appello, ove il condannato aveva contestato la validità del procedimento, poiché la citazione a giudizio era stata formulata in lingua italiana, senza la traduzione in lingua slovena, il pubblico ministero chiese al Tribunale di procedere all'immediato giudizio del Pahor per il reato di cui all'articolo 137, terzo comma, del codice di procedura penale, per essersi rifiutato di esprimersi in lingua italiana, pur conoscendola. Con ordinanza pronunciata nella stessa udienza, il Tribunale di Trieste ha sollevato d'ufficio le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 137, prima e ultima parte, del codice di procedura penale, in riferimento agli articoli 3 e 6 della Costituzione e alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1.

³⁸ Sentenza 28/1982.

³⁹ P. Carrozza, G. Tiberini, *Commento alla sentenza 11 febbraio 1982, n. 28*, su «Il Foro Italiano», 105 (1982), p. 1822.

⁴⁰ Ivi, p. 1823.

Con la sentenza 62/1992⁴¹, la Corte è tornata a pronunciarsi sull'uso della lingua materna nei giudizi davanti all'autorità giudiziaria. In quell'occasione, la Consulta ha osservato che la garanzia del diritto all'uso della lingua materna, come parte essenziale della tutela delle minoranze, trovava il proprio fondamento, oltre che nella Costituzione, in atti di diritto internazionale, tra cui il *Patto internazionale per i diritti civili e politici*.

Secondo la prospettazione del Giudice delle leggi, nonostante il *Patto* non fosse ancora stato ratificato da un numero sufficiente di Stati, ad esso doveva comunque riconoscersi il valore di criterio d'interpretazione delle norme vigenti nell'ordinamento internazionale e delle norme di diritto interno proprie degli Stati appartenenti all'O.N.U., individuando obiettivi ritenuti da tali Stati meritevoli di essere perseguiti e realizzati.

Sulla base dei menzionati principi costituzionali e di diritto internazionale occorre consentire agli appartenenti alla minoranza, nell'ambito del territorio di insediamento della minoranza medesima, di utilizzare la propria lingua materna nei rapporti con le autorità pubbliche.

La Corte chiarisce che, nella fattispecie, sussisteva una interferenza, ma non una coincidenza, tra la garanzia costituzionale dei diritti inviolabili della difesa e la garanzia dell'uso della lingua materna a favore dell'appartenente a una minoranza linguistica riconosciuta, essendo la tutela riconosciuta in quest'ultimo caso indipendente dalla circostanza concreta che l'appartenente alla minoranza stessa conoscesse o meno la lingua ufficiale. Pertanto, entro questi limiti, la questione di costituzionalità proposta dal Pretore di Trieste sull'uso della lingua slovena nel processo di opposizione alle ordinanze-ingiunzioni applicative di sanzioni amministrative, disciplinato dagli artt. 22 e 23 della legge n. 689 del 1981, è stata accolta⁴².

Infine, con la sentenza n. 15/1996, la Corte si pronuncia sulla legittimità costituzionale dell'art. 122, primo comma, del codice di procedura civile. Tale disposizione, stabilendo in generale che «in tutto il processo è prescritto l'uso della lingua italiana», non consente al cittadino italiano appartenente alla minoranza linguistica slovena, nel processo di esecuzione davanti al giudice avente competenza su un territorio dove sia insediata tale minoranza, di usare, su sua

⁴¹ La questione rimessa alla Corte Costituzionale trae origine da una opposizione nei confronti di un'ordinanza-ingiunzione di pagamento di un cittadino italiano di lingua slovena, il quale aveva redatto il ricorso ai sensi degli artt. 22 e 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), in lingua slovena, lamentando, fra l'altro, che il verbale di accertamento dell'infrazione gli era stato recapitato in lingua italiana, in contrasto, a suo dire, con i trattati internazionali vigenti in materia e, in particolare, con quello di Osimo.

⁴² S. Bartole, *La tutela della minoranza slovena fra giurisprudenza costituzionale e legislazione ordinaria*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1 (1992), pp. 342-347.

richiesta, la propria lingua negli atti da esso compiuti, usufruendo per questi della traduzione in lingua italiana, nonché di ricevere gli atti dell'autorità giudiziaria o della controparte tradotti nella sua lingua. Il rimettente, oltre a richiamare l'art. 6 Cost. e l'art. 3 dello Statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia, cita il *Trattato di Osimo* del 10 novembre 1975, e il *Patto internazionale per i diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966, nonché l'art.10, primo comma, della Costituzione. La questione viene dichiarata infondata innanzitutto per motivi formali, essendo inconferente il richiamo al diritto internazionale generalmente riconosciuto. La Corte ritiene che l'adesione a quel Patto e la sua vigenza in Italia derivano pur sempre da un atto di volontà sovrana dello Stato, espresso in forma legislativa, che non può assurgere a parametro nel giudizio di costituzionalità delle leggi.

In secondo luogo, la Corte ha ritenuto il richiamo all'art. 27 del Patto, contenuto nell'ordinanza di rimessione, ininfluenza, se non addirittura controproducente, in quanto esso tutela l'uso della lingua propria nella comunicazione tra i componenti della medesima minoranza, come modo d'essere e strumento della propria identità culturale, ma non anche l'uso esterno di quella lingua nei rapporti con soggetti o autorità non appartenenti alla stessa comunità.

Dalla disamina compiuta è possibile osservare come, a fronte della previsione di cui all'art. 6 Cost. e degli innumerevoli Trattati internazionali specificamente dedicati alla tutela degli idiomi minoritari, la prima tendenza giurisprudenziale fosse caratterizzata da un atteggiamento cauto, non solo per il riconoscimento di nuove minoranze, precluso dall'applicazione del criterio territoriale; ma anche nella tutela offerta per le minoranze riconosciute, a causa dell'assenza di una legge che desse attuazione all'art. 6 Cost.⁴³.

4. *La legge 482/1999 e l'atteggiamento "cauto" nel riconoscimento di nuove minoranze*

La "apposita norma" di attuazione dell'art. 6 Cost., ancora oggi in vigore, risale al 1999 ed è rappresentata dalla legge del 15 dicembre 1999 n. 482, recante "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche".

L'art. 1 della legge 482/1999, innanzitutto, proclama l'ufficialità della lingua italiana e individua tra gli obiettivi repubblicani la valorizzazione del patri-

⁴³ A conferma dell'assunto, D. Trabucco, *Le minoranze nell'ordinamento costituzionale italiano* cit., p. 66, con riferimento alla sentenza n. 62/1992, osservava che la Corte Costituzionale italiana «intendeva evidentemente restringere il novero dei gruppi linguistici qualificabili come minoranze riconosciute ed ammesse a godere delle misure di protezione, tra cui la facoltà di usare la lingua materna nei rapporti con l'autorità giudiziaria».

monio linguistico e culturale della lingua italiana, nonché la promozione e valorizzazione delle lingue e culture espressamente tutelate.

La disciplina tutela dodici gruppi linguistici in alcuni ambiti specifici, sulla base di tre fondamentali parametri: il criterio linguistico come elemento identificativo, la necessità di riconoscimento e l'ancoraggio territoriale dei diritti riconosciuti.

Dall'impianto normativo emerge la distinzione tra le cosiddette *minoranze super protette*, le *minoranze riconosciute a tutela eventuale* e le *minoranze non riconosciute*, che anche la Corte Costituzionale ha contribuito a tracciare nel corso del tempo.

Nella prima tipologia si inseriscono la minoranza ladina e tedesca del Trentino-Alto Adige, la minoranza linguistica francese in Valle d'Aosta e la lingua slovena in Friuli-Venezia Giulia.

L'art. 2, invece, prevede una tutela, da parte della Repubblica, della lingua e cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo.

Come può evincersi dal testo, la legge 482/1999 non tutela né le minoranze degli immigrati, né le popolazioni di etnia rom e sinti⁴⁴.

La ragione di tale carenza si può rinvenire nell'intitolazione della legge che, nel riferirsi alle sole "minoranze linguistiche storiche", delinea una specificazione rispetto al tenore dell'art. 6 Cost., causando un vuoto di tutela per le minoranze che non sono radicate storicamente in una determinata area e il cui tratto caratterizzante può, anzi, essere costituito dal nomadismo⁴⁵.

Tale legge subordina, dunque, la tutela delle minoranze linguistiche al loro radicamento geografico, creando di fatto un collegamento tra il godimento di diritti linguistici e culturali ed il territorio. L'interpretazione letterale del testo sembrerebbe, di fatto, escludere dalla protezione offerta le comunità alloglotte non caratterizzate dai requisiti di autoctonia e stanzialità.

⁴⁴ Il disegno di legge che ha condotto alla promulgazione della legge 482/1999 prevedeva il riferimento alle minoranze zingare. Tale riferimento, tuttavia, è stato successivamente stralciato, come si evince dagli atti della Camera, XIII legislatura, n. 169-ter, esaminati dalla Commissione Affari costituzionali.

⁴⁵ Per ulteriori approfondimenti, E. Dell'Agnese, T. Vitale, *Rom e sinti, una galassia di minoranze senza territorio*, in *Identità ed integrazione. Passato e presente delle minoranze nell'Europa mediterranea*, cur. G. Amiotti, A. Rosina, Milano 2007, pp. 123-145; E. Malfatti, *La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive ed i problemi ancora aperti*, in «Rivista di Diritto Costituzionale», 2001, p. 121; G. Mazzotta, *Discriminazioni in base alla lingua e all'appartenenza etnica: la tutela della lingua romani*, in «Gruppo di Pisa», 2 (2011); i contributi in *La condizione dei Rom e Sinti in Italia*. Atti del convegno (Università di Milano Bicocca, 16-18 giugno 2010), Milano 2011.

Ed invero, la delimitazione territoriale è rilevante in quanto il diritto all'uso della lingua nei confronti della pubblica amministrazione, nel campo dell'istruzione e nei media può esplicarsi solo in un ambito territoriale ristretto e su richiesta delle minoranze stesse attraverso 1/3 dei consiglieri comunali oppure il 15% della popolazione residente (art. 3).

In secondo luogo, la legge riconosce, limitatamente alle aree geografiche in cui le minoranze trovano storicamente collocazione: il diritto all'uso della lingua minoritaria sia quale veicolo di insegnamento che come vera e propria materia curricolare nelle scuole materne, elementari e secondarie inferiori, prevedendo che le università delle regioni interessate possano promuovere iniziative per la valorizzazione e la ricerca (artt. 4-6); l'utilizzo della lingua ammessa a tutela nelle adunanze degli organi a struttura collegiale (art. 7); la pubblicazione in lingua minoritaria 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); l'uso della lingua nei rapporti con l'amministrazione locale e davanti al giudice di pace (art. 9); l'adozione di toponimi conformi alle tradizioni e agli usi locali (art. 10); il diritto per i cittadini che fanno parte di una minoranza linguistica riconosciuta, i cui cognomi o nomi dei quali fossero stati modificati, di ottenere, sulla base di adeguata documentazione, il ripristino degli stessi in forma originaria (art. 11); la possibilità di stipulare convenzioni con la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo per trasmissioni giornalistiche o programmi nelle lingue ammesse a tutela (art. 12)⁴⁶.

La Consulta, con le sue pronunce, ha per molto tempo offerto una lettura restrittiva, ampiamente esaminata dalla dottrina, nella distinzione tra minoranze linguistiche riconosciute e non riconosciute, con una conseguente copertura costituzionale a favore delle sole minoranze storiche o nazionali⁴⁷.

⁴⁶ 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*, in <www.forumcostituzionale.it>, rileva pregi e difetti della L. 482/1999. Il tratto positivo viene individuato nella esplicitazione degli ambiti di tutela; tuttavia, il carattere di flessibilità dovuto a formule del tipo "quando è appropriato", "se c'è il consenso", "se c'è il desiderio di comunità interessate", "se è il caso", non rende agevole ricostruire in positivo e in dettaglio la sfera giuridicamente tutelata di ciascuno dei gruppi di identità minoritaria (le "apposite norme" di cui all'art. 6 Cost.) e, in proposito, si possono prospettare alcuni problemi interpretativi ed applicativi.

⁴⁷ Per un'analisi della giurisprudenza in materia, C. Nardocci, *Le discriminazioni etnicorazziali* cit.; P. Caretti, *Lingua e Costituzione* cit.; V. Piergigli, *Decentramento territoriale e minoranze linguistiche: un'analisi comparata*, su <www.federalismi.it>; Ead., *La Costituzione italiana* cit.; Ead., *Lingue e minoranze tra eguaglianza, identità e integrazione*, in «Rivista AIC», 1 (2020); A. Anzon Demmig, *La Corte apre a "nuove minoranze"?*, in «Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 3 (2011); G. Lattanzi, *La tutela dei diritti delle minoranze in Italia*, su <www.cortecostituzionale.it>.

È stato sostenuto che l'interpretazione restrittiva, basata sul criterio territoriale, come del resto previsto dalla legge n. 482 del 1999, non sarebbe l'unica costituzionalmente possibile, e che, mediante una lettura evolutiva sarebbe possibile garantire tutela a livello costituzionale anche a favore delle cosiddette "nuove minoranze", ovvero a «gruppi minoritari che, pur non dotati del requisito dello storico stabile insediamento territoriale, siano però uniti da un consapevole vincolo identitario differenziato da quello della maggioranza della popolazione»⁴⁸.

L'apertura verso una lettura evolutiva dell'articolo in analisi è parzialmente avvenuta con la sentenza n. 88 del 2011, ove la Corte ha sottolineato che «la speciale legislazione di "tutela delle minoranze linguistiche storiche" non esaurisce la disciplina sollecitata dalla notoria presenza di un assai più ricco e variegato pluralismo culturale e linguistico [...e che] rispetto a questa più ampia e diffusa fenomenologia, la giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che la tutela attiva delle minoranze linguistiche costituisce principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale»⁴⁹.

Va rilevato, tuttavia, che il carattere «potenzialmente infinito» del concetto di minoranza, condizionato dalle contingenze storiche, politiche e sociali, oggi pone innumerevoli questioni in quella che viene comunemente definita «società multiculturale»⁵⁰.

Per comprendere l'ampiezza delle problematiche, basti pensare alle difficoltà sorte in merito al riparto di competenze tra Stato e Regioni nella tutela delle minoranze linguistiche.

5. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni per la tutela delle minoranze linguistiche

Per approfondire il tema del riparto di competenze tra Stato e Regioni nella tutela delle minoranze linguistiche occorre partire dalla constatazione che le numerose sentenze⁵¹ con cui la Corte costituzionale si è pronunciata hanno reso evidente un atteggiamento cauto nel riconoscimento di nuove minoranze; tale prudenza si è riverberata anche sul riparto di potestà legislativa.

Nella prima fase del regionalismo italiano, su nove Regioni ad autonomia ordinaria in cui risiedono minoranze linguistiche storiche, soltanto cinque in-

⁴⁸ A. Anzon Demmig, *La Corte apre a "nuove minoranze"?* cit., p. 2.

⁴⁹ Corte cost. sent. n. 88/2011, punto 3 del Cons. in dir.

⁵⁰ G. Lattanzi, *La tutela dei diritti delle minoranze in Italia* cit., p. 13.

⁵¹ Tra queste, si vedano: sentenza 62/1960; 312/1983; 289/1987; 261/1995; 159/2009; 170/2010.

trodussero qualche riferimento al tema⁵², nelle previsioni programmatiche iniziali e prevedendo compiti di protezione e valorizzazione sotto il profilo culturale. Si è, pertanto, parlato di un generale atteggiamento di disinteresse nei confronti delle minoranze linguistiche nei primi decenni dell'esperienza repubblicana⁵³. La tesi è stata avvalorata dalla posizione assunta dalla Corte costituzionale, che, nel risolvere il contenzioso tra Stato e Regioni, ha sostenuto che solo il legislatore statale fosse abilitato a dettare norme sulla tutela delle minoranze⁵⁴; pur tuttavia, nel corso degli anni, ha aperto alla possibilità che le legislazioni regionali e provinciali potessero disciplinare il fenomeno delle lingue minoritarie «anche al di là degli specifici casi espressamente indicati dallo statuto regionale», ma sempre nel pieno rispetto di quanto determinato in materia dal legislatore statale⁵⁵.

Al riguardo, non si può prescindere dal riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 312 del 1983 la quale, definendo un giudizio avente ad oggetto l'autonomia legislativa delle Regioni speciali, riguardava, in particolare, l'impugnativa di un bando di concorso per il conferimento di ventiquattro sedi farmaceutiche in cui era richiesto, tra l'altro, il possesso di un attestato comprovante la conoscenza della lingua italiana e tedesca.

La Corte costituzionale, in quella sede, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 settembre 1979 n. 12, sollevate in riferimento agli artt. 3, 6 e 41 Cost., e ha chiarito che spetta alla Provincia autonoma di Bolzano e ai suoi organi amministrativi statuire in materia di possesso di requisiti per il rilascio

⁵² Artt. 5 St. Basilicata; 56, lett. r), St. Calabria; 4 St. Molise; 7 St. Piemonte; 2 St. Veneto.

⁵³ Su questi temi, ampiamente, L. Panzeri, *Le prospettive di tutela delle minoranze linguistiche in Italia: il ruolo delle Regioni ordinarie*, in «Le Regioni», 5 (2009), pp. 979-1016; Id., *La tutela dei diritti linguistici nella Repubblica delle autonomie*, Milano 2016.

⁵⁴ Corte Cost. 32/1960: «L'uso della lingua costituisce una delle più delicate materie nelle quali esigenze di unità e di eguaglianza impongono l'esclusiva potestà del legislatore statale, al quale, nel quadro dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica e nel rispetto dei diritti di eguaglianza di tutti i cittadini, spetta unicamente di dettare norme sull'uso della lingua e sulla tutela delle minoranze linguistiche». Analogamente, Corte Cost. 1/61: «La competenza normativa in ordine all'uso della lingua appartiene esclusivamente allo Stato, quale che sia la materia con riferimento alla quale l'uso della lingua debba essere regolato»; Corte Cost. 128/1963: «Non vi è dubbio che la materia dell'uso della lingua tedesca nella vita pubblica della Regione Trentino-Alto Adige rientri nella competenza legislativa dello Stato»; Corte Cost. 14/1965: «La Corte ha più volte ribadito, fin dalla sentenza n. 32 del 1960, che spetta unicamente allo Stato dettare norme sulla tutela delle minoranze etnico-linguistiche, e questo potere, in difetto di espressioni statuzionali costituzionali, non può essere esercitato dalle Regioni».

⁵⁵ Corte Cost., sentenze n. 261 del 1995, n. 289 del 1987 e n. 312 del 1983, su cui 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 cit.*, p. 13.

dell'autorizzazione all'esercizio delle farmacie nella provincia medesima per ciò che attiene al bilinguismo, rigettando conseguentemente il ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri contro il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano.

Con questa pronuncia la Consulta cessa «di considerare la tutela delle minoranze come una materia e consente alle regioni di ritagliarsi spazi di intervento legislativo entro le proprie competenze»⁵⁶.

Si tratta, beninteso, di una sentenza che segna una svolta solo parziale, ritenendosi ancora inammissibile che gli enti regionali o locali possano riconoscere le lingue minoritarie e disciplinarne i relativi usi pubblici. La Regione può, dunque, solamente valorizzare gli idiomi minoritari presenti nel proprio ambito territoriale⁵⁷.

È con la sentenza n. 15/1996 che la Corte costituzionale riconosce un più ampio margine di azione alle Regioni. La questione, avente ad oggetto l'utilizzo dello sloveno nel processo di esecuzione davanti al giudice che ha competenza su un territorio dove è insediata tale minoranza, viene, infatti, risolta dalla Consulta chiarendo che «pur vertendosi su una materia prossima a quella giurisdizionale ma che, per i motivi anzidetti, giurisdizionale propriamente non è, non esistono ragioni per escludere una competenza anche del legislatore regionale, quantomeno nell'apprestamento di mezzi e nell'organizzazione di strutture volte a rendere effettivi i diritti linguistici delle minoranze situate sul territorio della regione, la cui costituzione in autonomia speciale è giustificata per l'appunto, come nel caso del Friuli-Venezia Giulia, dall'esistenza di comunità etnico-linguistiche minoritarie e dall'esigenza di norme particolari di garanzia».

Com'è stato ben osservato, la pronuncia evidenzia l'emergere di una visione regionalista «che non si limita alla mera valorizzazione storico-culturale dell'idioma minoritario ma che, in ambiti direttamente connessi con quelli dello Stato, rivendica una sua competenza, incidendo sulle modalità di esercizio di alcuni dei diritti degli appartenenti ad un gruppo minoritario»⁵⁸.

⁵⁶ E. Malfatti, *La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive ed i problemi ancora aperti* cit., pp. 113 e sgg.

⁵⁷ Con la sentenza n. 290/1994, il giudice costituzionale sanzionava una legge della Regione Sardegna la quale, in virtù della competenza attuativo-integrativa in materia di istruzione ed ordinamento degli studi prevista all'art. 5 lett. a) dello Statuto sardo, si spingeva oltre la dimensione "facoltativa" dettando una disciplina volta a «tutelare e valorizzare la cultura e la lingua diffuse in Sardegna mediante progetti di ambito regionale e locale, stabiliti d'intesa con il Ministro dell'Istruzione, diretti ad individuare percorsi formativi scolastici, con l'introduzione di aree disciplinari relative alla lingua e letteratura sarde, alla storia della Sardegna, alla storia dell'arte, alla musica ed alla danza sarde, alla geografia ed ecologia della Sardegna».

⁵⁸ D. Trabucco, *Le minoranze nell'ordinamento costituzionale italiano* cit., p. 79.

La riforma del 2001 del Titolo V non ha fornito indicazioni che potessero definitivamente dirimere i contrasti tra le varie componenti della Repubblica, non essendo annoverata la tutela delle minoranze linguistiche né tra le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato, né tra gli ambiti riservati alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni⁵⁹. In assenza di una disposizione espressamente attributiva della competenza, non si è, tuttavia, pensato che si trattasse di un settore rimesso alla potestà legislativa “residuale” delle Regioni. Autorevole dottrina ha osservato che, alla luce del richiamo alla “Repubblica” contenuto negli articoli 6 Cost. e nell’art. 114 Cost., come novellato dalla legge cost. n. 3/2001, tutti i livelli di governo sarebbero deputati a garantire la tutela delle minoranze linguistiche esercitando competenze anche di natura legislativa.

È stato, al riguardo, osservato che le Regioni fungono da «elemento di congiunzione tra la società civile e quella politica», ponendosi quale sede in cui avviene la mediazione tra tendenza accentratrice dello Stato e inclinazione frazionistica degli enti locali, quali componenti della Repubblica più vicini alle comunità linguistiche minoritarie⁶⁰.

La “nuova stagione statutaria” delle Regioni a Statuto ordinario del XXI secolo ha riservato una maggiore attenzione alla tutela delle comunità minoritarie locali⁶¹.

Parimenti, le Regioni ad autonomia speciale – probabilmente ispirate dal modello spagnolo di tutela delle lingue regionali equiparate al castigliano – hanno deciso di conferire alle lingue parlate nei loro ambiti territoriali il carat-

⁵⁹ Su questi temi, L.A. Mazzaroli, *La tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione del nuovo Titolo V*, in «Le Regioni», 5 (2003), pp. 726-736; U. Haider-Quercia, *La tutela delle minoranze e il sistema di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni*, in «Italian Papers on Federalism», 1 (2020); Ead., *La tutela delle lingue minoritarie e l'intervento legislativo regionale*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e la sua riforma*, cur. S. Mangiameli, Milano 2012, pp. 537-561.

⁶⁰ L. Panzeri, *Le prospettive di tutela delle minoranze linguistiche in Italia: il ruolo delle Regioni ordinarie* cit., p. 11, riprendendo l'espressione di G. Meale, *Ordinamento ed organizzazione delle Regioni di diritto comune*, Bari 1975, p. 39.

⁶¹ Si pensi all’art. 4 St. Puglia, che ha per la prima volta introdotto l’obiettivo di riconoscere, tutelare e promuovere le minoranze linguistiche presenti nel proprio territorio; o all’art. 2, 1° comma, lett. g) St. Liguria e all’art. 2, 3° comma, lett. f) St. Lombardia che parlano, rispettivamente, di valorizzare le specificità storiche, linguistiche, culturali, sociali e geografiche o le identità linguistiche della regione; l’art. 8 St. Molise ha ribadito l’impegno regionale alla salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale delle minoranze linguistiche storicamente presenti nel territorio regionale, mentre l’art. 2 St. Calabria; preambolo e art. 7 St. Piemonte si concentrano sulla promozione delle identità minoritarie locali espressamente individuate. Per ulteriori approfondimenti, V. Piergigli, *La Costituzione italiana delle minoranze linguistiche tra principi consolidati, riforme mancate e prossime sfide* cit., p. 186; M. Rosini, *La tutela delle minoranze linguistiche nella seconda stagione statutaria*, in *I principi negli statuti regionali*, cur. E. Catelani, E. Cheli, Bologna 2008, pp. 269-273.

tere di “lingua propria”, rafforzandone la tutela⁶². Tra queste, il Friuli-Venezia Giulia, con la l. reg. 29/2007, dopo aver, appunto, definito il friulano come “lingua propria”, ha utilizzato il criterio personale affiancandolo a quello territoriale. Tale legge ha offerto alla Consulta l’opportunità di pronunciarsi sulla portata della legge attuativa dell’art. 6 Cost. con la sentenza n. 159/2009.

La sentenza n. 159/2009 delinea uno schema di riparto della competenza normativa ben sintetizzato «in una compartecipazione a geometria variabile della legge statale, della legge regionale, dello Statuto speciale e della decretazione attuativa»⁶³.

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»⁶⁴.

Le prerogative regionali sono circoscritte alla «ulteriore attuazione della legge statale che si renda necessaria», senza che sia possibile una divergenza. Nel ragionamento della Corte, dunque, la tutela delle minoranze è una “non-materia”, il cui obbligo costituzionale ricade su tutti i soggetti che compongono la Repubblica, fatto salvo il criterio gerarchico. Conseguentemente, l’unico mezzo che le Regioni ad autonomia speciale possono utilizzare per derogare alla normativa statale è la normativa di attuazione degli statuti regionali speciali, i quali, com’è noto, sono fonti sovraordinate alla legge ordinaria. Tale possibilità è prevista dall’art. 18 della legge 482 e si fonda sulla natura negoziata e bilaterale delle norme di attuazione, sulle quali lo Stato ha un potere di veto⁶⁵.

⁶² La l. prov. 6/2008 del Trentino, perseguendo il fine di valorizzare l’identità delle popolazioni di minoranza e di uniformare la tutela per la comunità ladina, mochena e cimbra, ha, tra le varie misure: individuato nel Comun general de Fascia l’esponente di quelle comunità; disposto la loro rappresentanza negli organi collegiali della provincia, negli enti pubblici e privati, nelle istituzioni scolastiche e nel consiglio delle autonomie locali; garantito l’uso del ladino, mocheno e cimbro 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. Per ulteriori approfondimenti, V. Piergigli, *La Costituzione italiana delle minoranze linguistiche tra principi consolidati, riforme mancate e prossime sfide* cit., p. 186.

⁶³ E. Stradella, *La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, su <www.forumcostituzionale.it>.

⁶⁴ Punto 2.3. cons. dir.

⁶⁵ E. Palici di Suni Prat, *La tutela delle minoranze linguistiche fra Stato e regioni: un ritorno al passato?*, in «Giurisprudenza costituzionale», 3 (1999), pp. 1771 sgg.

La norma di attuazione statutaria, che richiede una apposita attività da parte delle Commissioni paritetiche e la trasposizione in un decreto legislativo dello Stato, essendo norma interposta, fungerà da parametro di legittimità della legislazione regionale in tema di minoranze linguistiche⁶⁶.

Con la successiva sentenza n. 170/2010, la Consulta ha, invece, concentrato la sua attenzione sulle prerogative delle Regioni a statuto ordinario. Con tale pronuncia, si è mostrata consapevole di aver compiuto un percorso altalenante; il Giudice delle leggi, infatti, riconosce di aver attraversato una fase nella quale era stata affermata «l'esclusiva potestà del legislatore statale»⁶⁷, in ragione di inderogabili «esigenze di unità e di eguaglianza», per poi aprire alla possibilità di un maggior campo di azione per il legislatore regionale.

Le prerogative delle regioni a statuto ordinario possono, però – chiarisce la Corte – essere attivate «in connessione alle ragioni di convergenti tutele dell'identità culturale e del patrimonio storico delle proprie comunità», senza sfociare in un potere autonomo e indiscriminato di identificare e tutelare – ad ogni effetto – una propria “lingua” regionale o altre proprie “lingue” minoritarie, anche al di là di quanto riconosciuto e stabilito dal legislatore statale⁶⁸.

È stato osservato che il senso delle pronunce che si sono susseguite nel corso degli anni «può essere compendiato come il tentativo di bloccare “tentativi di *identity-building*” al livello regionale»⁶⁹, avendo queste ultime solo il compito di effettuare una ricognizione dei territori ove sono presenti le minoran-

⁶⁶ 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* cit., p. 14.

⁶⁷ Sentenza 62/1960.

⁶⁸ Prosegue la Corte Costituzionale: «né, tanto meno, può consentire al legislatore regionale medesimo di configurare o rappresentare, sia pure implicitamente, la “propria” comunità in quanto tale – solo perché riferita, sotto il profilo personale, all'ambito territoriale della propria competenza – come “minoranza linguistica”, da tutelare ai sensi dell'art. 6 Cost: essendo del tutto evidente che, in linea generale, all'articolazione politico-amministrativa dei diversi enti territoriali all'interno di una medesima più vasta, e composita, compagine istituzionale non possa reputarsi automaticamente corrispondente – né, in senso specifico, analogamente rilevante – una ripartizione del “popolo”, inteso nel senso di comunità «generale», in improbabili sue “frazioni”». Per un commento a tale sentenza, P.L. Geti, *Federalismo linguistico, tutela delle minoranze ed unità nazionale: Un nemis a l'é tròp e sent amis a basto nen*, in «Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 4 (2010), pp. 1-7; G. Delledonne, *La Corte costituzionale si pronuncia sulla «lingua piemontese»: fra tutela delle minoranze linguistiche e incerti limiti di un «costituzionalismo regionale»*, in «Le Regioni», 4 (2011), pp. 668-680.

⁶⁹ F. Palermo, *La Corte «applica» il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, in «Giurisprudenza costituzionale», 3 (2009), p. 1781; G. Delledonne, *La Corte costituzionale si pronuncia sulla «lingua piemontese»: fra tutela delle minoranze linguistiche e incerti limiti di un «costituzionalismo regionale»* cit., p. 775.

ze, al fine di provvedere, secondo le previsioni statali, alla loro tutela e valorizzazione⁷⁰.

Un'ottima opportunità di analisi e commento sui fondamentali passaggi della Corte in tema di tutela delle minoranze e sulla complessità del riparto di competenze Stato-Regioni, viene, infine, offerta dalla sentenza n. 81/2018.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28 (*Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali*), nella sua interezza, per contrasto con gli articoli 2, 3, 5, 6, 80, 114 e 117, secondo comma, lettera a), Cost.

Più nello specifico, la legge in esame qualificava il “popolo veneto” come “minoranza nazionale” degna di tutela ai sensi della *Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali* del 1° febbraio 1995.

La Corte, con la sua pronuncia, formula talune importanti considerazioni sul concetto di minoranza, basandosi sia sul parametro linguistico, sia sui profili etnici, nazionali, religiosi e culturali che concorrono a definire l'identità individuale e collettiva dei singoli e dei gruppi, conformemente a quanto sostenuto nella parte iniziale della nostra argomentazione.

La tutela delle minoranze linguistiche – afferma la Corte – «è considerata espressione paradigmatica di una più ampia e articolata garanzia delle identità e del pluralismo culturale, i cui principi debbono ritenersi applicabili a tutte le minoranze, siano esse religiose, etniche o nazionali, oltre che linguistiche».

Quanto al potere di apprestare norme volte a rendere effettivi i principi di cui all'articolo 6 Cost. e agli accordi internazionali, nel confermare le conclusioni a cui era già pervenuta antecedentemente alla riforma, la Corte costituzionale ritiene che la tutela delle minoranze non si possa configurare quale “materia” da inserire nel riparto previsto nell'art. 117 Cost. L'attuazione della tutela «esige il necessario concorso della legislazione regionale con quella statale»⁷¹, riferendosi i principi contenuti negli articoli 2, 3, e 6 Cost. sempre alla “Repubblica” intesa quale insieme di tutte le componenti istituzionali e sociali, centrali e periferiche. Tuttavia, il compito di determinare gli elementi identificativi di una minoranza è rimesso al legislatore statale, in modo che sia assicurata una necessaria uniformità per l'intero territorio nazionale. Anche in questa sede, la Corte sembra considerare la tutela delle minoranze alla stregua di una materia trasversale o di una materia-non materia⁷².

⁷⁰ P. Lewis Geti, *Federalismo linguistico, tutela delle minoranze ed unità nazionale: Un nemis a l'é tròp e sent amis a basto nen cit.*

⁷¹ Corte Cost. sentenza 81/2018.

⁷² L'assunto sembra dimostrato dalla similarità del linguaggio utilizzato in un'altra pronuncia concernente la materia ambientale. Su tale affinità, P. Colasante, *La tutela delle minoran-*

Ed invero, la protezione delle minoranze linguistiche si può realizzare mediante una pluralità di interventi normativi afferenti ad ambiti materiali differenti.

Per questa ragione, il legislatore competente verrà individuato in base al settore concretamente interessato dalla misura di favore.

Si può, pertanto, concludere che il compito di tutelare le minoranze linguistiche è posto in capo al legislatore statale e regionale a seconda del riparto di competenze costituzionalmente sancito, ferma restando la competenza statale nella selezione delle minoranze linguistiche da tutelare.

Sulla base di questo ragionamento, la Corte ha negato la possibilità di riconoscere al legislatore regionale il potere di qualificare il "popolo veneto" come "minoranza nazionale" ai sensi della citata convenzione-quadro; tale riconoscimento introdurrebbe un elemento di frammentazione nella comunità nazionale contrario agli articoli 2, 3, 5 e 6 Cost.

Com'è stato ben osservato, «la preoccupazione della Corte è, dunque, quella di evitare che con iniziativa locale venga frantumata l'identità del popolo italiano e venga, quindi, messa in pericolo l'unità ed indissolubilità della Repubblica»⁷³.

Appare, dunque, evidente che la tutela delle minoranze linguistiche necessita di un'azione congiunta tra Stato e Regioni. Beninteso, queste ultime, nell'ambito delle proprie competenze, non possono scalfire i valori consacrati nella Carta costituzionale italiana. Particolare attenzione deve, pertanto essere rivolta anche alle scelte terminologiche utilizzate dal legislatore regionale, dalle quali può trasparire un «inammissibile tentativo di disgregazione della comunità nazionale»⁷⁴.

ze e il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, su <www.ildirittoamministrativo.it>, Sezione Studi.

⁷³ S. Bartole, *Individuazione di minoranza protetta, competenza statale e attuazione di convenzione internazionale in materia*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2 (2018), p. 721. Differentemente la prospettiva di P. Caretti, *"I veneti prima!"*, lo slogan d'oltre oceano suggestiona anche le Regioni?, in «Le Regioni», 5-6 (2018), p. 992: si può davvero pensare che la legge regionale veneta «sia l'espressione della volontà di rivendicare un'identità "nazionale distinta" e "oppositiva" rispetto alla comune identità nazionale? Al di là di qualche aggancio nel dettato testuale della legge (e prima ancora dello Statuto), a me pare difficile crederlo».

⁷⁴ Espressione utilizzata da M. Mancini, *Brevi considerazioni intorno alle reiterate rivendicazioni "indipendentistiche" della Regione Veneto e alle loro conseguenze in ordine alla possibile applicazione dell'art. 126 Cost. Due indizi non fanno (ancora) una prova*, in <www.forum-costituzionale.it>, p. 2.

6. Conclusioni

L'indagine proposta in questa sede ha messo, innanzitutto, in luce come la tutela delle minoranze linguistiche sia rilevante per impedire che le disfunzioni individuali, causate dall'incapacità di comunicare, possano arrecare un pregiudizio allo sviluppo della comunità in cui il singolo è inserito.

La consapevolezza della importanza della lingua e della necessità della tutela, già evidenziata in una dichiarazione ufficiale del Governo Parri del 1945, è stata tenuta ben a mente dall'Assemblea Costituente, seppur tale dichiarazione puntasse a garantire le minoranze linguistiche mediante un regime di autonomia.

Le pronunce giurisprudenziali esaminate conducono, invece, ad una differente prospettiva.

Innanzitutto, la Corte costituzionale, considerata l'elevata mole di fonti internazionali dedicate alla tutela delle minoranze linguistiche, ha riservato al legislatore statale il potere di individuare le lingue minoritarie protette, in ossequio ad una idea di protezione strettamente correlata al previo riconoscimento.

In secondo luogo, l'applicazione del criterio territoriale quale parametro per tutelare le minoranze linguistiche rappresenta una costante nella giurisprudenza costituzionale ancor prima che esso venisse espressamente sancito dalla l. 482/1999, con un approccio evidentemente più restrittivo rispetto ad una tutela basata sul criterio personale.

Nel contesto attuale, si può, dunque, affermare che alla luce del criterio territoriale e del principio del riconoscimento, già affermati in ambito giurisprudenziale e successivamente consacrati nella legge n. 482/1999, il percorso per ricomprendere nell'ambito di applicazione dell'art. 6 Cost. la tutela di "nuove minoranze" sia interamente affidato al legislatore statale.

Va, tuttavia, precisato che, dopo la riforma avvenuta con l. cost. 3/2001, la "tutela delle minoranze linguistiche" non è stata espressamente annoverata, all'interno dell'art. 117 Cost., né tra le materie affidate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, né tra le materie affidate alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni.

Nel silenzio della Costituzione, la Corte costituzionale ha chiarito che si tratta di una "materia non-materia", come tale affidata ai diversi livelli di governo che compongono la Repubblica a seconda del settore concretamente interessato dalla misura di favore.

Si può, pertanto, concludere che il compito di tutelare le minoranze linguistiche è posto in capo al legislatore statale e regionale a seconda del riparto di competenze costituzionalmente sancito, ferma restando la competenza statale nella selezione delle minoranze linguistiche da tutelare e l'impossibilità, per le

Regioni, di poter incidere negativamente su altri valori costituzionali nell'esercizio delle proprie competenze.

ABSTRACT

Il tema della protezione delle minoranze linguistiche è molto complesso e ricco di spunti. Sino al 1999, in assenza di apposite norme statali di attuazione, la Corte costituzionale ha individuato uno “*statuto minimo*” di tutela per le sole minoranze riconosciute, soprattutto attraverso il richiamo all'ordinamento internazionale e agli impegni assunti in tale ambito dallo Stato. Con la legge n. 482/1999 è stata introdotta una specifica disciplina in materia di tutela delle minoranze linguistiche. Tuttavia, a seguito della riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione Italiana del 2001, sono emerse innumerevoli difficoltà nel riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Alla luce del menzionato quadro normativo, la ricerca ripercorre il non sempre lineare percorso della giurisprudenza costituzionale in materia, al fine di individuare eventuali segnali di apertura e il necessario bilanciamento tra competenze statali e regionali, nel quadro dei principi proclamati dall'art. 6 Cost. e da molteplici accordi internazionali.

The question of the protection of linguistic minorities is very complicated and rich in ideas. Until 1999, in the absence of specific State implementing rules, the Constitutional Court identified a “*minimum statute*” of protection for only recognised minorities, especially through the reference to the international order and the commitments made in this field by the State. The Law N° 482/1999 has introduced a specific regulation on the protection of linguistic minorities. However, because of the constitutional reform of Title V of the Italian Constitution in 2001, countless difficulties have arisen in the division of competences between State and Regions.

Under the above-mentioned regulatory framework, the research retraces the not always linear path of the constitutional jurisprudence in the matter, in order to identify any signs of openness and the necessary balance between state and regional competences, within the framework of the principles proclaimed by art. 6 Cost. and several international agreements.