

# *Le prospettive di tutela delle minoranze linguistiche in Italia: il ruolo delle Regioni ordinarie*

di LINO PANZERI

## ***Premessa***

All'indomani dell'entrata in vigore della l. n. 482 del 1999 («Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche»), la dottrina ne sottolineò il fondamentale contributo al superamento della lunga fase di «agnosticismo» rispetto al tema delle minoranze alloglotte<sup>1</sup>. La legge, infatti, nel dare finalmente attuazione all'art. 6 Cost., operò una serie di scelte innovative, tra l'altro, elencando i gruppi linguistici destinatari di tutela (art. 2)<sup>2</sup>, disciplinando la procedura di individuazione delle aree nelle quali applicare le misure di protezione (art. 3)<sup>3</sup>, prevedendo interventi specifici nel settore educativo e della ricerca scientifica (artt. 4-6) e, ancora, regolando l'uso degli idiomi minoritari da parte degli organi degli enti locali e delle amministrazioni pubbliche (artt. 7-9), nella toponomastica e nell'onomastica (artt. 10-11) e, da ultimo, nell'ambito della comunicazione (artt. 12 e 14).

Oggi, benché il contributo della l. n. 482 del 1999 rimanga fondamentale, la tutela delle realtà minoritarie deve altresì confrontarsi con il mutato quadro costituzionale, da considerare alla luce del contributo esegetico offerto dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni. Quanto determinato dalla modifica del Titolo V sembra infatti avere creato i presupposti per ulteriori sviluppi sul piano delle garanzie, suscettibili di condurre alla piena realizzazione, sebbene con un ritardo di decenni, della finalità sancita dall'art. 6 Cost.

Nelle pagine che seguono, l'esame non sarà indirizzato alle forme di tutela delle minoranze linguistiche residenti nelle Regioni a statuto speciale, le quali, anche in attuazione di specifici obblighi internazionali<sup>4</sup>, beneficiano da tempo di un trattamento «privilegiato»<sup>5</sup>. Già in sede costituente, la difesa delle componenti idiomatiche minoritarie assurse infatti ad una libera scelta di diritto interno, indipendente cioè dall'esistenza di impegni di fonte internazionale<sup>6</sup>, donde l'ampiezza precettiva dell'art. 6 Cost., che interessa «qualunque collettività la quale presenti, di fatto, differenze etniche e linguistiche tali da giustificare la sua tutela»<sup>7</sup>.

In base a questi rilievi, e nella convinzione che proprio nei confronti delle realtà c.d. «deboli» le novelle costituzionali del 1999 e del 2001 possano esprimere al meglio le proprie potenzialità, l'analisi si concentrerà sulle minoranze alloglotte che risiedono nelle Regioni ad autonomia ordinaria<sup>8</sup>, spesso frammentate, numericamente esigue, meno consapevoli della propria identità<sup>9</sup> ed a lungo trascurate da ogni forma di intervento normativo<sup>10</sup>. E, in conformità all'assetto policentrico cristallizzato dall'art. 114, comma 1, Cost., l'esame muoverà, «dal basso», considerando i rinnovati margini d'intervento di cui proprio le Regioni ordinarie, quali enti costitutivi della «Repubblica», possono oggi disporre, specialmente nell'esercizio della potestà legislativa statutaria ed ordinaria.

### ***Il ruolo delle Regioni ordinarie nella tutela delle minoranze linguistiche anteriormente alla riforma del Titolo V***

Fra gli statuti di prima generazione delle nove Regioni ad autonomia ordinaria in cui risiedono minoranze linguistiche storiche, soltanto cinque introdussero qualche riferimento al tema (artt. 5 St. Basilicata, 56, lett. *r*), St. Calabria, 4 St. Molise, 7 St. Piemonte, 2 St. Veneto)<sup>11</sup>, peraltro solo tra le previsioni programmatiche iniziali<sup>12</sup> ed assegnando ai rispettivi ordinamenti compiti di protezione e valorizzazione afferenti unicamente alla dimensione culturale. Questi primi testi si astennero infatti dall'indicare le minoranze linguistiche *tout court* quale oggetto di tutela<sup>13</sup>, alimentando un giudizio di «tendenziale appiattimento della disciplina»<sup>14</sup>, inidonea, come tale, a dare un effettivo impulso all'attività delle Regioni.

Pur non mancando letture tese a qualificare queste scelte statutarie come una prima apertura, sul piano politico, al pluralismo linguistico<sup>15</sup>, i relativi limiti di contenuto sembrerebbero espressivi del più generale atteggiamento di disinteresse nei confronti delle minoranze linguistiche che caratterizzò i primi decenni dell'esperienza repubblicana e, comunque, dell'iniziale scelta da parte statale di escludere, tra le esigenze sottese all'istituzione delle Regioni, la valorizzazione delle distinte caratteristiche storico-culturali e linguistiche proprie di ciascuna realtà territoriale<sup>16</sup>.

Sull'indubbia povertà dei riferimenti tematici contenuti nei primi statuti incise altresì la posizione assunta dalla Corte costituzionale, che, da tempo, aveva escluso dall'ambito di competenza legislativa delle Regioni ad autonomia differenziata la «materia» linguistica, riservandola in via esclusiva allo Stato<sup>17</sup>. A partire dalla sent. n. 32 del 1960, infatti, muovendo dal rilievo per cui «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», la relativa disciplina fu costantemente riservata a quest'ultimo, «quale che (fosse) la materia con riferimento alla quale l'uso della lingua (dovesse) essere regolato» (sent. n. 1 del 1961)<sup>18</sup>.

Detta riserva si frappose, nel tempo, ad ogni forma di attivismo legislativo delle Regioni<sup>19</sup>. Per quanto titolari, pure in difetto di un titolo *ad hoc*, di competenze legislative più o meno incidenti sulle tematiche minoritarie<sup>20</sup>, la maggior parte di esse intervenne assai timidamente in materia. E quando ciò avvenne, a fronte dei rinvii governativi, i Consigli regionali si arresero ai rilievi in essi contenuti<sup>21</sup>, limitandosi, nel tempo, alla previsione di qualche sostegno finanziario per la valorizzazione delle particolarità linguistiche e dialettali intese quali espressioni del patrimonio culturale regionale<sup>22</sup>.

L'iniziale posizione della giurisprudenza costituzionale fu gradualmente (ed opportunamente) superata soltanto a partire dai primi Anni Ottanta. Pur pronunciandosi su questioni relative all'autonomia legislativa delle Regioni speciali, il Giudice delle leggi offrì un'interpretazione dell'art. 6 Cost. incidente in termini generali sul ruolo dell'intero sistema delle autonomie rispetto alla tutela dei gruppi alloglotti. In particolare, la sent. n. 312 del 1983, negata ogni pretesa «riserva» a favore della legge dello Stato, individuò nella tutela delle minoranze linguistiche uno dei «principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, che si pone come limite e al tempo stesso come indirizzo per l'esercizio della potestà legislativa (e amministrativa) regionale e provinciale (...)». Sviluppando le potenzialità implicite in questa prima apertura, la sent. n. 289 del 1987 definì le norme del riformato statuto speciale del Trentino-Alto Adige come direttamente espressive del principio generale dell'art. 6 Cost.: esse, come tali, derivano «da quell'insieme di principi dell'ordinamento giuridico che, oltre a vincolare la legislazione regionale e provinciale (...), pongono ad essa un indirizzo generale che la abilita a stabilire norme di tutela delle minoranze linguistiche anche al di là degli specifici casi espressamente indicati dallo statuto regionale». Nella successiva sent. n. 15 del 1996, ancora, la Corte costituzionale ammise la competenza anche del legislatore regionale rispetto alle esigenze di traduttori ed interpreti nei distretti di Corte di appello, in una materia, dunque, prossima a quella giurisdizionale, di competenza statale<sup>23</sup>: ciò fece ipotizzare, per lo meno nelle realtà di insediamento dei gruppi «superprotetti», l'esistenza di una competenza regionale generale relativa alla tutela delle minoranze linguistiche<sup>24</sup>, tale da legittimare le Regioni non soltanto alla valorizzazione storica e culturale

delle singole comunità alloglotte, ma, anche, alla rivendicazione di proprie competenze in ambiti direttamente connessi a quelli statali<sup>25</sup>.

Anche senza generalizzare il significato di quest'ultima decisione, è comunque indubbio che, a seguito del *revirement* del 1983, la tutela delle minoranze cessò di essere qualificata in termini di «materia», per essere qualificata, in termini dinamici, come «principio» di ordine generale, suscettibile di irradiarsi (anche) nell'esercizio delle diverse competenze legislative regionali<sup>26</sup>. Questo nuovo approccio al tema influì positivamente sull'azione legislativa anche delle Regioni ordinarie<sup>27</sup>. Gli interventi che seguirono, pur sempre condizionati dalle limitate competenze legislative regionali di cui al previgente art. 117 Cost.<sup>28</sup>, confermano infatti una crescente sensibilità delle classi politiche locali rispetto alla tutela delle particolarità socio-culturali di ciascun territorio, in parte compensativa, fino al 1999, della mancata attuazione da parte statale dell'art. 6 Cost.<sup>29</sup>.

Nonostante questi indubbi sviluppi sul piano legislativo, occorre tuttavia rilevare che, nel periodo considerato, l'affermazione delle Regioni rispetto alla tutela delle minoranze linguistiche ha trovato fondamento, piuttosto che nelle enunciazioni di fine contenute nei primi statuti, direttamente nell'art. 6 Cost., soprattutto alla luce della lettura datane dalla giurisprudenza costituzionale a partire dall'inizio degli Anni Ottanta<sup>30</sup>. In altri termini, l'evoluzione intercorsa negli anni, per quanto conforme agli obiettivi codificati nei primi testi, non sembra da attribuire alla funzione promozionale di questi ultimi, dei quali è stata rilevata la «scarsa utilità pratica»<sup>31</sup>. Le proclamazioni *de quibus*, dunque, benché di indubbio significato politico nel momento della relativa previsione, non sono riuscite, nel tempo, ad affrancarsi dal giudizio di «velleitarietà» autorevolmente espresso dalla dottrina, in termini generali, nei confronti di tutte le disposizioni programmatiche statutarie<sup>32</sup>.

### ***L'incidenza della l. cost. n. 1 del 1999: i riferimenti tematici nei nuovi statuti regionali ordinari***

Rispetto all'esperienza dei primi Anni Settanta, i testi adottati a seguito della l. cost. n. 1 del 1999 sembrano orientarsi verso soluzioni più innovative, almeno dal punto di vista formale. Essi muovono infatti da una declinazione ampia della nozione di minoranza<sup>33</sup>, riferita non solo alle minoranze storiche oggetto d'esame, ma anche alle c.d. «nuove minoranze» costitutesi a seguito dei più recenti flussi migratori (e non riconosciute dall'art. 2 della l. n. 482 del 1999)<sup>34</sup> e, ancora, in termini innovativi, alle minoranze religiose.

Dagli articolati statutari (definitivi o in corso di esame)<sup>35</sup> delle cinque Regioni ordinarie, sopra ricordate, i cui statuti di prima generazione già intervennero sul tema, traspare innanzi tutto una generalizzata riaffermazione delle specificità minoritarie alloglotte, mediante un riferimento programmatico alla «tutela» ed alla «valorizzazione»<sup>36</sup> delle stesse (così, art. 2, comma 3, lett. *f* e *h*), progetto St. Molise, art. 3, comma 2, progetto St. Veneto).

Alcuni di questi testi, tuttavia, hanno compiuto un passo ulteriore sulla via dell'affermazione statutaria delle realtà minoritarie, specificando le singole comunità linguistiche destinatarie di protezione. Così, il nuovo statuto calabrese non solo ha conservato l'esplicito riconoscimento delle minoranze albanese e greganica (pur eliminando, rispetto a quello previgente, il cenno relativo all'insegnamento delle due lingue nei luoghi in cui sono parlate), ma, anche, ha esteso il riferimento alle comunità occitanica e rom (art. 2, comma 2, lett. *p*)<sup>37</sup>. Una simile opzione, in termini del tutto inediti, si rinviene anche nell'art. 7, comma 1, progetto St. Basilicata, nel quale, accanto ad un generico riferimento alla «tutela delle minoranze etniche, linguistiche (...)» (lett. *a*), si indicano quali destinatarie di valorizzazione le «comunità di origine albanese radicate storicamente sul territorio regionale» (lett. *b*)<sup>38</sup>. Altrettanto significativo, in ordine all'individuazione dei gruppi destinatari di tutela, è il nuovo statuto piemontese, il quale, oltre ad affermare, già nel Preambolo, «il riconoscimento e la valorizzazione delle (...) specificità linguistiche (...) che caratterizzano il suo territorio», impegna la Regione a valorizzare «le radici storiche, culturali, artistiche e linguistiche» e, soprattutto, a tutelare e promuovere «l'originale patrimonio linguistico della comunità piemontese, nonché quello delle minoranze occitana, franco-provenzale e walser» (art. 7, commi 1 e 4).

Anche le Regioni ad autonomia ordinaria che, pur ospitando minoranze storiche, non esplicitarono nei propri statuti di prima generazione alcun riferimento tematico dimostrano oggi, sul punto, una maggiore sensibilità. Così l'art. 2, comma 2, lett. *g*), St. Liguria statuisce che la Regione «conforma la propria azione alle caratteristiche della Liguria valorizzandone le specificità (...) linguistiche (...)»; l'art. 4, comma 1, St. Puglia afferma che «la Regione riconosce, tutela e promuove le minoranze linguistiche presenti nel proprio territorio»; ancora, l'art. 8, comma 1, lett. *m*), St. Campania indica tra gli obiettivi della Regione la promozione di ogni utile iniziativa tesa a favorire «la tutela e la valorizzazione (...) delle diversità culturali (...) e linguistiche (...)».

L'omissione, in tutti i testi da ultimo considerati, di qualunque riferimento al

carattere storico delle lingue da tutelare lascia trasparire il significato potenzialmente aperto di tali espressioni, destinate a riferirsi tanto alle esigue minoranze autoctone di queste realtà territoriali quanto a quelle di più recente costituzione a seguito dei flussi migratori provenienti da Paesi non comunitari<sup>39</sup>. Questo rilievo sembra confermato dall'inclusione di espliciti cenni all'elemento linguistico anche negli statuti di Regioni ordinarie ove non risiedono gruppi alloglotti storici: molti tra essi contengono infatti riferimenti alla «lingua» o all'«etnia» quali declinazioni del principio di non discriminazione<sup>40</sup> e, nel caso della Lombardia, l'art. 2, comma 4, lett. f), del nuovo statuto individua tra gli «elementi qualificanti della Regione» anche il perseguire «il riconoscimento e la valorizzazione delle identità storiche, culturali e linguistiche presenti sul territorio»<sup>41</sup>.

### *I contenuti di natura programmatica*

Da quanto sopra emerge che, oggi, pur con diverse formulazioni, i testi delle nove Regioni ordinarie (ad eccezione dell'Abruzzo) nel cui territorio risiedono uno o più dei gruppi alloglotti storici ribadiscono l'esistenza degli stessi, impegnando l'ordinamento regionale alla relativa valorizzazione sia culturale che linguistica.

Secondo parte della dottrina, tuttavia, le opzioni statutarie *de quibus* sarebbero comunque limitate<sup>42</sup> e, assumendo il carattere di meri riconoscimenti proclamativi, non si distinguerebbero per originalità, tanto da potersene ricondurre la codificazione tra i «cloni statutari» di norme costituzionali<sup>43</sup>. Per esse, inoltre, si profilano i medesimi dubbi che, in seguito alle note sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004, si pongono, in generale, rispetto al valore dei contenuti ulteriori degli statuti – per lo meno di quelli eccedenti l'ambito di competenza regionale –, talora destinati ad esplicitare «una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa»<sup>44</sup>. I nuovi statuti, inoltre, si astengono da qualsiasi riferimento teso a disciplinare le concrete modalità di realizzazione delle politiche di tutela, limitando in questo modo le potenzialità attuative delle declinazioni programmatiche sopra richiamate<sup>45</sup>.

Nonostante tali riserve, i riferimenti testuali relativi alle minoranze alloglotte, specie muovendo dall'esperienza pregressa, meritano di essere considerati anche da una diversa prospettiva, che consente di apprezzarne il significato, nel solco della l. n. 482 del 1999 e dei più recenti documenti sovranazionali<sup>46</sup>, quale espressione di una nuova tappa nel tortuoso cammino di affermazione di queste minoranze quale oggetto di tutela.

Essi, in primo luogo, individuando spesso i singoli gruppi alloglotti destinatari di protezione, ne cristallizzano esplicitamente il riconoscimento, operando una scelta che, in passato, come anticipato, gli statuti di prima generazione si astennero dal compiere e che i Consigli regionali, almeno inizialmente, rinunciarono a fare anche nell'esercizio della potestà legislativa ordinaria<sup>47</sup>. In questo modo, le disposizioni in esame si pongono in linea di continuità con l'intervento di riconoscimento compiuto dal legislatore statale, nel silenzio dell'art. 6 Cost. circa le minoranze da tutelare, attraverso l'art. 2 della l. n. 482 del 1999<sup>48</sup>.

In secondo luogo, i contenuti di principio richiamati individuano l'obiettivo dell'azione regionale nella tutela della lingua come tale e non più soltanto nella sua dimensione culturale, compiendo una scelta che, analogamente al riconoscimento dei singoli idiomi, fu invece preclusa ai testi entrati in vigore nel 1971<sup>49</sup>.

Detti contenuti recano inoltre un non trascurabile significato intrinseco, fondato sull'indubbia portata anche simbolica attribuita dalla l. cost. n. 1 del 1999 allo statuto ordinario<sup>50</sup>, che, in ragione della territorializzazione del relativo *iter* genetico, del suo aggravamento e dell'eventuale passaggio referendario, costituisce, nella lettera dell'art. 123 Cost. (a prescindere dalle cautele con le quali la Corte costituzionale ha considerato questo atto normativo), una «fonte primaria e fondamentale dell'ordinamento regionale» (sent. n. 12 del 2006), un «momento qualificante» della relativa autonomia<sup>51</sup>, un documento di emersione e sintesi del pluralismo territoriale, anche rispetto allo specifico profilo considerato. Esplicitando nella difesa delle minoranze linguistiche un'area di intervento privilegiato, queste disposizioni potrebbero contribuire «a segnare una linea di sviluppo delle politiche pubbliche regionali»<sup>52</sup> in materia, suscettibile di esprimersi sia nell'attività legislativa regionale, sia nell'esercizio tanto delle funzioni amministrative, quanto delle c.d. «funzioni costituzionali» delle Regioni<sup>53</sup> o, più in generale, «dei vari poteri (...) di iniziativa, di partecipazione, di consultazione, di proposta (...) esercitabili, in via formale ed informale, al fine di ottenere il migliore soddisfacimento delle esigenze della collettività»<sup>54</sup>.

*La partecipazione delle minoranze linguistiche all'organizzazione politica ed amministrativa dell'ente*

Accanto alle disposizioni programmatiche, i legislatori statutari si sarebbero potuti spingere oltre, sul piano contenutistico, riconoscendo un ruolo alle composite realtà minoritarie nella dimensione organizzativa e partecipativa dell'ente. La

piena affermazione della politicità delle Regioni sollecita infatti l'individuazione di stabili canali di dialogo e confronto con tutte le espressioni del pluralismo sociale. In particolare, con riguardo alle comunità alloglotte, questa esigenza – similmente a quanto affermato dalla Corte costituzionale per le minoranze linguistiche tedesca e ladina del Trentino-Alto Adige – suggerisce la definizione di «forme e modi di partecipazione all'organizzazione politica e amministrativa (...) in proporzione della loro consistenza numerica» (sent. n. 86 del 1975).

Così, ad esempio, non sussistono ostacoli all'istituzione di organismi *ad hoc* o, comunque, alla relativa emersione statutaria – come avvenuto, non senza qualche eccesso, a tutela di altre realtà minoritarie o svantaggiate<sup>55</sup> –, alla previsione di forme partecipative dei gruppi minoritari alle attività del Consiglio delle autonomie locali o, ancora, in applicazione dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza codificati anche dai nuovi statuti ordinari, al coinvolgimento, nell'esercizio delle funzioni regionali, degli enti locali nel cui territorio sono concentrate le singole comunità linguistiche<sup>56</sup>.

Non mancano, invero, alcuni interessanti segnali orientati verso il conseguimento dei richiamati obiettivi partecipativi. Così, l'art. 48, comma 3, lett. *a*), St. Calabria, nella disciplina relativa alle modalità ed ai criteri di composizione del Consiglio delle autonomie locali, vincola la legge regionale alla tutela della «rappresentanza (...) dei Comuni delle minoranze linguistiche»; l'art. 27, comma 5, progetto St. Veneto, ancora, assicurata «la salvaguardia delle esigenze di carattere unitario della Regione», attribuisce alla Provincia di Belluno (nel cui territorio risiedono comunità ladine), tra le altre, le competenze amministrative regionali in materia di minoranze etniche e linguistiche, prevedendo contestualmente il trasferimento, con legge regionale, delle «risorse finanziarie, patrimoniali, strumentali e di personale necessarie per far fronte all'esercizio di tali funzioni»<sup>57</sup>.

Tuttavia, come anticipato, il nuovo quadro costituzionale avrebbe legittimato l'adozione di soluzioni più incisive, per le quali, ove ricondotte ad ambiti di competenza statutaria ai sensi dell'art. 123 Cost., non si sarebbero posti limiti sul piano dell'efficacia. In particolare, l'utilizzo in termini ampliativi della competenza statutaria in tema di «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento»<sup>58</sup>, suscettibile di offrire una «copertura» alle previsioni afferenti alla dimensione partecipativa, avrebbe forse meritato una maggiore considerazione a fondamento di eventuali modalità di coinvolgimento dei gruppi alloglotti alle attività legislative e amministrative della Regione.



In difetto di specifici riferimenti alle minoranze linguistiche, paiono comunque assai opportune quelle previsioni statutarie che, sul piano organizzativo, riconoscono strumenti partecipativi procedurali di ordine generale, dei quali anche gli appartenenti ai gruppi alloglotti, sia come singoli che (soprattutto) come associati, potrebbero beneficiare.

A tal proposito, si segnalano le soluzioni introdotte dallo St. Emilia-Romagna, già oggetto di scrutinio da parte della Corte costituzionale. La sent. n. 379 del 2004 – diversamente dalla conclusione cui è giunta con riferimento ad altra enunciazione programmatica<sup>59</sup> – ha dichiarato la non fondatezza della previsione relativa alla promozione dei diritti di partecipazione degli immigrati all'attività legislativa ed amministrativa regionale (art. 15, comma 1)<sup>60</sup>, facendo altresì «salvi» gli innovativi strumenti di partecipazione politica introdotti dal testo. Rispetto all'istruttoria pubblica (art. 17)<sup>61</sup>, in particolare, la decisione ha negato l'asserita lesione della riserva al Consiglio regionale del potere legislativo, in quanto l'istituto, senza determinare alcuna espropriazione del suddetto potere, mira «a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche». Con riferimento alla disciplina delle modalità di partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo ed alla definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali (art. 19)<sup>62</sup>, invece, la decisione ne ha negata l'idoneità ad «ostacolare la funzionalità delle istituzioni regionali», sottolineando come la disposizione si limiti a prevedere procedure volte a garantire ad organi associativi rappresentativi di significative frazioni del corpo sociale la possibilità di essere consultati dagli organi consiliari.

Disposizioni di questo tenore, per quanto innovative, non sembrano avere generato alcun effetto mimetico sulle scelte dei legislatori statutari intervenuti successivamente e, in particolare, di quelli delle Regioni ordinarie in cui risiedono gruppi alloglotti. Né, del resto, l'astratta previsione di meccanismi partecipativi di questa natura costituisce di per sé una garanzia del loro effettivo impiego. La loro codificazione, tuttavia, ove più diffusa, sarebbe stata apprezzabile, potendo creare le condizioni per sviluppi applicativi *a priori* non prevedibili, funzionali non solo, per quanto in questa sede rileva, alle istanze dei gruppi minoritari, ma, anche, più in generale, attraendo nell'orbita consiliare le diverse realtà associative sostenute dalla Regione, a compensare la marginalizzazione dei Consigli rispetto alle Giunte ed ai relativi Presidenti<sup>63</sup>, tanto più accentuata nelle forme di governo definite dagli statuti ordinari di seconda generazione.

### ***Il riparto delle competenze in tema di minoranze linguistiche nella l. cost. n. 3 del 2001: il ruolo delle Regioni ordinarie***

I contenuti statutari di cui sopra meritano ora di essere contestualizzati alla luce della l. cost. n. 3 del 2001, che, avendo profondamente trasformato il quadro normativo di riferimento, potrebbe contribuire al superamento delle disparità che ancora penalizzano le minoranze linguistiche che vivono al di fuori delle Regioni a statuto speciale.

Invero, già in epoca risalente, come detto, alcuni interpreti sottolinearono il concorso di materie legiferando sulle quali anche le Regioni ad autonomia ordinaria, nei limiti della sola potestà concorrente di cui al previgente art. 117 Cost., avrebbero potuto incidere su profili connessi alla tutela delle minoranze<sup>64</sup>. La l. n. 482 del 1999, fatte salve le disposizioni legislative territoriali recanti condizioni più favorevoli, impegnò poi le Regioni ad adeguare la propria legislazione ai principi in essa stabiliti (art. 13), individuandole in questo modo quali enti co-responsabili delle politiche di tutela e promozione degli idiomi minoritari<sup>65</sup>.

La riforma del Titolo V, da ultimo, trasformando il criterio di riparto delle competenze legislative, ha aperto prospettive inedite agli enti legislatori territoriali, i quali, facendosi interpreti, dal «basso», delle istanze dei propri gruppi alloglotti, sono oggi legittimati ad individuare soluzioni normative proporzionate alle specifiche esigenze di ciascuno di essi. In questo modo, potrebbero altresì essere mitigati gli effetti dell'asserita omologazione delle minoranze riconosciute dalla l. n. 482 del 1999, la quale, all'art. 2, assimilando il trattamento riservato a realtà socio-linguistiche tra loro assai diverse in base ad un approccio astratto, ne avrebbe indebitamente appiattita la condizione giuridica<sup>66</sup>.

Già l'art. 114, comma 1, Cost., in apertura del novellato Titolo V, codifica un principio assai rilevante, in quanto, come è noto, individua nei Comuni, nelle Province, nelle Città metropolitane, nelle Regioni e nello Stato gli elementi costitutivi della «Repubblica», offrendo un fondamento costituzionale all'orientamento giurisprudenziale volto a superare, nella lettera dell'art. 6 Cost., la coincidenza di quest'ultima con lo Stato<sup>67</sup>. Questa disposizione pone infatti anche a carico delle Regioni, in quanto parti costitutive della «Repubblica», un «potere-dovere di tutelare le minoranze linguistiche presenti sul loro territorio»<sup>68</sup>. Esse, ancora più che in passato, sono oggi legittimate a svolgere la funzione di «elemento di congiunzione tra la società civile e quella politica», a porsi quale

sede in cui «mediare e filtrare la tendenza accentratrice dello Stato e quella frazionistica delle altre comunità locali»<sup>69</sup>, le quali ultime, a loro volta, egualmente parti costitutive della «Repubblica», costituiscono il livello di governo più prossimo alle comunità linguistiche minoritarie.

Con specifico riferimento al piano delle competenze, il nuovo art. 117 Cost. ha profondamente rinnovato, rafforzandola, la posizione delle Regioni<sup>70</sup>. Anzi, proprio la consapevolezza del carattere epocale di questa evoluzione spinse la dottrina coeva all'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001 ad ipotizzare, per la tutela dei gruppi alloglotti, l'apertura di spazi «finora impensati» per la legislazione delle Regioni<sup>71</sup>, finanche suscettibile di incidere, in prospettiva, sullo stesso ruolo sistematico della legge statale di attuazione dell'art. 6 Cost.

Invero, nella nuova formulazione dell'art. 117 Cost. è assente qualsiasi riferimento alle minoranze linguistiche. Ciò ha suscitato qualche interrogativo circa il carattere regionale «residuale» della relativa disciplina<sup>72</sup>, ma questa conclusione è stata prontamente (e giustamente) confutata<sup>73</sup>.

In primo luogo, come ha avuto modo di precisare la Corte costituzionale, in termini generali, nella sent. n. 370 del 2003, non è possibile «ricondere un determinato oggetto di disciplina normativa» (in questo caso, la tutela delle minoranze linguistiche) «all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del quarto comma del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione».

In secondo luogo, la tutela delle minoranze costituisce un «principio fondamentale» dell'ordinamento costituzionale, per la cui realizzazione *tutti* gli enti costitutivi della «Repubblica», in assenza di altre disposizioni costituzionali suscettibili di far condurre ad una diversa conclusione<sup>74</sup>, sono legittimati ad intervenire ai sensi dell'art. 6 Cost. Oggi come in passato, deve quindi escludersi la qualificazione del tema come «materia» da ricondurre semplicemente alla competenza di questo o quel soggetto<sup>75</sup>, dovendosene invece ricostruire il significato in chiave finalistica, analogamente a quanto affermato dalla Corte costituzionale, a partire dalla sent. n. 407 del 2002, con riferimento alla «tutela dell'ambiente»<sup>76</sup>, rispetto alla quale «si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali». Anche la salvaguardia degli idiomi minoritari, per quanto innominata nell'art. 117 Cost. vigente, costituisce un «valore costituzionalmente protetto», una sorta di «profilo trasversale alle materie»<sup>77</sup>, che,

come tale, legittima l'intervento di più soggetti, nei limiti delle competenze di ciascuno, dinamicamente orientati al perseguimento di un interesse generale. E così come le Regioni, in termini funzionali alla cura di interessi collegati a quelli ambientali, possono migliorare gli *standard* fissati dallo Stato a tutela dell'unitarietà dell'ordinamento<sup>78</sup>, le stesse, analogamente, potrebbero oggi intervenire per rafforzare i livelli di tutela delle minoranze linguistiche (eventualmente) già assicurati da parte statale, operando soprattutto sul piano organizzativo e prestazionale<sup>79</sup>.

Nel dettaglio, interessanti prospettive si aprono oggi alle Regioni ordinarie nella disciplina di materie concorrenti quali l'«istruzione»<sup>80</sup>, il «governo del territorio»<sup>81</sup>, la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» e la «promozione e organizzazione di attività culturali»<sup>82</sup>, anche all'estero (nei limiti consentiti dalla competenza concorrente in tema di «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni») <sup>83</sup>. Le Regioni, in particolare, potrebbero indirizzare il proprio intervento alla promozione di studi, ricerche, scambi con gruppi linguistici affini stanziati in altre aree, promuovendo la conservazione dei patrimoni linguistici anche al di fuori del territorio d'origine<sup>84</sup>.

Inoltre, per quanto la completa definizione dei relativi contenuti dipenda, allo stato, dal fondamentale contributo ermeneutico della giurisprudenza costituzionale, le Regioni potrebbero intervenire su aspetti connessi alla tutela delle minoranze alloglotte nell'esercizio della potestà legislativa residuale, anche laddove sussistano margini per incursioni da parte statale (in virtù di titoli competenziali esclusivi) o l'ambito di intervento residuale sia circoscritto soltanto ad aspetti accessori.

Così, ad esempio, nella disciplina delle Comunità montane – materia ricondotta alla categoria di cui all'art. 117, comma 4, Cost. dalle sentt. n. 244 e n. 456 del 2005<sup>85</sup> –, i legislatori regionali potrebbero introdurre misure di tutela delle realtà alloglotte, anche delegando a questi enti locali l'esercizio di determinate funzioni<sup>86</sup>. Ma analoga considerazione si può estendere alla disciplina del Consiglio delle autonomie locali<sup>87</sup> e, più in generale, all'organizzazione amministrativa ed al funzionamento dell'ente regionale, materie rispetto alle quali, in presenza di numerosi rinvii operati dai nuovi statuti, i legislatori regionali godono di ampi margini di scelta. Inoltre, posto che l'efficace tutela delle minoranze linguistiche non può prescindere dalla conservazione dei differenti contesti socio-economici in cui le stesse vivono (i quali, anzi, proprio in ragione della relativa particolarità, hanno contribuito nel tempo a limitare il fenomeno

dell'assimilazione)<sup>88</sup>, potrebbero oggi rivelarsi funzionali alla conservazione idiomantica minoritaria anche interventi soltanto indiretti, quali, ad esempio, quelli a sostegno dell'agricoltura tradizionale, in materia di artigianato, di istruzione e formazione professionale o, ancora, di servizi pubblici locali, materie queste ultime tutte ricondotte dalla giurisprudenza costituzionale nell'alveo della potestà legislativa residuale delle Regioni<sup>89</sup> e già oggetto di attenzione da parte dei più recenti interventi legislativi regionali<sup>90</sup>.

Un'attenta riflessione meritano altresì, da ultimo, le potenzialità dell'art. 116, comma 3, Cost., relativamente al conseguimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Come recentemente rilevato<sup>91</sup>, infatti, le Regioni, per lo meno in linea di principio, potrebbero fare ricorso a questo strumento di «differenziazione» al fine di introdurre speciali tutele per le minoranze linguistiche residenti nel proprio territorio, non solo nelle materie rispetto alle quali già sono titolari di potestà concorrente, ma, anche, rispetto all'«organizzazione della giustizia di pace»<sup>92</sup>, alle «norme generali sull'istruzione» e, ancora, alla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

(segue) *Il «riconoscimento» delle minoranze destinarie di tutela*

Le considerazioni che precedono, in ordine agli accresciuti margini di intervento delle Regioni, assumono importanza anche da una diversa prospettiva, interessando, in termini generali e preliminari, la stessa individuazione di *quali* siano le minoranze alloglotte destinarie di tutela<sup>93</sup>, ovvero sia se soltanto quelle annoverate dall'art. 2 della l. n. 482 del 1999 oppure anche altri idiomi a rilevanza soltanto regionale.

Anteriormente alla legge n. 482, nonostante l'apertura della giurisprudenza costituzionale sul ruolo delle Regioni in tema di lingue minoritarie e l'autonomia statutaria degli enti locali codificata dall'art. 4 della l. n. 142 del 1990, l'attribuzione dello *status* di «lingua minoritaria riconosciuta» fu costantemente riservata allo Stato: ciò muovendo dal rilievo per cui soltanto un intervento normativo statale sarebbe stato in grado di bilanciare il principio fondamentale dell'art. 6 Cost. con gli altri principi costituzionali coinvolti<sup>94</sup>. Al contempo, la giurisprudenza costituzionale aveva ammesso l'immediata applicabilità del suddetto art. 6, in difetto di uno specifico intervento attuativo del legislatore ordinario, nei confronti delle sole minoranze *riconosciute*, destinarie in quanto tali di uno *standard* minimo di tutela immediatamente azionabile<sup>95</sup>. In questo modo, il «riconoscimento», suscettibile di trovare fondamento tanto in accordi

internazionali quanto in normative interne attributive di diritti al singolo gruppo minoritario<sup>96</sup>, finiva col porsi quale essenziale elemento di qualificazione e differenziazione.

Con l'approvazione della legge di attuazione dell'art. 6 Cost., le Camere hanno direttamente specificato, nel più volte richiamato art. 2, gli oggetti di tutela. Questa scelta ha suscitato – come si è sopra accennato – numerose riserve, fondate sia sulla rigidità del ricorso ad un elenco chiuso rispetto alla dinamica evoluzione che caratterizza il fenomeno linguistico<sup>97</sup>, sia sulla relatività e l'obsolescenza dei criteri selettivi adottati. In particolare, muovendo dalle classificazioni elaborate dai linguisti, è stata criticata, da un lato, l'inclusione e la parificazione nell'elenco di realtà idiomatiche aventi un differente grado di codificazione<sup>98</sup> e, dall'altro, l'ingiustificata esclusione di altre comunità linguistiche: tra queste, i gruppi galloitalici dell'Italia meridionale e tabarchino della Sardegna (che pure vantano un vincolo stabile con una porzione di territorio ed un *animus* comunitario)<sup>99</sup>, ma anche le minoranze rom, prese in considerazione nel corso dell'*iter legis*, non annoverate tra quelle destinatarie di tutela<sup>100</sup>.

Sul piano pratico, questa scelta ha limitato le prospettive di effettiva attuazione dell'art. 6 Cost. Se, infatti, nei confronti delle minoranze «superprotette» delle Regioni a statuto speciale di confine, la legge non ha introdotto alcuna novità<sup>101</sup>, per le altre – sulle quali si concentra in questa sede l'attenzione – l'inserimento o meno nel catalogo ha determinato esiti di segno opposto. Le minoranze di cui all'art. 2 hanno infatti beneficiato di un sistema di tutela (tendenzialmente) «forte», che si è peraltro spesso prestato a distorsioni e strumentalizzazioni: alcuni enti locali, infatti, hanno avviato il procedimento *ex art. 3* (volto alla delimitazione degli ambiti territoriali nei quali applicare le misure di tutela) anche per «certificare» l'esistenza sul proprio territorio di dubbie minoranze o per dilatarne l'area di insediamento, animati da interessi di natura economica o, finanche, meramente turistica<sup>102</sup>. A fronte di ciò, altri gruppi linguistici non hanno fruito di alcuna tutela a livello statale, patendo un pregiudizio che, nel caso delle ricordate realtà eteroglosse del Mezzogiorno e della Sardegna, ha ulteriormente acuito il senso di discriminazione derivante dal loro mancato riconoscimento<sup>103</sup>.

Benché l'art. 2 sia suscettibile di integrazioni da parte del legislatore statale, tutti i tentativi volti ad ampliare l'elenco delle minoranze riconosciute non hanno finora avuto seguito<sup>104</sup>, anche per il timore che la proliferazione dei processi di rivendicazione possa portare ad applicazioni estensive delle misure introdotte dalla legge n. 482 del 1999<sup>105</sup>.

Proprio muovendo da questo rilievo, può oggi essere utile verificare la possibilità per le Regioni (rispetto a questo profilo, sia ordinarie che speciali) di procedere, autonomamente, all'attribuzione dello *status* di minoranza linguistica a realtà idiomatiche «dimenticate» in sede di attuazione dell'art. 6 Cost.: un intervento di questo tipo, prodromico ad ogni azione di tutela e valorizzazione, potrebbe infatti attenuare le conseguenze delle omissioni della legge n. 482.

Questa possibilità, invero, sembrerebbe preclusa dalla delicatezza e dalla pluralità degli interessi coinvolti, il cui bilanciamento, travalicando la dimensione regionale, implicherebbe tutt'oggi l'intervento in via esclusiva dello Stato<sup>106</sup>. Del resto, in tal senso, si è ancora di recente espressa la sent. n. 159 del 2009, nella quale la Corte costituzionale ha affermato che «il legislatore statale appare 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»<sup>107</sup>.

D'altro canto, pure in difetto di una formalizzazione del relativo ruolo in ordine al riconoscimento dei gruppi linguistici da tutelare<sup>108</sup>, non sembra sul punto potersi oggi negare alle Regioni qualche margine d'intervento in sede legislativa, in termini di continuità con quanto avvenuto, nelle Regioni ordinarie, durante l'approvazione dei nuovi statuti. Già ben prima della legge di attuazione dell'art. 6 Cost., la legislazione regionale, nonostante i limiti cui si è fatto cenno, contribuì in modo significativo alla valorizzazione dei patrimoni idiomatici estranei alle aree di confine<sup>109</sup>; talvolta, i legislatori territoriali specificarono altresì i gruppi alloglotti interessati dalle misure di protezione regionali, alcuni dei quali furono poi inseriti nell'elenco delle minoranze riconosciute e tutelate dalla legge n. 482 del 1999<sup>110</sup>. Oggi, a maggior ragione, nel mutato quadro costituzionale, le Regioni sono legittimate ad intervenire rispetto ad ambiti materiali assai più ampi che in passato, nel disciplinare i quali potrebbero autonomamente individuare quali beneficiarie della propria azione normativa anche minoranze linguistiche finora non garantite<sup>111</sup>, eventualmente anticipando forme di tutela suscettibili di essere potenziate, in un secondo momento, da parte dello Stato, attraverso, ad esempio, l'estensione delle garanzie già previste dalla l. n. 482 del 1999 ai gruppi inizialmente riconosciuti soltanto a livello regionale<sup>112</sup>.

Sul punto, un contributo chiarificatore potrà forse giungere dalla decisione che la Corte costituzionale assumerà nei confronti di un recente ricorso promosso su più

disposizioni della legge del Piemonte n. 11 del 2009 («Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte»), le quali estendono le misure di protezione introdotte a favore delle lingue minoritarie presenti nella Regione, e rientranti nell'elenco di cui all'art. 2 della legge n. 482 del 1999, anche alla «lingua piemontese»<sup>113</sup>. Il Governo, nell'atto introduttivo, lamenta infatti che questa scelta configurerebbe una lesione dell'art. 6 Cost. rispetto sia all'attuazione datane dalla legge n. 482 (che, all'art. 2, non annovera detto idioma tra quelli riconosciuti), sia all'interpretazione offerta dalla Corte costituzionale, che, da ultimo, proprio nella richiamata sent. n. 159 del 2009, ha sottolineato la titolarità in capo al legislatore statale «di un proprio potere di individuazione delle lingue protette».

Indipendentemente da quale sarà il dispositivo del Giudice delle leggi, è peraltro sin d'ora significativo rilevare che, nel ricorso, il Governo non contesta il riconoscimento in quanto tale della «lingua piemontese», quanto la relativa assimilazione sul piano del trattamento alle altre minoranze della Regione già selezionate dall'art. 2 della legge n. 482 del 1999. Lo stesso ricorrente non sembra quindi voler precludere alle Regioni la possibilità di «riconoscere» l'esistenza e la rilevanza giuridica a livello territoriale di un ulteriore gruppo linguistico – ad esempio, ai fini della relativa valorizzazione culturale<sup>114</sup> –, purché questa scelta non si traduca nella parificazione di quest'ultimo, sul piano della tutela, a quelli indicati dalla legge statale di attuazione dell'art. 6 Cost. Accogliendo questa tesi, troverebbe conferma la posizione dottrinale secondo la quale anche le realtà idiomatiche trascurate dal legislatore statale potrebbero accedere, attraverso interventi regionali e locali, «a più modesti interventi di protezione di cui si avverta localmente l'urgenza», configurando un'inedita categoria (ulteriore a quella delle minoranze «superprotette» delle Regioni speciali di confine ed a quella delle minoranze protette in base alla legge del 1999) costituita dai gruppi «“debolmente protetti”, le cui aspirazioni ad un *minimum* di tutela non possono tuttavia venir completamente comprese»<sup>115</sup>.

In ogni caso, risulta necessario che, esclusa ogni indebita assimilazione, tutti gli interventi regionali siano preceduti da un'attenta valutazione delle relative conseguenze, e ciò indipendentemente dalla circostanza che gli stessi indirizzino le misure di protezione verso gruppi già tutelati a livello statale ovvero a favore di realtà idiomatiche di più recente emersione proprio in forza del (solo) riconoscimento territoriale.

Sul piano giuridico, l'opera di tutela, accanto alla selezione delle realtà



idiomatiche da proteggere, deve infatti confrontarsi con una serie di difficoltà oggettive legate all'individuazione delle forme di «tutela positiva» che l'art. 6 Cost. legittima<sup>116</sup>. E proprio questa esigenza rende tutt'oggi necessaria – per quanto suscettibile di esprimersi attraverso strumenti e con modalità meno invasivi che in passato – l'azione regolatrice dello Stato<sup>117</sup>.

Sul piano dell'opportunità, inoltre, ogni intervento di riconoscimento e protezione richiede ai legislatori regionali di agire con cautela rispetto «a suggestioni demagogiche non di rado dettate da un calcolo sbagliato»<sup>118</sup>, di riflettere «sui pericoli di una ghetizzazione in un campanilismo fuori della storia»<sup>119</sup> e, ancora, di individuare attentamente gli obiettivi da perseguire<sup>120</sup>, anche al fine di evitare che, come denunciato in passato, «i provvedimenti legislativi, se lasciati all'iniziativa di amministratori impreparati – per quanto animati da ottime intenzioni – poss(a)no sfociare in provvedimenti contraddittori, frettolosi o addirittura grotteschi»<sup>121</sup>. Soprattutto, traendo insegnamento dai limiti della l. n. 482 del 1999 (e, in particolare, dall'insufficiente collegamento con le riflessioni teoriche degli studiosi di scienze del linguaggio)<sup>122</sup>, occorre che ogni scelta muova da un'effettiva analisi della realtà socio-linguistica delle singole comunità, al fine di valorizzarne appieno le specificità<sup>123</sup>, ma, al contempo, evitare abusi e strumentalizzazioni controproducenti.

### ***Il ruolo dello Stato: la definizione dei livelli minimi di tutela***

Accertata nei termini prima descritti la «trasversalità» della materia linguistica, occorre verificare come lo Stato, anche in difetto di uno specifico «titolo» ex art. 117, comma 2, Cost., possa affrontare l'emersione di inderogabili esigenze unitarie, assicurando «diritti ed interessi che regionali non sono e che dunque solo allo Stato spetta salvaguardare»<sup>124</sup>. Se, infatti, la definizione di un assetto policentrico offre in linea di principio maggiori garanzie per le minoranze, essa, da una diversa prospettiva, potrebbe condurre ad una illegittima differenziazione della condizione giuridica di realtà alloglotte tra loro simili (aventi cioè analoghi caratteri socio-linguistici) in base alla diversa Regione di insediamento<sup>125</sup>. Nel mutato quadro costituzionale, l'eventualità che nei confronti dei «propri» gruppi minoritari alcune Regioni intervengano con forme di tutela irragionevolmente differenziate rispetto alle altre sottende infatti il rischio di violazioni del principio di uniformità nel trattamento di gruppi sociali dello stesso tipo, a ciò potendo astrattamente far seguito, anziché un generalizzato miglioramento delle condizioni di tutela, un ulteriore aggravamento delle disparità esistenti<sup>126</sup>. Rispetto ad ogni intervento di tutela, ancora, è necessario valutare le conseguenze che potrebbero

derivare per i soggetti non appartenenti alla minoranza, rispetto alle quali, non a caso, già prima della riforma del Titolo V, il Giudice delle leggi riconobbe al legislatore statale «un proprio potere di doveroso apprezzamento» (sent. n. 406 del 1999).

Con riferimento alla materia ambientale (già sopra evocata per la relativa qualificazione in termini di «valore costituzionalmente protetto»), la Corte costituzionale, in base all'espressa competenza in tema di «tutela dell'ambiente» (art. 117, comma 2, lett. s), ha riconosciuto la titolarità dello Stato, anche laddove sussistano competenze regionali, rispetto alle «determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (sent. n. 407 del 2002). Proprio muovendo da questo precedente, in dottrina è stato sostenuto che ad una analoga conclusione si potrebbe pervenire «*mutatis mutandis*, ma forse a maggiore ragione, per una (del pari solo *pretesa*) materia qual è l'argomento della tutela delle minoranze linguistiche, che dall'art. 117 non viene preso in considerazione e quindi non appare aprioristicamente assegnato alla competenza di ciascun ente»<sup>127</sup>.

Invero, diversamente dalla materia ambientale, con riguardo a quella in esame difetta, nell'art. 117 Cost., un esplicito titolo legittimante l'intervento statale. Se tale omissione, da un lato, non consente l'immediata sussunzione della «materia» minoranze linguistiche tra quelle «residuali» di cui all'art. 117, comma 4, Cost., essa pone, dall'altro, qualche riserva in ordine alla sua immediata assimilazione alle materie trasversali in senso stretto (e, tra queste, a quella ambientale), e ciò anche al fine di garantire indubbie esigenze unificanti. L'obiettivo di evitare una irragionevole compressione dell'autonomia regionale induce infatti, in conformità a quanto da tempo affermato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>128</sup>, ad individuare nella ricerca di un titolo di competenza specifico «l'operazione logica preliminare che accomuna tutti i tipi di produzione legislativa statale»<sup>129</sup>. In altri termini, in tanto pare lecito comprimere gli ambiti di competenza legislativa regionale (sia concorrente, sia, a maggior ragione, residuale), in quanto sia accertata (come nel caso della «tutela dell'ambiente») l'esistenza di un titolo che legittimi l'intervento legislativo trasversale dello Stato, il quale potrà essere oggetto di scrutinio sul piano della proporzionalità e dell'adeguatezza<sup>130</sup>.

L'esigenza di individuare questo titolo rende insufficiente il richiamo dell'art. 6 Cost., il quale non chiarisce i confini degli ambiti di intervento normativo dei diversi livelli di governo e, dunque, non offre sufficienti garanzie per il rispetto dell'autonomia normativa regionale.

Analoghe perplessità sono state avanzate, in dottrina, con riferimento all'art. 9 Cost., che, come l'art. 6 Cost., reca l'espressione «Repubblica». In particolare, la sent. n. 307 del 2004 ha definito con una decisione di non fondatezza una questione sollevata su disposizioni finanziarie statali istitutive di fondi per l'acquisto di *personal computer*. Nella decisione si afferma che, nel caso di specie, trattavasi di un intervento di ordine generale, «non accompagnato da alcuna disciplina sostanziale riconducibile a specifiche materie», e, dunque, tale da non risultare «invasivo di competenze legislative regionali»; ma, soprattutto, si sostiene che detto intervento corrisponde «a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura (...), il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione) anche al di là del riparto di competenze per materia tra Stato e Regioni di cui all'art. 117 della Costituzione». Il richiamo di questo parametro, in termini valutati generici<sup>131</sup>, non è parso di per sé sufficiente a giustificare l'esito dello scrutinio, in quanto il nuovo art. 114 Cost. non consente di affermare che dall'art. 9 Cost. discenda la competenza esclusiva del legislatore statale rispetto alla tutela dei beni culturali<sup>132</sup>. In termini analoghi, l'art. 6 Cost. – che, riferendosi alla «Repubblica», legittima Stato Regioni ed enti locali ad intervenire con «apposite norme» di tutela – non può essere di per sé evocato, pur concorrendo esigenze unitarie, al fine di giustificare sempre e comunque l'immediata ed automatica contrazione dell'autonomia regionale a favore di quella statale.

Rispetto al quesito iniziale – ovvero lo strumento «unificante» cui ricorrere in presenza di esigenze unitarie – sembra dunque opportuno, superando per un momento la qualificazione della tutela delle minoranze linguistiche in termini meramente valoriali, tentare l'individuazione di specifiche competenze sulle quali fondare l'intervento dello Stato, a cominciare dalle materie trasversali tipizzate e, tra queste, dalla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» *ex* art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.<sup>133</sup>. La protensione anche verso i diritti civili delle situazioni giuridiche coinvolte e la lettura estensiva che delle stesse è stata data dalla dottrina<sup>134</sup> lasciano ipotizzare spazi di intervento da parte del legislatore statale, volti a rafforzare, in presenza di «un'inedita disarticolazione autonomistica», la protezione di beni o valori richiamati dalla Parte Prima della Costituzione<sup>135</sup>, tra i quali, a pieno titolo, anche la tutela delle minoranze linguistiche. La richiamata competenza statale esclusiva si rivela dunque funzionale ad assicurare che le differenze tra le diverse comunità regionali non si traducano in una menomazione della parità tra i cittadini nel godimento dei diritti fondamentali<sup>136</sup>, tendendo a conciliare, nell'ambito di un ordinamento

politicamente decentrato, le istanze di differenziazione con quelle unitarie. Al tempo stesso, la predeterminazione dei livelli essenziali assicura la sfera di autonomia regionale, nella misura in cui, come affermato dalla Corte costituzionale, un intervento legislativo a livello centrale «non può trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie [quelle di competenza legislativa territoriale], escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni» (sent. n. 383 del 2005).

L'esigenza di uniformità potrebbe altresì trovare una risposta nell'attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa (legittimata, come è noto, a partire dalla sent. n. 303 del 2003), attraverso la quale lo Stato, rispetto a profili intrecciati alla materia linguistica, potrebbe assicurare anche quelle inderogabili esigenze unitarie eventualmente travalicanti la sola determinazione dei livelli essenziali già assicurata dall'art. 117, comma 2, lett. *m*). Anche in questo caso, peraltro, come per le materie trasversali, l'intervento statale potrà legittimarsi solo in presenza di condizioni ben determinate (proporzionalità della valutazione dell'interesse pubblico sottostante; non irragionevolezza della stessa alla stregua di uno scrutinio di stretta costituzionalità; previo accordo con la Regione interessata), il cui concreto accertamento dovrebbe scongiurare inaccettabili pregiudizi all'autonomia normativa delle Regioni.

Quanto precede, conclusivamente, conduce ad affermare che, pur potendosi in astratto fondare sull'art. 6 Cost. l'intervento legislativo dello Stato (in quanto parte costitutiva della «Repubblica»), la relativa legittimazione non può muovere dalla generica invocazione di esigenze unitarie, dovendosi ancorare il suddetto intervento allo schema distributivo delle competenze fissato dalla Costituzione o, comunque, agli adempimenti procedurali che ne consentono in via eccezionale (e sempre in presenza di inderogabili esigenze unitarie) l'alterazione. Solo in questo modo è infatti possibile conciliare la garanzia di una «tutela minima»<sup>137</sup> dei singoli gruppi alloglotti, la ricerca di un livello di «omogeneità perlomeno sostanziale»<sup>138</sup> nella protezione degli stessi sull'intero territorio nazionale e, ancora, il rispetto dell'assetto policentrico delle autonomie definito dal nuovo Titolo V: in altri termini, come ha precisato il Giudice delle leggi, assicurare «una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sent. n. 88 del 2003).

Rispetto al passato, la posizione dello Stato pare comunque destinata a mutare. Come recentemente rilevato<sup>139</sup>, questo elemento strutturale della Repubblica,

divenuto da unico ad uno dei «soggetti della differenziazione», potrebbe in un prossimo futuro assumere un ruolo «sempre meno di tipo interventista e sempre più di tipo regolatorio», agendo dunque quale garante del corretto bilanciamento tra eguaglianza e differenza anche nella delicata opera di tutela e promozione delle minoranze linguistiche.

<sup>1</sup> 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, 623 ss. Sull'evoluzione da una condizione di «agnosticismo» ad una promozionale delle minoranze linguistiche in Italia, in generale, cfr. anche S. MANCINI, *Lo Stato italiano e le minoranze autoctone: agnosticismo, repressione, promozione*, in S. GAMBINO (a cura di), *Europa e Balcani. Stati, culture, nazioni*, Padova 2001, 119 ss.

<sup>2</sup> Ai sensi dell'art. 2, costituiscono oggetto di tutela «la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo».

<sup>3</sup> L'opera di c.d. «zonizzazione» delle minoranze linguistiche prevede l'avvio dell'*iter* da parte del Consiglio provinciale, sentiti i Comuni interessati, su richiesta di almeno il 15% dei cittadini iscritti nelle liste elettorali, ovvero di un terzo dei consiglieri comunali dei medesimi Comuni (comma 1). Ove non sussista alcuna di queste condizioni e sul territorio comunale insista comunque una minoranza riconosciuta ai sensi dell'art. 2, il procedimento può iniziare qualora si pronunci favorevolmente la popolazione residente, attraverso un'apposita consultazione promossa dai soggetti aventi titolo e con le modalità previste dai rispettivi statuti e regolamenti comunali (comma 2).

<sup>4</sup> Il riferimento è, in primo luogo, all'accordo tra Italia ed Austria del 5 settembre 1946 (c.d. «De Gasperi-Gruber») relativo alla tutela della minoranza di lingua tedesca dell'Alto Adige; in generale, sulla rilevanza internazionale dei problemi minoritari italiani, A. PIZZORUSSO, *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano 1976, 527 ss., spec. 541 ss.

<sup>5</sup> M. STIPO, *Minoranze etnico-linguistiche, I, Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, XX, Roma 1990, 5. In dottrina è talvolta usata, con riferimento alle realtà linguistiche minoritarie del Trentino-Alto Adige, della Valle d'Aosta e del Friuli-Venezia Giulia, l'espressione di minoranze «superprotette» (E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, Torino 2002, 33), in contrapposizione a quelle c.d. «deboli», destinatarie di un livello di protezione assai minore; a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 482 del 1999, accanto alle minoranze «superprotette», si distinguono le minoranze «riconosciute a tutela eventuale» (indicate anch'esse dall'art. 2, la cui effettiva tutela, peraltro, dipende dall'attivazione degli strumenti di protezione disciplinati dalla stessa legge) e quelle «non riconosciute», come tali prive di ogni garanzia: su questa classificazione, F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova 2008, 243.

<sup>6</sup> Sul punto, A. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico in Italia fra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa 1975, 28.

<sup>7</sup> A. PIZZORUSSO, *La tutela delle minoranze linguistiche nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Città & Regione*, n. 3/1980, 34 ss., 36. Sul significato aperto dell'art. 6 Cost., altresì, M. UDINA, *Sull'attuazione dell'art. 6 della Costituzione per la tutela delle minoranze linguistiche*, in *Giur. cost.* 1974, 3602 ss., 3609-3610.

<sup>8</sup> Comunità linguistiche minoritarie, diverse per concentrazione e consistenza, sono presenti in Piemonte (minoranze occitane, francofone, franco-provenzali e walser), Liguria (minoranze occitane), Veneto (minoranze ladine e germanofone), Molise (minoranze albanesi e croate), Puglia (minoranze

albanesi, greche e franco-provenzali), Calabria (minoranze albanesi, greche ed occitane), Abruzzo, Basilicata e Campania (minoranze albanesi). Per una panoramica di queste ed altre realtà (anche non riconosciute), tra i molti contributi specialistici, F. TOSO, *Le minoranze linguistiche in Italia*, Bologna 2008, 71-190.

<sup>9</sup> Su questo aspetto, S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato*, Milano 1996, 175.

<sup>10</sup> Su questi caratteri dei gruppi alloglotti estranei alle realtà ad autonomia differenziata, S. BARTOLE, *Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche*, in questa *Rivista*, n. 6/1999, 1063 ss., 1064. In epoca risalente, addirittura, l'esiguità di questi nuclei linguistici minoritari indusse taluno a riconoscere agli stessi una rilevanza soltanto storica: in questi termini, P. CESAREO, *Bilinguismo*, in *Enc. dir.*, V, Milano 1959, 477 ss., 478.

<sup>11</sup> Non contenevano alcuna indicazione gli statuti di Abruzzo, Campania, Liguria e Puglia.

<sup>12</sup> Tutti gli statuti richiamati limita(va)no i propri riferimenti, sul piano enunciativo, alla «valorizzazione dell'originario patrimonio linguistico, di cultura e di costume di cui sono portatrici le comunità locali» (St. Basilicata), alla tutela del «patrimonio linguistico e storico» e delle «tradizioni popolari delle comunità etniche esistenti nel (...) territorio (...)» (St. Molise), alla difesa dell'«originale patrimonio linguistico, di cultura e di costume delle comunità locali (...)» (St. Piemonte) ed alla «valorizzazione del patrimonio culturale e linguistico delle singole comunità» (St. Veneto), senza individuare i singoli gruppi alloglotti; soltanto il testo calabrese indicava esplicitamente alcune delle minoranze presenti nel proprio territorio, riferendosi alla «valorizzazione del patrimonio storico, culturale ed artistico delle popolazioni di origine *albanese* e *greca*» (il corsivo è mio).

<sup>13</sup> Questa scelta fu condizionata dalla posizione assunta dalla I Commissione del Senato, che, in sede di esame degli statuti ordinari di prima generazione, censurò le disposizioni volte ad assicurare la tutela delle comunità locali in quanto tali, anziché quella del (solo) relativo patrimonio culturale: su questa censura, mossa nei confronti dell'originario art. 7 St. Piemonte, R. INGICCO, *Minoranze linguistiche: due iniziative regionali rinviata dal Governo*, in questa *Rivista* 1977, 971 ss., 972, nota 2.

<sup>14</sup> V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano 2001, 377.

<sup>15</sup> Con riguardo all'atteggiamento dello Stato, l'approvazione con legge delle Camere degli statuti ricordati – recanti, nonostante tutto, riferimenti al patrimonio culturale delle minoranze linguistiche – fu considerato come un segno di discontinuità rispetto al coevo orientamento giurisprudenziale (sul quale, *infra*, nel testo) preclusivo di ogni intervento di tutela da parte di altri soggetti: sul punto, A. PIZZORUSSO, *Tutela delle minoranze linguistiche e competenza legislativa regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/1974, 1093 ss., 1102. Sui profili di novità dei contenuti statutari in esame, ancora: P. CARROZZA, *Il problema delle minoranze linguistiche in Parlamento*, in AA.VV., *Le minoranze etniche e linguistiche. Atti del II Congresso Internazionale*, Palermo 1989, 855 ss., 865, il quale annoverò i riferimenti statutari tra «le buone premesse iniziali» che, a livello regionale, «sembravano potersi concretizzare a seguito del trasferimento di funzioni in tema di beni culturali e attività di promozione educativa e culturale operato con gli artt. 48 e 49 del d.P.R. 616 del '77»; G. DAMMACCO, *L'attività regionale per la tutela delle minoranze linguistiche: ambiti e potenzialità di intervento*, in *Dir. fam. e pers.*, n. 3/1990, 1005 ss., 1013, che sottolineò la «lungimiranza del legislatore regionale»; più di recente, M. TANI, *La legislazione regionale in Italia in materia di tutela linguistica dal 1975 ad oggi*, in *Lingue e idiomi d'Italia*, n. 1/2006, 117 ss., 121, il quale, pur considerando questi riferimenti

insufficienti all'avvio di una nuova fase nella difesa del pluralismo linguistico, li ha qualificati come i «primi segnali forti di rottura con la tradizione».

<sup>16</sup> Su questo atteggiamento da parte statale, P. CARROZZA, *Profili giuridico-costituzionali*, in F. ALTIMARI, M. BOLOGNARI, P. CARROZZA (a cura di), *L'esilio della parola. La minoranza linguistica albanese in Italia*, Pisa 1986, 115 ss., 181.

<sup>17</sup> Sul punto, C. BRUNETTI, *Dalla negazione al riconoscimento. La condizione giuridica delle minoranze linguistiche*, Soveria Mannelli, 2005, 89.

<sup>18</sup> Su questo orientamento giurisprudenziale, criticamente, A. PIZZORUSSO, *Tutela delle minoranze linguistiche* cit., 1093 ss.

<sup>19</sup> Sullo scarto esistente tra «la promettente abbondanza di disposizioni statutarie» ed il bilancio «indubbiamente poco entusiasmante» dei primi interventi legislativi a tutela del patrimonio linguistico, A. PAGLIAI, *La legislazione regionale a tutela del patrimonio linguistico-culturale*, in *Riv. it. dial.*, n. 2, anno V-VI (1981-1982), 295 ss., 306.

<sup>20</sup> Ad esempio, «istruzione artigiana e professionale», «assistenza scolastica», «musei e biblioteche di enti locali», «urbanistica», «turismo», «artigianato». Sul «carattere strumentale ad altre attività» proprio dell'uso delle lingue, A. PIZZORUSSO, *L'uso della lingua come oggetto di disciplina giuridica*, in questa *Rivista* 1990, 7 ss., 8.

<sup>21</sup> Si segnalano, in particolare, tre progetti di legge regionale, uno molisano, uno calabrese (entrambi privi di seguito) e, infine, uno piemontese: quest'ultimo, dopo le necessarie modifiche, fu approvato e pubblicato come l. n. 30 del 1979, perdendo, peraltro, rispetto al testo originario, i contenuti più innovativi (quali l'attivazione di corsi facoltativi di educazione linguistica, da promuovere d'intesa con i Provveditorati agli studi ed i Consigli di distretto scolastico competenti). Su questi precedenti, R. INGICCO, *Minoranze linguistiche* cit., 971 ss., Id., *La legge regionale piemontese sulla tutela del patrimonio linguistico e culturale*, in questa *Rivista*, nn. 1-2/1980, 7 ss., A. PAGLIAI, *La legislazione regionale* cit., 307-308, e C. BRUNETTI, *Dalla negazione al riconoscimento* cit., 89-92 e 157 ss.; sul punto, altresì, P. CARROZZA, *Profili giuridico-costituzionali* cit., 123-124 e 180-187, che, pur dando atto dei relativi limiti, sottolineò comunque l'importanza di questi primi interventi legislativi regionali per la riscoperta delle tematiche connesse alla tutela delle minoranze; l'A., inoltre, più in generale, individuò in dette iniziative «un indice della “saldatura” tra istanze delle minoranze linguistiche “non riconosciute” e gli enti regionali», i quali, «nonostante le numerose incertezze e contraddizioni», finirono con il costituire «gli effettivi “enti esponenziali” delle numerose comunità alloglotte residenti nel nostro Paese» (184-185).

<sup>22</sup> Sull'assenza di un progetto sagomato sulle particolari esigenze delle minoranze linguistiche e sulle conseguenze di questo modello nella legislazione regionale, R. FATTIBENE, *La lingua come specificità culturale: tutela e promozione dell'assetto culturale delle minoranze linguistiche*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova 1999, 441 ss., 453.

<sup>23</sup> Siffatta competenza fu individuata «quantomeno nell'apprestamento di mezzi e nell'organizzazione di strutture volte a rendere effettivi i diritti linguistici delle minoranze situate sul territorio della Regione».



<sup>24</sup> Sul punto, problematicamente, E. PALICI DI SUNI PRAT, *La tutela giuridica delle minoranze tra Stato e Regioni in Italia*, in S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova 1998, 149 ss., 165.

<sup>25</sup> In questi termini, D. TRABUCCO, *I diritti delle minoranze tra Stato e Regioni: veritas in medias res est. Dal law of minority al law of diversity*, in [www.filodiritto.com](http://www.filodiritto.com), 12 luglio 2007.

<sup>26</sup> Anche la giurisprudenza amministrativa, talvolta, espresse orientamenti analoghi: così, il TAR del Friuli-Venezia Giulia, nella sent. n. 382 del 1992 (in *Foro amm.* 1993, 2494 ss.), affermò che «non esiste una materia “tutela delle minoranze” demandata specificamente alla competenza di un legislatore (costituzionale, statale o regionale che sia), ma una tutela che si realizza tenendo conto della minoranza nel regolamentare, secondo l’usuale riparto di competenze, le materie di spettanza dello Stato, o della Regione, o dei Comuni».

<sup>27</sup> Si segnalano, in particolare: la legge del Piemonte n. 26 del 1990; la legge del Veneto n. 73 del 1994; la legge della Basilicata n. 16 del 1996; la legge del Molise n. 15 del 1997. Per una panoramica delle leggi regionali approvate nel periodo considerato, E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze* cit., 95 ss., e V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali* cit., 418 ss. Sul punto, altresì, F. PALERMO, *La tutela giuridica delle minoranze in Italia*, in [www.eurac.edu](http://www.eurac.edu), 4, ove si ricorda l’esistenza di Regioni che, pur ospitando nel proprio territorio gruppi linguistici minoritari, non si sono in passato attivate per riconoscerne le specificità.

<sup>28</sup> Cfr. E. MALFATTI, *La tutela del pluralismo linguistico in Italia tra «dialetti» e «lingue minoritarie»*, in *Lingua e stile*, n. 1/2004, 249 ss., 267-268, la quale imputa proprio a questa circostanza la «parzialità della tutela offerta sia alle lingue che ai dialetti» a livello regionale.

<sup>29</sup> Sulla legislazione regionale del periodo considerato quale «ripiego» rispetto ad un’attuazione generalizzata del disposto costituzionale, E. PALICI DI SUNI PRAT, *La tutela giuridica delle minoranze* cit., 168. In dottrina, peraltro, anche a seguito del *revirement* giurisprudenziale, non mancarono voci critiche rispetto alla mancanza di progettualità delle Regioni (R. BIN, *Regioni e minoranze etnico-linguistiche (alla luce del disegno di legge quadro)*, in questa *Rivista* 1989, 1009 ss.) e, più di recente, all’attenzione meramente «epidermica» tenuta nei confronti delle minoranze linguistiche, spesso accompagnata da atteggiamenti di strumentalizzazione: sul punto, S. BARTOLE, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, in ID. (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano 1999, 1 ss., 5, e V. PIERGIGLI, *Le minoranze linguistiche nell’ordinamento italiano: recenti sviluppi normativi*, in V. ORIOLES (a cura di), *La legislazione nazionale sulle minoranze linguistiche. Problemi, applicazioni, prospettive*, Udine 2002, 43 ss., 63.

<sup>30</sup> Proprio muovendo da questo rilievo fu sostenuta la natura pleonastica delle enunciazioni di principio, rilevandosi come una legge regionale recante norme a tutela delle comunità alloglotte non necessitasse di alcuna «copertura statutaria»: in questi termini, D. GIROTTO, *Le Regioni e la difesa della loro identità culturale: presupposti costituzionali e statutari*, in S. BARTOLE (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità* cit., 49 ss., 70-71.

<sup>31</sup> P. CARROZZA, *Profili giuridico-costituzionali* cit., 122.

<sup>32</sup> L. PALADIN, *Diritto regionale*, Milano 1973, 40.

<sup>33</sup> Sul tema, per tutti, A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino 1993.

<sup>34</sup> I nuovi statuti contengono numerosi richiami di tipo programmatico all'integrazione degli stranieri ed al riconoscimento dei relativi diritti: art. 2, comma 2, lett. *h*), St. Calabria; art. 8, comma 1, lett. *o*), St. Campania; art. 2, comma 1, lett. *f*), St. Emilia-Romagna; art. 7, comma 2, lett. *c*), St. Lazio; art. 2, comma 3, St. Liguria; art. 2, comma 4, lett. *h*), St. Lombardia; art. 11, comma 1, St. Piemonte; art. 3 St. Puglia; artt. 3, comma 6, e 4, comma 1, lett. *t*), St. Toscana; art. 8, comma 2, St. Umbria. Sul piano politico, questi riconoscimenti indicano la consapevolezza dell'esigenza di affrontare i problemi posti dalle c.d. «nuove minoranze», in conformità alla tesi secondo la quale, rispetto a questo fenomeno, «può essere opportuno riflettere fin dal tempo attuale piuttosto che allontanare il pensiero osservando che si tratta *soltanto* di immigrati stranieri» (G. GROTANELLI DE' SANTI, *Osservazioni in tema di diritti di libertà e di diritti delle minoranze «storiche» e «non storiche»*, in *Dir. della Reg.*, n. 1/2002, 189 ss., 197).

<sup>35</sup> Attualmente, soltanto tre Regioni ordinarie (Basilicata, Molise e Veneto) non hanno ancora approvato il nuovo statuto. Rispetto a queste realtà, nel presente studio sono stati presi in esame i seguenti progetti: per la Basilicata, la Proposta di legge statutaria (Statuto della Regione Basilicata) licenziata dalla Commissione riforme il 22 dicembre 2003; per il Molise, la Proposta di l.r. n. 361 (Statuto della Regione Molise) approvata dalla Commissione nelle sedute del 15, 22 e 28 settembre 2005; per il Veneto, la Proposta di statuto della Regione Veneto approvata dalla Commissione per lo statuto e per il regolamento il 7 agosto 2004.

<sup>36</sup> La distinzione tra le due espressioni non è agevole; adattando quanto affermato dalla Corte costituzionale, con riferimento al tema dei beni culturali, nella sent. n. 9 del 2004, la «tutela» potrebbe definirsi come essenzialmente indirizzata a riconoscere l'idioma minoritario e ad impedirne la dispersione, mentre la «valorizzazione» come tesa a promuoverne l'uso nell'area di insediamento del gruppo alloglotto.

<sup>37</sup> Il riferimento alla minoranza rom è particolarmente innovativo, in quanto la stessa non è stata riconosciuta dalla l. n. 482 del 1999 (sul punto si veda anche, *infra*, il par. 4.1).

<sup>38</sup> In dottrina, proprio con riferimento ai testi lucano e calabrese, è stata sottolineata l'individuazione dell'oggetto di tutela nella minoranza *tout court*, in tutti i suoi tratti caratteristici, da ciò facendosi conseguire l'avvenuto superamento della concezione, propria degli statuti ordinari di prima generazione, tesa a ricondurre la lingua ad un semplice bene culturale: sul punto, M. ROSINI, *La tutela delle minoranze linguistiche nella seconda stagione statutaria*, in E. CATELANI, E. CHELI (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna 2008, 269 ss., 273.

<sup>39</sup> Ciò sembra valere, in particolare, per lo statuto ligure, il quale dedica attenzione al delicato rapporto tra Regione ed immigrati, come sottolineato da F. CUOCOLO, *I principi generali dello statuto e il loro valore giuridico*, in *Quad. reg.*, n. 3/ 2005, 509 ss., 519-522.

<sup>40</sup> Preambolo St. Emilia-Romagna; art. 4, comma 1, lett. *s*), St. Toscana; art. 5 St. Umbria.

<sup>41</sup> Su questa disposizione come apertura al «pluralismo sociale», S. PIAZZA, *Spigolature intorno ad alcune «norme di principio» dello statuto della Regione Lombardia*, in M. MALO (a cura di), *Lo Statuto della Regione Lombardia: prime note*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2/2008, 8 ss., 20.

<sup>42</sup> E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata 2007, 261-262.

<sup>43</sup> In questi termini, con riguardo all'art. 4 St. Puglia, si è espresso A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici*, in questa *Rivista*, nn. 3-4/2007, 399 ss., 407.

<sup>44</sup> Sulle disposizioni programmatiche statutarie, in generale e con riferimento alla relativa efficacia, volendo, G. D'ELIA, L. PANZERI, *I contenuti ulteriori degli Statuti d'autonomia delle Regioni italiane e delle Comunità Autónomas*, in corso di pubblicazione in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 4/2009.

<sup>45</sup> Sul punto, C. TUBERTINI, *I beni e le attività culturali nei nuovi statuti regionali*, in *Aedon*, n. 2/2005, secondo la quale «qualsiasi declinazione di obiettivi finisce per avere un impatto molto più attenuato se non si indicano, almeno *in nuce*, le modalità con cui perseguirli».

<sup>46</sup> Il riferimento riguarda, oltre alla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie.

<sup>47</sup> Esemplificativo è, a tale fine, il tortuoso *iter* della legge piemontese n. 30 del 1979 (si veda, *supra*, la nota 21), che, nella formulazione originaria, indicava quali destinatarie di tutela linguistica e culturale le comunità piemontese, occitana, franco-provenzale e walser; successivamente al rinvio del testo (fondato, tra l'altro, sulla pretesa riserva statale in materia di riconoscimento delle minoranze linguistiche), il legislatore piemontese eliminò, accanto ad altre disposizioni, anche il riferimento in oggetto, limitandosi ad individuare quale finalità della legge la tutela e la valorizzazione «del patrimonio etnografico e culturale del Piemonte, con particolare riguardo alle espressioni linguistiche delle singole comunità» (art. 1).

<sup>48</sup> In dottrina è stato rilevato come la l. n. 482 del 1999 abbia fornito un fondamento giuridico per l'intervento dei poteri locali – «colmando in tal modo le omissioni di taluni statuti regionali» (V. PIERGIGLI, *Le minoranze linguistiche nell'ordinamento italiano* cit., 54-55) –, fondamento che questi ultimi, al termine della fase statutaria in atto, potranno trovare anche negli statuti ordinari di seconda generazione.

<sup>49</sup> Si veda, *supra*, la nota 13.

<sup>50</sup> Sull'efficacia simbolica delle norme di fine, M. PERINI, *Le «norme di fine» e la forma di governo nei nuovi statuti regionali: la «razionalizzazione sostanziale» della forma di governo*, in E. BINDI, M. PERINI (a cura di), *Federalismo e regionalismo. Teoria e prassi nell'attuale fase storica*, Milano 2006, 45 ss., 90-92.

<sup>51</sup> A. ZORZI GIUSTINIANI, *Potestà statutaria e forma di governo regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. III, Napoli 2005, 2635 ss., 2648.

<sup>52</sup> P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in questa *Rivista* 2005, 27 ss., 29.

<sup>53</sup> Sul punto, A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali* cit., 414-415 e 418-419.

<sup>54</sup> A queste funzioni la Corte costituzionale, nelle citt. sentt. nn. 372, 378 e 379

del 2004, ha fatto riferimento a sostegno della «presenza politica» della Regione con riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, fra le quali, a pieno titolo, possono rientrare anche quelle connesse alla tutela delle realtà alloglotte. A questo proposito, a titolo esemplificativo, si segnala il progetto di legge reg. del Piemonte n. 7, presentato al Consiglio regionale il 16 maggio 2005, recante una proposta di legge alle Camere, ai sensi dell'art. 121 Cost., per l'integrazione dell'art. 2 della l. n. 482 del 1999 con riguardo alla tutela del piemontese, del walser e del provenzale.

<sup>55</sup> Il riferimento riguarda, tra gli altri, il *Garante per l'infanzia e l'adolescenza* di cui agli artt. 71 St. Emilia-Romagna e 53 St. Marche, la *Consulta regionale per i problemi della disabilità e dell'handicap* di cui all'art. 74 St. Lazio o, ancora, la *Consulta degli immigrati* di cui all'art. 18, comma 1, punto 3, St. Campania: sul tema, volendo, L. PANZERI, *Organi «non necessari» e forma di governo regionale: brevi note sul tema in riferimento ai nuovi statuti*, in *Giur. cost.*, n. 6/2006, 4739 ss.

<sup>56</sup> Sul potenziale ruolo degli enti locali nella gestione di attività connesse alle politiche minoritarie, già anteriormente alla l. n. 482 del 1999, P. CARROZZA, *Minoranze linguistiche*, in S. CASSESE (diretto da), *Ann. aut. loc.*, Roma 1991, 359 ss.

<sup>57</sup> Il progetto, all'art. 27, comma 6, prevede altresì che la legge regionale possa attribuire anche ad altre Province le stesse competenze, previe apposite intese e con l'attribuzione delle risorse necessarie per farvi fronte: questo meccanismo, ove confermato, potrebbe interessare le Province di Verona e Vicenza, nel cui territorio risiedono piccole comunità germanofone.

<sup>58</sup> Sul punto, già A. SPADARO, *I «contenuti» degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano 2001, 78 ss., 86, che definì la competenza *de qua* come «una sorta di “clausola aperta” perenne a favore della fonte statutaria».

<sup>59</sup> La questione relativa all'art. 2, comma 1, lett. f) – recante l'obiettivo di assicurare, «nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti» – è stata considerata inammissibile in ragione della sua «inidoneità lesiva».

<sup>60</sup> Il tenore del dispositivo, in questo caso, si fonda sul rilievo per cui la norma oggetto è riconducibile «ad un ambito di sicura competenza regionale (“diritti di partecipazione”), che la Regione potrà esercitare “nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute”».

<sup>61</sup> L'art. 17 dispone che l'istruttoria pubblica: possa precedere, «nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale» (comma 1); si svolga «in forma di pubblico contraddittorio, cui possono partecipare, anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, oltre ai Consiglieri regionali ed alla Giunta regionale, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale (...)» (comma 2); sia indetta dal Consiglio, «anche su richiesta di non meno di cinquemila persone, individuando il soggetto responsabile del procedimento» (comma 3); il comma 4, da ultimo, dispone che «la legge regionale disciplina le modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento».

<sup>62</sup> L'art. 19, circa le modalità di consultazione: impegna la Regione ad operare «con atti e norme per rendere effettivo il diritto alla partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo ed alla definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali (...)» (comma 1); dispone che il

Consiglio «disciplina i criteri e le modalità d'iscrizione e di tenuta dell'albo generale (...) di tutte le associazioni che richiedano di partecipare all'attività regionale di cui al comma 1 e le cui finalità siano improntate a scopi d'interesse generale» (comma 2) e che, ancora, «al fine di garantire un dialogo permanente con le associazioni (...), definisce un protocollo di consultazione delle associazioni di cui al comma 2 (...)» (comma 3); il comma 4, infine, prevede che «ogni commissione, sulla base del protocollo di consultazione, decide sulle modalità di informazione alle associazioni interessate e di recepimento delle loro osservazioni e proposte, oltre che dell'eventuale convocazione di udienze conoscitive».

<sup>63</sup> Sul punto, A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti*, in E. CATELANI, E. CHELI (a cura di), *I principi negli statuti regionali* cit., 117 ss., 137-138.

<sup>64</sup> Sugli spazi di competenza regionale anteriormente alla riforma del Titolo V e sugli interventi legislativi realizzati dalle Regioni ordinarie si vedano, *supra*, le note 20 e 27.

<sup>65</sup> Sottolinea questo aspetto della l. n. 482 del 1999 F. PALERMO, *La legge quadro sulle minoranze linguistiche storiche*, in [www.eurac.edu](http://www.eurac.edu), 3.

<sup>66</sup> Sul punto, R. GUSMANI, *I perché di una posizione critica*, in V. ORIOLES (a cura di), *La legislazione nazionale sulle minoranze linguistiche* cit., 115 ss., 115-116, V. ORIOLES, *Le minoranze linguistiche. Profili sociolinguistici e quadro dei documenti di tutela*, Roma 2003, 24, e, da ultimo, F. TOSO, *Le minoranze linguistiche in Italia* cit., spec. 48-49.

<sup>67</sup> Sull'interpretazione estensiva del termine «Repubblica», già A. PIZZORUSSO, *Ancora su competenza legislativa regionale (e provinciale) e tutela delle minoranze linguistiche*, in questa *Rivista* 1984, 239 ss., 244-245.

<sup>68</sup> Così già A. PIZZORUSSO, *Tutela delle minoranze linguistiche* cit., 1101.

<sup>69</sup> G. MEALE, *Ordinamento ed organizzazione delle Regioni di diritto comune*, Bari 1975, 39.

<sup>70</sup> Sulla evoluzione della potestà legislativa delle Regioni e per un esame dei principali correttivi operati dalla giurisprudenza costituzionale, P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova 2009, 121-129.

<sup>71</sup> E. MALFATTI, *La tutela delle minoranze linguistiche in Italia*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio Cristiani*, Torino 2001, 367 ss., 385.

<sup>72</sup> In tal senso, contestualmente all'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001, si espresse la Provincia di Bolzano, che reclamò la propria competenza esclusiva in materia di tutela delle minoranze linguistiche, non essendo la stessa indicata nei commi 2 e 3 del novellato art. 117 Cost.: sulla vicenda, in termini critici, V.E. BOCCI, *La salvaguardia delle minoranze linguistiche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: ancora sulla permanenza dell'interesse nazionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 7 novembre 2001, 1-2.

<sup>73</sup> In tal senso, già L.A. MAZZAROLLI, *La tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione del nuovo Titolo V*, in questa *Rivista* 2003, 727 ss., 727-732.

<sup>74</sup> Si consideri, ad esempio, l'«università»: anche questa «materia», come le «minoranze linguistiche», risulta innominata, ma la riserva alla «legge dello Stato» della determinazione dei limiti al diritto delle

istituzioni di alta cultura, delle università e delle accademie di darsi ordinamenti autonomi (art. 33, ultimo comma, Cost.) esclude qualsiasi intervento regionale: sul punto, L. ANTONINI, *Articolo 117*, 2°, 3° e 4° co., in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino 2006, 2227 ss., 2231.

<sup>75</sup> In questi termini, di recente, F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze linguistiche* cit., 255.

<sup>76</sup> Evoca la materia ambientale quale termine di confronto rispetto alla tutela delle minoranze linguistiche L.A. MAZZAROLLI, *La tutela delle minoranze linguistiche* cit., 733-734.

<sup>77</sup> Quest'ultima espressione, con riferimento alle minoranze linguistiche, è di L.A. MAZZAROLLI, *La tutela delle minoranze* cit., 729. Detta qualificazione sembra oggi trovare una conferma nella sent. n. 159 del 2009 (sulla quale si veda anche, *infra*, il par. 4.1), nella quale si afferma che «l'attuazione in via di legislazione ordinaria dell'art. 6 Cost. in tema di tutela delle minoranze linguistiche genera un modello di riparto delle competenze fra Stato e Regione che non corrisponde alle ben note categorie previste per tutte le altre materie nel Titolo V della seconda parte della Costituzione»; nella stessa decisione, ancora, con riferimento al tema *de quo*, si afferma che il legislatore dispone di «un potere legislativo che può applicarsi alle più diverse materie legislative, in tutto od in parte spettanti alle Regioni. Peraltro (...), ci si trova dinanzi ad una potestà legislativa 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».

<sup>78</sup> In dottrina, peraltro, oltre a rilevarsi il carattere oscillante della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale, si è auspicato che la Corte «verifichi sempre con attenzione (...) che le Regioni, mosse dall'intento di eccellere (...), non introducano, senza essere autorizzate a farlo e in nome di una malintesa accezione del principio di sussidiarietà, standard di tutela eccessivamente severi e non giustificati da esigenze oggettive e specifiche del territorio regionale»: così M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino 2008, 135 ss., 149.

<sup>79</sup> Sullo specifico profilo, G.M. FLICK, *Nuovi diritti fondamentali e ruolo delle Regioni*, in *Quad. reg.*, n. 1/2009, 9 ss., 15, il quale, in termini generali, sottolinea come i diritti regionali vivano «solo in una dimensione organizzativa», costituendo «un effetto riflesso dell'attività amministrativa e organizzativa regionale».

<sup>80</sup> Proprio esercitando la potestà normativa su questa materia, le Regioni possono oggi attivare corsi facoltativi ed aggiuntivi (su questi necessari caratteri dell'insegnamento, L.A. MAZZAROLLI, *La tutela delle minoranze linguistiche* cit., 735-736) relativi agli idiomi minoritari. Gli interventi legislativi più recenti, del resto, sembrano confermare questa possibilità: si vedano, in particolare, gli artt. 3-7 della legge della Calabria n. 15 del 2003 («Norme per la tutela e la valorizzazione della lingua e del patrimonio culturale delle minoranze linguistiche e storiche di Calabria»), l'art. 2 della legge della Campania n. 14 del 2004 («Tutela della minoranza alloglotta e del patrimonio storico, culturale e folcloristico della comunità albanofona del Comune di Greci in Provincia di Avellino») e l'art. 2, comma 2, lett. d), della legge del Piemonte n. 11 del 2009 («Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte»).

<sup>81</sup> Nel «governo del territorio» rientrano anche l'«urbanistica» e l'«edilizia» (si vedano, tra le altre, le

sentt. nn. 362 del 2003, 196 del 2004, 232 del 2005). Rispetto ai più recenti interventi delle Regioni ordinarie, si segnala l'art. 23 della cit. legge calabrese n. 15 del 2003, che regola la tutela e salvaguardia dei «centri antichi degli insediamenti abitativi delle comunità linguistiche e culturali», con particolare riguardo «alla ggitonia italo-albanese e greca, organismo antropologico, sociale e urbanistico del villaggio italo-albanese, scientificamente riconosciuto come unico intreccio di urbanistica e vita sociale di tipo orientale».

<sup>82</sup> A questo proposito, si vedano, in particolare, gli artt. 8 ss. della cit. legge calabrese.

<sup>83</sup> La titolarità di questa competenza potrebbe oggi scongiurare il rischio di censure analoghe a quelle con cui il Governo rinviò la delibera legislativa molisana (si veda la nota 21), che prevedeva attività culturali delle comunità alloglotte con gruppi etnico-linguistici affini, senza limitazioni di ordine territoriale. Previsioni relative a scambi con gruppi linguistici affini residenti in altri Stati sono oggi contenute nell'art. 20 della cit. legge calabrese n. 15 del 2003, nell'art. 3, comma 1, lett. e), della cit. legge campana n. 14 del 2004 e nell'art. 2, comma 2, lett. f), della cit. legge piemontese n. 11 del 2009.

<sup>84</sup> Sul punto, già T. DE MAURO, *Minoranze linguistiche: questioni teoriche e storiche*, in ID., *L'Italia delle Italie*, Roma 1987, 19 ss., 44-45, considerò criticamente l'ancoraggio dei provvedimenti legislativi a favore di gruppi alloglotti al solo criterio territoriale, che, come è noto, ha poi ispirato la l. n. 482 del 1999.

<sup>85</sup> L'art. 7, comma 2, della l. n. 482 del 1999 già ammette che i consiglieri delle Comunità montane (laddove i relativi territori ricomprendano Comuni nei quali è riconosciuta la lingua ammessa a tutela e che complessivamente costituiscano almeno il 15% della popolazione interessata) possano utilizzare, nell'attività del Consiglio, la lingua ammessa a tutela.

<sup>86</sup> Molte delle minoranze linguistiche storiche sono concentrate in piccole aree di montagna, nelle quali la conservazione dell'idioma, in passato favorita dal maggiore isolamento geografico, deve oggi confrontarsi con il fenomeno dello spopolamento, soprattutto da parte delle nuove generazioni, dalle quali dipende la conservazione e la trasmissione della lingua.

<sup>87</sup> Sul punto, si segnala l'art. 2, comma 1, lett. g), della legge calabrese n. 1 del 2007, istitutiva del *Consiglio regionale delle Autonomie locali*, il quale, nel disciplinare la composizione dell'organo in conformità all'art. 48, comma 3, lett. a) (sul quale si veda anche, *supra*, il par. 3.2), include «tre sindaci di Comuni di minoranza linguistica».

<sup>88</sup> Gli studiosi di linguistica hanno rilevato come gravi su chi ha responsabilità politica il delicato compito di «interpretare correttamente le richieste avanzate dalle minoranze che, invocando una tutela linguistica e culturale, spesso danno in realtà voce a un disagio primariamente d'ordine economico-sociale, in quanto è in questo campo che in maniera più sensibile viene avvertito il rapporto di inferiorità»: così R. GUSMANI, *La tutela delle lingue minoritarie tra retorica e buon senso*, in C. VALLINI (a cura di), *Minoranze e lingue minoritarie*, Napoli 1996, 169 ss., 181. Sul tema, altresì, A. PAGLIAI, *La legislazione regionale cit.*, 310, il quale già affermava che, «se si intende impedire che vada disperso il patrimonio di tradizioni, di forme di vita, di memorie storiche di cui sono testimonianze le diverse varietà linguistiche (...), occorre che l'azione di valorizzazione di tale patrimonio sia associata ad una politica di sviluppo socio-economico e di difesa dell'ambiente naturale delle aree territoriali in cui le comunità etnico-linguistiche minoritarie sono storicamente insediate».

<sup>89</sup> Sulle singole materie residuali, anche per i necessari riferimenti giurisprudenziali, G. SCACCIA, *Il riparto delle funzioni legislative fra Stato e Regioni*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano 2006, 1 ss., spec. 20-21.

<sup>90</sup> Si segnala, a questo proposito, l'art. 21 della cit. legge calabrese n. 15 del 2003, che estende l'ambito della tutela delle comunità linguistiche e culturali della Regione anche agli «interessi socioeconomici e ambientali che formano il presupposto della loro esistenza e conservazione», indicando gli interventi rispetto ai quali la Regione deve tenere conto di questi interessi; similmente, si veda l'art. 2, comma 2, lett. b), della cit. legge piemontese n. 11 del 2009, che prescrive «il consolidamento e lo sviluppo delle attività economiche e produttive importanti per la permanenza delle popolazioni nei luoghi d'origine, ai fini del mantenimento dell'identità linguistica e culturale delle rispettive comunità».

<sup>91</sup> V. PIERGIGLI, *Articolo 6*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I cit., 155 ss., 170.

<sup>92</sup> L'art. 9, comma 3, della l. n. 482 del 1999 già legittima l'uso della lingua della minoranza nei procedimenti davanti al giudice di pace.

<sup>93</sup> A tal fine, dal punto di vista giuridico, escluso che il riconoscimento della tutela possa fondarsi sull'erroneo presupposto per cui le c.d. «lingue» si differenzierebbero in modo accentuato dai «dialetti», «ciò che conta per valutare se ci troviamo di fronte ad un gruppo linguistico suscettibile di esercitare il ruolo della minoranza è che l'idioma del gruppo (identificabile o meno in una lingua diversa da quella della maggioranza) rappresenti – anche se non in via esclusiva – il fattore di aggregazione del gruppo e di separazione di esso dal gruppo contrapposto» (A. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico in Italia* cit., 75, nota 118).

<sup>94</sup> In questi termini, V. PIERGIGLI, *La legge 15 dicembre 1999, n. 482* cit., 636-637.

<sup>95</sup> La sent. n. 28 del 1982 riconobbe agli appartenenti alla minoranza slovena residenti nel territorio di Trieste il diritto di essere interrogati, a richiesta, nella propria lingua madre e ciò, mancando una disciplina specifica, proprio in forza di un'applicazione diretta dell'art. 6 Cost., possibile nei confronti delle sole minoranze «riconosciute»; nel caso di specie, la Corte costituzionale individuò il fondamento di questo «riconoscimento» nel Trattato di Osimo del 1975 e in una serie di altre previsioni normative qualificanti la minoranza slovena come «minoranza riconosciuta». Sul carattere vincolante del precetto di cui all'art. 6 Cost., indipendentemente cioè dall'adozione di una legislazione di tutela, S. BARTOLE, *La tutela delle minoranze linguistiche. Il diritto all'identità (etno)linguistica (o nazionale)*, in P. CENDON (a cura di), *I diritti della persona. Tutela civile, penale, amministrativa*, vol. I, Torino 2008, 341.

<sup>96</sup> Sul punto, F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze* cit., 247.

<sup>97</sup> In termini critici rispetto a questa opzione, già anteriormente alla l. n. 482 del 1999, A. PIZZORUSSO, *I problemi costituzionali*, in *Quad. sardi storia*, n. 2/1981, 18 ss., 21-22, e P. CARROZZA, *Profili giuridico-costituzionali* cit., 147-148. Forti perplessità sulla soluzione dell'«elenco chiuso» adottata dalla legge n. 482 sono state altresì espresse, tra i linguisti, da V. ORIOLES, *Le minoranze linguistiche* cit., 21, e da F. TOSO, *La legge 482 e gli scenari recenti della «politica linguistica» in Italia*, in *Riv. it. ling. e dial.*, VI, 2004, 41 ss., 45.



<sup>98</sup> La legge ha spesso presupposto l'esistenza di livelli di standardizzazione in realtà inesistenti, posto che «la maggior parte delle «lingue» minoritarie ammesse a tutela non sono mai emerse da un livello vernacolare e non dispongono neppure di un tetto unitario di riferimento culturale» (F. TOSO, *Le minoranze linguistiche in Italia* cit., 54). Per una classificazione delle «lingue» ammesse a tutela in base al diverso *standard* di riferimento, F. TOSO, *La legge 482 e gli scenari recenti* cit., 56-58. In altri casi, la l. n. 482 del 1999 ha assimilato gruppi assai diversi dal punto di vista sociolinguistico: così, ad esempio, alla categoria delle «popolazione germaniche» sono astrattamente riconducibili sia la compatta realtà di lingua tedesca della Provincia di Bolzano, sia le piccole comunità germanofone sparse nell'arco alpino in località appartenenti a Regioni diverse, le quali non utilizzano il tedesco *standard*, bensì differenti varietà locali (cfr., ancora, F. TOSO, *Le minoranze linguistiche in Italia* cit., 44).

<sup>99</sup> Sul punto, E. MALFATTI, *La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive ed i problemi ancora aperti*, in *Riv. dir. cost.* 2001, 109 ss., 124. In generale, per una classificazione delle entità linguistiche ignorate dalla legge (distinte tra «eteroglossie interne», «minoranze diffuse» e «gruppi alloglotti giunti in Italia a seguito delle recenti ondate migratorie»), V. ORIOLES, *Modelli di tutela a confronto: promuovere la ricerca e la formazione o assecondare la deriva burocratica?*, in C. CONSANI, P. DESIDERI (a cura di), *Minoranze linguistiche. Prospettive, strumenti, territori*, Roma 2007, 327 ss., 329-332.

<sup>100</sup> Criticamente, tra gli altri, E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze* cit., 107-108.

<sup>101</sup> Ai sensi dell'art. 18, comma 1, della l. n. 482 del 1999, «l'applicazione delle disposizioni più favorevoli previste dalla presente legge è disciplinata con norme di attuazione dei rispettivi statuti», ma, al contempo, vengono mantenute ferme «le norme di tutela esistenti nelle medesime Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano».

<sup>102</sup> Per descrivere questo fenomeno è stata utilizzata l'efficace espressione «*etnobusiness*» (F. TOSO, *Le minoranze linguistiche in Italia* cit., 46); su alcune distorsioni rilevate nell'opera di c.d. «zonizzazione» ex art. 3, F. TOSO, *La legge 482 e gli scenari recenti* cit., 46, nota 1. Sul rischio di strumentalizzazione dei meccanismi di tutela cfr. già, con riferimento alla realtà cimbra (germanofona) del Veneto (ma il rilievo è suscettibile di estensione alla generalità delle comunità alloglotte), T. TELMON, *Le minoranze linguistiche in Italia*, Alessandria 1992, 86; lo stesso A., peraltro, ha recentemente sottolineato, accanto alle «negatività» dell'atteggiamento assunto dagli enti locali dopo l'entrata in vigore della l. n. 482 del 1999, anche elementi di «positività», tra i quali la promozione di moltissime iniziative di valorizzazione: ID., *L'impatto della legge di tutela delle minoranze linguistiche storiche sulle istituzioni: le positività e le negatività*, in C. CONSANI, P. DESIDERI (a cura di), *Minoranze linguistiche* cit., 310 ss., 310-314.

<sup>103</sup> Sottolinea questo aspetto F. TOSO, *La legge 482 e gli scenari recenti* cit., 46-47, il quale individua proprio in questa percezione discriminatoria della l. n. 482 del 1999 il fondamento delle ricorrenti proposte legislative statali (sulle quali si veda la nota successiva) per la valorizzazione della «lingua» piemontese, della «lingua» veneta o della «lingua» napoletana, sottolineando il rischio di favorire «una percezione dei patrimoni linguistici regionali non già come insieme e come *continuum* di varietà, ma come unità astratte dotate (o dotabili all'occorrenza) della stessa prerogativa di «lingue» che gli idiomi minoritari si sono visti riconoscere a tavolino».

<sup>104</sup> Limitando l'attenzione ai testi presentati nella legislatura in corso, si segnalano i progetti di legge

A.S. 697, A.C. 1354, A.S. 1113 e A.S. 1216, recanti l'inserimento nell'art. 2 della legge n. 482 del 1999, rispettivamente, delle «lingue slave denominate natosoniano, po-nasen e resiano, storicamente presenti in Provincia di Udine», delle popolazioni «rom e sinte» e di quelle parlanti il «piemontese» e il «veneto».

<sup>105</sup> F. TOSO, *Le minoranze linguistiche in Italia* cit., 43.

<sup>106</sup> E. MALFATTI, *La tutela del pluralismo linguistico in Italia* cit., 273.

<sup>107</sup> Con la richiamata decisione (sulla quale si veda anche, *supra*, la nota 77) è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di più disposizioni della legge del Friuli Venezia Giulia n. 29 del 2007, recante «Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana». Benché la questione abbia avuto ad oggetto la legge di una Regione a statuto speciale, il passaggio argomentativo con cui la Corte costituzionale ha affrontato il tema del «riconoscimento» delle minoranze linguistiche assume una rilevanza di ordine generale, interessando anche (e, forse, a maggior ragione) le Regioni ad autonomia ordinaria.

<sup>108</sup> Nel corso dell'esame parlamentare del progetto di legge cost. A.C. 648, presentato nel 2006 e rubricato «Modifica all'art. 12 Cost. in materia di lingua ufficiale della Repubblica», furono avanzate proposte (poi prive di seguito) miranti a legittimare, proprio con legge regionale, il riconoscimento delle lingue storiche regionali. Similmente, tra le proposte recanti forme di coinvolgimento diretto delle Regioni nel riconoscimento delle lingue minoritarie, si segnala anche il progetto di legge A.C. 610, volto ad introdurre, nel testo dell'art. 2 della legge n. 482 del 1999, il comma 1-*bis*, estensivo delle misure di garanzia previste dalla legge «alle lingue che, con delibera dei Consigli regionali, sono riconosciute come lingue storiche regionali».

<sup>109</sup> Sul punto, F. TOSO, *Le legislazioni regionali in materia linguistica: una risorsa e un problema*, in F. LO PIPARO, G. RUFFINO (a cura di), *Gli Italiani e la lingua* 2005, 255 ss., 259 (ma, anche, rispetto alla «funzione suppletiva» delle legislazioni regionali, 264).

<sup>110</sup> Si consideri, ad esempio, il riferimento alle lingue occitana e franco-provenzale già contenuto nella cit. legge del Piemonte n. 26 del 1990, come modificata dalla legge reg. n. 37 del 1997. Non altrettanto, invece, almeno finora, è avvenuto a favore di altre minoranze alloglotte, che continuano ad essere oggetto di riconoscimento solo da parte di alcune leggi regionali (ed ai soli fini previsti dalle leggi stesse): a questo proposito, si possono considerare i casi dell'idioma tabarchino (legge sarda n. 26 del 1997) e delle minoranze rom (leggi n. 47 del 1988 dell'EmiliaRomagna, n. 17 del 1988 della Toscana, n. 77 del 1989 della Lombardia, n. 54 del 1989 del Veneto, n. 21 del 1992 della Liguria e n. 26 del 1993 del Piemonte).

<sup>111</sup> Sul punto, L.A. MAZZAROLLI, *La tutela delle minoranze linguistiche* cit., 734, e, assertivamente, L. FRATI, L. LOFINO, *La tutela delle minoranze linguistiche nelle Regioni a statuto ordinario*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, vol. II, Napoli 2008, 689 ss., 697. Da parte di altri, in termini forse eccessivi, è stata addirittura sostenuta l'opportunità che le politiche di riconoscimento (oltre a quelle di valorizzazione linguistica) non siano neppure decise e gestite dallo Stato centrale, bensì dalle Regioni e dagli enti locali: in questi termini, F. RATTO TRABUCCO, *La costituzionalizzazione della lingua italiana: un'occasione per la «valorizzazione» degli idiomi regionali e locali*, in questa *Rivista* 2008, 515 ss., 541.

<sup>112</sup> I legislatori regionali, considerando il fenomeno minoritario nella sua globalità, potrebbero intervenire anche a favore dell'identità linguistica degli immigrati extracomunitari, come già avvenuto in passato (si vedano, ad esempio, la legge dell'Abruzzo n. 10 del 1990, modificata dalla legge reg. n. 79 del 1995, e la legge delle Marche n. 3 del 1994) e, oggi, in conformità agli obiettivi statuari (sui quali si veda, *supra*, la nota 34): per quanto storicamente non presenti sul relativo territorio, questi gruppi sono infatti destinati a divenire, col tempo, elementi costitutivi del patrimonio identitario e culturale delle Regioni. E, forse, scelte di questa natura, offrendo un contributo compensativo ed anticipatorio analogo a quello della più risalente legislazione regionale rispetto alle scelte poi compiute dalla legge n. 482 del 1999, potrebbero creare le condizioni politiche e culturali favorevoli ad una successiva azione normativa generale di riconoscimento e tutela da parte dello Stato.

<sup>113</sup> Oltre ad approvare la cit. legge n. 11 (sulla quale, rispetto ai contenuti, si vedano, *supra*, le note 80, 83 e 90), il legislatore piemontese è intervenuto sul tema anche con la legge n. 12 del 2009, non impugnata dal Governo, rubricata «Promozione delle tradizioni culturali delle minoranze linguistiche storiche non autoctone presenti sul territorio regionale». Sul piano soggettivo, questo intervento è originale, in quanto dispone («ferma restando la tutela e valorizzazione della lingua piemontese, dell'originale patrimonio culturale e linguistico del Piemonte, nonché quello delle minoranze occitana, franco-provenzale, francese e walser», già oggetto della cit. legge n. 11) la promozione e la realizzazione di progetti «per lo studio delle lingue e delle tradizioni culturali degli appartenenti alle altre minoranze linguistiche, stabilmente presenti sul territorio regionale, riconosciute ai sensi dell'articolo 2 della legge 15 dicembre 1999, n. 482» (art. 1): esclusa ogni possibile rilevanza delle lingue non già riconosciute a livello statale (in primo luogo, quelle degli immigrati), la legge sembra individuare quale oggetto di tutela gli idiomi dei cittadini italiani appartenenti a gruppi minoritari giunti in Piemonte nel secondo dopoguerra per motivi di lavoro e, dunque, come tali, ormai «stabilmente presenti sul territorio regionale».

<sup>114</sup> Lo stesso ricorrente argomenta le proprie doglianze proprio richiamando le leggi adottate da altre Regioni per la tutela culturale delle rispettive particolarità linguistiche. Oltre al richiamo delle leggi n. 45 del 1994 dell'Emilia-Romagna e n. 27 del 2008 della Lombardia (le quali, peraltro, individuano come finalità, rispettivamente, la tutela e valorizzazione dei «dialetti dell'Emilia-Romagna» e la valorizzazione del «patrimonio culturale immateriale» lombardo), particolarmente interessante è il cenno alla legge veneta n. 8 del 2007, rubricata «Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico e culturale veneto». Quest'ultima individua espressamente quale destinatario delle misure da essa previste il «veneto» (o «lingua veneta») – costituito dalle «specifiche parlate storicamente utilizzate nel territorio veneto e nei luoghi in cui esse sono state mantenute da comunità che hanno conservato in modo rilevante la medesima matrice» (art. 2, comma 1) – che, quindi, è riconosciuto sul piano giuridico come «lingua» e non come semplice «dialetto».

<sup>115</sup> In questi termini, pur ribadendo la riserva statale all'individuazione di ulteriori nuove minoranze, E. MALFATTI, *La tutela del pluralismo linguistico in Italia* cit., 273-274.

<sup>116</sup> Su questa lettura dell'art. 6 Cost., non circoscritto alla «tutela negativa» già assicurata dal divieto di discriminazioni per motivi linguistici *ex art. 3 Cost.*, per tutti, A. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico in Italia* cit., spec. 40-41.

<sup>117</sup> Sul punto, si veda, *infra*, il par. 5.

<sup>118</sup> R. GUSMANI, *La tutela delle lingue minoritarie* cit., 180.

<sup>119</sup> S. LARICCIA, *Minoranze in Europa*, in *Enc. dir., Aggiornamenti*, vol. V, Milano 2001, 762 ss., 767.<sup>120</sup> Su questa esigenza, priva di riscontri nella legislazione regionale più risalente, già R. BIN, *Regioni e minoranze etnico-linguistiche* cit., 1012.<sup>121</sup> F. TOSO, *Dialetto e legislazione*, in M. CORTELLAZZO, C. MARCATO, N. DE BLASI, G.P. CLIVIO (a cura di), *I dialetti italiani. Storia, struttura, uso*, Torino 2002, 1063 ss., 1069.<sup>122</sup> Sottolinea, giustamente, l'insufficienza di questo collegamento, F. TOSO, *Le legislazioni regionali in materia linguistica* cit., 256; in termini ancora più critici si esprime T. TELMON, *La sociolinguistica e le leggi di tutela delle minoranze linguistiche*, in *Lingue e idiomi d'Italia*, n. 1/2006, 38 ss., 39, sottolineando la gravità dell'«approssimazione sociolinguistica che informa l'intera *ratio* della legge». L'omessa considerazione dell'evoluzione verificatasi nell'ambito degli studi di socio-linguistica, peraltro, fu denunciata già anteriormente alla legge di attuazione dell'art. 6 Cost.: sul punto, con riferimento alla politica scolastica e culturale, A. PIZZORUSSO, *La tutela delle minoranze linguistiche* cit., 43-44.

<sup>120</sup> Su questa esigenza, priva di riscontri nella legislazione regionale più risalente, già R. BIN, *Regioni e minoranze etnico-linguistiche* cit., 1012.

<sup>121</sup> F. TOSO, *Dialetto e legislazione*, in M. CORTELLAZZO, C. MARCATO, N. DE BLASI, G.P. CLIVIO (a cura di), *I dialetti italiani. Storia, struttura, uso*, Torino 2002, 1063 ss., 1069.

<sup>122</sup> Sottolinea, giustamente, l'insufficienza di questo collegamento, F. TOSO, *Le legislazioni regionali in materia linguistica* cit., 256; in termini ancora più critici si esprime T. TELMON, *La sociolinguistica e le leggi di tutela delle minoranze linguistiche*, in *Lingue e idiomi d'Italia*, n. 1/2006, 38 ss., 39, sottolineando la gravità dell'«approssimazione sociolinguistica che informa l'intera *ratio* della legge». L'omessa considerazione dell'evoluzione verificatasi nell'ambito degli studi di socio-linguistica, peraltro, fu denunciata già anteriormente alla legge di attuazione dell'art. 6 Cost.: sul punto, con riferimento alla politica scolastica e culturale, A. PIZZORUSSO, *La tutela delle minoranze linguistiche* cit., 43-44.

<sup>123</sup> A tal fine, a livello regionale, potrebbe sperimentarsi un «approccio differenziato» a seconda dei casi, oppure l'enunciazione di principi generali, lasciando ai regolamenti attuativi l'individuazione delle concrete modalità di intervento: sull'opportunità di soluzioni di questo tipo, con riferimento al ruolo del legislatore statale, già F. TOSO, *La legge 482 e gli scenari recenti* cit., 56.

<sup>124</sup> L.A. MAZZAROLLI, *La tutela delle minoranze linguistiche* cit., 735.

<sup>125</sup> Si ricorda, in particolare, la diversa condizione giuridica dei parlanti ladino in ragione della differente area di insediamento (Trentino-Alto Adige o Provincia di Belluno) o, ancora, dei parlanti walser, residenti sia in Piemonte (Province del Verbano-Cusio-Ossola e di Vercelli) che in Valle d'Aosta (Valle del Lys).

<sup>126</sup> Il problema, invero, fu sollevato già negli Anni Settanta, a margine di un progetto di legge cost. (il c.d. «Progetto Lizzero») volto ad includere la tutela delle minoranze tra le materie di competenza legislativa regionale; la dottrina, infatti, considerò criticamente le possibili conseguenze della diversa sensibilità sul tema delle singole Regioni, sottolineando altresì il rischio di «scaricare» sulle stesse l'intera questione della salvaguardia delle realtà alloglotte: A. PIZZORUSSO, *Problemi giuridici dell'uso delle lingue in Italia (con particolare riferimento alla situazione delle minoranze linguistiche non riconosciute)*, in questa *Rivista* 1977, 1031 ss., 1038.

<sup>127</sup> L.A. MAZZAROLLI, *La tutela delle minoranze linguistiche cit.*, 733-734.

<sup>128</sup> Nella sent. n. 282 del 2002 si è affermato che, per accertare il rispetto dei limiti della competenza regionale occorre «oggi muovere (...) non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale». Nella sent. n. 1 del 2004, ancora, si è precisato che «la potestà legislativa dello Stato sussiste solo ove dalla Costituzione sia ricavabile un preciso titolo di legittimazione». Questa posizione, peraltro, convive con orientamenti di segno opposto, che escludono l'immediata riconducibilità di un determinato oggetto alla potestà residuale in base all'impossibilità di riferirlo alle materie di cui all'art. 117, commi 2 e 3, Cost.: in dottrina, P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Torino 2006, 27 ss., 29, nota 9.

<sup>129</sup> F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano 2006, 101.

<sup>130</sup> Questa valutazione è stata efficacemente definita come «giudizio di efficienza strumentale della legge», volto a «saggiare la consistenza e la plausibilità del rapporto di connessione causale mezzi-fini da essa posto e (a) individuare così l'unico vero limite alla variabile intensità regolativa della funzione legislativa trasversale, che è rinvenibile nell'esigenza di evitare la compressione della sfera di autonomia normativa regionale oltre quanto sia strettamente necessario al conseguimento del fine»: così G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Napoli 2008, 113 ss., 130.

<sup>131</sup> G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale cit.*, 114.

<sup>132</sup> In questi termini, D. SORACE, *L'amministrazione pubblica del patrimonio culturale tra Stato e Regioni: dalla sussidiarietà al «principio dell'intesa» (una prima lettura del Codice dei beni culturali e ambientali)*, in questa *Rivista* 2005, 315 ss., 317, secondo il quale, per stabilire a quale ente territoriale spetti questa competenza, occorre fare ricorso ad altre disposizioni costituzionali.

<sup>133</sup> ... con riferimento alla quale è stata chiarita per la prima volta dalla Corte costituzionale la nozione di materia trasversale, intesa quale «competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite (...) senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sent. n. 282 del 2002).

<sup>134</sup> In dottrina è stata sottolineata la polisemia del dato testuale, ricomprendendovi anche quei «diritti che sono (o comprendono) contemporaneamente elementi “astensivi” e “positivi”, libertà e pretese di interventi prestazionali o di politiche pubbliche, diritti civili e diritti sociali», tra i quali anche i diritti «antidiscriminatori» o alle pari opportunità: in questi termini, A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in questa *Rivista* 2003, 1063 ss., 1100.

<sup>135</sup> In questi termini, L. CHIEFFI, *L'effettività del principio di eguaglianza nel sistema italiano*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano 2003, 99 ss., 102.

<sup>136</sup> Sottolinea questa esigenza unitaria G. ROLLA, *Il difficile equilibrio tra autonomia ed unità nel regionalismo italiano*, in ID. (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino 2003, 1 ss., 12. Con specifico riferimento alle minoranze linguistiche, E. MALFATTI, *La tutela del pluralismo linguistico in Italia cit.*, 272-273, evoca questo parametro costituzionale a fondamento della titolarità in capo allo Stato del potere di fissare «i “paletti” della tutela».

<sup>137</sup> Si veda la già cit. sent. n. 15 del 1996, nella quale si affermò che dagli artt. 3 e 6 Cost. «deriva sempre e necessariamente l'obbligo di ricercare una “tutela minima”, immediatamente operativa, sottratta alla vicenda politica e direttamente determinabile attraverso l'interpretazione costituzionale dell'ordinamento, anche per mezzo della valorizzazione di tutti gli elementi normativi esistenti».

<sup>138</sup> Così, in termini generali, E. ROSSI, *Principi e diritti nei nuovi Statuti regionali*, in *Riv. dir. cost.* 2005, 51 ss., 55.

<sup>139</sup> 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, 111 ss., 126.