



ISSIRFA - ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI  
FEDERALI E SULLE AUTONOMIE "MASSIMO SEVERO GIANNINI"  
CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE

31

---

# **Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma**

**Volume II**

a cura di Stelio Mangiameli

RACCOLTA DI PAPERS DI DIRITTO REGIONALE  
Roma, 20-21-22 ottobre 2011



GIUFFRÈ EDITORE

ISSIRFA-CNR

Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma  
Milano, Giuffrè, 2012

ISBN 88-14-17621-3

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2012  
Via BUSTO ARSIZIO, 40 - 20151 MILANO - Sito Internet: [www.giuffre.it](http://www.giuffre.it)

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 VARESE - Via F. Guicciardini 66

## INDICE

*Avvertenza* ..... xix

### TEMI ISTITUZIONALI

LUCA CASTELLI

#### UNA SECONDA CAMERA TERRITORIALE PER COMPLETARE IL TITOLO V

1. Il nuovo contesto di riferimento nel quale va collocato il problema della seconda Camera ..... 3
2. Il fondamento giustificativo della seconda Camera dopo la riforma del Titolo V ..... 4
3. Le ragioni che depongono in favore di una sede di raccordo parlamentare tra Stato e autonomie territoriali: la direttiva costituzionale sull'adeguamento dei metodi della legislazione ..... 6
  - 3.1. *Segue*: l'inadeguatezza del sistema delle Conferenze ..... 8
  - 3.2. *Segue*: la valenza non legislativa del principio di leale collaborazione .... 13
4. Gli argomenti comunemente adottati contro la presenza degli enti locali nella composizione della seconda Camera: loro confutazione ..... 16
5. Il Senato delle autonomie come via italiana alla riforma della seconda Camera . 20

GAETANO MARZULLI

#### LA DEMOCRAZIA DIRETTA NEL REGIONALISMO ITALIANO: IL CASO DEI REFERENDUM "DEVOLUTIVI" NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

1. Un breve cenno introduttivo sulla democrazia diretta "regionale" nell'esperienza risorgimentale ..... 25
2. I referendum devolutivi regionali oggi: pareri "criptoimperativi"? La posizione della Corte costituzionale ..... 26
3. L'evoluzione giurisprudenziale nel contesto delle riforme istituzionali ..... 32
4. Il *revirement* successivo ..... 39
5. Considerazioni conclusive ..... 41

LUCILLA CONTE

IL REGIONALISMO ITALIANO DOPO LA RIFORMA  
DEL TITOLO V “CONSIDERATO NELLE VICENDE  
DELLA LINGUA”<sup>(1)</sup>

1. Una premessa: tutela linguistica e tutela identitaria. — 2. Lingua e cultura nelle regioni a statuto speciale. — 3. La prospettiva degli statuti delle regioni ordinarie dopo la riforma del Titolo V. — 4. La prospettiva del giudizio costituzionale in via principale: questioni e argomentazioni. — 5. La posizione statale: la tutela della lingua italiana come lingua nazionale. — 6. La posizione regionale: la tutela delle lingue e delle culture “minori”. È configurabile una tutela costituzionale del *folklore* locale?

1. *Una premessa: tutela linguistica e tutela identitaria*

Il linguista Gian Luigi Beccaria ha sottolineato come «l'evoluzione della lingua p[ossa] essere messa in rapporto con quella della società. Non si possono analizzare costumi, gruppi sociali, relazioni reciproche senza una storia della lingua»<sup>(2)</sup>. Questa considerazione appare senz'altro utile anche ai nostri fini, in quanto proprio le “vicende della lingua” (tanto la lingua italiana quanto le lingue minoritarie e, in senso ampio, i dialetti e le altre parlate locali) si intrecciano in modo piuttosto stretto con quella del regionalismo italiano dopo la riforma del Titolo V, parte II della Costituzione.

Lo stesso Beccaria, ancora, si pone la domanda: «Esiste un italiano nazionale?»<sup>(3)</sup>, rilevando successivamente come non sia più possibile «considerare lingua e dialetto come due unità omo-

---

<sup>(1)</sup> Il titolo del presente contributo prende le mosse dalla *Storia dello spirito pubblico d'Italia per 600 anni considerato nelle vicende della lingua*, progetto elaborato tra il 1808 e il 1811 (e tuttavia mai concretizzatosi) da Pietro Giordano, amico di Giacomo Leopardi ed esponente del classicismo italiano. Sul punto, C. MARAZZINI, *La lingua italiana. Profilo storico*, Bologna, Il Mulino, 2002, 18.

<sup>(2)</sup> G.L. BECCARIA, *Italiano antico e nuovo*, Milano, Garzanti, 1992, 10.

<sup>(3)</sup> G.L. BECCARIA, *Italiano antico e nuovo*, cit., 90.

genee e contrapponibili (...) una semplice coesistenza di due sistemi: lingua (colta) da un lato, dialetto dall'altro»<sup>(4)</sup>, con ciò dimostrando come la prospettiva del linguista adotti un'impostazione più fluida e problematica di quella giuridica.

In questa sede, come è ovvio, i dati rinvenuti dalla scienza linguistica verranno presi in considerazione, ma tenuti separati da quelli più propriamente giuridici, al fine di permettere un più completo apprezzamento della ricostruzione della vicenda linguistica nella prospettiva Stato-Regioni.

Il dato costituzionale in tema di tutela della lingua è contenuto nell'articolo 6 della nostra Carta, in base al quale "La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche"<sup>(5)</sup>, e, in senso più ampio, nell'art. 9 Cost. "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione". Questi due articoli costituiscono i "poli" in tema di tutela linguistica: l'uno "funzionale", teso a garantire l'effettivo utilizzo e fruizione della lingua, l'altro "culturale" e conservativo. Entrambi rispondono all'esigenza di valorizzazione dell'identità dei parlanti "essendo la lingua un elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare"<sup>(6)</sup>.

Il principio della tutela delle minoranze linguistiche favorisce la piena realizzazione dell'identità individuale e collettiva, e coinvolge in maniera inestricabile le ragioni dell'autonomia da un lato, e quelle dell'unità dall'altro. Esso si colloca "al punto di incontro con altri principi, talora definiti "supremi" e qualificanti l'ordinamento vigente: il principio pluralistico (art. 2 Cost.) — costituendo la lingua un elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare — e il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.)"<sup>(7)</sup>.

<sup>(4)</sup> G.L. BECCARIA, *Italiano antico e nuovo*, cit. 120.

<sup>(5)</sup> È stato rilevato come le minoranze linguistiche siano «le uniche espressamente menzionate» all'interno della Costituzione italiana, E. PALICI DI SUNI PRAT, *La tutela giuridica delle minoranze tra Stato e Regioni in Italia*, in S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO (cur.), *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, Cedam, 1998, 149.

<sup>(6)</sup> Corte cost., sent. n. 15/1996, in *Giur. Cost.*, 2009, 140-156, con nota di D. MONEGO, *Tutela dello sloveno nel processo civile e giurisprudenza costituzionale*, id., 1222-1223.

<sup>(7)</sup> Come richiamato (punto 2.1 Considerato in diritto) da Corte cost. n. 159/2009.

Per quanto riguarda invece, al contrario, la tutela della lingua italiana e la sua qualificazione come lingua ufficiale, in Costituzione non è presente alcun riferimento. Le uniche fonti che qualificano la lingua italiana come lingua ufficiale della Repubblica sono infatti gli statuti della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, all'art. 38, quanto alla parificazione e all'utilizzo esclusivo della lingua italiana nella redazione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria) e del Trentino Alto Adige/Südtirol (decreto del presidente della Repubblica 31 agosto 1972 n. 670, all'art. 99), e la legge 15 dicembre 1999, n. 482 ("Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche"), all'art. 1.

Si è visto come la scienza linguistica analizzi lo studio della lingua italiana e dei suoi rapporti con le lingue minoritarie e con i dialetti, secondo una prospettiva fluida ed essenzialmente descrittiva, che riscontra l'esistenza di minoranze linguistiche (qualificate come "un numero consistente di alloglotti nell'area italiana"), le quali possono a loro volta distinguersi in "propaggini" o "isole linguistiche" a seconda dell'intensità di collegamento con aree linguistiche situate al di fuori dei confini italiani<sup>(8)</sup>.

Sotto il profilo giuridico, il quadro è decisamente più complesso in quanto da un lato si lega all'operatività della tutela nei confronti delle minoranze linguistiche, dall'altro chiama in causa, necessariamente, un confronto serrato tra Stato e Regioni nella definizione delle reciproche competenze sul tema e, più in generale, una riflessione sulla loro identità.

## 2. *Lingua e cultura nelle regioni a Statuto speciale*

Il tema della preservazione dell'identità linguistica si è manifestato con forza proprio a partire dalle Regioni a Statuto speciale. Alcune di esse (in particolare, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige e, a seguire, Friuli Venezia Giulia), presentavano al loro interno gruppi (francofoni in Valle d'Aosta, tedeschi e ladini in provincia di Bolzano, sloveni nella provincia di Trieste), cui una legislazione specifica di rango internazionale aveva già riservato

<sup>(8)</sup> C. MARAZZINI, *La lingua italiana. Profilo storico*, cit., 459 ss.

forme particolari di tutela<sup>(9)</sup>, qualificandole a tutti gli effetti come minoranze linguistiche riconosciute<sup>(10)</sup>. E proprio il riferimento ad atti di riconoscimento di rilevanza costituzionale e internazionale come elemento per caratterizzare lo status giuridico delle minoranze (con possibile estensione anche ai gruppi francofono della Valle d'Aosta e tedesco della provincia di Bolzano)<sup>(11)</sup> è fatto proprio dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 28/1982<sup>(12)</sup> e 62/1992<sup>(13)</sup>, in cui la popolazione di lingua slovena nel territorio di Trieste è qualificata come minoranza riconosciuta.

Le principali direttrici di tutela delle lingue minoritarie (e che possono modellarsi variamente, in termini di bilinguismo o di separatismo linguistico) ravvisabili negli statuti delle regioni speciali prima citate riguardano il profilo di immediato ed operativo utilizzo della lingua stessa in ambito scolastico e nei rapporti con la pubblica amministrazione e l'autorità giudiziaria (con la peculiarità della "proporzionale etnica" di cui all'art. 89 St. TAA). Altri settori in cui rileva la tutela delle minoranze linguistiche riconosciute sono altresì la comunicazione televisiva e radiodiffusione, e la toponomastica. Tali aree disegnano il perimetro di effettività della tutela, coinvolgendo la complessa rete di rapporti in cui il parlante è inserito.

I settori di intervento precedentemente elencati evidenziano gli aspetti sostanzialmente pratici ed operativi collegati alla lingua minoritaria e volti a garantirne fruizione e utilizzo immediati ed effettivi senza pregiudizio per i diritti del parlante.

<sup>(9)</sup> V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, Giuffrè, 2001, 146, la quale sottolinea altresì come: «Nei confronti delle suddette minoranze, il Parlamento ha seguito peraltro un approccio settoriale, intervenendo in relazione a specifici profili della tutela minoritaria e accentuando così la frammentarietà della disciplina», cit., 146-147.

<sup>(10)</sup> Sempre PIERGIGLI nota come «La diversità di approccio emersa durante i lavori preparatori della Carta Costituzionale tra isole linguistiche e minoranze etniche e linguistiche dei territori di confine (...) pur non conservando traccia nell'art. 6 Cost., ha trovato, dunque, un seguito nelle vicende attuative del precetto costituzionale e nel pensiero del giudice delle leggi», *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit., 151.

<sup>(11)</sup> PIERGIGLI, *op. cit.*, 160.

<sup>(12)</sup> Corte cost., n. 28/1982, in *Giur. Cost.*, 1982, 247-259, con osservazioni di S. BARTOLE, *Gli Sloveni nel processo penale a Trieste*, *ivi*, 249-259.

<sup>(13)</sup> Corte cost., n. 62/1992, in *Giur. Cost.*, 1992, 326-342, con osservazioni di S. BARTOLE, *La tutela della minoranza slovena tra giurisprudenza costituzionale e legislazione ordinaria*, *ivi*, 342-347.

Senza dubbio tali aree concorrono alla piena realizzazione della tutela linguistica, incrociando altresì le ragioni della specificità territoriale e dell'autonomia differenziata, nella realizzazione dell'obiettivo ulteriore della preservazione e sedimentazione culturale della lingua, sulla base dei principi di cui agli articoli 6 e 9 Cost.

In altre due Regioni a statuto speciale (Sardegna e Sicilia) — che non hanno al loro interno minoranze linguistiche riconosciute nel senso indicato in precedenza — le previsioni di tutela nei confronti delle minoranze linguistiche e del patrimonio storico-culturale della regione non sono disciplinate a livello statutario quanto piuttosto da singole leggi regionali *ad hoc* (per la Sicilia, l. regionale n. 26 del 9 ottobre 1998 intitolata, tra l'altro, "Provvedimenti per la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio storico, culturale e linguistico delle comunità siciliane di origine albanese e delle altre minoranze linguistiche"; per la Sardegna, l. regionale n. 26 del 15 ottobre 1997 sulla protezione e valorizzazione della cultura della Sardegna).

Nelle Regioni ad autonomia speciale da ultimo menzionate, come d'altronde nelle Regioni a Statuto ordinario, il tema della tutela linguistica di minoranze non riconosciute (e che a tale riconoscimento aspirano) si ricollega ad obiettivi e problematiche in parte diversi e peculiari e ricollegabili ad un concetto di identità intesa in senso ampio ed "esistenziale"<sup>(14)</sup>.

### 3. *La prospettiva degli statuti ordinari dopo la riforma del Titolo V*

Come è noto, la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, ha rinnovato l'entusiasmo "costituente" dei legislatori regionali ordinari, che, in occasione della redazione dei nuovi statuti, li hanno arricchiti di numerose disposizioni "programmatiche" (un insieme eterogeneo: dalla previsione del diritto di voto agli stranieri alla tutela delle coppie di fatto, fino a giungere addi-

<sup>(14)</sup> Per un'analisi approfondita del concetto di identità nei suoi tre profili «inevitabile, ideale e dinamica», A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli stati multinazionali*, Milano, Giuffrè, 2010, 27 ss.

rittura alla “promozione della pace”<sup>(15)</sup>), eccentriche rispetto al contenuto necessario dello statuto come indicato dall’art. 123 Cost.

La Corte ha avuto modo di pronunciarsi sull’efficacia giuridica di tali disposizioni programmatiche nell’anno 2004 (sentt. nn. 372<sup>(16)</sup>, 378 e 379<sup>(17)</sup>), giudicandole non incostituzionali, ma irrilevanti dal punto di vista normativo, mera evocazione di opzioni politico culturali, sostanzialmente “inutili”<sup>(18)</sup>.

Non poteva sfuggire, tuttavia, come proprio in queste dichiarazioni statutarie fosse ben presente, anche all’interno delle Regioni ordinarie, la volontà di valorizzare, se non altro programmaticamente e con gli obiettivi che si vedranno in seguito, l’identità regionale.

A questo proposito, è sufficiente ricordare il « riconoscimento e la valorizzazione delle identità storiche, culturali e linguistiche presenti sul territorio » (St. Lombardia, art. 2.4 lettera f)); la salvaguardia « delle radici storiche, culturali, artistiche e linguistiche [e dell]’identità delle comunità secondo la storia, le tradizioni e la cultura » (St. Piemonte, art. 7.1 e nel Preambolo); l’obiettivo del « riconoscimento e la valorizzazione delle identità culturali e delle tradizioni storiche che caratterizzano le comunità residenti nel proprio territorio » (St. Emilia-Romagna, art. 2 lett. c)); la promozione della « conservazione e [del]la valorizzazione delle tradizioni e degli usi delle comunità locali » (St. Lazio, art. 9.3); la salvaguardia del « patrimonio costituito dalle specificità regionali » (St. Abruzzo, art. 8.1); la promozione di « ogni utile iniziativa per favorire la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale della regione, delle diversità culturali, religiose e linguistiche, nonché di

<sup>(15)</sup> L.r. n. 6 del 28 maggio 2009 (Statuto della Regione Campania) art. 1, comma 2. Sul punto, V. BALDINI, *Il nuovo statuto della Regione Campania. Le dichiarazioni identitarie*, in *www.federalismi.it*.

<sup>(16)</sup> *Giur. Cost.*, 2004, 4022-4047. Sulla nozione di “inefficacia giuridica”, A. ANZON, *La Corte condanna alla “inefficacia giuridica” le norme “programmatiche” degli Statuti regionali ordinari*, *ivi*, 4057-4068.

<sup>(17)</sup> *Giur. Cost.*, 2004, 4111-4134 e 4161-4184, con osservazioni di M. BENVENUTI, *Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c.d. contenuti eventuali degli statuti regionali*, *ivi*, 4145-4161.

<sup>(18)</sup> Sui concetti di inutilità e potenziale dannosità delle norme di principio statutarie, R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, 2005, 15-19.

quelle relative ai dialetti locali » (St. Campania, art. 8.1, lett. m)); la “valorizzazione delle tradizioni popolari delle comunità calabresi” (St. Calabria, art. 2, lett. s)); il riconoscimento della “propria identità nel territorio e nelle tradizioni regionali che costituiscono risorsa da tramandare alle future generazioni” (St. Puglia, art. 2.1).

Si rende necessaria, a questo punto, una precisazione terminologica: per “dichiarazioni identitarie” si intendono, in senso ampio, tutte quelle relative all’adesione a principi fondamentali che la Regione stessa ritiene essere parte del proprio “patrimonio genetico”<sup>(19)</sup>. Oggetto della nostra trattazione saranno però le, “dichiarazioni identitarie” *in senso stretto*, vale a dire quelle espressive di un’autentica identità regionale, collegata alle tradizioni storiche e folcloriche delle comunità di riferimento, quali si configurano senz’altro quelle citate in precedenza.

Riconsiderare questo tipo di disposizioni, non significa riaprire il dibattito sulla loro efficacia giuridica (ormai ampiamente chiuso e determinatosi nel senso della loro generica irrilevanza), ma costituisce un utile punto di partenza per individuare l’ambito di ricerca direttamente speculare a quello della disciplina delle minoranze linguistiche riconosciute nel nostro ordinamento costituzionale: vale a dire quello che potrebbe definirsi del “recupero” di istanze di specialità da parte delle Regioni ordinarie.

Si tratta di un intreccio complesso, che vede configurarsi come *trait d’union* la disciplina legislativa statale contenuta nella l. n. 482 del 15 dicembre 1999 (“Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche”) e che, come si vedrà, trova un necessario punto di sintesi all’interno del giudizio costituzionale.

#### 4. *La prospettiva del giudizio costituzionale in via principale: questioni e argomentazioni*

La legge n. 482 del 15 dicembre 1999, si pone come una legge quadro che detta la disciplina in materia di tutela delle minoranze linguistiche definite come “storiche”, dando così attuazione al

<sup>(19)</sup> Un riferimento a tali prescrizioni generali, ricondotte all’interno di “dichiarazioni identitarie”, emerge plasticamente dallo Statuto della Regione Campania.

principio di cui all'art. 6 Cost. ("La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche")<sup>(20)</sup>.

Programmaticamente, all'articolo 1 di tale legge si menziona il carattere di ufficialità della lingua italiana, che costituisce lo sfondo ineliminabile delle successive previsioni di tutela della lingua e della cultura di un insieme ben identificato di popolazioni (art. 2)<sup>(21)</sup>.

Essa inoltre, esprime chiaramente il proprio carattere di attuazione dell'art. 6, e fa altresì riferimento ai "principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali". A questo proposito è sufficiente richiamare la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (adottata a Strasburgo il 5 novembre 1992, sottoscritta dall'Italia il 27 giugno 2000, ma non ancora ratificata); la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1995 (ratificata dall'Italia con legge n. 302/1997)<sup>(22)</sup>, la Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali fatta a Parigi in sede Unesco il 20 ottobre 2005 e ratificata dall'Italia con legge n. 19/2007.

Questi documenti internazionali offrono un quadro complessivo entro cui le singole legislazioni nazionali possano elaborare la propria disciplina di tutela. Esse contengono indicazioni importanti quali la definizione di lingue regionali o minoritarie (art. 1 Carta europea delle lingue regionali o minoritarie); gli obiettivi e i principi (essenzialmente: culturalità, territorialità, promozione e salvaguardia attraverso l'insegnamento e la ricerca, cfr. art. 7 Carta europea delle lingue regionali o minoritarie e art. 1 della Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità culturali); le aree prioritarie di intervento (insegnamento, giustizia, autorità amministrative e servizi pubblici)<sup>(23)</sup>, mass media, attività

<sup>(20)</sup> Sulla collocazione della tutela delle minoranze linguistiche tra i principi fondamentali della costituzione (proposta Tosato), in luogo dell'originariamente prevista inclusione nel titolo della Costituzione riferito alle Regioni (proposta Codignola), PALICI DI SUNI PRAT, *La tutela giuridica delle minoranze tra Stato e Regioni in Italia*, cit., 150.

<sup>(21)</sup> Si tratta delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e delle popolazioni parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo (art. 2, l. 482/1999).

<sup>(22)</sup> Per un primo commento, S. BARTOLE, *Una convenzione quadro per la tutela delle minoranze nazionali*, in *La tutela giuridica delle minoranze*, cit. 11 ss.

<sup>(23)</sup> Sul tema dell'utilizzo della lingua minoritaria o regionale in particolare nei rapporti con la p.a., come affrontato dal Conseil Constitutionnel in Francia (decisione n. 99-412), M. CAVINO, *La costituzionalizzazione delle lingue regionali come vicenda emble-*

e attrezzature culturali, vita economica e sociale; cfr. Carta europea delle lingue regionali e minoritarie, artt. da 8 a 13; Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, art. 12); l'indicazione dei motivi per cui bisogna proteggere e promuovere la diversità culturale (Preambolo della Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità culturali); l'affermazione per cui la protezione delle minoranze nazionali è parte integrante della protezione internazionale dei diritti umani (Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, art. 1); la riconducibilità dell'utilizzo della lingua minoritaria alla libertà di espressione (Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, art. 9 comma 1).

La legge n. 482/1999, pur essendo qualificabile come una legge cornice, detta una disciplina di grande pervasività, interessando molteplici aree di intervento e potendosi senza dubbio qualificare come norma interposta nei giudizi di costituzionalità di leggi regionali (tanto delle regioni speciali, quanto di quelle ordinarie) che a tali principi si ispirino.

Ed è esattamente ciò che si verifica in due giudizi costituzionali in via principale (sent. cost. n. 159/2009<sup>(24)</sup> e sent. cost. n. 170/2010<sup>(25)</sup>) aventi ad oggetto la costituzionalità di due leggi regionali, i quali si rivelano per il giudice costituzionale un'occasione per ricostruire e fissare i punti essenziali della disciplina in materia di tutela delle minoranze linguistiche, e costituiscono il terreno ideale per individuare il contenuto delle istanze statali e regionali sul tema.

*matica dei rapporti tra sovranità e autonomia in Francia*, in R. BALDUZZI (cur.), *Annuario DRASD*, Milano, Giuffrè, 2010, 108 ss.

<sup>(24)</sup> Corte cost. n. 159/2009, in *Giur. Cost.*, 2009, 1734-1764 con osservazioni di S. BARTOLE, *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale*, ivi, 1764-1771, E. PALICI DI SUNI, *La tutela delle minoranze linguistiche fra Stato e regioni: un ritorno al passato?*, ivi, 1771-1780 e F. PALERMO, *La Corte "applica" il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle regioni*, ivi, 1780-1793. Su tale sentenza cfr. anche R. TONIATTI, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di un "nuovo modello di riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, 1121-1150, E. STRADELLA, *La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2009, 1150-1169.

<sup>(25)</sup> Corte cost. n. 170/2010 in *Giur. Cost.*, 2010, 2047-2061. Per un primo commento, P.L. GETI, *Federalismo linguistico, tutela delle minoranze ed unità nazionale: Un nemis a l'è trop e sent amis a basto nen*, in *www.rivistaaic.it*.

Sono sottoposti allo scrutinio della Corte una serie di articoli della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 18 dicembre 2007, n. 29 “Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana” (sent. cost. n. 159/2009) e della legge della Regione Piemonte 7 aprile 2009, n. 11 “Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte” (sent. cost. n. 170/2010).

Come si può agevolmente riscontrare dall'intitolazione delle leggi, è evidente come l'obiettivo tanto della Regione speciale quanto della Regione ordinaria sia quello della tutela, valorizzazione e promozione del proprio patrimonio linguistico, sulla base degli obiettivi prioritari già emersi nel contesto comunitario ed internazionale e che prevedono, da un lato, un profilo statico e conservativo e, dall'altro, una tutela attiva.

In entrambi i casi è obbligato il richiamo alla legge n. 482/1999 come parametro interposto, in quanto detta le linee di principio su cui modellare la legislazione regionale tanto ordinaria quanto speciale; d'altro canto la Corte ritiene necessario ripercorrere la giurisprudenza costituzionale in tema di titolarità del potere normativo di cui all'art. 6 Cost. e la sua evoluzione, dall'esclusività della disciplina statale alle aperture anche nei confronti dei legislatori regionali, «ma sempre nel pieno rispetto di quanto determinato in materia dal legislatore statale»<sup>(26)</sup>.

In particolare, poi, la Corte individua chiaramente come l'attuazione in via di legislazione ordinaria dell'art. 6 Cost. in tema di tutela delle minoranze linguistiche generi «un modello di riparto delle competenze fra Stato e Regioni che non corrisponde alle ben note categorie previste per tutte le altre materie nel Titolo V della seconda parte della Costituzione, sia prima che dopo la riforma costituzionale del 2001»<sup>(27)</sup>, dovendosi riconoscere al legislatore statale un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette (“un proprio potere di doveroso apprezzamento in materia”, secondo la lettera della sent. cost. n. 406/1999), e restando, per contro, al legislatore regionale, «il solo potere di adeguare la propria normativa, nelle materie devolute, ai principi della legge statale»<sup>(28)</sup>, salvo, per le regioni a statuto speciale, l'applicazione

<sup>(26)</sup> Corte cost. n. 159/2009, punto 2.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>(27)</sup> Corte cost., n. 159/2009, punto 2.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>(28)</sup> Corte cost., n. 159/2009, punto 2.4 del *Considerato in diritto*.

delle norme più favorevoli previste dalla l. n. 482/1999 attraverso le norme di attuazione dei rispettivi statuti (art. 18, l. n. 482/1999).

Sulla base di un riscontro con il d.lgs. n. 223/2002 recante “Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli Venezia Giulia per il trasferimento delle funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche nella regione”, all'interno del quale non si rinvencono disposizioni che autorizzano il legislatore regionale a derogare al contenuto della l. n. 482/1999, la Corte costituzionale dichiara pertanto costituzionalmente illegittimi una serie di articoli della l. Regione Friuli Venezia Giulia n. 29/2007 che disponevano in senso eccentrico o derogatorio rispetto al dettato della l. n. 482/1999<sup>(29)</sup>. Inoltre, il giudice costituzionale ha occasione di ribadire come, a partire dalla propria più risalente giurisprudenza, la Corte abbia «messo in luce il delicato rapporto tra la specifica tutela prevista dall'art. 6 Cost. e il generale principio di uguaglianza posto dall'art. 3 della medesima»<sup>(30)</sup>, con ciò rafforzando la legittimazione

<sup>(29)</sup> L. r. Friuli Venezia Giulia n. 29/2007, artt. 6, comma 2 e 8, commi 1 e 3 (quanto all'obbligo generale per gli uffici dell'intero sistema regionale, esteso anche alle aree escluse dal territorio di insediamento del gruppo linguistico friulano, di rispondere in friulano «alla generalità dei cittadini» e di redigere anche in friulano gli atti comunicati «alla generalità dei cittadini» e di effettuare in tale lingua la comunicazione istituzionale e la pubblicità, e per contrasto con il principio di territorialità di cui art. 9 l. n. 482/1999); art. 9 comma 3 (quanto, in ordine all'attività svolta in seno agli organi collegiali, una mera facoltà di «ripetizione degli interventi in lingua italiana», ovvero del «deposito degli interventi in lingua italiana», per contrasto con l'art. 7 l.n. 482/1999); art. 11, comma 5 (quanto alla previsione di utilizzazione di toponimi “nella sola lingua friulana” per contrasto con gli artt. 1 e 10 l.n. 482/1999); art. 12, comma 3, (relativamente all'obbligo di comunicazione da parte dei genitori della volontà di non avvalersi dell'insegnamento della lingua friulana) e art. 14, commi 2 e 3 (quanto alla previsione dell'insegnamento della lingua friulana per un'ora almeno alla settimana per la durata dell'anno scolastico, e secondo il metodo basato sull'apprendimento veicolare integrato delle lingue), entrambi per contrasto con l'art. 117, terzo comma Cost. e art. 4 l. n. 482/1999.

<sup>(30)</sup> Corte cost. n. 159/2009, punto 3.1.1 del *Considerato in diritto*. Tuttavia, come è stato rilevato da PALICI DI SUNI PRAT, «Mentre il principio di eguaglianza è rivolto innanzi tutto ai singoli, il principio di tutela delle minoranze linguistiche consente agli appartenenti alle minoranze linguistiche di mantenere e rafforzare il legame culturale, linguistico e storico che li unisce. In questo senso, più che all'art. 3, l'art. 6 della Costituzione si collega allora all'art. 2, che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, all'art. 9, che tutela lo sviluppo della cultura, all'art. 21, che garantisce la libertà di manifestazione del pensiero e, più in generale, i valori del pluralismo», *La tutela giuridica delle minoranze tra Stato e Regioni in Italia*, cit., 151.



di una normativa statale “di principio” e sintesi, non derogabile da parte del legislatore regionale speciale (salvo le deroghe introdotte con norme di attuazione degli statuti speciali) qualora gli interventi di quest’ultimo potessero tradursi in un pregiudizio del principio generale della parità di diritti e di trattamento dei cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale essi appartengono<sup>(31)</sup>.

Se nel giudizio costituzionale conclusosi con la sent. n. 159/2009 emergeva la difficoltà di coordinare le previsioni della legge n. 482/1999 nel quadro delle istanze dell’autonomia differenziata, la sent. n. 170/2010 offre alcuni spunti di interesse relativamente alla pretesa, da parte di una regione a statuto ordinario nel caso di specie, di auto-qualificare una delle “lingue” parlate sul proprio territorio come lingua minoritaria ai sensi della stessa l. n. 482/1999.

La legge della Regione Piemonte n. 11 del 7 aprile 1999 (“Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte”), compie la seguente operazione: 1) all’art. 1 (Finalità) colloca, accanto alle lingue delle minoranze occitana, franco-provenzale, francese e walser<sup>(32)</sup>, anche la «lingua piemontese»; 2) successivamente, avendo ancorato la tutela della lingua piemontese a quella delle altre minoranze, dispone una serie di previsioni tra le quali: «la facoltà, per gli enti locali, di introdurre progressivamente, accanto alla lingua italiana, l’uso delle lingue di cui all’art. 1 nei propri uffici ed in quelli dell’amministrazione presenti sul territorio» (art. 2, lett. c)); «la promozione dell’insegnamento della lingua piemontese, dell’originale patrimonio linguistico del Piemonte e delle minoranze linguistiche di cui all’art. 1, anche attraverso corsi di formazione e aggiornamento, fermo restando l’autonomia delle istituzioni scolastiche» (art. 2, lett. d)); «la promozione e l’attuazione, d’intesa con emittenti pubbliche e private, di trasmissioni culturali in piemontese e nelle lingue minoritarie di cui all’art. 1» (art. 2, lett. g)); «l’istituzione, da parte della Giunta regionale, di borse di studio per tesi di laurea relative alla lingua piemontese e all’originale patrimonio linguistico e culturale del Piemonte e delle minoranze di cui all’art. 1» (art. 2, lett. i)).

<sup>(31)</sup> Cfr. Corte cost. nn. 128/1963 e 14/1965.

<sup>(32)</sup> Gruppo linguistico cui è stata accordata tutela peculiare con introduzione art. 40-bis Statuto Valle d’Aosta inserito con l. cost. n. 2/1993.

Come era prevedibile, la Corte costituzionale dichiara costituzionalmente illegittimi gli articoli della legge Regione Piemonte n. 11/2009 sopra citati, limitatamente ai riferimenti alla “lingua piemontese”, e facendo salve invece le previsioni più generali in materia di toponomastica che erano state impugnate unitamente ad esse<sup>(33)</sup>.

È utile soffermarsi sulle argomentazioni di parte. La difesa regionale, infatti, ritiene che l’espressione “lingua piemontese” vada intesa «al pari di qualsiasi altro bene artistico e culturale», come patrimonio linguistico da tutelare e valorizzare, sulla scorta di quanto disposto dalla «del tutto simile» legge della Regione Veneto, 13 aprile 2007, n. 8 «non sottoposta a scrutinio di legittimità costituzionale»<sup>(34)</sup>.

Per contro, l’Avvocatura generale dello Stato rileva come la tutela delle minoranze linguistiche sfugga alla ripartizione di materie dettata dall’art. 117 Cost. e debba piuttosto qualificarsi come “valore” o “non materia”, rendendosi perciò necessaria sul punto l’interposizione del legislatore ordinario sia quanto all’azionabilità delle pretese degli interessati sia quanto alla necessità di strutture organizzative e finanziarie adeguate<sup>(35)</sup>. Inoltre, viene rilevato come al piemontese, che è solo un dialetto e non si ritiene possa integrare un gruppo etnico, sia stata indebitamente estesa dal legislatore regionale la qualità di lingua, attribuendo implicitamente ad esso le forme di tutela predisposte dalla l. n. 482/1999 per le sole minoranze linguistiche tassativamente indicate all’art. 2.

Ricostruito l’impianto argomentativo delle parti, il giudice costituzionale formula successivamente un’affermazione di grande rilievo: «il tema della tutela delle minoranze linguistiche non è direttamente riferibile a quello delle relazioni organizzative Stato-Regioni»<sup>(36)</sup>. Questa proposizione sintetizza la necessità di affidare il tema della tutela della lingua «alla cura dell’istituzione (...) statale che — in considerazione della propria più ampia rappresentatività, indipendente dal carattere unitario della propria organizzazione — risulta incaricata di garantire, in linea generale, le differenze

<sup>(33)</sup> L.r. Piemonte n. 11/2009, art. 3, comma 5 e art. 4.

<sup>(34)</sup> Corte cost., n. 170/2010, punto 2 del *Ritenuto in fatto*.

<sup>(35)</sup> Corte cost., n. 170/2010, punto 3 del *Ritenuto in fatto*.

<sup>(36)</sup> Corte cost., n. 170/2010, punto 4 del *Considerato in diritto*.

proprio in quanto capace di garantire le comunanze: e che perciò risulta in grado di rendere compatibili, sul piano delle discipline, le necessità del pluralismo con quelle dell'uniformità»<sup>(37)</sup>.

E proprio la consapevolezza che soltanto la disciplina statale di cui alla l.n. 482/1999 è in grado di garantire questa difficile sintesi è il tratto argomentativo che accomuna le due pronunce del 2009 e del 2010 sopra esaminate.

##### 5. *La posizione statale: la tutela della lingua italiana come lingua nazionale*

In occasione del giudizio di legittimità costituzionale in via principale conclusosi con sent. n. 170/2010, il Presidente del Consiglio dei Ministri, nella memoria presentata in prossimità dell'udienza, suggeriva «un'interpretazione storica e sistematica dell'art. 6 della Costituzione, volta ad individuare la nozione di 'Repubblica' presso i Costituenti»<sup>(38)</sup>: una nozione che si riteneva diversa da quella attualmente ricavata dall'art. 114 Cost. (che riconduce alla Repubblica i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato), e che sovrapponeva i concetti di Repubblica e Stato. Una ricostruzione che fa prevalere le ragioni dell'unità a fronte di più o meno consistenti tendenze centrifughe manifestate dai legislatori regionali.

L'inscindibilità della tutela delle lingue minoritarie dall'opposta esigenza di scongiurare una frammentazione interna assicurando lo "scudo unitario" rappresentato dal crisma dell'ufficialità alla lingua italiana<sup>(39)</sup>, è avvertita senza dubbio dal legislatore costituzionale (in sede di approvazione degli statuti delle regioni speciali) e statale (art. 1, l. n. 482/1999). Sono state altresì depositate in Parlamento alcune proposte di legge costituzionale<sup>(40)</sup> volte a

<sup>(37)</sup> Corte cost., n. 170/2010, punto 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>(38)</sup> Corte cost., n. 170/2010, punto 3 del *Ritenuto in Fatto*.

<sup>(39)</sup> Per un accenno al principio di unità linguistica come «riflesso antico e moderno della sovranità statale», P. FIORELLI, *I diritti linguistici delle minoranze*, Firenze, STET, 1948, 306.

<sup>(40)</sup> A.C. 443; A.C. 730; A.C. 839; A.S. 1445 (che propongono di modificare l'art. 12 Cost., aggiungendo, in fine, il seguente comma: «L'italiano è la lingua ufficiale della Repubblica nel rispetto delle garanzie previste dalla Costituzione e dalle leggi costituzio-

inserire nel testo della Costituzione la qualificazione dell'italiano come lingua ufficiale della Repubblica. Tali proposte sono variamente argomentate. È fatto riferimento alla necessità di «compiere un atto di tutela riferito all'intera società italiana» volto a garantire un maggiore equilibrio con il riconoscimento delle minoranze linguistiche, l'attuazione più efficace di politiche di integrazione, la difesa del prestigio della lingua italiana nel contesto internazionale ed europeo<sup>(41)</sup>. Altrove, la costituzionalizzazione dell'ufficialità della lingua italiana è auspicata come argine alla «profonda crisi di identità nazionale», in relazione alle «forti tensioni secessioniste che investono non più soltanto le minoranze storiche nel territorio italiano, ma vaste zone del territorio nazionale sulla base di identità etniche (o dialetti) a volte meramente virtuali»<sup>(42)</sup>, e come «affermazione di un principio di d'identità comune e condivisa, che assume una rinnovata importanza in una società sempre più pluralista e diversificata» che «in alcun modo» può essere letta «in un'ottica contraria ai principi di autonomia costituzionale delle minoranze linguistiche»<sup>(43)</sup>.

##### 6. *La posizione regionale: la tutela delle lingue e delle culture "minori". È configurabile una tutela costituzionale del folklore locale?*

Nella sent. n. 170/2010 la difesa regionale qualifica l'espressione «lingua piemontese» utilizzata all'interno della legge regionale sottoposta a censura, «al pari di qualsiasi bene artistico e culturale, come patrimonio linguistico da tutelare e valorizzare»<sup>(44)</sup>. Non sfugge come la tutela linguistica di minoranze non riconosciute come storiche e della lingua italiana stessa possa es-

nali»); A.C. 2768 (che propone di modificare l'art. 9 Cost. aggiungendo, in fine, il seguente comma: «Riconosce la lingua italiana come fondamento culturale della Nazione e propria lingua ufficiale»).

<sup>(41)</sup> Rel. introduttiva A.C. 2768.

<sup>(42)</sup> Rel. introduttiva A.C. 839. L'intento di questa proposta è qualificabile come una opposta «rivendicazione simbolica», secondo l'analisi prospettata da A. GUAZZAROTTI, *Giudici e minoranze religiose*, Milano, Giuffrè, 2001, 128 ss.

<sup>(43)</sup> Rel. accompagnamento A.C. 443.

<sup>(44)</sup> Corte cost., n. 170/2010, punto 2 Ritenuto in fatto.

sere interpretata sulla scorta dell'art. 9 Cost., stante l'agevole qualificazione della lingua come bene culturale "imateriale". Lo stesso giudice costituzionale, nella sentenza sopra citata, non esclude un intervento del legislatore regionale anche ordinario "in connessione alle ragioni di convergenti tutele dell'identità culturale e del patrimonio storico delle proprie comunità" (45). Tuttavia la conservazione e valorizzazione delle proprie comunità di riferimento, non può tradursi in indebite "auto qualificazioni" come minoranza linguistica, al di fuori dei confini tracciati dal legislatore statale (46). Ancora una volta "il tema della tutela delle minoranze linguistiche non è direttamente riferibile a quello delle relazioni organizzative Stato-Regioni", nel senso che il tema della tutela linguistica mal si attaglia a fungere da "collettore" di istanze delle regioni ordinarie, essenzialmente riconducibili alla tutela del *folklore* inteso in senso ampio. Questo, infatti, può configurarsi non soltanto come «l'insieme delle tradizioni popolari e delle loro manifestazioni, in quanto oggetto di studio o anche di semplice interesse» (47), ma anche come l'essenza dell'identità regionale, traducibile in segni linguistici, parlate locali, e che in esse non si esaurisce.

Si può quindi notare come "le vicende della lingua" siano in grado di far emergere alcune problematiche non secondarie relative al regionalismo italiano. Come abbiamo visto, la legislazione statale in tema di minoranze linguistiche è stata interpretata, ora dal legislatore regionale speciale, ora da quello ordinario, con evidenti forzature. Tuttavia, mentre le "fughe in avanti" delle regioni speciali rappresentano un dato ineliminabile ed, entro certi termini, fisiologico del sistema, la legislazione ordinaria in materia di protezione delle lingue e culture locali sembra mostrare nel proprio corredo genetico la ferita inferta (e mai completamente sa-

(45) Corte cost., n. 170/2010, punto 5 del *Considerato in diritto*.

(46) Ancor prima della promulgazione della l. n. 482/1999, si registrava come l'interesse per le minoranze linguistiche vere e proprie fosse venuto meno, spostandosi «da un lato, ad altre comunità come i nomadi o gli extracomunitari (...) e, d'altro lato, alla comunità regionale nel suo insieme, per la valorizzazione della sua specifica identità, attraverso una rivalutazione dei dialetti locali ed un rafforzamento dello spirito regionale», PALICI DI SUNI PRAT, *Tutela giuridica*, cit., 166 ss.

(47) Definizione contenuta in DEVOTO-OLI, *Il dizionario della lingua italiana*, Firenze, 1990.

nata) all'autonomia regionale dalla "condanna" all'inefficacia giuridica delle disposizioni di principio contenute negli statuti, tra le quali come si è visto — non poche erano quelle che sono state definite "identitarie in senso stretto".

Questo ha determinato uno spostamento della disciplina legislativa regionale sul piano, evidentemente giudicato come più "sicuro" per via dell'ancoraggio all'art. 6 Cost., della tutela delle minoranze linguistiche storiche, le quali però costituiscono, per espressa previsione del legislatore statale, un elenco sostanzialmente chiuso.

In sostanza, l'obiettivo non è stato completamente messo a fuoco.

Nelle sentenze costituzionali citate e in altre più recenti (48), le uniche disposizioni fatte salve dalle censure di illegittimità costituzionale sono state quelle relative all'utilizzo dei toponimi locali, a riprova del fatto che talune istanze identitarie meglio si raggiungono sotto il profilo di una tutela conservativa ancorata all'art. 9 Cost. (49) piuttosto che attraverso la tutela linguistica pienamente "operativa" di cui all'art. 6 Cost.

Il tema delle identità (ora regionali, ora statale): presupposte, incompiute, in perenne ricerca di tutela, impone la rinuncia ad alcune aspirazioni (prima fra tutte quella ad un'interpretazione estensiva della speciale tutela enunciata in termini di principio dall'art. 6 Cost.), e l'elaborazione di una concezione pluralista di patrimonio storico e artistico. Quest'ultimo, all'art. 9 Cost., è ricondotto da un lato alla Nazione, dall'altro è fatto oggetto di tutela da parte della Repubblica (in tutte le sue articolazioni), in una sintesi in grado di suggerire un possibile percorso autenticamente "unitario" alle ragioni della differenziazione.

(48) Oltre alle già citate sent. n. 159/2009 e n. 170/2010, le sentenze n. 346/2010 e n. 88/2011.

(49) Come è stato notato, il riconoscimento della lingua come bene culturale «consente di adottare misure di tutela anche nei confronti di realtà linguistiche che non presentano tutti i presupposti necessari perché si faccia luogo a un regime di bilanciamento o di tutela minoritaria», A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993, 203.