

La Corte “applica” il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il contesto della normativa regionale. – 3. L’inquadramento della Corte. – 4. I singoli punti contestati. – 5. Conclusioni: non-materia o materia concorrente?

1. La sentenza 159/2009 è destinata a porsi come pietra miliare della giurisprudenza costituzionale in tema di tutela delle minoranze linguistiche storiche. Si tratta ad oggi della pronuncia dalla portata più ampia e generale tra le numerose decisioni della Corte in materia, pone con indubbia chiarezza una serie di paletti interpretativi sul punto (anche se, come si vedrà, solleva alcune ulteriori questioni di non poco momento) e soprattutto sembra rivolgersi non solo alla legge regionale impugnata, ma anche al contesto complessivo nel quale questa è maturata. Non è difficile scorgere nel pronunciamento della Corte l’intenzione di chiudere una volta per tutte alcuni aspetti già chiariti nella sua giurisprudenza pregressa, e ancor più la volontà di arginare futuri interventi dei legislatori regionali che dovessero risultare (nell’ottica della Corte) eccessivamente promozionali delle lingue e delle culture regionali o minoritarie.

La pronuncia ha ad oggetto numerose disposizioni della legge regionale del Friuli Venezia Giulia n. 29/2007 (Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana), la gran parte delle quali è ritenuta incostituzionale dalla Corte per violazione della legge statale in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche (l. 482/1999). Su sei diverse censure di incostituzionalità presentate dal Governo, cinque (tutte le più importanti) vengono accolte, demolendo di fatto la struttura della legge regionale. Inoltre, come meglio si vedrà, tutto l’impianto argomentativo si fonda sulla funzione di parametro attribuita alla legge statale, che finisce per operare come norma interposta tra le disposizioni costituzionali e la legislazione regionale, così aprendo la strada da un lato alla blindatura della declinazione dell’art. 6 cost. fornita dalla legge stessa, dall’altro a possibili soluzioni diverse ricorrendo alla normativa di attuazione degli statuti speciali.

Dal punto di vista della politica legislativa, appare evidente l'intento della Corte di cogliere l'occasione per bloccare eventuali ulteriori tentativi di *identity-building* delle regioni attraverso norme fortemente promozionali delle identità regionali o minoritarie¹. Confrontandosi per la prima volta con una legge regionale sulla promozione della lingua di una minoranza – e non soltanto con specifiche disposizioni settoriali sulla tutela delle minoranze in specifici ambiti della vita pubblica² – la pronuncia in commento traccia un limite piuttosto netto al margine di azione delle regioni sul punto, pur aprendo la strada a soluzioni alternative che dovessero essere introdotte dalla normativa di attuazione.

2. – La legge regionale del Friuli Venezia Giulia n. 29/2007 detta norme per la valorizzazione e la promozione della lingua friulana. La sua approvazione si colloca in un processo di promozione della Regione quale realtà plurilingue e, al suo interno, di valorizzazione della lingua friulana.

Nel 2005 il Consiglio regionale ha approvato (primo e finora unico tra quelli delle regioni a statuto speciale) il testo di un nuovo statuto di autonomia³, espressamente ispirato alla “giustificazione e rivendicazione della specialità” della regione⁴, in cui particolarmente marcati erano i riferimenti alla sua identità plurilingue⁵ (la denominazione ufficiale diventava quadrilingue: italiano, friulano, sloveno e tedesco)⁶ ed alla valorizzazione di lingue e simboli dei gruppi linguistici minoritari⁷, indicando in particolare tra i compiti dell'ente la tutela, promozione e valorizzazione delle lingue friulana, slovena e tedesca⁸. Anche a causa di questi aspetti fortemente simbolici⁹, la

¹ La tendenza è nota e in atto da tempo. Per una ancor utile ricostruzione giuridica del fenomeno cfr. S. BARTOLE (cur.), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano 1999.

² Nella sua copiosa giurisprudenza in tema di minoranze linguistiche la Corte costituzionale è sempre stata chiamata a giudicare sulla legittimità costituzionale di specifiche disposizioni (molto spesso contenute in norme di attuazione degli statuti speciali) relative all'uso della lingua minoritaria (sentt. 132/2009, 213/1998, 62/1992, 15/1995, 312/1983, 28/1982, 406/1999, 32/1060, 128/1963, 1/1961), al diritto di rappresentanza e partecipazione politica delle minoranze (sentt. 261/1995, 14/1965), al diritto delle minoranze a ricevere informazione nella propria lingua (ad es. sent. 46/1961), a speciali forme di rappresentanza nell'amministrazione quale la cd. proporzionale nel pubblico impiego (e negli enti privatizzati) della Provincia di Bolzano (sentt. 768/1988, 289/1987), ecc.

³ Elaborato da una speciale “Convenzione”, espressamente ispirata alle convenzioni che in ambito comunitario hanno redatto la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e il Trattato costituzionale (poi abbandonato) – cfr. l.r. 12/2004, istituzione, attribuzioni e disciplina della Convenzione per la stesura del nuovo Statuto.

⁴ Così la relazione alla proposta di legge costituzionale d'iniziativa del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia – Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia / Regjon Friûl Vignesie Julie / Dez'ela Furlanija Julijska Krajina / Region Friaul Julisch Venetien, presentata il 14 febbraio 2005 (AC 5617), p. 8.

⁵ Nel preambolo del testo approvato si legge che “il Friuli Venezia Giulia (...) afferma la propria identità e il solenne impegno a valorizzare le diverse culture e lingue del proprio territorio che gli conferiscono peculiarità e ricchezza”.

⁶ Art. 1 c. 1 del testo dello Statuto approvato dal Consiglio regionale.

⁷ L'art. 3 c. 2 prevedeva una riserva di legge regionale su “l'uso pubblico delle bandiere tradizionali dei gruppi linguistici storici del Friuli Venezia Giulia”.

⁸ Così (e in quest'ordine) l'art. 5 del progetto di Statuto.

discussione del nuovo statuto speciale della Regione si è arenata in Parlamento, bloccata dal “timore” di ciò che potremmo definire una “deriva spagnola” dei nuovi statuti speciali: dal timore, cioè, che i nuovi statuti speciali possano diventare la sede per la rivendicazione simbolica di un’identità separata e distinta da quella nazionale e per l’esercizio di competenze ritenute troppo “spinte” per l’attuale stato del regionalismo italiano.

In Friuli Venezia Giulia, poi, la promozione del friulano da tempo suscita controversie per la sua (vera o presunta) “contrapposizione” alla tutela dello sloveno e la Regione (in cui la componente friulana è maggioritaria) è stata spesso accusata di “fare di più” per il friulano che per lo sloveno. Pur non essendo mancati in passato specifici atti normativi regionali a tutela della lingua slovena in alcuni ambiti¹⁰, la disciplina generale e organica di tutela di questa minoranza è stata dettata dalla legge statale, e solo in tempi relativamente recenti, con la l. 38/2001¹¹. Per contro, fin dal 1992 – dunque ben prima del formale riconoscimento del friulano quale lingua minoritaria protetta da parte della l. 482/1999¹² – la Regione aveva introdotto un’ampia legislazione per la tutela e la promozione della lingua e della cultura friulane¹³, progressivamente integrata e sviluppata con atti successivi¹⁴. Nel processo di valorizzazione dell’identità plurilingue della Regione, negli ultimi anni si è intensificata l’attività normativa anche a tutela e promozione dello sloveno¹⁵ (oltre che della piccola comunità di lingua tedesca), tanto che, in modo certo non casuale, l’approvazione

⁹ Oltre che di diversi altri. Si veda per maggiori dettagli il comunicato stampa del Consiglio regionale del 9 luglio 2007 che riporta la sintesi del dibattito in Commissione affari costituzionali della Camera (<http://www.consiglio.regione.fvg.it/pagine/comunicazione/comunicatistampa.asp?comunicatoStampaId=4304&search=true>) e più diffusamente in http://www.lucianoviolante.it/index.php?Itemid=16&id=1405&option=com_content&task=view.

¹⁰ Ad es. l.r. 46/1991 (Interventi per il sostegno di iniziative culturali ed artistiche a favore della minoranza slovena), successivamente abrogata.

¹¹ L’approvazione della legge – come del resto quella della legge del 1999 – si deve soprattutto agli obblighi assunti dall’Italia in sede di ratifica della Convenzione quadro del Consiglio d’Europa per la protezione delle minoranze nazionali avvenuta con l. 302/1997. Cfr. 1. opinione sull’Italia adottata dal Comitato consultivo istituito dalla Convenzione medesima, ACFC/INF/OP/I(2002)007, punto 28. Anche l’attuazione della legge non è stata rapida: solo nel dicembre del 2007 è entrato in vigore lo sportello unico statale per gli sloveni, previsto dalla legge 38/2001, per far convergere in un unico punto i servizi in lingua slovena da parte degli uffici statali, ed è iniziata la stampa dei documenti di identità bilingui.

¹² Sulla legge v. il commento di V. PIERGIGLI, *La legge 15 dicembre 1999, n. 482: un traguardo per le minoranze linguistiche (finora) debolmente protette*, in *Quad cost.*, 1/2000, 126 ss.

¹³ La prima legge regionale sul punto fu la l.r. 6/1992 (Interventi regionali per la tutela e la promozione della lingua e della cultura friulana), poi abrogata. La legge più importante (prima di quella impugnata) era la l. reg. n. 15/1996, solo parzialmente superata dalla legge impugnata, che contiene non già la disciplina sull’uso della lingua, quanto forme di sostegno regionale alla sua tutela, conoscenza e diffusione, dalle norme sulla grafia unitaria del friulano alla disciplina degli interventi ammissibili al finanziamento regionale.

¹⁴ Cfr. in particolare l.r. 13/1998 (contenente disposizioni, tra l’altro, in materia di istruzione e cultura, pubblico impiego, patrimonio immobiliare pubblico, ambiente, ecc.), e le diverse leggi regionali finanziarie e di bilancio.

¹⁵ Specie attraverso la disciplina delle modalità di erogazione dei contributi per la minoranza slovena – v. l.r. 23/2001 e relativi regolamenti attuativi.

della legge impugnata era stata preceduta solo di pochi giorni dall'approvazione della legge regionale per la tutela della minoranza linguistica slovena¹⁶. Tuttavia, com'è noto, nella regione il rapporto tra tutela e promozione dello sloveno e del friulano è tradizionalmente stato percepito in chiave se non alternativa almeno non complementare¹⁷.

In questo contesto si può meglio cogliere la portata e l'intenzione sistemica della sentenza in commento, volta a costituire un precedente interpretativo fondamentale in una materia complessa e difficile non solo sotto il profilo tecnico (trattandosi di un ambito in cui, come affermato dalla Corte, si realizza "un modello di riparto delle competenze tra 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")¹⁸, ma anche per il suo delicato portato sociale e politico, che tocca sensibilità spesso contrastanti e fattori emotivi. La sentenza della Corte vuole porsi come contributo di razionalità e chiarezza in materia anche se, come vedremo, ciò si traduce in un sostanziale chiusura ai margini di intervento regionale sul punto.

3. – Il Governo ha promosso davanti alla Corte un giudizio di legittimità costituzionale avverso numerose disposizioni della legge regionale per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana, appena questa è stata promulgata¹⁹. Il ricorso aveva ad oggetto sei punti qualificanti della legge: a) l'ambito di applicazione territoriale; b) il rapporto tra l'uso pubblico della lingua friulana e lo *status* dell'italiano quale lingua ufficiale della Repubblica; c) l'uso del friulano nella toponomastica; d) le modalità di accesso all'insegnamento facoltativo della lingua friulana nella scuola d'infanzia, primaria e secondaria di primo grado; e) il rapporto tra le previste modalità di insegnamento della lingua friulana e l'autonomia scolastica; f) il sostegno all'insegnamento della lingua friulana anche al di fuori del territorio di insediamento del gruppo linguistico. Altri profili potenzialmente problematici non sono stati invece oggetto di censura da parte del Governo e non hanno dunque trovato spazio tra le argomentazioni della Corte²⁰.

¹⁶ La legge impugnata, recante norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana (n. 29/2007) è stata approvata il 18 dicembre 2007. La legge n. 26/2007 (Norme regionali per la tutela della minoranza linguistica slovena) è stata approvata il 16 novembre 2007.

¹⁷ Il problema, al di là dell'aspetto politico, è anche di risorse. La maggior parte dei contributi per la minoranza slovena viene dallo Stato, mentre la promozione del friulano è svolta essenzialmente con fondi regionali. I contributi regionali a favore della minoranza slovena sono iniziati solo a partire dalla l.r. 23/2001 (art. 5 c. 2 lett. c). Nel complesso, tuttavia, non sarebbe corretto affermare che i contributi per lo sloveno siano inferiori a quelli per il friulano, anche se certamente è questo il caso se si prende a riferimento il solo bilancio regionale.

¹⁸ Sent. 159/2009, punto 2.3. del considerato in diritto.

¹⁹ La legge è stata approvata il 18 dicembre 2007 e pubblicata nel Bollettino ufficiale regionale n. 52 del 27 dicembre. Il ricorso governativo è stato notificato il 25 febbraio 2008 e depositato in cancelleria il 28 febbraio.

²⁰ Ci si riferisce in particolare alle formulazioni impiegate in alcuni punti della legge per definire l'ambito di applicazione personale della stessa. Se risulta chiaro fin dal principio che l'uso della lingua friulana si basa su un

Prima di affrontare i singoli profili del gravame, la Corte ricostruisce, con chiaro intento didascalico, il quadro costituzionale, legislativo e giurisprudenziale in materia di tutela e promozione delle minoranze nell'ordinamento italiano, al fine di collocarvi la legge impugnata. Vengono così richiamati la natura della tutela delle minoranze quale principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale²¹, l'obbligo che discende dall'art. 6 cost. in capo non solo allo Stato ma a tutte le articolazioni territoriali della Repubblica di tutelare con apposite norme le minoranze linguistiche²², e i principali strumenti internazionali di riferimento²³.

criterio volontaristico (art. 1 c. 3), qualche passaggio della legge parrebbe dare adito ad un'accezione più "etnica" che volontaria dell'identità friulana. Così, ad es., l'art. 19 c. 4 disciplina la promozione dell'attività di volontariato per l'insegnamento della lingua friulana da parte di persone di *madrelingua friulana* disponibili ad insegnare la lingua a titolo gratuito (corsivo aggiunto): se è ovvio che per insegnare una lingua occorre dimostrare la sufficiente competenza (e infatti la legge si occupa di regolamentare le modalità di accertamento di tale competenza), non è giuridicamente accertabile la "madrelingua", almeno in assenza di un meccanismo di dichiarazione individuale anch'esso necessariamente volontario. Parimenti, l'art. 25 c. 1a della legge prevede che il piano generale di politica linguistica abbia come suo primo obiettivo di "garantire ai cittadini di lingua friulana l'esercizio dei diritti linguistici". I cittadini di lingua friulana sono solo quelli "di madrelingua" friulana? E perché restringere il godimento di questo diritto ai soli 'cittadini', escludendo ad es. un cittadino straniero che si ritenesse parlante friulano? Va ricordato infatti che secondo la costante interpretazione internazionale (in particolare quella del Comitato consultivo previsto dalla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, ma anche ad es. dalla Commissione di Venezia o dalle Raccomandazioni dell'Alto Commissario delle minoranze nazionali dell'OSCE) alcuni diritti delle minoranze possono essere legittimamente limitati ai soli cittadini dello Stato, ma tale limitazione non può essere sproporzionata. In particolare, ad es., si ritiene comunemente che i diritti politici possano essere riservati ai cittadini, mentre i diritti linguistici previsti in un dato territorio devono essere garantiti a tutti coloro che vogliano farne uso, e non solo ai cittadini. In tal senso v. anche l'importante decisione della Corte di Giustizia delle Comunità europee, 24 novembre 1998, *Bickel e Franz*, causa C-274/96, *Racc.*, I-7637. Infine, non può fare a meno di notarsi come, specie per ciò che riguarda la volontà di posizionare la legge impugnata nel contesto internazionale, il *drafting* legislativo lasci a desiderare. Per quanto ciò non possa essere oggetto di gravame, da una Regione che richiama il plurilinguismo e "la formazione a una cittadinanza europea attiva e di valorizzazione delle specificità della Regione" tra i suoi ideali fondanti (art. 12 c. 1 della legge in parola) ci si attenderebbe una migliore conoscenza dei riferimenti internazionali in materia di tutela delle minoranze. Se si ritiene necessario il richiamo a questi strumenti in una disposizione normativa (come la legge in questione fa ampiamente all'art. 2), occorrono allora maggiore precisione e completezza. L'elenco dell'art. 2 menziona atti di scarso rilievo diretto sul punto, come la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e la CEDU, e ne trascura altri di importanza assai maggiore, quali il Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 27), la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 22) e soprattutto la citata Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali. Si menzionano poi (lett. d) i documenti dell'OSCE "sottoscritti dall'Italia in materia di tutela delle lingue", con ciò forse intendendo il documento CSCE di Copenhagen del 1990 (i cui punti 30 ss. sono dedicati ai diritti delle minoranze), ma l'espressione non pare la più corretta per includere i principali documenti OSCE sul punto, tra cui in particolare il rapporto degli esperti CSCE sulle minoranze nazionali (Ginevra 1991) e le Raccomandazioni di Oslo sui diritti linguistici delle minoranze lanciate dall'Alto Commissario delle minoranze nazionali dell'OSCE nel 1998, perché in entrambi i casi non si tratta di documenti "sottoscritti" dall'Italia ma prodotti da esperti indipendenti. Infine, è interessante notare il riferimento alla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del Consiglio d'Europa, che l'Italia non ha ancora ratificato: un richiamo indiretto da parte della legislazione regionale, sia pure formalmente irrilevante, appare interessante anche come stimolo alla ratifica, oltre che come incorporazione indiretta, se non delle norme, almeno dei principi della Carta.

²¹ Punto 2.1. del considerato in diritto, con ampi richiami alla consolidata giurisprudenza costituzionale (v. in part. sentt. 289/1987, 768/1988, 62/1992, 261/1995, 15/1996).

²² Com'è noto, e come ammesso dalla stessa Corte, in una prima fase l'orientamento giurisprudenziale riteneva che solo lo Stato potesse disciplinare i diritti delle minoranze, trattandosi appunto di diritti fondamentali (v. ad es. sentt. 32/1960, 46/1961, 128/1963), mentre successivamente, riconoscendo a pieno il carattere territorialmente composito della Repubblica e la trasversalità della tutela delle minoranze – quale obiettivo e non materia in senso stretto – la

Inoltre, la Corte si preoccupa di mettere preliminarmente in chiaro il ruolo dell'italiano quale lingua ufficiale della Repubblica, ruolo riconosciuto non soltanto da diverse disposizioni di legge, anche di rango costituzionale²⁴, ma confermato per implicito dalla stessa costituzione²⁵. Per la Corte, infatti, questo riconoscimento “non ha evidentemente solo una funzione formale, ma funge da criterio interpretativo generale delle diverse disposizioni che prevedono l'uso delle lingue minoritarie, evitando che esse possano essere intese come alternative alla lingua italiana o comunque tali da porre in posizione marginale la lingua ufficiale della Repubblica”²⁶. Questa forte affermazione tratteggia il contesto interpretativo di fondo, e conferisce alla pronuncia in esame quel carattere generale e di monito cui si è fatto cenno in apertura: le lingue regionali o minoritarie possono e devono trovare spazio nell'ordinamento ma solo accanto all'italiano e mai in posizione tale da prevalere, anche di fatto, sulla lingua ufficiale. Un principio chiaro anche se piuttosto restrittivo, evidentemente volto a prevenire quella che si è definita in apertura “deriva spagnola” (che peraltro al momento in Italia è più un “timore” politico che una realtà normativa): da questo principio sembra, infatti, di doversi inferire l'illegittimità di tutte le eventuali normative regionali che (come fanno ad esempio molti statuti di Comunità autonome spagnole) dovessero indicare una lingua diversa dall'italiano quale “lingua propria della comunità regionale”²⁷.

Un ulteriore importante passaggio della ricostruzione del contesto normativo e interpretativo di riferimento è dedicato dalla Corte al carattere territoriale della tutela delle minoranze secondo

stessa Corte ha pacificamente riconosciuto un ruolo importante alle regioni (e agli enti locali) nell'attuazione dell'art. 6 cost. (a partire soprattutto dalla sent. 28/1982 e da allora in tutta la giurisprudenza successiva). Per maggiori approfondimenti cfr. E. PALICI DI SUNI, *Intorno alle minoranze*, Torino 1999 e F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova 2008, 241 ss.

²³ La ricostruzione della Corte (punto 2.2. del considerato in diritto) è assai più precisa di quella operata dall'art. 2 della legge regionale impugnata (v. *supra*, n. 20): tralasciando i riferimenti ad atti poco pertinenti, la Corte richiama la Dichiarazione dell'Assemblea Generale dell'ONU del 1992 sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa (che, non va dimenticato, è allo stato l'unico trattato multilaterale in tema di diritti delle minoranze esistente al mondo), la Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali del 2005 e, non ultima, la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 1992, sottolineandone l'importanza per il tema in esame (trattandosi di un trattato riferito alla tutela non delle minoranze, ma delle lingue minoritarie). In questo articolato richiamo sembra rinvenibile un indiretto invito al legislatore nazionale alla ratifica della Carta (firmata dall'Italia nel 2000).

²⁴ Così in particolare gli art. 99 Statuto Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, 38 Statuto Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e 1 legge 482/1999, oltre, indirettamente, alle previsioni in tema di uso della lingua contenute nei codici di procedura civile (art. 122) e procedura penale (art. 109).

²⁵ Come espressamente affermato dalla Corte nella sent. 28/1982.

²⁶ Punto 2.4. del considerato in diritto.

²⁷ In tal senso, pur trattandosi di una statuizione di mero principio, sarebbe parso opportuno un richiamo da parte della Corte all'art. 1 c. 1 della legge regionale impugnata, che definisce la lingua friulana “lingua propria del Friuli e parte del patrimonio storico, culturale e umano della comunità regionale”, per chiarirne la corretta interpretazione. Non pare difficile scorgere in questa formulazione l'influenza di diversi statuti di Comunità autonome spagnole, *in primis* della Catalogna, dove il concetto di “lingua propria” è codificato nell'art. 6 dello Statuto del 2006.

l'ordinamento italiano. Ripercorrendo i tratti salienti della l. 482/1999, la Corte ricava che la legge statale "tiene in ogni caso fermo il criterio della tutela esclusivamente territoriale delle comunità interessate"²⁸. Ciò è senz'altro vero, ma non per questo scevro da problemi. In primo luogo, il criterio rigidamente territoriale (peraltro derogato in alcuni contesti nelle regioni ad autonomia speciale²⁹, e quindi non unica declinazione possibile e ammessa della tutela minoritaria secondo l'ordinamento italiano) potrebbe diventare (e nei fatti talvolta diventa) criterio di arbitraria esclusione di taluni gruppi dalla tutela della legge (è il caso in particolare dei Rom, non compresi tra i gruppi beneficiari dei diritti di cui alla l. 482)³⁰. In secondo luogo, basando la sua constatazione dell'esclusività del criterio territoriale sulla legge nazionale, la Corte finisce con l'interpretare la costituzione alla luce della legge ordinaria, compiendo una sorta di eterogenesi dei fini ed elevando a principi inderogabili previsioni di dettaglio contenute nella legge ordinaria. Un'operazione non nuova nella giurisprudenza costituzionale, ma non per questo meno problematica³¹. Del resto, la stessa Corte aveva ritenuto che nell'attuazione dell'art. 6 il legislatore dispone di un ampio margine di apprezzamento, nel quale "rientra il criterio di personalità nella protezione dei diritti linguistici delle minoranze [...] cosicché è possibile ch'esso sia talora utilizzato, sulla base di apprezzamenti legislativi"³².

²⁸ Punto 2.3. del considerato in diritto.

²⁹ In particolare in Provincia di Bolzano e in Valle d'Aosta l'uso delle lingue minoritarie è possibile su base personale nell'intero territorio in base alla scelta di ciascuno. Talvolta, il criterio personale è addirittura imposto senza possibilità di scelta individuale, sulla base della dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico (ad es. in alcuni casi per l'uso della lingua nei confronti dell'amministrazione e nei procedimenti giudiziari in Provincia di Bolzano, v. ad es. art. 14 d.P.R. 574/1988). La Provincia di Bolzano, in particolare, si configura come ordinamento in cui il criterio personale e quello territoriale convivono a seconda del gruppo linguistico e degli specifici diritti minoritari: così ad es. l'uso delle lingue italiana e tedesca è possibile in tutto il territorio provinciale su base personale, mentre l'uso della lingua ladina è territorialmente limitato alle valli ladine. Per ulteriori approfondimenti cfr. J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO (cur.), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova 2001.

³⁰ Questa esclusione è stata oggetto di severe critiche in entrambi i pareri finora indirizzati all'Italia dal Comitato consultivo istituito dalla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa, rispettivamente nel 2002 (ACFC/INF/OP/I(2002)007) e nel 2005 (ACFC/OP/II(2005)003).

³¹ Cfr. per una descrizione del fenomeno S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004, specie 445 ss., V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori centrali e locali*, in *Le Regioni*, 2007, 11 ss. e T. GROPPI, *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta*, in *Le Regioni*, 2007, 421 ss.

³² Sent. 406/1999, punto 3.2. del considerato in diritto. Tra gli esempi la Corte richiama, l'art. 48 c. 2, 2. per. cod. proc. pen., secondo cui, nel processo davanti al giudice designato dalla Corte di cassazione nell'eventualità della rimessione dovuta a esigenze di sicurezza, incolumità pubblica o libertà di determinazione delle persone che partecipano al giudizio, "le parti esercitano gli stessi diritti e le stesse facoltà che sarebbero loro spettati davanti al giudice originariamente competente, diritti e facoltà tra i quali stanno anche quelli relativi all'uso della lingua di minoranza" (*ibidem*). Tra gli altri esempi menzionabili c'è la garanzia della presenza di un consigliere di lingua tedesca ai collegi, costituiti nell'ambito delle sezioni del Consiglio di Stato, giudicanti sui ricorsi contro le decisioni della sezione autonoma di Bolzano (art. 14 c. 6 d.P.R. 426/84), su cui v. Cons. di Stato, a.p., ord. n. 16/2000.

Questa evidente forzatura interpretativa serve tuttavia alla Corte per costruire la sua conclusione logica. Infatti, la Corte conclude la sua analisi del rapporto tra fonti in tema di tutela delle minoranze, ricordando che il potere legislativo sul punto è condiviso, ma che “il legislatore statale appare (sic!) titolare di un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie”³³ (e più in generale dei gruppi qualificabili come minoranze e ammissibili al godimento dei relativi diritti, da cui i problemi di cui sopra), determinando altresì “gli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela”³⁴. Tale potere legislativo statale, pur non essendo illimitato, “può applicarsi alle più diverse materie, in tutto o in parte spettanti alle Regioni”. Ne deriva che lo spazio per la normativa regionale è limitato alla (sola) “ulteriore attuazione della legge statale che si renda necessaria”³⁵ e che “la legge regionale non può divergere da quest’ultima”³⁶. Nel ragionamento della Corte, dunque, la tutela delle minoranze è una non-materia, ed essendo per definizione trasversale ed obbligo costituzionale di tutti i soggetti che compongono la Repubblica, essa non può che svolgersi secondo un chiaro criterio gerarchico delle fonti. La fonte statale prevale necessariamente sulla legge regionale e deve ritenersi la corretta attuazione del dettato costituzionale. Pertanto le leggi regionali non possono derogare alla legge statale ma solo specificarla. In un quadro fortemente gerarchico delle fonti, l’unica via per derogare alla normativa statale è lo strumento della normativa di attuazione degli statuti regionali speciali, che com’è noto sono fonti atipiche e sovraordinate alla legge ordinaria per il loro diretto ancoraggio alla costituzione³⁷. E infatti la Corte afferma che la regione ben avrebbe potuto ricorrere alla normativa di attuazione dello Statuto “per introdurre eventuali normative [...] derogatorie rispetto al contenuto della legge n. 482 del 1999”³⁸. Una possibilità prevista dalla stessa l. 482 (art. 18) e derivante dalla natura negoziata e bilaterale delle norme di attuazione, sulla cui approvazione lo Stato ha in definitiva un potere di veto.

Il ragionamento terrebbe, se non fosse per due equivoci di fondo. In primo luogo, l’esclusiva competenza statale nell’individuazione dei gruppi minoritari ammessi a tutela si traduce erroneamente nell’attrazione in orbita statale anche degli strumenti di tutela, che pure dovrebbero,

³³ Punto 2.3. del considerato in diritto.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Punto 2.5. del considerato in diritto.

³⁷ Cfr. per questa interpretazione in part. sent. 180/1980, in questa *Rivista* 1980, 1565 ss. e in *Le Regioni* 1981, 431 ss., con nota di G. MOR, *Considerazioni sulle norme di attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia differenziata*, e sent. 212/1984, in questa *Rivista* 1984, 1442 ss. e in *Le Regioni* 1984, 1310 ss., con nota di U. ALLEGRETTI, *La Corte ribadisce l’estraneità del Parlamento all’attuazione degli statuti speciali*.

³⁸ Punto 2.4. del considerato in diritto.

secondo il quadro delineato dalla stessa Corte, essere aperti anche all'iniziativa regionale. In secondo luogo, il ruolo attribuito dalla Corte alla legge statale fa sì che l'art. 6 cost. venga interpretato alla luce della legislazione ordinaria, utilizzando quindi la legge ordinaria quale parametro esclusivo per il sindacato di costituzionalità della legge regionale in materia. Come in un'equazione, l'errore compiuto (in questo caso intenzionalmente) durante il percorso logico, viene portato avanti fino alla fine.

4. – La risposta ai sei profili della questione di costituzionalità posta dal ricorso governativo non può che discendere logicamente da questo inquadramento interpretativo: tutte le parti della legge impugnata che non si limitino a dare mera attuazione alla legge statale sono incostituzionali per violazione della stessa legge quale norma interposta.

È illegittima la previsione nella legge regionale di un obbligo generale per gli uffici regionali e degli enti locali siti nella regione di rispondere in friulano a tutti i cittadini che si avvalgano dell'uso di tale lingua “a prescindere dal territorio in cui i relativi uffici sono insediati” (art. 6 c. 2 della legge), di redigere anche in friulano gli atti indirizzati alla generalità dei cittadini e di effettuare anche in friulano la comunicazione istituzionale e la pubblicità nell'intera regione (art. 8) anziché nei soli comuni di insediamento del gruppo linguistico friulano. Il criterio della stretta territorialità dettato dalla legge del 1999 impone infatti che l'uso della lingua minoritaria sia possibile solo nelle aree di insediamento della minoranza individuate secondo i criteri previsti dalla legge medesima³⁹. Ad ulteriore specificazione di quanto già affermato in via generale, la Corte si dilunga a spiegare come non sia possibile, dall'art. 6 cost., “inferire l'esistenza di un vincolo del legislatore all'adozione del criterio personale, in luogo di quello territoriale, nella disciplina dei diritti linguistici delle minoranze”⁴⁰: affermazione ovvia e non richiesta, visto che il punto non era certo l'obbligo di scegliere un criterio personale, ma la possibilità di farlo in determinate circostanze. La Corte pilatescamente non risponde sul punto, limitandosi a riconoscere che nello sposare il principio territoriale la l. 482/1999 non ha violato l'art. 6 cost., e tanto basta a rendere illegittime norme regionali che non si ispirino al medesimo criterio. Così facendo evita il difficile compito di valutare caso per caso se la legislazione regionale abbia o meno violato il margine di

³⁹ La l. 482/1999 attribuisce ai consigli provinciali la competenza ad individuare i territori nei quali i diritti previsti potranno essere applicati, stabilendo altresì il coinvolgimento dei cittadini o dei consiglieri comunali appartenenti alle minoranze interessate (art. 3): la deliberazione del consiglio provinciale va adottata (sentiti i comuni interessati) su iniziativa «di almeno il 15% dei cittadini iscritti nelle liste elettorali e residenti nei comuni stessi ovvero di 1/3 dei consiglieri comunali dei medesimi Comuni». La soglia del 15% è leggermente al di sotto di quella del 20% generalmente riscontrabile nella prassi in ambito europeo, e dunque è da ritenersi comparativamente abbastanza “generosa”.

⁴⁰ Punto 3.1.1. del considerato in diritto, richiamando la sent. 409/1999.

discrezionalità consentito dall'art. 6 cost, e questo perché l'attuazione di tale norma costituzionale viene acriticamente assunta come compiuta una volta per sempre dalla legge statale. La Corte insomma non intende lasciare alcun margine di apprezzamento al legislatore regionale, il quale deve limitarsi, come visto, ad attuare e specificare quanto previsto dalla legislazione nazionale, potendo a questa derogarsi solo attraverso le norme di attuazione degli statuti.

È illegittimo il regime dettato dalla legge regionale per l'uso del friulano nei consigli comunali dei comuni di tradizionale insediamento del gruppo linguistico. La legge regionale infatti, prevedeva una mera facoltà (e non un obbligo) di richiedere la ripetizione degli interventi in lingua italiana o il deposito contestuale dei testi scritti tradotti in italiano, demandando ad atto regolamentare (il piano di politica linguistica) la disciplina delle modalità per farlo (art. 9). In questo modo si sarebbe reso opzionale l'uso della lingua italiana, con ciò violando lo spirito della sua natura di lingua ufficiale come in precedenza ricostruito. La Corte ricorda opportunamente che “la puntuale e sollecita comprensione degli interventi svolti in seno ad un organo collegiale è fondamentale ai fini del suo corretto funzionamento”⁴¹. Ma dal principio precedentemente affermato (che qui stranamente la Corte non richiama) deve ricavarsi una regola ben più pregnante: la traduzione immediata in italiano degli interventi in lingua minoritaria non può essere mai opzionale, neppure se fosse inutile, come sarebbe se tutti i consiglieri comunali dichiarassero di capire il friulano. Proprio il criterio funzionale della comprensione era infatti la motivazione che aveva indotto il legislatore regionale a prevedere questa disciplina, giacché poteva (ed in effetti in molte aree può) presumersi che tutti i consiglieri comunali comprendano il friulano. Ma qui, appunto, la statuizione è di principio, ed ha poco a che vedere con le condizioni di fatto in specifici comuni.

È illegittima la facoltà per i comuni, prevista dalla legge regionale, di adottare toponimi nella sola lingua friulana, in quanto la legge nazionale prevede la toponomastica in lingua minoritaria solo in aggiunta ai toponimi ufficiali (art. 10 l. 482/1999). Sul punto però l'argomentazione della Corte appare troppo sbrigativa. In primo luogo, la legge regionale intendeva proprio assegnare ai comuni la facoltà di prevedere il toponimo nella sola lingua minoritaria quale “denominazione ufficiale a tutti gli effetti” (art. 11 c. 5). La regione è titolare di competenza concorrente in tema di toponomastica (art. 5 n. 19 statuto), e la legge statale si limita a presumere l'ufficialità dei toponimi italiani⁴². Pare corretto desumere che la legge nazionale si ispiri al criterio dell'ammissibilità della toponomastica bilingue ma non di quella monolingue nella lingua minoritaria, anche se essa è assai

⁴¹ Punto 3.2. del considerato in diritto.

⁴² L'art. 10 l. 482/1999 prevede laconicamente che nei comuni di insediamento delle minoranze “in aggiunta ai toponimi ufficiali, i consigli comunali possono deliberare l'adozione di toponimi conformi alle tradizioni locali”.

prudente nell'indicare la possibilità, nelle aree di insediamento delle minoranze riconosciute, di adottare "toponimi conformi alle tradizioni e agli usi locali", il che non significa necessariamente in lingua minoritaria⁴³. La Corte, invece di avventurarsi su questo terreno, taglia il nodo gordiano, assume implicitamente che l'espressione "toponimi ufficiali" di cui all'art. 10 l. 482 sia sinonimo di "toponomastica in lingua italiana", riconosce che "il disegno generale della legge 482 [sia] fondato non solo sulla valorizzazione delle lingue e delle culture minoritarie, ma anche sulla preservazione del patrimonio linguistico e culturale della lingua italiana"⁴⁴ e dunque dichiara illegittima la previsione in senso contrario del legislatore regionale. In secondo luogo, la Corte ritiene "non conferente" il fatto che "un limitato numero di comuni" (in realtà molti) della Sardegna e (soprattutto) della Valle d'Aosta "hanno toponimi espressi con lettere o gruppi di lettere estranei alla lingua italiana"⁴⁵ (mostrando di cogliere perfettamente la distinzione tra toponomastica in lingua minoritaria e quella "conforme alle tradizioni e agli usi locali" di cui all'art. 10 della l. 482), perché è la finalità della disposizione impugnata (la possibilità di una denominazione esclusivamente in friulano) a porsi in contrasto con lo spirito della legge statale. Ma a ben vedere il caso della Sardegna e della Valle d'Aosta non sono affatto "non conferenti", e meno ancora lo è quello analogo della Provincia autonoma di Trento: in quella provincia, infatti, solo recentemente (e non già dall'inizio, come in Valle d'Aosta e in Sardegna) è stato introdotto analogo principio rispetto a quello qui contestato, prevedendo che, per la micro-toponomastica, nelle località interessate la sola denominazione in lingua minoritaria sia persino la regola e non già una mera possibilità⁴⁶.

È illegittima la modalità prevista dalla legge regionale per avvalersi dell'insegnamento in lingua friulana nelle scuole d'infanzia, primarie e secondarie di primo grado. Su questo punto il contrasto con la legge nazionale è palese; se questa prevede che siano i genitori a dover comunicare all'istituzione scolastica "se intendono avvalersi per i propri figli dell'insegnamento della lingua

⁴³ Nel concreto, tuttavia, una distinzione non potrebbe che risultare arbitraria e di difficile inquadramento giuridico – da cui la saggia formulazione prudente e generica della legge statale. Come si distingue infatti un toponimo "conforme alle tradizioni locali" da uno "in lingua minoritaria"? Ad es., i numerosi comuni della regione che terminano in –s (Cormons, Montenars, ecc.) a quale categoria appartengono?

⁴⁴ Punto 3.3. del considerato in diritto.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Cfr. l.p. Prov. Trento n. 6/2008 (norme di tutela e promozione delle minoranze linguistiche locali), in part. art. 19 c. 6, ai sensi del quale "fatte salve le denominazioni dei comuni, le indicazioni e le segnalazioni relative a località e toponimi di minoranza sono di regola espresse nella sola denominazione ladina, mòchena o cimbra. Possono essere redatte anche nel corrispondente nome italiano, se questo è registrato nel rispettivo repertorio dei toponimi, con pari dignità grafica".

della minoranza” (art. 4 c. 5 l. 482)⁴⁷, la legge regionale prevede ciò che la Corte opportunamente definisce “un’opzione negativa”⁴⁸: nei comuni di insediamento della minoranza, “al momento dell’iscrizione, i genitori [...] comunicano [all’istituzione scolastica] la propria volontà di non avvalersi dell’insegnamento della lingua friulana”, dovendo ripetersi tale scelta all’inizio di ciascun ciclo (art. 12 c. 5).

È illegittima inoltre la previsione dell’insegnamento del friulano usando tale lingua come lingua veicolare, e per un minimo di un’ora alla settimana (art. 14 c. 2 e 3 l. regionale). Nell’indicare “come modello di riferimento il metodo basato sull’apprendimento veicolare integrato delle lingue”, l’art. 14 c. 3 della legge regionale contrasta con il principio dell’autonomia scolastica, principio generale della legislazione nazionale e fatto proprio anche dalla legge 482/1999, che implica che siano le singole scuole a scegliere le metodologie didattiche da utilizzare⁴⁹. Piuttosto rigida e formalistica, ma in linea con l’impostazione della pronuncia, è l’argomentazione che induce la Corte a ritenere illegittima anche la previsione legislativa di un tempo minimo (un’ora alla settimana) per l’insegnamento del friulano: per quanto l’obbligo di un’ora alla settimana sia la soglia minima per qualunque forma di apprendimento⁵⁰, è pur vero che l’art. 4 c. 2 della l. 482 prevede che siano le istituzioni scolastiche a “stabilire i tempi e le metodologie” per l’insegnamento della lingua minoritaria. Pertanto, come da impostazione generale, qualsiasi riferimento che vada contro non solo la lettera (come in questo caso) ma anche, come si è visto, lo spirito della legge statale è di per sé illegittimo.

È invece infondata la censura nei confronti della legge regionale nella parte in cui autorizza la Regione a “sostenere l’insegnamento della lingua friulana anche nelle istituzioni scolastiche” che si trovino al di fuori delle zone di insediamento della minoranza. Oltre ad essere una mera possibilità, si tratta semplicemente di autorizzare la regione a sostenere finanziariamente le scuole che “nella loro autonomia, ritengano utile sviluppare, anche in aree esterne alla zonizzazione territoriale,

⁴⁷ Nell’anno scolastico 2008-2009 sono state 48.000 le opzioni per il friulano (quasi il doppio rispetto all’anno precedente), e 114 le scuole coinvolte, circa un terzo della popolazione scolastica regionale.

⁴⁸ Punto 3.4. del considerato in diritto.

⁴⁹ Osserva poi opportunamente la Corte che “l’apprendimento veicolare integrato delle lingue dovrebbe presupporre un consenso generalizzato alla frequenza dei corsi di insegnamento della lingua friulana, poiché altrimenti coloro che non frequentano questi corsi sarebbero privati dell’insegnamento delle materie ‘veicolate’ dal friulano o alcuni insegnamenti dovrebbero essere effettuati due volte” (punto 3.5. del considerato in diritto).

⁵⁰ Per ampie considerazioni di carattere pedagogico v. M. JARE (cur.), *Minoranze linguistiche nella regione Friuli-Venezia Giulia. Aspetti educativi e culturali*, IRRSAE, Trieste, 2001.

l'insegnamento della lingua friulana"⁵¹. Il mero sostegno non incontra, per la Corte, alcun limite territoriale e ciò in quanto, ancora una volta, tale limite non è rinvenibile nella legge statale.

5. – La sentenza 159/2009 pare destinata a segnare a lungo la linea della Corte in tema di tutela delle minoranze e, soprattutto, nei rapporti tra fonti sul punto. A livello declamatorio, infatti, essa poco o nulla aggiunge alla ricostruzione ormai consolidata della materia, collocandosi nel filone inaugurato a partire almeno dalla sent. 28/1982 e da allora mai contraddetto ma solo affinato e sviluppato, ribadendo tutti i principi assodati sul punto: l'ordinamento italiano, anche per l'influenza degli obblighi internazionali assunti, si caratterizza per un approccio promozionale alle minoranze linguistiche; la tutela e la promozione delle minoranze è compito di tutte le componenti della "Repubblica", ed è principio (non materia) trasversale; i criteri cui l'ordinamento si ispira sono (di regola) quello territoriale e quello del bilinguismo nelle aree di insediamento dei gruppi minoritari; i diritti garantiti alle minoranze linguistiche vanno bilanciati, non solo con altri diritti fondamentali, ma anche con principi organizzativi quali l'autonomia scolastica, la comprensione degli atti, ecc.; garantiti i diritti minimi, l'ulteriore promozione delle lingue e culture minoritarie è un'opzione dei diversi enti territoriali. Fin qui, insomma, un buon ripasso ma nulla di nuovo, salvi alcuni opportuni chiarimenti "di contesto", quali la ricostruzione del significato sistemico della previsione dell'italiano quale lingua ufficiale della Repubblica.

Ciò che caratterizza la sentenza in commento è invece soprattutto la lettura che essa fornisce dei rapporti tra le fonti sul punto, che pare contraddire la stessa ricostruzione dei principi operata dalla Corte e far arretrare l'interpretazione alla fase precedente la svolta del 1982, quando la Corte riteneva che solo lo Stato potesse dettare norme a tutela delle minoranze linguistiche. Se è vero che la tutela delle minoranze è ambito trasversale, non attribuibile alla sfera competenziale di un solo soggetto, è anche vero che, mai come in questa pronuncia, la Corte afferma la supremazia della legge statale, ricostruendo in chiave meramente gerarchica la relazione tra la normativa statale e quella regionale. Insomma, dopo aver affermato che non si tratta di una materia, la Corte applica alla tutela delle minoranze la medesima logica che vige per la competenza concorrente. Ed anzi, questa stessa logica viene declinata in chiave restrittiva, analogamente a quanto la Corte è andata facendo ridisegnando i confini delle materie (specie a competenza concorrente) dopo la riforma del titolo V⁵². La legge statale è per la Corte l'unica fonte in grado di individuare i gruppi minoritari, di

⁵¹ Punto 3.6. del considerato in diritto.

⁵² Cfr. *ex multis* R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni* 5/2006, 889 ss. e M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze tra Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, *ibidem*, 903 ss.

disciplinare gli istituti della tutela e di bilanciare tale tutela con “gli altri legittimi interessi coinvolti ed almeno potenzialmente configgenti”⁵³. Tale potere legislativo può “estendersi alle più diverse materie, in tutto o in parte spettanti alle regioni”. Insomma, alle regioni non spetta che “l’ulteriore attuazione della legge statale che si renda necessaria”⁵⁴ (*sic*). Ossia, come emerge nel caso di specie, essenzialmente stanziando fondi per la promozione di lingue e culture minoritarie qualora lo ritenessero, ma evidentemente nulla di più.

E allora delle due l’una: o la tutela delle minoranze è davvero una “non-materia”, alla cui disciplina le regioni (anche quelle ordinarie, se del caso – e dunque senza la possibilità di ricorso alla normativa di attuazione) possono e devono concorrere in misura significativa, o essa è una materia soggetta a competenza concorrente, informata al criterio gerarchico, in cui il ruolo delle regioni è soltanto quello di stanziare fondi per la promozione delle lingue minoritarie.

Limitarsi a riconoscere che la legge statale si colloca all’interno degli ampi margini di apprezzamento garantiti dall’art. 6 cost. non può portare ad escludere automaticamente qualsiasi altra forma di intervento, presumendo come derogatoria a priori qualunque attività legislativa regionale. Tanto più se l’intervento regionale viene inquadrato esclusivamente in chiave di rapporto gerarchico tra fonti. In altre parole, è rischioso “fidarsi troppo” della fonte. Cosa succederebbe se attraverso la normativa di attuazione degli statuti speciali si andassero a stravolgere i criteri scelti dalla legge statale? Cosa succederebbe se, in ipotesi, una norma di attuazione per il Friuli Venezia Giulia stabilisse la possibilità di una toponomastica esclusivamente in lingua minoritaria? O se una norma di attuazione per la Provincia di Bolzano accentuasse il (peraltro già presente) criterio personale per l’esercizio di alcuni diritti minoritari? In termini di rapporti tra fonti il problema non si porrebbe, dovendo semplicemente prevalere la fonte sovraordinata. Emergerebbe tuttavia una contraddizione logica, perché ciò sarebbe difficilmente giustificabile in un contesto che assume la l. 482/1999 quale unica corretta attuazione dell’art. 6 cost.⁵⁵.

⁵³ V. i già richiamati passaggi di cui al punto 2.3. del considerato in diritto.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Una situazione per alcuni versi simile si è posta alla Corte europea dei diritti dell’uomo nel caso *Gorzelik et al v Poland* (no. 44158/98). La Grand Chamber, nella sentenza del 17 febbraio 2004, ha rigettato la prospettazione del ricorrente in riferimento alla negata registrazione dell’associazione della minoranza slesiana (che chiedeva di essere riconosciuta quale minoranza etnica ai sensi della legislazione polacca), affermando che la CEDU non può essere interpretata alla luce della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali. Ciò che viola la Convenzione quadro non per questo necessariamente viola la CEDU, pur rappresentando la Convenzione quadro il principale ausilio interpretativo in tema di minoranze. Si tratta, è pur vero, di due convenzioni distinte e formalmente non in rapporto di gerarchia tra loro, e dunque l’analogia rispetto al rapporto tra la costituzione e la l. 482/1999 non è diretta, ma pare di potersi scorgere nell’atteggiamento della Corte di Strasburgo una maggiore attenzione a non trasferire (neppure solo di fatto) ad altra fonte la funzione di parametro rispetto all’interpretazione della CEDU.

Insomma, c'erano tanti buoni motivi giuridici per ritenere incostituzionali le disposizioni contestate, o almeno la gran parte di queste (più discutibili appaiono, come si è visto, la decisione relativa alla toponomastica e alla lettura restrittiva del criterio territoriale). La Corte avrebbe anche potuto richiamare la competenza statale in tema di diritti fondamentali, ma in tal modo avrebbe negato in radice la competenza regionale. Così, visto che gran parte di questi motivi si trovavano nella legge statale di attuazione dell'art. 6 cost.⁵⁶, la Corte ha preferito portare l'argomentazione sul piano delle fonti. Ma ricorrere esclusivamente alla legge statale come parametro del giudizio di costituzionalità, finendo per interpretare l'art. 6 cost. alla luce della legge nazionale anziché fare il contrario, pare una semplificazione eccessiva. Paradossalmente, infatti, per voler risolvere il problema solo in base al rapporto tra fonti, non solo si schiaccia la fonte regionale, utilizzando la legge statale come un surrogato dell'interesse nazionale (in modo analogo a quanto la Corte va ultimamente facendo in tema di riparto delle competenze tra Stato e Regioni attraverso il criterio della prevalenza)⁵⁷, ma si finisce col non prendere sul serio la fonte suprema, la costituzione, riducendo il portato dell'art. 6 alla mera sommatoria della legge 482/1999 e di qualche (eventuale) norma di attuazione degli statuti speciali. In questo disegno, nella fonte inferiore (la legge statale) starebbero i principi, in quella superiore (le norme di attuazione degli statuti speciali) le possibili deroghe, e in quella suprema (l'art. 6 cost.) il solo (astratto) principio promozionale, di fatto svuotato di contenuto.

L'enfaticizzazione della centralità della legge statale è tuttavia strumento assai efficace per il conseguimento di un immediato obiettivo di politica costituzionale: l'apposizione di un argine alla (reale o presunta) deriva identitaria delle regioni, specie di quelle speciali, tanto maggiore quanto più forte risulti la messa in discussione delle specialità, soprattutto di quelle tradizionalmente "deboli" (tra cui il Friuli Venezia Giulia)⁵⁸. La Corte insomma "usa" la legge statale come freno alla tendenza in atto, per cui quanto più si questiona la giustificazione della specialità, tanto più le regioni speciali cercano di esaltare la propria "diversità", specie attraverso la valorizzazione delle

⁵⁶ Così si autodefinisce, all'art. 2, la l. 482/1999.

⁵⁷ Sul fenomeno cfr. tra gli altri A. GUAZZAROTTI, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 5/2008, 599 ss.

⁵⁸ Scrive provocatoriamente R. BIN, *L'autonomia e i rapporti tra esecutivo, legislativo e le commissioni paritetiche*, in A. DI MICHELE, F. PALERMO, G. PALLAVER (cur.), 1992. *Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese*, Bologna 2003, p. 205: "in realtà in Italia esistono solo due regioni veramente speciali: la Val d'Aosta e la Provincia di Bolzano. Nelle altre, le ragioni della specialità si riducono a pochi tratti, a profili esclusivamente giuridici e a privilegi finanziari che, privi di giustificazioni sociologiche, ormai sono odiosi, sono visti dal resto della comunità nazionale come retaggi ingiustificabili, privi di un valido fondamento istituzionale. Qual è la ragione della specialità del Friuli Venezia Giulia o della Sicilia o della Sardegna se non il fatto, per queste ultime due, di essere casualmente delle isole?".

specificità linguistico-culturali: un fenomeno meno marcato laddove le identità “distinte” sono più forti (come in Provincia di Bolzano e in Valle d’Aosta), e più evidente laddove le minoranze siano state tradizionalmente più deboli, come la Provincia di Trento⁵⁹, la Sardegna⁶⁰ e appunto e il Friuli Venezia Giulia.

Resta da vedere se l’obiettivo sarà raggiunto o se si innescheranno reazioni contrarie⁶¹. Sotto il profilo giuridico, tuttavia, quel che pare certo è che con questa pronuncia l’orientamento giurisprudenziale ormai consolidatosi in tema di rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del titolo V viene inequivocabilmente esteso alla tutela delle minoranze, mettendo fine ad una giurisprudenza finora complessivamente favorevole alle istanze regionali sul punto.

FRANCESCO PALERMO

Professore associato di diritto pubblico comparato nella Facoltà di Giurisprudenza
dell’Università di Verona

⁵⁹ In cui da tempo è in atto un processo di valorizzazione delle lingue e culture minoritarie ladina, cimbra e mochena, attraverso atti normativi (riforma dello statuto nel 2001, specie nuovo art. 15, norme di attuazione, leggi provinciali tra cui in particolare la segnalata l. p. 6/2008, ecc.) e ingenti investimenti economici.

⁶⁰ In Sardegna è indicativa in tal senso la l. reg. 26/1997 (Promozione e valorizzazione della cultura e della lingua della Sardegna). Ma soprattutto va ricordato il ben noto caso dell’avvio del processo di riforma dello statuto speciale attraverso l’approvazione di una legge istitutiva di una “Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo”, sfociata in una pronuncia della Corte costituzionale prevedibilmente dura nei contenuti ma (anche in questo caso) inutilmente formalistica nell’argomentazione – sent. 365/2007, su cui S. BARTOLE, *La Corte costituzionale chiude al “federalismo”*, in questa *Rivista* 6/2007, 4039 ss., P. CARETTI, *La “sovranità” regionale come illusorio succedaneo di una “specialità” perduta: in margine alla sentenza della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Le Regioni* 1/2008, 219 ss., A. ANZON DEMMIG, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in questa *Rivista* 6/2007, 4999 ss., A. MANGIA, *Il federalismo della “descrizione” e il federalismo della “prescrizione”*, *ibidem*, 4045 ss., P. PASSAGLIA, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, *ibidem*, 4052 ss.

⁶¹ Il caso riguarda evidentemente anche le regioni ordinarie. Pende attualmente davanti alla Corte un ricorso governativo avverso la l.r. Piemonte n. 11/2009 (“Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte”) che attribuisce al piemontese il valore di “lingua piemontese” per presunta “violazione della competenza legislativa statale nella specifica materia della tutela delle minoranze linguistiche” (*sic*).