

**Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica  
posti a fondamento di "un nuovo modello di riparto delle competenze"  
legislative fra Stato e Regioni.**

di Roberto Toniatti \*

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2009)

1. Le decisioni della Corte costituzionale che incidono sul sistema delle fonti, innovandone il modo di essere e di operare, sono inevitabilmente da sottoporre a *strict scrutiny* da parte della dottrina: si tratta, infatti, di atti di natura giurisdizionale che si pongono quali norme sulla produzione, idonee pertanto a qualificare e diversificare l'efficacia normativa di taluni atti (ed altresì di fatti normativi, se del caso) rispetto al complesso delle fonti e dotate altresì, in quanto tali, di una forte ed intensa politicità, se non altro in tanto in quanto vanno a ridefinire i parametri di giudizio utilizzabili da parte della Corte stessa con inevitabili conseguenze sui residui margini di apprezzamento discrezionale disponibili da parte di altri organi, segnatamente il legislatore statale e regionale.

Il fenomeno, sia ben chiaro, non è nuovo per la giurisprudenza costituzionale italiana né esso è circoscritto all'esperienza di questo ordinamento, la definizione del *bloc de constitutionnalité* in Francia ovvero delle «tradizioni costituzionali comuni» in materia di diritti fondamentali da parte della Corte di Giustizia comunitaria fornendo alcune fra le esemplificazioni meglio conosciute – e, per quanto innovative e clamorose alle origini, ormai ben metabolizzate - dalla scienza del diritto costituzionale, oltre che dai rispettivi sistemi politico-istituzionali.

Nelle circostanze in cui, dunque, gli organi di giustizia costituzionale "dichiarano" innovazioni che producono in realtà effettivi ri-costitutivi del sistema delle fonti, le Corti hanno l'onere di dimostrare, con strumenti ermeneutici condivisi o condivisibili, la fondatezza della propria ricostruzione delle fonti e la «funzionalità di sistema»<sup>1</sup> della propria interpretazione, anche al fine di poter fare affidamento sull'acquiescenza degli altri organi istituzionali le cui competenze, in qualche modo, finiscono con il risentire delle conseguenze di quella giurisprudenza. In alcune di tali circostanze, nondimeno, le Corti non forniscono un apparato logico argomentativo e sistematico vero e proprio ma si limitano a dare, a corredo argomentativo del proprio giudizio, qualche indizio, alcuni spunti, pochi suggerimenti embrionali, rimettendo ai commentatori l'onere di cogliere ed eventualmente sviluppare con coerenza uno specifico ragionamento sistematico ovvero di respingere e criticare radicalmente la *ratio* del giudizio *de quo*.

Proprio da una circostanza di tale natura e dalle riflessioni da essa suscitate emerge l'esigenza di sottoporre a *strict scrutiny* la decisione resa con la sentenza n. 159 del 2009, la quale fonda la motivazione della propria *ratio decidendi* circa l'illegittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia in tema di tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana impugnata dal governo esclusivamente sul contrasto con la legge dello Stato 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche) cui la Corte

<sup>1</sup> Per ulteriori osservazioni sul concetto di «Corte di sistema» e conseguente funzionalità, secondo cui "la funzione di garanzia svolta dalla Corte, secondo tale prospettiva, si qualificerebbe come garanzia non solo della norma ma del sistema costituzionale in quanto tale", ci permettiamo di rinviare a R. TONIATTI, *Lo sviluppo della Costituzione e il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in G. FALCON (a cura di), *Sviluppo e mutamento della Costituzione*, Cedam, Padova, 2003.

conferisce l'efficacia del parametro interposto. Ne consegue che il ragionamento puntualmente svolto in motivazione con riguardo a ciascuna norma eccepita risulti del tutto ripetitivo, proprio in quanto volto unicamente ed uniformemente ad accertare il contrasto fra norma regionale e norma interposta, con frequente assorbimento di ulteriori motivi di asserita illegittimità addotti dal ricorso. In altre parole, come avremo modo di porre in evidenza, la Corte sembra aver inteso privilegiare la ricostruzione di un quadro normativo di fondo che le ha agevolato non solo la funzione di controllo con riguardo alla controversia *de qua* ma che, in realtà, a nostro giudizio, le consente soprattutto di porre le premesse essenziali utili anche nella prospettiva di indirizzare un monito agli organi di indirizzo politico e di costituire un precedente giurisprudenziale rispetto ad altre istanze giurisdizionali, segnatamente la Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

In ragione di questi rilievi introduttivi, l'intento di questa nota critica è, in primo luogo, di esporre in sintesi il ragionamento svolto dalla Corte in relazione a ciascun motivo di doglianza governativa, delineando altresì i riferimenti di sistema istituzionale e delle fonti sui quali si basavano le argomentazioni della Regione resistente al ricorso governativo, per poi successivamente concentrare la nostra riflessione soprattutto sui profili sistematici ed ordinamentali offerti dalla decisione – tali da incidere in misura notevole sul sistema delle fonti e, segnatamente, sulla ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni – ed elaborare, in conclusione, una nostra spiegazione dell'orientamento costituzionale manifestato dalla Corte in relazione al generale contesto italiano ed europeo.

2. Il ricorso del governo aveva ad oggetto una pluralità di disposizioni della legge regionale 18 dicembre 2007, n. 29 del Friuli-Venezia Giulia, recante "Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana". Le fonti di cui l'attore governativo asseriva la lesione erano gli articoli 3, 6, 117, terzo comma, della Costituzione, l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) e gli articoli 3 e 6, n. 1) della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia). Inoltre, per il ricorrente la legge regionale eccepita eccedeva la competenza legislativa regionale risultante sia dall'art. 3 dello statuto speciale (in tema di tutela delle minoranze linguistiche presenti nella Regione), sia dal decreto legislativo 12 settembre 2002, n. 223 (recante norme di attuazione dello statuto speciale per il trasferimento di funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche nella Regione), il quale, fra l'altro, attribuisce alla Regione l'attuazione delle disposizioni della legge 15 dicembre 1999, n. 482 (recante norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche).

Le disposizioni legislative eccepite dal ricorso erano sette e, per amore della sintesi, le sei eccezioni accolte vengono in questa sede ricostruite con riguardo alla disciplina risultante che, a giudizio della Corte, si porrebbe in contrasto con la legge *de qua* e, pertanto, anche con l'art. 6 Cost., rinviando al testo della sentenza per ulteriori dettagli specifici.

2.1 In primo luogo giova considerare le censure mosse alle disposizioni della legge regionale in quanto ispirate ad un criterio personale di godimento dei diritti linguistici minoritari in contrasto con il distinto ed esclusivo criterio territoriale

vigente nell'ordinamento italiano (punto 3.1.1. del Considerato in diritto): secondo l'art. 6, comma 2 (Uso pubblico della lingua friulana) della legge regionale, infatti, si prescriveva che "nei rapporti con la Regione e i suoi enti strumentali, il diritto di usare la lingua friulana può essere esercitato a prescindere dal territorio in cui i relativi uffici sono insediati"; e l'art. 8, commi 1 e 3 (Atti e informazioni di carattere generale) stabiliva che "gli atti comunicati alla generalità dei cittadini dai soggetti di cui all'articolo 6, sono redatti, oltre che in italiano, anche in friulano"; e, rispettivamente, che "la presenza della lingua friulana è comunque garantita anche nella comunicazione istituzionale e nella pubblicità degli atti destinata all'intera regione".

Osserva in proposito la Corte che "il principio cui si ispira la legge n. 482 del 1999 è quello territoriale: la normativa di salvaguardia delle lingue minoritarie riconosciute si applica cioè nei territori in cui vi è una sufficiente presenza di cittadini appartenenti alla minoranza stessa"; e richiama, nel dettaglio, la procedura volta a concretizzare il principio territoriale in parola. E poco oltre precisa che "non contrastando né con l'art. 6 Cost., né con specifiche norme statutarie, la disposizione che fissa nella legge n. 482 del 1999 il principio della tutela territoriale della lingua minoritaria non può, per i motivi evidenziati al punto 2.5, essere contraddetta dal legislatore regionale".

Il criterio territoriale, dunque, secondo la Corte stessa, non si ricava direttamente o necessariamente da fonti di natura costituzionale – dall'art. 6 Cost. ovvero da norme statutarie adottate con legge costituzionale – bensì dalla legge ordinaria dello Stato la quale si limita a non essere in contrasto con le predette norme di efficacia costituzionale e però, come già abbiamo anticipato, funge da norma interposta idonea a circoscrivere la discrezionalità del legislatore ordinario regionale. E, coerentemente, la Corte dichiara che "l'art. 6, comma 2, e l'art. 8, commi 1 e 3, della legge regionale n. 29 del 2007 sono, pertanto, illegittimi per violazione dell'art. 9, comma 1, della legge n. 482 del 1999".

2.2 Ancora in collegamento con il criterio territoriale si pone l'unica censura promossa dal ricorso che viene respinta dalla Corte. La disposizione - l'art. 18, comma 4 della legge regionale - attribuisce alla Regione una serie di interventi di promozione della lingua friulana e, fra questi, compiti di sostegno dell'insegnamento anche nelle istituzioni scolastiche non incluse nel territorio di insediamento storico. La Corte motiva il giudizio con riferimento sia alla circostanza per la quale "il legislatore regionale si è limitato a prevedere una mera possibilità di sostegno economico da parte della stessa Regione alle istituzioni scolastiche (di qualsiasi grado) che, nella loro autonomia, ritengano utile sviluppare, anche in aree esterne alla zonizzazione territoriale, l'insegnamento della lingua friulana", sia al fatto che anche la legge n. 482 del 1999 – segnatamente gli articoli 12, comma 2, 14 e 16 – prevede "la possibilità per le Regioni di sostenere, mediante le loro finanze, iniziative culturali od informative connesse alle lingue minoritarie senza incontrare limiti territoriali" (punto 3.6 del Considerato in diritto). Anche il rigetto della censura, di conseguenza, almeno in parte, discende dal rapporto di conformità con la legge interposta.

2.3 In terzo luogo, si profilano le censure aventi ad oggetto non tanto l'impiego istituzionale ovvero individuale o collettivo della lingua friulana quanto la tutela di chi quella lingua minoritaria non conosce e non comprende: segnatamente, l'art. 9, comma 3 della legge regionale aveva previsto, accanto alla facoltà d'impiego

del friulano negli organi collegiali della Regione e degli enti locali, un mero rinvio ad una futura disciplina da parte degli enti interessati la quale si sarebbe dovuta concretizzare nei rispettivi “piani di politica linguistica ... nel cui ambito può essere prevista la ripetizione degli interventi in lingua italiana ovvero il deposito contestuale dei testi tradotti in forma scritta”.

Osserva la Corte che “la puntuale e sollecita comprensione degli interventi svolti in seno ad un organo collegiale è fondamentale ai fini del suo corretto funzionamento. Ove si tratti, in particolare, di un organo elettivo di un ente pubblico, la comunicazione secondo modalità linguistiche immediatamente accessibili è il presupposto per un appropriato confronto dialettico. A sua volta, detto confronto è una delle modalità di estrinsecazione del principio democratico. Sicché, la garanzia della contestuale conoscenza, nella «lingua ufficiale della Repubblica», da parte di tutti i componenti l'organo collegiale del contenuto degli atti e degli interventi posti in essere in quella sede è condizione essenziale perché il confronto democratico possa aver luogo. Non è esatto pertanto obiettare, come fa la difesa regionale, che si tratterebbe solo dell'individuazione di due diverse modalità «per garantire la traduzione», dato che le modalità della traduzione vengono addirittura rinviate ad una futura procedura, mentre la traduzione (che, tra l'altro, sarebbe verso la «lingua ufficiale») deve essere necessariamente contestuale, così come anche ribadito nell'art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 345 del 2001”. E puntualmente la Corte conclude che “l'art. 9, comma 3, della legge regionale n. 29 del 2007 è, pertanto, illegittimo per violazione dell'art. 7, comma 3, della legge n. 482 del 1999” (punto 3.2 del Considerato in diritto).

2.4 L'ulteriore ambito tematico disciplinato dalla legge regionale impugnata che viene censurato dalla Corte è quello della toponomastica, di cui all'art. 11, comma 5, con riguardo alla possibilità che gli enti locali possano “adottare l'uso ... di toponimi nella sola lingua friulana” nonché alla conseguente previsione legislativa secondo la quale “la denominazione prescelta diviene la denominazione ufficiale a tutti gli effetti”. In argomento, la Corte sostiene che “la previsione che gli enti locali dell'area in cui è accertata la presenza della minoranza linguistica friulana possano escludere la denominazione ufficiale, optando per toponimi solo in friulano, che divengono le denominazioni ufficiali di Comuni e località, evidentemente altera il disegno generale della legge n. 482 del 1999, fondato non solo sulla valorizzazione delle lingue e delle culture minoritarie, ma anche sulla preservazione del patrimonio linguistico e culturale della lingua italiana”. Di conseguenza, “l'art. 11, comma 5, della legge regionale n. 29 del 2007 è, pertanto, illegittimo per violazione dell'art. 10 della legge n. 482 del 1999” (punto 3.3 del Considerato in diritto).

2.5 Viene giudicato illegittimo anche il particolare meccanismo predisposto dall'art. 12, comma 3 della legge regionale per la disciplina dell'opzione in tema di avvalimento dell'insegnamento della lingua friulana, meccanismo basato sull'obbligo di comunicare la volontà di non avvalersene: al riguardo, la Corte precisa che “il meccanismo di scelta, configurato dalla censurata disposizione, si sostanzia in una sorta di opzione negativa. Qualora i genitori non vogliano che ai figli sia impartito l'insegnamento della lingua friulana, sono tenuti a comunicarlo al momento dell'iscrizione, previa adeguata informazione, su richiesta scritta dell'istituzione scolastica. Il silenzio serbato sul punto dai genitori equivale ad un

vero e proprio assenso, fatta salva la possibilità di modificare tale decisione in occasione dell'apertura del nuovo anno scolastico”.

Dunque, “la censurata disposizione contrasta palesemente con quanto previsto dal legislatore statale nell'art. 4, commi 2 e 5, della legge n. 482 del 1999, che stabilisce, invece, che «al momento della preiscrizione i genitori comunicano alla istituzione scolastica interessata se intendono avvalersi per i propri figli dell'insegnamento della lingua della minoranza». Le previsioni della legge n. 482 del 1999, in evidente consonanza con la «libertà di scelta educativa da parte delle famiglie» di cui all'art. 21, comma 9, della legge n. 59 del 1997 e agli artt. 7, comma 2, e 10, comma 2, del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53), presidiano la piena libertà educativa della famiglia, che non deve (in un ambito nel quale potrebbero, almeno in ipotesi, prodursi pressioni di vario genere) doversi distinguere in negativo per esprimere la propria mancanza di volontà di far seguire ai propri figli le lezioni di lingua friulana. Non può quindi parlarsi della disposizione censurata come di una mera variante procedurale per permettere l'espressione del consenso, dal momento che la legge n. 482 del 1999 ha inteso garantire la piena libertà di coloro che sono chiamati a compiere una scelta di rilevante valore civile e culturale”.

Anche in questo caso la Corte dichiara che “l'art. 12, comma 3, della legge regionale n. 29 del 2007 è, pertanto, illegittimo per violazione dell'art. 4 della legge n. 482 del 1999” (punto 3.4 del Considerato in diritto).

2.6 Ancora in materia di organizzazione dell'insegnamento della lingua friulana - come disciplinata, in particolare, dall'art. 14, commi 2 e 3 -, si censura tanto la determinazione legislativa dell'insegnamento della lingua minoritaria per almeno un'ora alla settimana, quanto la previsione dell'uso della lingua minoritaria stessa come «lingua veicolare», e dunque la norma in virtù della quale la lingua friulana viene indicata “come modalità sussidiaria e strumentale di comunicazione per l'insegnamento di altre discipline”.

Ad avviso della Corte, la norma regionale “contrasta con l'art. 4, comma 2, della legge n. 482 del 1999, che attribuisce all'autonomia didattica delle scuole la deliberazione dei tempi di insegnamento della lingua friulana”; mentre la norma dello Stato “contempera le ragioni sottese alla tutela e valorizzazione della lingua friulana in ambito didattico, e l'autonoma determinazione dei percorsi formativi tracciati dalle istituzioni scolastiche. La previsione di una fascia temporale minima, comunque obbligatoria, di insegnamento della lingua friulana, altera detto equilibrio. D'altra parte, la programmazione dell'offerta didattica dipende anche dal numero delle richieste di insegnamento della lingua friulana che potranno pervenire dalle famiglie”. Inoltre, osserva sempre la Corte, la prescrizione circa l'uso del metodo veicolare integrato della lingua minoritaria “limita drasticamente le scelte didattiche operabili dalla scuola” e “inoltre, 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”.

Di conseguenza, la Corte dichiara che “gli articoli 14, comma 2, limitatamente all’ultimo periodo, e comma 3, della legge regionale n. 29 del 2007 sono, pertanto, illegittimi per violazione dell’art. 4 della legge n. 482 del 1999” (punto 3.5 del Considerato in diritto).

3. Al termine di questa succinta ricognizione della motivazione del giudizio di illegittimità di ciascuna disposizione (o gruppo di disposizioni) della legge regionale eccepita, è agevole constatare la configurazione sistematica del ragionamento secco e puntuale reiteratamente seguito dalla Corte nella decisione commentata: la fonte legislativa regionale viola la norma interposta e, pertanto, è costituzionalmente illegittima; ovvero, nell’unico caso, la fonte legislativa regionale non viola la norma interposta e, pertanto, non è costituzionalmente illegittima. Risulta evidente che il ragionare della Corte in coincidenza con il dispositivo della decisione si esaurisce tutto all’interno del rapporto intercorrente fra norma regionale eccepita e legge ordinaria dello Stato quale norma interposta<sup>2</sup>.

Da questo punto di vista, il profilo che più suscita l’attenzione critica del commentatore non è, di per sé, l’efficacia riconosciuta alla norma interposta – questa essendo, infatti, la funzione dell’esistenza stessa di questa figura di norma-parametro –, quanto, in primo luogo, la qualificazione alquanto apodittica della legge dello Stato quale norma interposta e la correlata omissione di qualsivoglia valutazione circa l’an del riconoscimento di ambiti di discrezionalità ammissibili in capo al legislatore regionale e delle stesse autonomie regionali differenziate in ordine all’attuazione delle norme costituzionali (*in primis*, l’art. 6 Cost. ma anche i rispettivi statuti speciali) rispetto all’opzione normativa selezionata dalla fonte legislativa dello Stato<sup>3</sup> (se non in misura solo parziale, come meglio vedremo, attraverso la partecipazione paritetica alla produzione di norme di attuazione statutaria); e dunque, in secondo luogo, la riconduzione di tale ultima fonte ad una competenza legislativa *sui generis* del legislatore statale, segnatamente ad un “nuovo modello di riparto delle competenze” legislative fra Stato e Regioni prospettato dalla Corte (punto 2.3 del Considerato in diritto). I due aspetti sono evidentemente strettamente connessi l’uno con l’altro e il primo (qualificazione di norma interposta e compressione della competenza legislativa regionale) non è che la conseguenza diretta ed obbligata del secondo (nuovo riparto delle competenze). Ed è questo secondo aspetto che alla Corte evidentemente preme in misura del tutto particolare.

<sup>2</sup> Del resto la Corte si esprime con chiarezza: “Sulla base di quanto in precedenza evidenziato vanno scrutinate nel merito le su esposte censure e le argomentazioni utilizzate dal ricorrente per motivare la violazione dell’art. 6 Cost. tramite l’asserito contrasto con differenziate disposizioni della legge n. 482 del 1999”(Punto 3 del Considerato in diritto).

<sup>3</sup> E’ insolito che la Corte ricordi che “la legge n. 482 del 1999 si autoqualifica come legislazione «di attuazione dell’art. 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali», quasi volesse dimostrare – non certo di sentirsi vincolata da ma almeno – di prendere sul serio tale autodefinizione della fonte legislativa (Punto 2.4 del Considerato in diritto). Ma ancora di più stupisce che la Corte non faccia riferimento a spazi di discrezionalità che la stessa legge riconosce: ad esempio, è vero, come dice la Corte, che “questa legge si autoqualifica come non modificabile da parte delle Regioni ad autonomia ordinaria, dal momento che lascia ai rispettivi legislatori il solo potere di adeguare la propria normativa, nelle materie ad essi devolute, ai principi della legge statale (art. 13)” ma è anche vero che la legge stessa fa salve “le disposizioni legislative regionali vigenti che prevedano condizioni più favorevoli per le minoranze linguistiche” che dunque, in quanto legittimate dalla stessa norma interposta, sarebbero destinate a superare il controllo di costituzionalità. E ancora: è vero che l’art. 18 stabilisce che “nelle regioni a statuto speciale l’applicazione delle disposizioni più favorevoli previste dalla presente legge è disciplinata con norme di attuazione dei rispettivi statuti”; ma, anche in questo caso, è la norma interposta a stabilire che “restano ferme le norme di tutela esistenti nelle medesime regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano”.

E' da osservare che la Corte – tutta presa dall'onere di garantire il primato del parametro unico al fine di privilegiarne le implicazioni d'ordine sistematico generale – sembra altresì quasi espungere dal quadro normativo la diversa ricostruzione esposta dalla resistente Regione.

Secondo quanto è dato ricavare dai richiami operati dalla Corte stessa, la difesa regionale parte dalla duplice premessa – del tutto condivisibile sul piano oggettivo (in un contesto meno esposto ad alcuni rischi, come avremo occasione di rilevare nelle conclusioni) - in virtù della quale, in primo luogo, il parametro costituzionale risulta dall'integrazione dell'art. 6 Cost. (non a caso riferito alla Repubblica, come del resto la Corte stessa riconosce) con le disposizioni degli Statuti regionali – qualora esistenti, come nel caso del FVG – che implicano un'attribuzione di competenza legislativa alla Regione interessata (come del resto risulta non solo dalla rilevazione empirica della pregressa emanazione di leggi regionali ma anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che ne ha ammesso la legittimità); e, in secondo luogo, l'attuazione legislativa del parametro costituzionale integrato si ispira al criterio del pluralismo normativo cui conseguono margini di discrezionalità attuativa tanto dello Stato quanto delle Regioni: la decisione della Corte puntualmente richiama l'asserzione della difesa resistente secondo la quale la disciplina legislativa dei diritti delle minoranze linguistiche in attuazione dell'art. 6 Cost. “non configura una vera materia bensì un compito che spetta a tutte le componenti della Repubblica, nell'esercizio delle competenze loro spettanti” (punto 2 del Ritenuto in fatto). Ne consegue che il combinato disposto dell'art. 6 Cost. e, nella fattispecie, delle norme statutarie (di per sé attributive – ancorché solo implicitamente - di competenza legislativa regionale) non è suscettibile di un'unica ed esclusiva attuazione legislativa da parte dello Stato, come ritenuto dalla Corte (con l'unica attenuazione derivante dall'ammissibilità di norme di attuazione), ma si presta, al contrario, ad ispirare una pluralità di fonti attuative (statali e regionali) la cui legittimità va scrutinata con riguardo a ciascuna disposizione rispetto al parametro costituzionale, ammettendo dunque anche assetti normativi differenziati (ma a stretto rigore non derogatori) rispetto alla legge dello Stato<sup>4</sup>.

La Regione resistente, ad esempio, nega che dall'art. 6 Cost. non possa farsi discendere altro che il criterio di territorialità (adottato invece in via esclusiva dalla legge n. 482 del 1999)<sup>5</sup> e legittima, di conseguenza, l'applicazione del criterio della personalità dell'uso della lingua minoritaria: con tale argomentazione si sostiene la legittimità degli artt. 6, comma 2 e 8, commi 1 e 3, della legge regionale eccepita in quanto “tali disposizioni, stabilendo che “è consentito, negli uffici delle amministrazioni pubbliche, l'uso orale e scritto della lingua ammessa a tutela”, si limitano a prevedere un diritto delle persone interessate all'uso della lingua, definendone l'ambito di applicazione, in una materia quale quella dell'organizzazione degli enti locali di sua competenza legislativa esclusiva (art. 4,

<sup>4</sup> “Più in generale, la difesa della Regione, pur ammettendo che nel suo complesso la legge n. 482 del 1999 possa considerarsi attuativa dell'art. 6 Cost., nondimeno esclude che essa ne rappresenti «la sola legittima attuazione», tanto che la stessa legge regionale n. 29 del 2007 si dichiara attuativa del succitato art. 6 Cost.” (punto 2 del Ritenuto in fatto).

<sup>5</sup> In passato (sentenza n. 406 del 1999, punto 3.1 del Considerato in diritto), la Corte aveva negato che dall'art. 6 Cost. dovesse ricavarsi in via esclusiva il criterio personale (“per quanto i principi costituzionali richiedano di essere valorizzati nella loro funzione conformatrice della legislazione ordinaria, non è possibile, da una proclamazione come quella contenuta nell'art. 6 della Costituzione («La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche»), inferire l'esistenza di un vincolo del legislatore all'adozione del criterio personale, in luogo di quello territoriale, nella disciplina dei diritti linguistici delle minoranze; tanto più, si può aggiungere, che tale criterio non è nemmeno adottato dagli statuti delle regioni ad autonomia differenziata, la cui speciale ragion d'essere deriva per l'appunto anche dall'esistenza di minoranze linguistiche e dall'esigenza di una loro particolarmente forte protezione”) mentre nella sentenza qui commentata ne ricava un vincolo all'adozione esclusiva del criterio territoriale, probabilmente solo quale riflesso della competenza legislativa dello Stato quale configurata dalla decisione *de qua*.

n. 1 e n. 1-bis dello statuto)", (punto 2.1 del Ritenuto in fatto). Del resto la stessa giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto (sia pure, occorre precisare, nella fattispecie concreta, con riguardo al legislatore dello Stato) che "il criterio di personalità nella protezione dei diritti linguistici delle minoranze rientra in tale ambito, cosicché è possibile ch'esso sia talora utilizzato, sulla base di apprezzamenti legislativi" (sentenza n. 406 del 1999, punto 3.2 del Considerato in diritto).

Dal quadro normativo posto a fondamento delle argomentazioni della difesa regionale discende altresì la legittimità della disposizione eccepita (l'art. 11. Comma 5) circa l'uso di toponimi nella sola lingua friulana, il quale in nessun modo viola la condizione dell'italiano quale la lingua ufficiale (individuata e prescritta dall'art. 1 della legge n. 482 del 1999) essendo circoscritto all'uso di "nomi propri di paese nella versione corrispondente all'uso locale" (punto 2.3 del Ritenuto in fatto). Considerazioni analoghe potrebbero farsi in tema di organizzazione dell'insegnamento e dell'uso veicolare della lingua friulana mentre quel quadro normativo, a nostro parere, non consente di fondare in misura altrettanto persuasiva la legittimità delle disposizioni eccepite in tema di silenzio-assenso quanto all'iscrizione scolastica (la libertà di scelta non potendo essere sottoposta a costrizione alcuna, neppure d'ordine organizzativo) e in tema di tutela non tanto dei diritti degli italofoeni quanto della vitalità e vivacità del confronto dialettico (almeno virtuale) negli organi collegiali della Regione e degli enti locali.

A titolo di sostegno delle ragioni della difesa resistente, si può osservare che la ricostruzione di un quadro normativo articolato appare di certo più conforme al principio pluralista quale principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale anche con riguardo alla specificità di ciascuna minoranza linguistica ed all'autonomia di ciascun ordinamento regionale, a maggior ragione se dotato di autonomia speciale; che il rapporto fra criterio territoriale e personale sembra mal posto in termini di alternativa secca, in quanto si tratta in realtà di definire un ambito territoriale e al suo interno di innestare il criterio personale e in quanto, dunque, la prospettiva di una valorizzazione del criterio personale all'interno del territorio regionale (anziché dei soli comuni di insediamento storico) non sembra irragionevole, se non altro per riflettere i fenomeni anche consistenti di mobilità delle persone in ambito regionale; che, a maggior ragione se si intende valorizzare al massimo il fatto in sé dell'insediamento storico dei gruppi linguistici minoritari, diventa poi contraddittorio, di basso profilo culturale e di scrupolo burocratico non solo permettere ma anzi obbligare a violentare il territorio storico con toponimi artificiali che non gli appartengono.

In opposizione alle tesi della difesa regionale, invece, occorre rilevare la congruità delle soluzioni normative adottate dalla legge n. 482 del 1999 e sostenute dalla Corte costituzionale con la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali adottata in seno al Consiglio d'Europa nel 1995, ratificata e resa esecutiva dallo Stato italiano<sup>6</sup>. Sicché in questo contesto non avrebbe giovato fare riferimento ad altra norma (internazionale) interposta (in applicazione della giurisprudenza delle sentenze n. 348 e 349 del 2007), evidentemente dotata di efficacia superiore alla legge dello Stato in virtù dell'art. 117, comma 1 Cost.

<sup>6</sup> Cfr. legge 28 agosto 1997, n. 302. Lo Stato italiano ha ratificato e reso esecutiva anche la Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali (Parigi, 2005) con legge 19 febbraio 2007, n. 19 ma non la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 1992, anch'essa adottata nel contesto del Consiglio d'Europa.



La legislazione italiana, infatti, non esprime una fonte normativa davvero promozionale rispetto alle minoranze ma offre una disciplina di equilibrio, in tal modo seguendo molto da vicino il modello offerto dalla Convenzione quadro, la quale a sua volta rappresenta una fonte di certo importante (si tratta, in realtà, dell'unica fonte di diritto internazionale a vocazione organica in materia) ma pur sempre ispirata da una impostazione recessiva, più condizionata dai freni degli ordinamenti poco attenti (se non addirittura riluttanti) a preordinare un quadro di tutela internazionale di questo capitolo dei diritti umani<sup>7</sup> che di quelli i quali, anche per vicende storiche e configurazioni sociali loro proprie, in ordine al pluralismo culturale e linguistico hanno maturato opzioni di diverso tenore e di certo più corrispondenti alle aspettative dei gruppi linguistici. La Convenzione quadro, in altre parole, è un'alternativa al nulla e non ad assetto normativo di maggiore tutela, adottato in nome della sicurezza democratica in un'epoca – gli anni '90 del secolo scorso - in cui l'Europa conosceva nazionalismi aggressivi e violenti (il Preambolo della Convenzione non impropriamente ricorda che “le vicissitudini della storia europea hanno dimostrato che la protezione delle minoranze nazionali è essenziale per la stabilità, la sicurezza democratica e la pace del continente”).

La legge sulle minoranze linguistiche storiche, infatti, se da un lato ha il pregio di esplicitare e di specificare gli ambiti di tutela, dall'altro, però, presenta un carattere di flessibilità, introduttivo di una dimensione di adeguatezza, di ragionevolezza e di proporzionalità nella predisposizione di strumenti di tutela (in corrispondenza con la diversità delle situazioni esistenziali, di sensibilità identitaria, di consistenza numerica, di insediamento territoriale dei gruppi minoritari), ma anche di condizionalità, alla stessa stregua di quanto è dato rilevare a proposito di tutte quelle clausole condizionali, ampiamente presenti già nel testo della Convenzione quadro, che rinviano l'applicazione delle norme a vaghi presupposti di fatto (si leggono assai spesso formule del tipo “quando è appropriato”, “se c'è il consenso”, “se c'è il desiderio di comunità interessate”, “se è il caso”, etc.). Ne consegue che non risulta sempre agevole ricostruire in positivo e in dettaglio la sfera giuridicamente tutelata di ciascuno dei gruppi di identità minoritaria (le “apposite norme” di cui all'art. 6 Cost.) e, in proposito, si possono prospettare alcuni problemi interpretativi ed applicativi connessi, in particolare, ad una questione fondamentale, segnatamente il criterio della disponibilità da parte della maggioranza dell'attivazione di istituti di tutela della minoranza.

Ad esempio, per quanto riguarda la delimitazione dell'ambito territoriale e sub-comunale in cui si applicano le disposizioni della legge (art. 3), si nota che l'iniziativa è minoritaria - almeno il 15% dei cittadini ovvero di 1/3 dei consiglieri comunali -, ma la deliberazione dei comuni interessati (il cui parere è obbligatorio ancorché non vincolante) e quella istitutiva dei consigli provinciali è maggioritaria. Per quanto concerne l'insegnamento della lingua minoritaria, in base all'art. 4, “le istituzioni scolastiche elementari e secondarie di primo grado .... deliberano, anche sulla base delle richieste dei genitori degli alunni, le modalità di svolgimento delle attività di insegnamento: deliberano dunque a maggioranza e questa competenza sulle modalità potrebbe rivelarsi decisiva in quanto idonea ad incidere sull'effettività del godimento del diritto. Un'ulteriore esemplificazione può farsi con riguardo alla toponomastica, una materia cui le minoranze linguistiche conferiscono normalmente grande importanza in nome sia del rispettivo radicamento sul territorio sia della visibilità anche esterna della propria presenza. La legge (art. 10) stabilisce che “nei comuni..., in

<sup>7</sup> La Corte stessa ricorda che l'art. 1 della Convenzione stabilisce che “la protezione delle minoranze nazionali e dei diritti e delle libertà delle persone appartenenti a queste minoranze è parte integrante della protezione internazionale dei diritti dell'uomo e in quanto tale rientra nella portata della cooperazione internazionale”.

*aggiunta* ai toponimi ufficiali, i consigli comunali *possono* deliberare l'adozione di toponimi conformi alle tradizioni e agli usi locali": si tratta dunque di una mera eventualità, del tutto rimessa alla maggioranza quanto alla delibera e la cui facoltà di proposta non è garantita ad alcun soggetto in qualche modo connesso con la rappresentanza del gruppo minoritario.

La norma italiana è peraltro del tutto in sintonia con le corrispondenti norme di diritto internazionale in argomento, integrando dunque un quadro normativo non del tutto soddisfacente: proprio in tema di toponomastica, ad esempio, l'art. 11.3 della Convenzione quadro prevede che "in aree abitate *tradizionalmente* da numeri *consistenti* di appartenenti ad una minoranza nazionale, gli Stati contraenti *si adopereranno*.... per esporre i nomi locali tradizionali, i nomi delle strade ed altre indicazioni topografiche per il pubblico *anche* nella lingua della minoranza quando vi è una domanda *sufficiente* per tali indicazioni"<sup>8</sup>.

Pertanto, una volta non accolta la ricostruzione del quadro normativo posta a fondamento delle argomentazioni della Regione resistente ed escluso altresì un eventuale contributo ricavabile dalla più significativa fonte di diritto internazionale quale norma interposta alternativa, giova procedere ad un tentativo di individuazione delle ragioni ordinarie addotte dalla Corte costituzionale e di spiegazione del contesto di sistema nel quale collocare la decisione qui commentata.

4. Come già indicato, l'asserzione centrale ed indefettibile della Corte concerne la circostanza per la quale, nel giudizio *de quo*, la violazione dell'art. 6 Cost. si configura come lesione indiretta e si concretizza soprattutto nell'asserito contrasto con la legge 15 dicembre 1999, n. 482 in tema di tutela delle minoranze linguistiche storiche. E' su questo nodo essenziale della decisione che occorre svolgere più di una riflessione, articolata in modo da ricostruire il ragionamento e procedere via via ad individuare il contributo della sentenza non solo in tema di diritti delle minoranze linguistiche storiche quanto con riguardo a taluni profili strutturali dell'ordinamento.

4.1 Uno degli aspetti rilevanti della sentenza n. 159 del 2009 è costituito dalla individuazione – fondata dalla Corte su reiterati richiami alla propria giurisprudenza interpretativa dell'art. 6 Cost. – di "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" (punto 2 del Considerato in diritto). Si precisa altresì che "si tratta, inoltre, di un potere legislativo che può applicarsi *alle più diverse materie legislative*, in tutto od in parte spettanti alle Regioni. Peraltro, malgrado tutte queste caratteristiche, ci si trova dinanzi ad una potestà legislativa non solo limitata dal suo *specifico oggetto*, ma *non esclusiva* (nel senso di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost.), dal momento che alle leggi regionali spetta l'ulteriore attuazione della legge statale che si renda necessaria"<sup>9</sup>, pur sempre con i limiti posti dalla natura di norma interposta rivestita dalla legge prodotta da tale specifica figura di potere legislativo dello Stato. Con riguardo alle autonomie regionali speciali, nondimeno, si aggiunge che l'eventuale norma di attuazione "si pone come norma interposta (e, quindi, sovraordinata) per ciò che riguarda sia la

<sup>8</sup> Di portata più rispettosa delle minoranze risulta essere il testo dell'art. 10.2.g della Carta Europea per le lingue regionali o minoritarie: "Nel rispetto delle autorità locali o regionali sul cui territorio *il numero* di residenti che usano lingue regionali o minoritarie *sia tale da giustificare* le misure di seguito indicate, gli Stati contraenti *si impegnano a consentire e/o incoraggiare*....l'uso o l'adozione, *se necessario* in congiunzione con la denominazione nella o nelle lingue ufficiali, di forme tradizionali e corrette dei nomi dei luoghi nelle lingue regionali o minoritarie".

<sup>9</sup> Tutti i corsivi nelle citazioni sono nostri.

legge statale che quella regionale che vengono a disciplinare corrispondenti ambiti legislativi” (punto 2.3 del Considerato in diritto).

In altre parole, la sentenza n. 159 del 2009 prospetta l'esistenza di una competenza estranea alla configurazione del quadro delle attribuzioni legislative ripartite fra Stato e Regioni secondo la prescrizione di cui all'art. 117 Cost.; una competenza legislativa dello Stato pur sempre rientrante nel tipo della competenza concorrente rispetto alle Regioni ordinarie (“dal momento che alle leggi regionali spetta l'ulteriore attuazione della legge statale che si renda necessaria”) ma del tutto *sui generis*, in tanto in quanto si tratta di competenza non esclusiva e, per quanto riguarda le autonomie differenziate, esercitabile anche ma non esclusivamente attraverso il metodo paritetico di produzione delle norme di attuazione statutaria; una competenza legislativa dello Stato non legata ad una o più materie ed anzi idonea a penetrare persino nella sfera della competenza legislativa regionale di tipo residuale e dunque esclusiva (“un potere legislativo che può applicarsi *alle più diverse materie legislative, in tutto* od in parte spettanti alle Regioni”) ma limitata dal suo “specifico oggetto”. E' dunque l'oggetto – non la materia - della funzione legislativa *de qua* l'elemento indefettibile e connotativo di tale nuova figura di competenza legislativa dello Stato.

La decisione non chiarisce palesemente quale sia l'oggetto che, di per sé, si pone quale fattore di individuazione e di definizione di siffatta competenza, anzi, *rectius*, quale fondamento di “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”; sicché è l'interprete della Corte a doverne ricavare i profili sostanziali e formali dal ragionamento della Corte stessa.

Considerato sia il contesto materiale (la protezione delle minoranze linguistiche ex art. 6 Cost.), sia il contenuto delle norme regionali ritenute costituzionalmente illegittime nella vicenda *de qua*, non sembra infondato ritenere che l'oggetto fondativo - e dunque il bene costituzionale tutelato - di tale competenza concorrente *sui generis* non sia altro che l'identità nazionale, ovvero l'interesse della nazione alla propria identità *sub specie* di identità linguistica. In quanto avente ad oggetto specifico l'interesse nazionale, la fonte legislativa ordinaria dello Stato (legge parlamentare ovvero norma di attuazione degli statuti regionali speciali che sia) in quanto immediatamente applicativa di norma costituzionale (nella fattispecie, l'art. 6 Cost.) è dotata di una forza attiva e passiva particolare, è idonea ad intervenire su qualsivoglia materia e – in quanto norma interposta - si presta a costituire parametro di costituzionalità di ogni ulteriore fonte normativa regionale. L'interesse unitario all'identità linguistica della nazione si pone palesemente come quadro limitativo di sviluppi della disciplina legislativa regionale di tutela e promozione delle minoranze linguistiche che possano lederlo; esso, dunque, predetermina un limite di fondo alla forza espansiva del principio pluralista e prescrive una condizione di «sostenibilità del pluralismo» linguistico ammissibile a tutela.

Per quanto qui sopra considerato, potrebbe ritenersi che la fonte della titolarità di siffatta competenza sia – anziché il testo della Costituzione (atteso che secondo la Corte ci si muove al di fuori dell'art. 117) – la statualità stessa, la condizione di sovranità connessa all'essere l'Italia uno Stato nazione o addirittura una nazione organizzata in Stato.

4.2 Una succinta esegesi dell'articolo 6 della Costituzione (“La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche”) ci consente di rilevare nella disposizione la

presenza certa di più norme, e segnatamente: (a) la tutela delle minoranze linguistiche è collocata fra i principi fondamentali<sup>10</sup>; (b) l'attribuzione alla Repubblica della titolarità di siffatta tutela è obbligo posto conseguentemente in capo a tutte le articolazioni istituzionali territoriali della Repubblica, secondo quanto disposto dall'art. 114 Cost.; (c) il criterio di identificazione delle minoranze tutelate in parola è indicato nel fattore linguistico<sup>11</sup>; (d) la tutela deve essere predisposta con "norme apposite": quest'ultima prescrizione è suscettibile di una interpretazione unitaria che può seguire però un criterio espositivo duplice ma convergente nella garanzia del principio di eguaglianza, il primo ponendo l'accento sull'esigenza della produzione di norme speciali, *ad hoc* e derogatorie rispetto alle norme generali e il secondo alludendo invece alla diversa esigenza – anch'essa fondata sulla garanzia dell'eguaglianza sostanziale – di far corrispondere norme di tutela differenziata in ragione della specificità di ciascuna delle minoranze linguistiche destinatarie, in virtù della previsione costituzionale, della protezione assicurata dalle "norme apposite" stesse. Il principio pluralista, coniugato con il principio di eguaglianza, richiede pertanto un duplice ordine di differenziazione normativa della disciplina di tutela delle minoranze linguistiche: con riguardo tanto alla disciplina rivolta alla maggioranza, quanto con quella rivolta ad altre minoranze linguistiche.

Da quest'ultimo precetto è dato ricavare, dunque, la natura intrinsecamente differenziata – o asimmetrica – della disciplina di tutela prefigurata e disposta dall'art. 6 Cost.; la differenziazione in parola si prospetta in ragione di una pluralità di fattori, quali la consistenza numerica, la concentrazione territoriale, la portata delle rivendicazioni (si pensi solo alla diversità del regime linguistico bilingue vigente in Alto Adige/*Südtirol* e in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*), il grado di coesione del gruppo minoritario stesso, l'esistenza di obblighi internazionali generali ovvero specifici, ed altri<sup>12</sup>; la differenziazione si traduce altresì nella predisposizione di forme di tutela strutturalmente diversificate, che vanno dalla mera tutela linguistica all'organizzazione delle autonomie regionali speciali; e la differenziazione si esprime anche – ma questo è un dato storico non solo non prescritto dalla Costituzione ma da essa anzi subito – nella scelta politico-legislativa dei tempi di attuazione della tutela costituzionale prevista. Fatta eccezione per gli statuti delle autonomie speciali che contengono norme sulle minoranze linguistiche (e già il FVG ha subito il ben noto ritardo istitutivo), è solo nel dicembre del 1999, infatti, che il legislatore (il quale pure con legge 28 agosto 1997, n. 303, aveva dato esecuzione alla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali) dà all'art. 6 Cost. una sua attuazione tendenzialmente organica.

Paradossalmente, proprio il protrarsi dei tempi attuativi dell'art. 6 Cost. per la generalità delle minoranze linguistiche storiche insediate in Italia – e dunque un fattore non giuridico – ha avuto un effetto giuridico rilevante nel senso di (contribuire a) determinare un diverso orientamento interpretativo della Corte costituzionale su di un aspetto fondamentale, segnatamente la titolarità della competenza legislativa attuativa dello stesso art. 6 Cost.:

<sup>10</sup> Opportunamente precisa la Corte che "la tutela delle minoranze linguistiche costituisce uno dei principi fondamentali della nostra Costituzione, dal momento che non soltanto ad essa è dedicato l'art. 6, ma questa speciale tutela concretizza il principio pluralistico ed il principio di eguaglianza, «essendo la lingua un elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare» (sentenza n. 15 del 1996; confronta pure le sentenze n. 261 del 1995 e n. 768 del 1988)" (punto 2.1 del Considerato in diritto).

<sup>11</sup> Per una ricognizione circa la protezione costituzionale delle diverse figure di minoranza rinviamo a R. TONIATTI, *Minoranze (diritti delle)*, in Enciclopedia delle Scienze sociali, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1996.

<sup>12</sup> Ricordiamo anche che la legge 15 Dicembre 1999, n. 482 ("Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche") distingue altresì, con una *ratio* che ancora genera perplessità, fra la tutela di lingua e cultura "delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate" e lingua e cultura "di *quelle parlanti* il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo" (i corsivi sono nostri).

infatti, come lo stesso giudice delle leggi ricorda nella sentenza *de qua*, l'art. 6 Cost. di per sé predispone «una tutela minima, immediatamente operativa, sottratta alla vicenda politica e direttamente determinabile attraverso la interpretazione costituzionale dell'ordinamento» e, di conseguenza, «il principio consacrato nell'art. 6 Cost. richiede «l'apprestamento sia di norme ulteriori di svolgimento, sia di strutture o istituzioni finalizzate alla loro concreta operatività», in quanto «la misura concreta di effettività di tali principi di tutela delle minoranze è [...] condizionata all'esistenza di leggi e misure amministrative»<sup>13</sup>.

La Corte prosegue precisando che «intorno alla titolarità di questo potere normativo, attribuito testualmente dall'art. 6 Cost. alla «Repubblica», si è sviluppato per lungo tempo un contenzioso tra Stato e Regioni, risolto dalla giurisprudenza di questa Corte in un primo momento nel senso che fosse solo il legislatore statale abilitato a dettare norme sulla tutela delle minoranze etnico-linguistiche<sup>14</sup>; e pur tuttavia, «successivamente, questa Corte ha altresì ritenuto che anche le legislazioni regionali e provinciali potessero disciplinare il fenomeno delle lingue minoritarie «anche al di là degli specifici casi espressamente indicati dallo statuto regionale», ma sempre *nel pieno rispetto di quanto determinato in materia dal legislatore statale* (sentenze [n. 261 del 1995](#), [n. 289 del 1987](#) e [n. 312 del 1983](#))» (il corsivo è aggiunto); tant'è che «in effetti, a seguito di questi mutamenti giurisprudenziali, non poche Regioni speciali ed ordinarie hanno approvato discipline in tema di tutela delle minoranze linguistiche».

A questa giurisprudenza, dunque, occorre ricondurre l'accertamento circa la natura concorrente della competenza legislativa in tema, natura concorrente che viene oggi confermata sia pure entro margini più ristretti rispetto al modello desumibile dall'art. 117 Cost., che infatti non è chiamato a disciplinare la competenza *de qua* e in ordine alla quale ci sembra che sia piuttosto da prospettare – nei termini che verranno esposti poco oltre – una derivazione dall'art. 5 Cost.

Ebbene, è di certo vero quanto sostenuto dalla Corte - nel brano testé citato - che il riconoscimento giurisprudenziale della competenza legislativa regionale e delle province autonome in tema di minoranze linguistiche e dunque di attuazione dell'art. 6 Cost. è avvenuto «sempre nel pieno rispetto di quanto determinato in materia dal legislatore statale» ma è anche vero che nelle sentenze richiamate a sostegno della propria pregressa giurisprudenza fondante la prevalenza della fonte dello Stato quest'ultima era pur sempre di portata statutaria - e dunque di natura costituzionale - ovvero attuativa dello statuto speciale e dunque già di per sé e comunque prevalente rispetto alla legge regionale.

Anche la sentenza n. 159 del 2009 conferma questo assetto: «di particolare rilievo è, poi, a questo riguardo, per le Regioni a statuto speciale e per le

<sup>13</sup> In proposito la Corte richiama le sentenze [n. 15 del 1996](#), [n. 62 del 1992](#) e [n. 28 del 1982](#).

<sup>14</sup> Si citano in argomento le sentenze [n. 14 del 1965](#), [n. 128 del 1963](#), [n. 46](#) e [n. 1 del 1961](#), [n. 38 del 1960](#). La Corte aggiunge che «proprio con riferimento ad una asserita ingiustificata disparità di trattamento tra la minoranza di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia e gli appartenenti alla minoranza alloglotta del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta con riguardo all'uso della lingua anche nel processo penale (previsto solo per i secondi dall'allora primo e terzo comma dell'art. 137 cod. proc. pen.), questa Corte, con la [sentenza n. 28 del 1982](#), ha affermato che restava «rimesso al legislatore italiano, nella propria discrezionalità, di scegliere i modi e le forme della tutela da garantire alla minoranza linguistica slovena». E' da osservare, tuttavia, che la materia codicistica, in base all'art. 117 Cost. sia prima che dopo la revisione del 2001, ha sempre fatto parte della competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Province autonome, la funzione della normativa d'attuazione, vale a dire di quel particolare procedimento che è previsto dai suddetti statuti speciali e che rinvia la specificazione delle implicazioni legislative derivanti dalle disposizioni statutarie alla decretazione legislativa successiva alla deliberazione di commissioni pariteticamente composte da rappresentanti dello Stato e della Regione interessata. È infatti evidente che questo tipo di produzione normativa, che deve comunque necessariamente – dato che fuoriesce dagli abituali modelli procedurali previsti per il percorso legislativo – trovare il suo fondamento in disposizioni statutarie, si pone come norma interposta (e, quindi, sovraordinata) per ciò che riguarda sia la legge statale che quella regionale che vengono a disciplinare corrispondenti ambiti legislativi”.

Ma la sentenza qui commentata presenta un elemento di innovazione non marginale, segnatamente che, in assenza di norma di attuazione, anche la competenza legislativa di un'autonomia regionale speciale soggiace alla legge ordinaria dello Stato che pure in tale ipotesi opera quale norma interposta e, pertanto, sovraordinata.

Ne risulta un sistema normativo generale nel quale tutte le Regioni - ordinarie e speciali – soggiacciono alla competenza legislativa ordinaria dello Stato in ordine all'attuazione dell'art. 6 della Costituzione. In particolare, vi soggiacciono altresì le Regioni ad autonomia speciale anche qualora si tratti di dare a propria volta attuazione alle norme del proprio Statuto adottato con legge costituzionale dello Stato, fatta salva l'ipotesi della previa adozione di una norma di attuazione statutaria – risultante dallo svolgimento dell'attività delle apposite commissioni bilaterali e dalla successiva trasposizione in un decreto legislativo dello Stato – la quale, in veste di norma interposta, fungerà da parametro di legittimità della legislazione regionale in tema di minoranze linguistiche. L'assetto qui sopra descritto è coerente con la natura non esclusiva della competenza legislativa statale precisata dalla Corte.

La Regione ad autonomia speciale viene dunque a godere di una propria discrezionalità normativa differenziata solo in tanto in quanto la norma di attuazione statutaria consenta una disciplina derogatoria rispetto alla legislazione dello Stato. La Regione di diritto comune godrà di discrezionalità normativa differenziata solo nei limiti nei quali la legge dello Stato lo preveda e lo consenta.

In altre parole, all'art. 6 Cost. la Corte costituzionale, con la sentenza n. 159 del 2009, imputa altri tre contenuti prescrittivi rispetto a quelli già sopra indicati: in primo luogo, (e) la tutela delle minoranze linguistiche è sottoposta a riserva di legge ordinaria dello Stato (precisamente, così è da qualificare il rinvio ad “apposite norme”, le quali, implicitamente, devono essere prioritariamente norme dello Stato), rispetto alla quale cede anche l'attribuzione statutaria di competenza legislativa alle autonomie speciali; per queste ultime, il requisito della riserva di legge s'intende rispettato anche con l'adozione di norma di attuazione statutaria; in secondo luogo, (f) si tratta della titolarità di una competenza legislativa dello Stato non esclusiva, in quanto il legislatore regionale potrà esercitare la propria competenza legislativa a condizione che lo faccia in conformità con la legge dello Stato (ovvero norma di attuazione statutaria) che acquisisce l'efficacia della norma interposta; in terzo luogo, (g) il modello di ripartizione concorrente delle competenze legislative fra Stato e Regioni qui sopra ricostruito è fondato sul combinato disposto dell'art. 6 e dell'art. 5 Cost. (a nostro giudizio, benché quest'ultimo non sia mai richiamato dalla Corte) e prescinde dall'art. 117 Cost.

Assunta una diversa prospettiva di esposizione, la riserva di legge dello Stato si qualifica come riserva relativa, giacché si ammette la legislazione regionale di dettaglio in rapporto di conformità ma anche, rispetto al legislatore regionale, come riserva rinforzata, dal momento i margini di discrezionalità residui per la legislazione regionale di dettaglio risultano vincolati dal contenuto prescrittivo risultante dalla combinazione della fonte costituzionale - che, di per sé, non potrebbe peraltro qualificarsi come riserva di legge rinforzata se non quanto all'*an* della tutela da predisporre - e della legge ordinaria dello Stato quale norma interposta<sup>15</sup>.

Secondo la sentenza qui commentata, osserviamo ancora che l'art. 6 Cost., letto congiuntamente all'art. 5 Cost., si qualifica come «norma costituzionale ad attuazione riservata», almeno in larga prevalenza, allo Stato, attraverso la produzione di una legge ordinaria ovvero, limitatamente alle autonomie regionali speciali, attraverso una norma di attuazione statutaria. Non sembrando esistere limiti alla portata della discrezionalità legislativa dello Stato quali si potrebbero in ipotesi mutuare dall'art. 117, pur essendo di fronte ad una competenza legislativa concorrente non è dato affermare che compete allo Stato soltanto la determinazione dei principi fondamentali della materia da disciplinare; ne consegue che la residua discrezionalità legislativa regionale può anche rivelarsi minima, fatti salvi i margini negoziali che, a differenza delle autonomie regionali ordinarie, ciascuna autonomia regionale (o provinciale autonoma) sappia ricavarsi in sede paritetica per la produzione di norme di attuazione).

In via del tutto ipotetica, non sembra fuori luogo chiedersi se, come conseguenza del duplice riconoscimento, da parte della Corte, sia della natura concorrente della competenza legislativa in parola sia della «tutela minima, immediatamente operativa, sottratta alla vicenda politica e direttamente determinabile attraverso la interpretazione costituzionale dell'ordinamento» assicurata dall'art. 6 Cost., in assenza di una esplicita norma interposta dello Stato con riguardo a profili di tutela delle minoranze linguistiche, possa configurarsi una sorta di *preemption* legislativa regionale la cui legittimità costituzionale possa ammettersi almeno sino a successivo ed eventuale intervento del legislatore statale<sup>16</sup>.

4.3 Il secondo profilo innovativo offerto dalla sentenza n. 159 del 2009 consiste, come sopra indicato, nella individuazione di una nuova competenza legislativa *sui generis* del legislatore statale in ragione del suo oggetto: è la disciplina della lingua nazionale rispetto alla quale la Costituzione prescrive venga a declinarsi altresì la disciplina delle lingue delle minoranze a richiedere e dunque a fondare quel «nuovo modello di riparto delle competenze» legislative fra Stato e Regioni prospettato dalla Corte e ispirato ad una concezione di concorrenza che sembra corrispondere al rapporto fra legislazione di principio e di dettaglio solo ed esclusivamente a condizione di elevare i dettagli normativi alla dignità di principi. Così, in realtà, è dato desumere da un'analisi dei contenuti prescrittivi della legge 15 dicembre 1999, n. 482 che rappresenta palesemente ed

<sup>15</sup> A proposito della legge regionale sotto esame, la Corte scrive: «Al di là del fine generale di tutelare, valorizzare e promuovere l'uso della lingua friulana, considerata «parte del patrimonio storico, culturale e umano della Comunità regionale», questa legge afferma esplicitamente di essere «finalizzata ad ampliare l'uso della lingua friulana nel territorio di riferimento», seppure «nel rispetto della libera scelta di ciascun cittadino».

In realtà questa legge, che raccoglie e ridisciplina quanto contenuto in altre precedenti leggi regionali (che, infatti, vengono in parte abrogate), contiene una ricca varietà di disposizioni solo in parte direttamente od indirettamente attuative della legge n. 482 del 1999» (punto 2.6 del Considerato in diritto).

<sup>16</sup> In proposito la Corte richiama le sentenze [n. 15 del 1996](#), [n. 62 del 1992](#) e [n. 28 del 1982](#).

esemplarmente una disciplina di dettaglio (ancorché integrata da un successivo regolamento<sup>17</sup>).

In ipotesi, proprio la circostanza per la quale dall'art. 6 Cost., come già indicato, non è agevole – a nostro giudizio - ricavare precetti espliciti e limiti di fondo circa il contenuto della tutela delle minoranze linguistiche può aver indotto la Corte ad espungere le Regioni dalla funzione legislativa di attuazione dell'art. 6 Cost. e ad ampliare in misura così vistosa i margini di discrezionalità riconosciuti allo Stato legislatore (forse, anche per le ragioni che prospetteremo in seguito – ma si tratterebbe di un improprio processo alle intenzioni -, la Corte avrebbe preferito qualificare la competenza legislativa dello Stato in materia addirittura come esclusiva se non fosse per lo scrupolo di non dare alla Repubblica, titolare dell'obbligo di tutela di cui all'art. 6 Cost., una lettura difforme dall'art. 114 Cost. novellato nel 2001 e di rivelarsi indifferente a quanto prescritto dagli Statuti regionali di alcune autonomie speciali).

Certo, occorre anche ammettere che il testo della Costituzione pone davvero il problema della eventuale collocazione alternativa della competenza legislativa in tema di lingue minoritarie, essendo la materia *de qua* del tutto assente dagli elenchi di cui all'art. 117 Cost.; e non si tratta solo di un'assenza testuale esplicita ma, in effetti, di un'assenza sistematica, nel senso che non senza evidenti forzature la Corte costituzionale avrebbe potuto inquadrarla o fra le competenze legislative esclusive dello Stato in relazione alla lettera i), ossia nel contesto della cittadinanza – è innegabile che i diritti linguistici delle minoranze siano parte integrale dei diritti dei cittadini che di quelle minoranze fanno parte – ovvero fra le competenze concorrenti, nel contesto della valorizzazione dei beni culturali (la lingua minoritaria è un bene culturale) e soprattutto della promozione e organizzazione di attività culturali, tali essendo le iniziative di tutela e di sostegno della lingua friulana.

Ma nessuna di tali alternative di inquadramento sistematico deve essere apparsa alla Corte come percorribile con un minimo di dignità ermeneutica, evidente essendo in entrambi i casi il carattere del tutto artificiale dell'inquadramento nell'uno ovvero nell'altro tipo; percorso non praticabile, dunque, anche in ragione, nell'ipotesi della legislazione esclusiva, non solo di un'espansione eccessiva assegnata al concetto di cittadinanza in quell'ambito testuale ma anche di una prospettiva di potenziale invalidazione della (relativamente copiosa) legislazione regionale già prodotta in materia di lingue minoritarie, anche in conseguenza dell'apertura dischiusa dalla giurisprudenza costituzionale stessa. E percorso interpretativo non praticabile altresì anche con riguardo alla diversa ipotesi di un inquadramento della materia nella categoria delle competenze legislative concorrenti, in ragione non solo del consolidamento legislativo e giurisprudenziale della nozione di beni culturali ma anche, nella fattispecie, della portata dettagliata di molte disposizioni della legge statale del 1999.

A questo punto, la Corte avrebbe o dovuto riconoscere che la materia non potrebbe che rientrare nella competenza residuale e generale delle Regioni (art. 117. Cost. "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato") ovvero, respinta in radice quest'ultima ipotesi alternativa (davvero eccentrica) nel contesto dell'art. 117 Cost., stabilire – come ha fatto - che non si tratta di una competenza ai fini della ripartizione disposta dall'art. 117 Cost. ma che si tratta, invece, di un «potere legislativo» che genera, appunto, un modello di ripartizione nuovo e *sui generis*; al punto che - come già sopra indicato ma come occorre altresì

<sup>17</sup> Si tratta del dPR 2 maggio 2001, n. 345 ("Regolamento di attuazione della legge 15 dicembre 1999, n. 482, recante norme di tutela delle minoranze linguistiche storiche").



ribadire in questa fase della ricostruzione -, “si tratta .... di un potere legislativo che può applicarsi alle più diverse materie legislative, in tutto od in parte spettanti alle Regioni” (Punto 2.3 del Considerato in diritto). L’art. 5 Cost. potrebbe in tale contesto contribuire a sorreggere la ricostruzione del quadro costituzionale operata dalla Corte in virtù della simmetria che esso sembra predisporre fra unità e indivisibilità della Repubblica e titolarità dello Stato della potestà di emanare una legge con la funzione di parametro interposto, da un lato, e adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento e potestà concorrente delle Regioni, dall’altro.

Osserva la Corte (punto 2.3 del Considerato in diritto) che “il legislatore statale appare titolare di un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela, frutto di un indefettibile bilanciamento con gli altri legittimi interessi coinvolti ed almeno potenzialmente confliggenti (si pensi a coloro che non parlano o non comprendono la lingua protetta o a coloro che devono subire gli oneri organizzativi conseguenti alle speciali tutele). E ciò al di là della ineludibile tutela della lingua italiana”; e prosegue rilevando che “a tale proposito, questa Corte ha avuto occasione di affermare che il legislatore statale «dispone in realtà di un proprio potere di doveroso apprezzamento in materia, dovendosi necessariamente tener conto delle conseguenze che, per i diritti degli altri soggetti non appartenenti alla minoranza linguistica protetta e sul piano organizzativo dei pubblici poteri – sul piano quindi della stessa operatività concreta della protezione – derivano dalla disciplina speciale dettata in attuazione dell’art. 6 della Costituzione» ([sentenza n. 406 del 1999](#))”.

E ancora (punto 2.4 del Considerato in diritto): “La consacrazione, nell’art. 1, comma 1, della legge n. 482 del 1999, della lingua italiana quale «lingua ufficiale della Repubblica» 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; e ciò anche al di là delle pur numerose disposizioni specifiche che affermano espressamente nei singoli settori il primato della lingua italiana (art. 4, comma 1; art. 7, commi 3 e 4; art. 8. confronta, inoltre, l’art. 6, comma 4, del regolamento di attuazione della legge n. 482 del 1999, emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 2 maggio 2001, n. 345).

Dunque, la tutela delle minoranze linguistiche di cui all’art. 6 Cost. si pone in rapporto di contestualità conflittuale con altri beni giuridici costituzionalmente protetti: fra questi, i diritti degli italofoeni (quasi una sorta di libertà negativa *dalla* lingua minoritaria)<sup>18</sup> e, di

<sup>18</sup> In realtà, la dimensione autenticamente negativa in rapporto ai diritti linguistici minoritari si profila proprio nei confronti degli appartenenti alla minoranza linguistica stessa, come puntualmente previsto dall’art. 3 della Convenzione-quadro: “ogni persona che appartiene ad una minoranza nazionale ha diritto di scegliere liberamente se essere trattata o non trattata in quanto tale e nessuno svantaggio dovrà risultare da questa scelta o dall’esercizio dei diritti ad essa connessi”. Osserviamo che tale disposizione non ha riscontro nella legge italiana, salvo desumerla implicitamente – come la Corte sembra suggerire – dal contesto costituzionale circa la generale dimensione negativa delle libertà e non solo dall’ufficialità della lingua italiana. La Corte, inoltre, mostra di essere sensibile in proposito quando, a proposito della libertà educativa della famiglia circa la facoltà di opzione di avvalersi o meno dell’insegnamento della lingua friulana, osserva che in tale ambito potrebbero, almeno in ipotesi, prodursi pressioni di

riflesso, la garanzia del ruolo della lingua nazionale, a proposito della quale la sentenza precisa (Punto 2.3 del Considerato in diritto) che “la giurisprudenza di questa Corte ... ha da tempo affermato che “la Costituzione conferma per implicito che il nostro sistema riconosce l’italiano come unica lingua ufficiale” (sentenza n. 28 del 1982)” che non può essere posta nella condizione di dover competere con altre lingue che in tanto sono tutelate dall’ordinamento italiano in quanto siano (e soprattutto continuino ad essere) minoritarie anche nel rispettivo contesto di insediamento territoriale regionale. L’esigenza di pervenire ad un bilanciamento fra questi beni ovvero di garantire un adeguato livello di protezione per le lingue minoritarie – se non proprio la loro massima tutela – compatibilmente con la priorità da destinare alla lingua nazionale esige l’intervento primario dello Stato legislatore, nelle duplice forma (già sopra indicata) della legge ordinaria per le Regioni di diritto comune e – eventualmente - della norma di attuazione per le autonomie differenziate.

In quest’ordine concettuale si pone, a nostro giudizio, il fattore risolutivo circa l’individuazione dell’oggetto che fonda e delimita la competenza legislativa dello Stato *de qua*: l’oggetto è l’interesse nazionale, che nella fattispecie si precisa quale interesse alla propria identità di Stato nazionale con riguardo alla lingua – quale fattore distintivo inerente la statualità e l’essere nazione organizzata in forma statale – e dunque quale interesse all’identità linguistica nazionale.

La tutela accordata alle minoranze linguistiche – si ricava dalla sentenza n. 159 del 2009 - non può compromettere la posizione della lingua nazionale e, anzi, la relativa disciplina non è altro che una componente aggiuntiva di un corpo normativo unico ed unitario il cui contenuto principale è rappresentato dalla lingua nazionale e che si configura come espressivo di una politica linguistica nazionale la competenza legislativa in ordine alla quale non può appartenere che allo Stato il quale, solo, si rivela in grado di garantirne proprio il carattere unico ed unitario.

La Corte, sia ben chiaro, non si esime dal contestualizzare il rilievo sistematico di una disciplina normativa e di una politica linguistica nazionale che siano anche rispettose delle lingue minoritarie nell’ordinamento repubblicano e si distinguano da assetti pregressi (punto 2.1 del Considerato in diritto): “la tutela delle minoranze linguistiche costituisce principio fondamentale dell’ordinamento costituzionale [...] Più precisamente, «tale principio, che rappresenta un superamento delle concezioni dello Stato nazionale chiuso dell’ottocento e un rovesciamento di grande portata politica e culturale, rispetto all’atteggiamento nazionalistico manifestato dal fascismo, è stato numerose volte valorizzato dalla giurisprudenza di questa Corte, anche perché esso si situa al punto di incontro con altri principi, talora definiti “supremi”, che qualificano indefettibilmente e necessariamente l’ordinamento vigente [...]: il principio pluralistico riconosciuto dall’art. 2 – essendo la lingua un elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare – e il principio di eguaglianza riconosciuto dall’art. 3 della Costituzione, il quale, nel primo comma, stabilisce la pari dignità sociale e l’eguaglianza di fronte alla legge di tutti i cittadini, senza distinzione di lingua e, nel secondo comma, prescrive l’adozione di norme che valgano anche positivamente per rimuovere le situazioni di fatto da cui possano derivare conseguenze discriminatorie»[...].”

Peraltro, la Corte ha più di una volta ammonito circa la necessità interpretativa di distinguere fra norme che esprimono “peculiari finalità del passato regime” e

---

vario genere” (punto 3.4 del Considerato in diritto).

norme che, invece, rappresentano “obiettive esigenze dello Stato”<sup>19</sup>. In quest’ultimo ambito – ossia anche all’interno della vigente forma di Stato - la Corte colloca la legislazione attuativa dell’art. 6 Cost. interpretato in modo da richiedere una norma interposta non al fine di reprimere l’autonomia legislativa delle Regioni ma, anzi, nel contesto dello Stato democratico e pluralista, proprio per consentirle di esistere e di prescrivere quanto di propria competenza, una volta definiti, tuttavia, taluni limiti per essa indisponibili e non superabili.

Il pluralismo linguistico ammissibile nell’ordinamento repubblicano è dunque soggetto a limiti di «sostenibilità»: deve essere territorialmente circoscritto<sup>20</sup>, non deve offrire elementi che possano indurre a ritenere la lingua minoritaria alternativa a quella nazionale o con quest’ultima anche solo essere competitiva, non deve contenere alcuna inclinazione a porsi come anche solo indirettamente obbligatorio ma deve rimanere un fatto volontario, eventuale, ammesso (tollerato?), derogatorio, insomma *un fatto strutturalmente minoritario*. E la competenza legislativa in tema di lingue minoritarie corrisponde in realtà alla competenza legislativa in tema di (prevalenza della) lingua nazionale che non può non rientrare nella titolarità dello Stato. Che tale competenza legislativa dello Stato anche in tema di lingue minoritarie esista, che possa venire esercitata anche sotto forma di norma di attuazione statutaria delle autonomie speciali, che esista anche una competenza legislativa concorrente delle Regioni – da esercitarsi evidentemente in conformità con la norma dello Stato - rappresenta il (massimo) sintomo operativo del principio pluralista e del principio di eguaglianza applicato alla garanzia delle minoranze linguistiche.

Il «potere legislativo» del quale parla la Corte ponendolo in connessione con una competenza *sui generis* dello Stato legislatore è in realtà la traduzione normativa di una funzione sovrana, segnatamente la difesa della configurazione nazionale e statuale dell’ordinamento repubblicano, che rappresenta la soglia insuperabile per la protezione delle minoranze linguistiche.

4.4 La ricostruzione del quadro normativo di fondo sembra aver costituito la priorità nell’elaborazione della motivazione della Corte, anche per le ragioni di cui ci sembra di poter e dover dar conto nelle considerazioni conclusive di questa nota.

In questa sede giova ancora sottolineare come la Corte abbia talmente privilegiato la propria ricostruzione ermeneutica di sistema da sacrificare sull’altare dell’architettura costituzionale il riconoscimento di margini di discrezionalità legislativa regionale che - consoni all’impianto pluralista dell’ordinamento - non sembrano del tutto incompatibili con quella sua stessa ricostruzione la quale, anziché essere basata su disposizioni

<sup>19</sup> Le citazioni sono tratte dalla sentenza n. 87 del 1966 in tema di reato di propaganda ex art. 272 c.p.

<sup>20</sup> Benché nella sentenza n. 159 del 2009 il prevalente criterio della territorialità venga desunto dalla norma interposta, la Corte richiama la propria pregressa giurisprudenza, ricordando che “questa Corte ha già avuto modo di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di disposizioni che prevedano la tutela su base territoriale della lingua minoritaria, sospettate di illegittimità costituzionale per contrasto col diverso principio della tutela personale delle suddette lingue alla luce, in particolare, dell’art. 6 Cost. o delle specifiche normative poste, in alcuni statuti speciali, a tutela dell’uso della lingua minoritaria”. In proposito, occorre rilevare però che entrambe le sentenze richiamate in questo contesto precedono l’entrata in vigore della legislazione ordinaria del dicembre 1999; per quanto si tratti di un rilievo legato ad una circostanza di fatto, anche sotto il profilo giuridico non può non sottolinearsi come la Corte stessa abbia individuato almeno un embrione normativo favorevole al criterio territoriale nell’art. 6 Cost. ovvero nella legislazione ordinaria richiamata che avrebbe svolto la medesima funzione della legge del dicembre 1999.

inderogabili qualificate alla stregua di norme interposte, possa esprimersi attraverso principi suscettibili di applicazione differenziata ma pur sempre in rapporto di conformità con gli stessi; mentre, senza contestare la competenza virtuale dello Stato a disporre dei tratti fondamentali della disciplina *de qua* attraverso una fonte dotata dei caratteri del parametro interposto, l'assunzione in modo completamente acritico della legge n. 482 del 1999 quale l'unica norma interposta possibile, quasi si trattasse di norma a contenuto costituzionalmente vincolato, appare esprimere un atteggiamento di deferenza al legislatore dello Stato e di indifferenza all'autonomia regionale quantomeno eccessivo.

Consideriamo inoltre come il riconoscimento dell'interesse nazionale alla propria identità linguistica, non essendo che una faccia del concetto prismatico di interesse nazionale (in tale accezione inteso addirittura quale interesse della nazione prima ancora che come interesse dello Stato) e la conseguente esplicitazione di una rinnovata versione dell'interesse nazionale, prescindendo dalla ripartizione di cui all'art. 117 Cost. e potendo "applicarsi *alle più diverse materie legislative, in tutto* od in parte spettanti alle Regioni", sia pure quale parametro di costituzionalità e non di controllo politico parlamentare (secondo l'inattuato disegno originario del Costituente), non possa non destare viva perplessità.

Da questo punto di vista, dunque, si vedrà se la Corte sarà in grado di contenere futuri sviluppi di centralismo politico e legislativo o se si lascerà indurre in tentazione dalla disponibilità di questo strumento ermeneutico (anche per questa ragione, la prospettiva di una revisione costituzionale che introduca - ma seriamente, non come si era tentato di fare nella XIV legislatura - una camera di rappresentanza degli interessi regionali che partecipi alla definizione dell'interesse nazionale potrebbe attenuare il potenziale di manipolazione che la nozione inevitabilmente suscita).

5. La sentenza n. 159 del 2009, se la ricostruzione dell'orientamento della Corte sin qui elaborata ha un senso, non rappresenta solo un giudizio sulla conformità costituzionale della legge regionale impugnata ma si presta ad essere valutata alla stregua di una sentenza che contribuisce alla definizione della forma di Stato quale sistema nel quale *tout se tient*. La sua razionalità intrinseca risiede essenzialmente nella motivazione non solo dell'illegittimità delle singole disposizioni eccpite bensì nell'asserzione della difformità di fondo del potenziale evolutivo di quelle disposizioni (e di altre che potessero prodursi in futuro) verso la prefigurazione di una forma di Stato diversa dalla forma di Stato nazionale italiano.

In proposito, sulla base di una ricognizione comparata delle forme di Stato in rapporto al fattore minoritario, era stata elaborata una classificazione, in particolare, fra un modello di Stato nazionale a vocazione multinazionale e promozionale e un altro, distinto, di Stato multinazionale paritario<sup>21</sup>: la sentenza qui commentata corrisponde ad un'ancora gettata in mare dalla Corte costituzionale per evitare una progressiva erosione del modello di Stato nazionale a vocazione multinazionale e promozionale verso il diverso modello di Stato multinazionale paritario, anche solo in un limitato contesto regionale.

<sup>21</sup> Cfr. R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI e M. Dunne (eds), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Il Mulino, Bologna, 1993, 292 ss. Gli altri due modelli ivi delineati sono lo Stato nazionalista repressivo e lo Stato nazionale liberale agnostico.

5.1 Si tratterebbe dunque di un atteggiamento giurisprudenziale assai prossimo ad un monito – neppure troppo implicito - dei confronti del legislatore regionale perché si evitino derive localistiche eccessive ovvero manifestazioni di un'identità separata ed eccentrica rispetto alla "italianità" unitaria ed uniforme dell'ordinamento. Si può cogliere una qualche eco proveniente dalla giurisprudenza costituzionale che a suo tempo aveva riconosciuto la legittimità di "contenuti ... che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo" ovvero di enunciazioni che si collocano "sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto" sicché "ne deriva che esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa"<sup>22</sup>. In altre parole, l'ordinamento costituzionale è tollerante nei confronti delle identità locali e separate ma a condizione che queste ultime si esprimano liberamente sul piano culturale e politico ma si astengano dal riconoscimento normativo formale.

La disciplina legislativa in materia di diritti linguistici delle minoranze deve necessariamente esprimere un bilanciamento fra valori distinti e non equiordinati e la Corte sembra ritenere che solo il legislatore dello Stato possa identificare il punto di equilibrio fra il prevalente interesse nazionale e l'interesse costituzionalmente rilevante ma subordinato delle minoranze linguistiche.

Il pensiero (della Corte) corre inevitabilmente a fatti di cronaca politica ed istituzionale di questi anni in cui la volgarità ideologica anti-nazionale è stata premiata ed alimentata dal consenso di non pochi elettori (italiani): il monito può collegarsi ad una sorta di paventata rincorsa fra schieramenti contrapposti nel sistema bipolare, disposti a "svendere" beni e simboli del patrimonio nazionale per acquisire consenso e voti. Ma il pensiero (della Corte) si estende forse anche al di là delle frontiere per cogliere modelli di «instabilità nazionale» che si manifestano in più ordinamenti europei e che proprio del fattore linguistico fanno un uso spregiudicato: in tale prospettiva il monito è rivolto contro la tentazione di importare esperienze di tale tipo anche solo a livello regionale.

5.2 Ma il rilievo sistematico più interessante della decisione qui commentata, soprattutto in una sua proiezione verso il futuro, è da ravvisare in particolare verso l'esterno dell'ordinamento italiano e, segnatamente, verso l'ordinamento comunitario. In tale contesto - sembra potersi dedurre dal ragionamento della Corte - l'identità nazionale conta e deve essere formulata e garantita, a partire dal fattore linguistico.

Ricordiamo in proposito che il testo della versione consolidata del trattato sull'Unione europea (trattato di Lisbona) prevede (art. 4) che "l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro *identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie regionali e locali*. Rispetta le *funzioni essenziali dello Stato*, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale". L'art. 2 stabilisce che "l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, *compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze [...]*". Inoltre, in base all'art. 3 sempre del medesimo trattato, si prescrive che l'Unione "rispetta la

<sup>22</sup> Le citazioni sono tratte dalla sentenza n. 372 del 2004 (in argomento cfr. anche la sentenza n. 379 dello stesso anno).

ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo". E la Carta dei diritti fondamentali nell'Unione Europea, destinata ad entrare in vigore contestualmente al trattato di Lisbona, stabilisce al suo art. 22 che "l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica".

In altre parole, il futuro prossimo prospetta, per uno Stato membro dell'Unione Europea, un percorso binario nel quale sembra necessario delineare un equilibrio fra l'identità nazionale e la titolarità delle funzioni essenziali della statualità non solo nei confronti dell'Unione stessa ma anche tanto in rapporto al sistema delle autonomie territoriali quanto rispetto ai diritti delle persone appartenenti alle minoranze<sup>23</sup> che emergono quali valori propri dell'ordinamento costituzionale dell'Unione Europea con la garanzia della giurisdizione della Corte di Giustizia.

Se la difesa dell'interesse all'identità linguistica nazionale e del correlato requisito della statualità della competenza normativa di immediata attuazione della Costituzione sono una chiave di lettura condivisibile della sentenza, lo scenario comunitario rappresenta il contesto obbligato e naturale nel quale collocare la giurisprudenza costituzionale in argomento.

La sentenza qui commentata sembra dunque proiettarsi nella prospettiva di un possibile e probabile contenzioso che possa presentarsi su questa materia e che possa, pertanto, porsi all'origine di future decisioni della Corte di Giustizia<sup>24</sup>. In tal senso, la sentenza n. 159 del 2009 potrebbe giustificarsi in ragione dell'intento di realizzare una sorta di *preemption* giurisprudenziale che possa contribuire alla formulazione delle tradizioni costituzionali comuni e dunque condizionare gli sviluppi della giurisprudenza comunitaria. In tal senso e in anticipazione rispetto ad una possibile dialettica futura, la decisione potrebbe ricondursi pertanto al ben noto fenomeno del *judicial dialogue* ed iscriversi altresì in una possibile (ed auspicabile) nuova stagione del percorso europeo e comunitario della Corte italiana, di cui recenti sintomi interessanti sono non solo le sentenze n. 348 e 349 del 2007 ma altresì e soprattutto l'ordinanza di rinvio preliminare alla Corte di Giustizia<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Pur senza essere definite e qualificate, le minoranze di cui all'art. 2 del TUE certamente sono (anche se non soprattutto) quelle linguistiche, la cui tutela è in ogni modo riconducibile alla Carta dei diritti fondamentali.

<sup>24</sup> Ricordiamo in proposito la recente sentenza del Tribunale di primo grado del 20 novembre 2008 (in causa T-185/05) su ricorso della Repubblica italiana ai fini dell'annullamento di bandi di concorso pubblicati solo in francese, inglese e tedesco. Il ricorso sosteneva la violazione dell'art. 12 del trattato CE, dell'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali, del regolamento n. 1 e di altre fonti nonché "dei principi di non discriminazione in base alla nazionalità e al rispetto della diversità linguistica" (punto 83), aggiungendo che "il principio della tutela della diversità linguistica della Comunità si impone come esigenza fondamentale nei confronti di tutti gli organi e le istituzioni della stessa. L'applicazione del regime linguistico delle istituzioni dell'Unione europea non può essere dissociata da tale principio. Detto regime garantirebbe il riconoscimento dei diritti linguistici degli individui aventi accesso diretto alle istituzioni comunitarie. Esso deriverebbe dalla particolare natura dei rapporti che legano la Comunità europea ai propri cittadini e dovrebbe, quindi, essere considerato quale diretta espressione della diversità linguistica dell'Unione europea". Del medesimo tenore le argomentazioni di Spagna e Lettonia intervenuti a sostegno del ricorso italiano, sottolineando la Lettonia in particolare il "principio di uguaglianza delle lingue" (punto 103). Il Tribunale, riconosciuto che "posti siffatti sono tali da interessare, potenzialmente, candidati che provengono da ogni Stato membro" ha precisato "tuttavia, come la Corte ha già avuto modo di affermare, i numerosi riferimenti nel Trattato CE all'uso delle lingue nell'Unione europea [...] non possono essere considerati come la manifestazione di un principio generale di diritto comunitario che garantisce ad ogni cittadino il diritto a che tutto ciò che potrebbe incidere su suoi interessi sia redatto in ogni caso nella sua lingua" (punto 116). L'annullamento dell'atto della Commissione – in quanto idone[o] a sfociare in una discriminazione fondata sulla lingua tra i candidati ad una procedura di selezione" (punto 142) è motivata per la violazione dello Statuto dei funzionari delle Comunità europee" (punto 150) e dunque assumendo un profilo ben diverso rispetto ai fondamenti di portata costituzionale invocati nel ricorso.

Del resto in questa stessa prospettiva – di riavvio e continuazione di un dialogo fra Corti, nonostante il tono alquanto assertivo – occorre leggere a nostro giudizio anche la sentenza (emessa quasi in contemporanea con quella italiana qui commentata) del *Bundesverfassungsgericht* con la quale l'organo di giustizia costituzionale si è espresso su alcuni profili di legittimità dell'adesione della Germania all'Unione Europea<sup>26</sup>. In particolare, giova sottolineare come il Tribunale tedesco abbia individuato una propria funzione di controllo proprio dell'identità costituzionale nazionale (*Identitätskontrolle*) nel contesto comunitario<sup>27</sup> e, nell'elencare le attribuzioni strutturali della statualità - andando ben oltre i contenuti espressi dal citato art. 4 del TUE – esplicitamente menzioni la lingua<sup>28</sup> (ma non, pragmaticamente, la moneta).

Anche la Corte italiana, pertanto, ha inteso cogliere l'occasione per mandare qualche segnale alla Corte di Lussemburgo circa gli ampi margini di garanzia costituzionale che l'ordinamento, anche in virtù del controllo esercitato dalla Corte stessa, predispone in favore della lingua italiana come lingua nazionale dello Stato: un *ping*, dunque, in attesa del *pong* della Corte di Giustizia, nella migliore tradizione del *judicial dialogue*.

\* Professore di diritto costituzionale comparato - Università di Trento

<sup>25</sup> Su cui cfr. M. Dani, 'Tracking Judicial Dialogue: The Scope for Preliminary Rulings from the Italian Constitutional Court' (2009) 16 *Maastricht Journal of European and Comparative Law*.

<sup>26</sup> Si tratta della sentenza del Secondo Senato del 30 giugno 2009 in [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html) (dove è disponibile anche la traduzione in inglese del testo integrale).

<sup>27</sup> Al punto di suggerire l'introduzione in via legislativa di un nuovo specifico strumento di ricorso, come enunciato nel punto 241.

<sup>28</sup> Rinviamo al punto 249 e seguenti della decisione.