

La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale

di Elettra Stradella *

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

1. La sentenza della Corte costituzionale n. 159 del 18 maggio 2009 ha ad oggetto la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29/2007. Questa origina da un progetto di legge frutto dell'esame congiunto di più proposte consiliari, ispirate da diversi obiettivi, che l'apposito Comitato Ristretto ha riferito in termini di emendamento ad un disegno di legge della Giunta regionale. Questo, a sua volta, proveniva da stesure successive rispetto ad una proposta di un gruppo di esperti di diverso orientamento.

Essa peraltro, pur intervenendo su aspetti già oggetto di disciplina regionale (ed in particolare della l. reg. n. 15/1996, *Norme per la tutela e la promozione della lingua e della cultura friulane e istituzione del servizio per le lingue regionali e minoritarie*), non provvede ad un riordino della materia, limitandosi ad abrogare un numero significativo di disposizioni vigenti, e ad introdurre, contestualmente, nuove enunciazioni di principio e disposizioni di dettaglio sostanzialmente attuative di altre, contenute in leggi regionali precedenti.

La Corte ritiene che la legge, nelle disposizioni impugnate, ecceda il proprio ambito di competenza in quanto, nei riguardi della l. n. 482/1999 - considerata come parametro interposto - perviene ad esiti derogatori i quali sarebbero consentiti soltanto alla decretazione delegata di attuazione degli statuti speciali, attribuendosi un compito che non le spetterebbe. Infatti sia l'art. 18 della l. n. 482/1999 (che secondo la Corte attribuisce il potere in questione al decreto delegato), sia lo statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, che afferma la tutela delle minoranze linguistiche, collocandola così tra gli oggetti suscettibili di essere attuati dai relativi decreti, non prevederebbero competenze legislative in capo alla Regione.

La Corte peraltro non assegna rilievo all'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 (astenendosi dall'affrontare il relativo profilo sollevato), in considerazione del fatto che la riforma costituzionale del Titolo V, Parte II Cost., con riguardo alla tutela delle minoranze, non può trovare applicazione, essendo questa esclusa dalla enumerazione di cui all'art. 117, e in generale dalla portata della norma, trattandosi di obiettivo trasversale non riconducibile ad un preciso ambito materiale.

La questione da cui la sentenza prende le mosse è quella della titolarità del potere normativo che l'art. 6 Cost. prevede ed attribuisce alla "Repubblica". La Corte, proseguendo su un percorso tracciato dalla sua precedente giurisprudenza, coerente pur nelle diverse fasi che lo hanno caratterizzato - dall'affermazione della competenza statale esclusiva (sentt. nn. 38/1960, 1 e 46/1961, 128/1963, 14/1965), al disegno di un intreccio *ad hoc* tra fonti gerarchicamente e "qualitativamente" differenti tra loro (sentt. nn.

312/1983¹, 289/1987², e 261/1995³) -, delinea uno schema di riparto della competenza normativa derivante dall'art. 6, Cost. sintetizzabile in una compartecipazione a geometria variabile della legge statale, della legge regionale, dello Statuto speciale e della decretazione attuativa⁴.

Se è vero che, come sottolineato, la sentenza non si discosta da un percorso segnato, essa merita comunque una certa attenzione se è vero che si tratta del primo caso, successivamente alla riforma del Titolo V⁵, nel quale la Corte si pronuncia in tema di riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni ad autonomia differenziata in materia di tutela delle minoranze linguistiche, lasciando peraltro inalterato, come già sopra accennato, il modello di riparto, sancendo così la totale indifferenza della "materia" suddetta rispetto all'intervento del legislatore di revisione costituzionale.

Inoltre, ulteriore profilo di interesse che sarà esaminato nell'ultima parte della nota, è quello dell'ennesimo verificarsi, nella sentenza in commento, di una dissociazione tra giudice relatore e giudice redattore.

2. Prima di soffermarci sui diversi profili assunti in sede di impugnazione delle disposizioni contenute nella legge regionale friulana del 2007, e affrontati dalla Corte, sembra opportuno spendere qualche riflessione sui problemi che stanno più in generale alla base della sentenza, e su un quadro teorico e normativo in grado di incidere non poco sulla valutazione che della sentenza stessa, ed in particolare di alcuni passaggi, si voglia offrire. Una particolare attenzione va certamente posta sulla questione della promozione dell'utilizzo delle lingue minoritarie e il relativo temperamento con la "garanzia" della ufficialità dell'italiano e del consolidamento della cultura e del patrimonio della cultura italiana, anche alla luce del dibattito parlamentare da diverse legislature non sopito sulla costituzionalizzazione della lingua, e del risalente, ma recentemente rinvigorito dibattito, sul ruolo da assegnarsi ai dialetti e sulla definizione degli stessi rispetto al significato storico, sociale e giuridico della lingua.

Come è stato anche recentemente evidenziato⁶, la "costituzione delle minoranze" dell'ordinamento italiano è fondata su una eterogenea gradazione normativa della tutela e

¹ Cfr. in *Cons. Stato*, 1983, II, 1136. Si ricordi che è con la sent. 312/1983 che si realizza la svolta giurisprudenziale "in seguito alla quale la Corte costituzionale non ha più mutato orientamento, pur continuando ad auspicare una legislazione generale di tutela": con essa infatti la Corte infatti cessa "di considerare la tutela delle minoranze come una materia e consente alle regioni di ritagliarsi spazi di intervento legislativo entro le proprie competenze", cfr. E. Malfatti, *La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive ed i problemi ancora aperti*, in *Rivista italiana di Diritto costituzionale*, 2001, spec. p. 113 ss. La sentenza del 1983 riconosce che le Regioni possono legiferare anche negli ambiti costituzionalmente riservati alla legge, ove lo impongano le altre norme costituzionali che attribuiscono loro una potestà legislativa, e viene così respinta l'idea per cui spetterebbe allo Stato la disciplina dell'uso della lingua e della tutela delle comunità minoritarie. La legge statale deve quindi fungere da "limite ed al tempo stesso come indirizzo per l'esercizio della potestà legislativa ed amministrativa regionale", Cfr. D. Trabucco, *I diritti delle minoranze tra Stato e Regioni: veritas in medias res est (Dal law of minority al law of diversity)*, in www.filodiritto.com. Si può in qualche modo immaginare anche in questo ambito l'applicazione della clausola trasversale di cui alla lett. m) del comma 2, art. 117, sulla cui base la legge statale intervenga a disciplinare dei *livelli essenziali* di tutela delle minoranze linguistiche, ritenendo certamente i diritti delle minoranze rientranti nell'insieme dei *diritti civili e sociali* presi in considerazione dalla norma in esame.

² Cfr. in *Foro it.*, 1987, I, 2918.

³ Cfr. in *Le Regioni*, 1995, 1260, con nota di Toniatti.

⁴ Sul dibattito relativo alla competenza legislativa statale o regionale per quanto riguarda le norme di specificazione relative alla tutela delle minoranze, in seguito alla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, cfr. L.A. Mazzaroli, *La tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 726-736.

⁵ L'unica sentenza precedente in cui sembra potersi rintracciare qualche spunto interessante è la sent. n. 249/2005, in *Foro it.*, 2006, I, 28, nella quale la Corte disegna un quadro secondo il quale le disposizioni di legge statale non possono prevalere (in quanto cedevoli) sulle disposizioni attuative dello statuto (speciale) o sullo statuto stesso, e devono allora essere interpretate conformemente alle norme ivi contenute.

su una “mancata asimmetria territoriale” di cui la tipologia di tutela normativa risulta in parte l’origine ed in parte il derivato. Se infatti è noto che l’origine della creazione di alcune autonomie differenziate è individuabile storicamente nella presenza di gruppi alloglotti, attualmente sembra assistersi ad un “processo inverso”, caratterizzato dalla “(ri)scoperta” delle minoranze a fini di differenziazione di determinati territori. Uno dei casi in cui, secondo tale interpretazione, la valorizzazione linguistica e culturale tenderebbe, se non alla autonomizzazione, alla diversificazione territoriale, è proprio quello della promozione del friulano nella Regione Friuli-Venezia Giulia.

A partire dagli anni Novanta la legislazione regionale di incentivazione delle culture e dei dialetti locali ha visto un significativo incremento. Per quanto riguarda il Friuli-Venezia Giulia, la Regione promuove la lingua e la cultura friulana come “parte essenziale dell’identità etnica e storica della comunità regionale” (si vedano in particolare le leggi regionali nn. 11/1988 e 10/1998). Peraltro, mentre non sono mancati interventi normativi in favore della comunità friulana, meno enfasi è stata posta sulla tutela di quella slovena, che rappresenta una minoranza all’interno dello stesso territorio regionale, ma che risulta ad oggi meno protetta rispetto alla friulana, “popolazione *parlante*” numericamente molto superiore alla slovena⁷, nonché minoranza storica riconosciuta ai sensi della l. 482/1999. Va peraltro evidenziato come la tutela delle minoranze linguistiche storiche sia passata e tuttora passi prevalentemente attraverso interventi di carattere finanziario, e si realizzi mediante forme di negoziazione dei progetti e degli interventi regionali con gli organi governativi, al fine della definizione di misure concrete di sostegno. In questo senso, la legge friulana del 2007 da un lato pone dichiaratamente quale finalità precipua quella di incrementare significativamente il livello di tutela e valorizzazione della lingua friulana attraverso un sostegno, anche finanziario, agli interventi previsti nei diversi campi di interesse (l’uso pubblico della lingua e l’istruzione scolastica in particolare); dall’altro la legge non provvede a quantificare i relativi interventi, né ad offrirne copertura con ulteriori stanziamenti di spesa. Le norme finanziarie infatti (art. 34) fanno riferimento alle UPB e agli stanziamenti dei capitoli della competenza triennale 2007-2009 e per l’anno 2007, che comprenderebbero stanziamenti di spesa regionale ed altri derivanti da fondi statali assegnati per una somma complessiva pari a 400.000 euro annui, ritenuta inadeguata anche dai relatori di minoranza del progetto di legge regionale⁸.

⁶ Cfr. F. Palermo – J. Woelk, *Diritto costituzionale e comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2008, spec. p. 243.

⁷ Il friulano è parlato nelle province di Gorizia, Pordenone e Udine, nonché, peraltro, al di fuori della Regione Friuli-Venezia Giulia, nella Regione Veneto, e in particolare nella Provincia di Venezia (Mandamento di Portogruaro). Volendo segnalare alcuni dati quantitativi, dall’ultima rilevazione Istat, pubblicata in data 20 aprile 2007 sul tema *La lingua italiana, i dialetti e le lingue straniere*, per quanto riguarda la suddivisione delle persone maggiori di sei anni per tipo di lingua maggiormente utilizzato all’interno della famiglia (con riferimento all’anno 2006), emerge che nella regione Friuli-Venezia Giulia il 35,8% dichiara di parlare soltanto o in prevalenza l’italiano, il 10,7% soltanto o in prevalenza il dialetto, il 20,9% sia l’italiano sia il dialetto, e il 30,9% dichiara di parlare un’altra lingua. Sarebbe interessante approfondire se e in quale misura incida sul risultato percentuale del censimento l’autoqualificazione che gli interpellati assegnano alla lingua parlata, e quanto, di fronte ad un interrogativo del genere, tendano ad inserire il friulano tra le lingue diverse da quella italiana ovvero tra i dialetti. Non deve d’altra parte essere trascurata la natura dell’indagine, che comprende una osservazione del livello di multilinguismo all’interno dei territori regionali e riguarda in particolare l’uso di *lingue straniere*, e non espressamente *lingue storiche o minoritarie*, avendo peraltro un bacino di riferimento ben più esteso rispetto a quello delle regioni con minoranze linguistiche riconducibili a quelle individuate dalle legge n. 482. Un’indagine precedente, sempre dell’Istat, aveva peraltro evidenziato come dagli anni Novanta agli anni Duemila, ad un leggero aumento della percentuale di chi in casa parla soltanto la lingua italiana, corrisponderebbe un maggiore aumento della percentuale di chi parla in casa sia l’italiano sia il dialetto, e segnalava come in Friuli (ed in altre regioni: Campania, Piemonte, Veneto, Lazio) l’aumento di chi parla in casa sia l’italiano sia il dialetto è in grado di compensare ampiamente il calo subito dalla percentuale delle persone che parlano esclusivamente il dialetto (cfr. l’analisi riportata in P. Benicà, *Dialetti d’Italia e dialetti d’Europa*, in *Quaderns d’Italia*, n. 8/9, 2003/2004, spec. p. 16 ss.).

⁸ Si vedano le considerazioni prodotte nella relazione di minoranza presentata nella VI Commissione consiliare durante i lavori di approvazione del progetto di legge divenuto poi la l. n. 29/2007.

Sempre con riferimento alla promozione delle lingue minoritarie storiche, un problema a sé stante si pone con riguardo alla previsione di un *numerus clausus* di lingue/dialetti destinatari di tutela/promozione, da parte della legge del 1999. Non a caso non sono mancate critiche alla individuazione delle lingue storiche operata dal legislatore, e in particolare nei confronti della scelta di individuare come lingue il friulano e il sardo, che alcuni non ritengono tali⁹.

Se è vero che probabilmente qualsiasi elencazione avrebbe ingenerato insoddisfazioni o perplessità, comprendendo o escludendo realtà linguistiche variamente caratterizzate e sollevando così le obiezioni degli appartenenti o dei sostenitori dell'una piuttosto che dell'altra tradizione linguistica e culturale, d'altra parte la legge n. 482 non ha seguito le orme tracciate da interventi precedenti in materia. Le lingue da essa elencate, infatti, non coincidono né con quelle a cui faceva riferimento già nel 1992 la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del Consiglio d'Europa (il primo trattato multilaterale europeo che si occupa della tutela delle minoranze, avente come obiettivo quello di contribuire al miglioramento della situazione dei parlanti lingue minoritarie, al fine di mantenere e sviluppare le tradizioni e la ricchezza linguistica e culturale dell'Europa), vale a dire quelle *praticate entro determinati ambiti territoriali e senza un collegamento originario con un gruppo nazionale diverso da quello maggioritario*, che la Carta in ogni caso non elenca, né con quelle *“lingue e culture delle minoranze nazionali”* oggetto della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, individuabili nei nuclei caratterizzati da un legame storico e tradizionale con un gruppo nazionale diverso da quello statale.

La legge n. 482 crea, per così dire, un ibrido, che comprende sia lingue “territoriali non nazionali”, sia le lingue “tradizionali nazionali”. Proprio l'inserimento del friulano e del sardo mette in luce questo tipo di scelta, tra l'altro non scontata se si considera che nelle numerose proposte di legge di tutela delle minoranze linguistiche precedenti alla approvazione della l. 482, il friulano e il sardo non erano inclusi proprio in quanto considerati dialetti piuttosto che lingue¹⁰.

⁹ Si veda in particolare la relazione di minoranza al progetto di legge che sarebbe diventato la legge n. 482, presentata dall'on. Roberto Menia di AN, per il quale il testo, considerando “minoranze linguistiche popolazioni italiane che sono da sempre componenti della nazione italiana, come i friulani o i sardi”, rischia lo snaturamento di “una componente essenziale dell'identità nazionale, ovvero l'unità linguistica”. E' stato in realtà sottolineato come il friulano scritto si fosse già imposto alla fine dell'Ottocento, e come la letteratura friulana venga indicata dagli studiosi come letteratura antica e importante, in quanto la lingua friulana, che pure a sua volta ha visto lo sviluppo di una varietà di dialetti, presenterebbe unità di struttura e propri caratteri conservativi, cfr. G. Marchetti, *Lineamenti di grammatica friulana*, Udine, Società filologica Friulana, 1952 e C. Battisti, *La posizione linguistica del friulano*, Udine, Società filologica Friulana, 1969, cit. in E. Malfatti, *La tutela del pluralismo linguistico in Italia tra “dialetti” e “lingue minoritarie”. Bilancio e prospettive*, in *Lingua e stile. Rivista di storia della lingua italiana*, n. 2/2004, spec. pp. 261-262. Da aggiungersi che, alla questione se tali idiomi possano considerarsi o meno vere e proprie “lingue”, si affianca il dibattito sulla opportunità di integrare l'elenco disposto dalla legge n. 482; si segnala da ultimo il progetto di legge presentato alla fine del 2008 al Senato avente ad oggetto l'inserimento all'art. 2, comma 1, della legge n. 482, del veneto quale “parlata” di minoranza linguistica storica riconosciuta insieme accanto al sardo e al friulano, anche in “attuazione verticale”, per così dire, della legge regionale n. 8/2007, che ha riconosciuto il veneto e le parlate storiche delle terre venete come “lingua” e non come dialetto.

¹⁰ Sulla legge n. 482 e l'articolata evoluzione del percorso parlamentare che, attraverso la presentazione e la discussione di progetti di legge sempre diversi tra loro, alla sua approvazione ha condotto, cfr. V. Piergigli, *La legge 15 dicembre 1999, n. 482 (“Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche”) ovvero dall'agnosticismo al riconoscimento*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2000, p. 623 ss. Sulla problematica distinzione tra lingue e dialetti cfr. E. Palici di Suni Prat, *La legge italiana sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche nel quadro europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2000, spec. p. 106 ss. Inoltre E. Malfatti, *La tutela del pluralismo linguistico in Italia tra “dialetti” e “lingue minoritarie”. Bilancio e prospettive*, cit., p. 249 ss. Gli studi linguistici identificano “nel dialetto, pur con una varietà di formulazioni, uno strumento di comunicazione prevalentemente orale, ad uso territoriale, sociale e culturale circoscritto, non ufficiale né codificato, e caratterizzato da informalità e assenza di prestigio, ma che tuttavia non si esaurisce in un «sottoprodotto» di altre parlate, bensì va a costruire un sistema di comunicazione autonomo e compiuto. Ne deriva che la differenziazione tra «lingue» e «dialetti», tanto importante a fini giuridici, non trova alcun fondamento scientifico, bensì esclusivamente pratico e basato su prevalenti fattori storici e politici.”, vedi V.

Bisogna dire che sarebbe stata insita nelle stesse premesse costituzionali la possibilità di individuare un “*discrimen*”, fra il trattamento riservato da un lato ai componenti delle vere e proprie minoranze nazionali, presenti nelle zone di confine, ed alle cosiddette isole linguistiche sparse sul territorio, e dall’altro lato ai soggetti non afferenti ad alcun gruppo alloglotto, ma tuttavia dotati di un patrimonio linguistico singolare, ovvero non monolingue, e perciò praticanti, oltre all’italiano, almeno un dialetto; infatti, la protezione di questi ultimi si sarebbe dovuta ricondurre non allo stesso art. 6, ma invece ad altri principi costituzionali, primo fra tutti l’art. 9, da cui è desumibile un’attenzione del Costituente (anche) al patrimonio culturale del paese, al quale senza dubbio contribuisce pure il dato delle varietà linguistiche”¹¹.

In realtà il costituente non fa riferimento espresso alla specificità linguistica come elemento di valore culturale, confondendo così posizioni evidentemente differenti, se è vero che bisognerebbe intendere per minoranza l’insieme di coloro che, all’interno di una determinata società di riferimento, compongono un gruppo sociale distinto, che tendenzialmente si contrappone a quello (relativamente) maggioritario e dominante, ed è generalmente soggetto a discriminazioni, almeno con riguardo ad alcuni dei suoi membri, in maniera permanente, e tali da condizionare una significativa parte delle relazioni dei membri del gruppo con gli *altri*¹².

D’altra parte, come noto, il testo costituzionale non fa espresso riferimento neppure alla lingua italiana quale lingua ufficiale della Repubblica, elemento rintracciabile, prima della proclamazione contenuta nella disposizione di apertura della l. n. 482/1999, soltanto nello Statuto del Trentino-Alto Adige (dpr. N. 670/1972, art. 99), oltre che in diverse normative settoriali (si pensi in particolare ai codici di procedura, civile e penale).

Senza poterci in questa sede soffermare sulle ragioni della mancata costituzionalizzazione della lingua italiana¹³, è però interessante evidenziare come proprio il dibattito sulla promozione e la valorizzazione degli idiomi dialettali e delle lingue storiche e tradizionali, ed i contemporanei interventi normativi che, come accade con la legge regionale friulana oggetto del ricorso, tendono ad ampliare i margini soggettivi e le condizioni di applicazione delle tutele previste dalla legge statale, procedono in parallelo rispetto alla discussione sul ruolo costituzionale da assegnarsi alla lingua italiana quale strumento, anche simbolico, di integrazione nello sviluppo di una identità condivisa.

Significative in questo senso le diverse proposte di legge in corso di discussione in Parlamento, che si propongono di modificare l’art. 12 della Costituzione al fine di prevedere il riconoscimento della lingua italiana quale lingua ufficiale della Repubblica¹⁴. Al di là delle differenze nella maggiore o minore accentuazione del fattore identitario a fondamento della scelta di costituzionalizzazione della lingua, tutte le proposte sono accomunate dall’affermazione del carattere simbolico della lingua, e della necessità della sua affermazione nel momento in cui il processo di integrazione europea, che si fonda, tra l’altro, proprio sul principio del multiculturalismo e del multilinguismo, sembra richiedere una corrispondente affermazione della propria ricchezza e peculiarità, attraverso la quale contribuire alla crescita generale della comunità

Piergigli, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 50-54.

¹¹ Cfr. E. Malfatti, *La tutela del pluralismo linguistico in Italia tra “dialetti” e “lingue minoritarie”*. *Bilancio e prospettive*, *ibidem*.

¹² Si veda per questo tipo di classificazione, e per il rilievo posto sull’elemento della discriminazione, A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993, spec. p. 46 ss.

¹³ Sulla tali questioni si veda, di recente, F. Ratto Trabucco, *La costituzionalizzazione della lingua italiana: un’occasione per la “valorizzazione” degli idiomi regionali e locali*, in *Le Regioni*, n. 3/2008, p. 515 ss.

¹⁴ Si vedano in particolare il pdl n. 443, presentato alla Camera il 29 aprile 2008, da Zaccaria ed altri, il pdl n. 839 presentato alla Camera dall’on. Angela Napoli, e il pdl n. 730, presentato alla Camera da La Russa ed altri, che prevedono l’inserimento di un nuovo comma all’art. 12, Cost., che così reciti: “L’Italiano è la lingua ufficiale della Repubblica nel rispetto delle garanzie previste dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali”.

In effetti, molte costituzioni europee contengono disposizioni in materia di lingua e di ufficialità della stessa all'interno dell'ordinamento giuridico statale¹⁵, basti pensare, da ultimo, alla Francia, che nel 1992 ha introdotto all'art. 2 della Costituzione vigente la previsione della lingua francese come lingua della Repubblica¹⁶.

L'aspetto interessante nell'ambito della riflessione che qui si svolge è però costituito da due profili connessi all'eventuale inserimento in Costituzione della lingua italiana come lingua della Repubblica. Da un lato il valore che comporterebbe dal punto di vista dei rapporti tra le fonti l'affermazione della ufficialità della lingua quale principio fondamentale del sistema costituzionale; dall'altro il significato che l'inserimento della parola, del concetto di *lingua* all'interno del testo costituzionale rappresenterebbe rispetto alla possibile qualificazione giuridica del concetto stesso, considerando il fatto che la nozione è attualmente contenuta agli articoli 3 e 111 Cost., in entrambi i casi in funzione di limite ad interventi discriminatori e di garanzia della parità di trattamento.

Se è vero che dal punto di vista formale una previsione della ufficialità della lingua italiana che si collocasse al massimo livello gerarchico facendo breccia nel nucleo duro costituzionale non sembra determinare molto di più che non una oggettivazione di un presupposto già implicito nello stesso testo costituzionale, d'altro canto, teleologicamente, la norma stessa non potrebbe che leggersi, per lo meno allo scopo di attribuirle un senso ulteriore, quale fondamento di una connotazione identitaria della Repubblica e per ciò stesso in grado di imporsi, negandone legittimità, su norme che eventualmente tendessero ad una tutela delle minoranze linguistiche di tipo promozionale oltre che antidiscriminatorio (a meno di una soluzione di sostanziale parificazione quale quella adottata dalla costituzione spagnola). Non si dimentichi la capacità dell'art. 12 di fondare, per lo meno teoricamente, fattispecie di incriminazione aventi ad oggetto condotte contrastanti con la portata simbolica e identitaria della bandiera nazionale.

3. Venendo dunque alla illustrazione dei punti principali della sentenza, e premesso che ciascuno di questi può essere osservato sia sotto il profilo del riparto di competenze tra livelli territoriali nella disciplina della tutela delle minoranze linguistiche (storiche), sia per quanto concerne il "merito" relativo alla qualificazione delle suddette tutele nel quadro teorico e normativo brevemente delineato nel par. precedente, ci si soffermerà su cinque aspetti che rappresentano le relative censure proposte dal governo ricorrente nei confronti della legge regionale impugnata, così sintetizzabili: i rapporti della pubblica amministrazione con i cittadini e il c.d. *principio territoriale*, e l'attività interna degli organi collegiali (3.1.), la toponomastica (3.2.), l'iscrizione scolastica e l'insegnamento della lingua friulana, e la programmazione didattica e la connessa scelta delle metodologie di insegnamento (3.3.).

3.1. Per quanto concerne i rapporti della pubblica amministrazione con i cittadini, è oggetto di impugnazione la previsione di un obbligo generale per gli uffici dell'intero sistema regionale, comprese quindi le aree escluse dal territorio di insediamento del gruppo linguistico friulano, di rispondere in friulano alla "generalità dei cittadini" che si avvalgono

¹⁵ Si fa riferimento alla costituzione austriaca, che all'art. 8 prevede la lingua tedesca come lingua ufficiale della Repubblica, nel rispetto dei diritti riconosciuti alle minoranze linguistiche, e all'art. 11, c. 3 della costituzione portoghese; o alla Finlandia, la cui costituzione introduce il finlandese e lo svedese quali lingue nazionali; all'Irlanda, che riconosce l'irlandese come prima lingua ufficiale; mentre la costituzione spagnola (art. 3) sancisce che il castigliano è la lingua spagnola ufficiale dello Stato e stabilisce per tutti gli spagnoli il dovere di conoscerla e il diritto di usarla, senza che questo le impedisca di prevedere ad un contempo che le altre lingue spagnole siano anch'esse ufficiali nelle Comunità autonome di riferimento e in armonia con i rispettivi statuti.

¹⁶ Sul percorso che ha condotto, in Francia, alla approvazione della modifica costituzionale, si richiama F. Ratto Trabucco, *La costituzionalizzazione della lingua italiana: un'occasione per la "valorizzazione" degli idiomi regionali e locali*, cit., spec. p. 522 ss.

del diritto di usare la lingua, e di redigere anche in friulano gli atti comunicati alla “generalità dei cittadini”, nonché di effettuare in friulano la comunicazione istituzionale e la pubblicità. Tali disposizioni sono ritenute illegittime dalla Corte in base all’art. 9, c. 1 della l. 482, il quale prevede che “... nei comuni di cui all’articolo 3 [ove si prevede che sia il consiglio provinciale a delimitare l’ambito territoriale e sub comunale in cui si applicano le disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche previste dalla legge], alle condizioni ivi previste è consentito, negli uffici delle amministrazioni pubbliche, l’uso orale e scritto della lingua ammessa a tutela”.

Le disposizioni in questione contrasterebbero con la norma statale, assunta dalla Corte, come già segnalato, quale parametro interposto, in quanto essa prevede che l’utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni della lingua tutelata, nel caso di specie del friulano, possa avere luogo soltanto all’interno dei territori definiti dal consiglio provinciale attraverso la procedura che la legge stessa definisce in garanzia del principio di territorialità della tutela delle minoranze linguistiche storiche. Da non confondere questo tipo di condotta con l’utilizzo della lingua in seno agli organi collegiali, disciplinato dall’art. 7 della legge n. 482, che infatti l’art. 9 fa salvo.

Non vi sono dubbi che la disciplina delle lingue in ambito pubblico debba tenere in considerazione sia la dimensione oggettiva che quella soggettiva; d’altra parte, la scelta stessa di privilegiare l’una o l’altra modalità di tutela, determina una diversa selezione dei destinatari della tutela medesima, e manifesta un diverso atteggiamento dell’ordinamento nei confronti delle istanze minoritarie. In quest’ambito, una distinzione essenziale deve infatti essere operata tra il principio territoriale (che ha riguardo all’area geografica di diffusione della lingua) e quello personale (che ha riguardo invece all’uso individuale, soggettivo appunto, della lingua). Il principio territoriale regola l’uso di una lingua ufficiale in un determinato territorio introducendo dei confini linguistici; esso può anche disciplinare la parificazione di una lingua minoritaria alla lingua ufficiale dello Stato in un determinato territorio creando così un’area bi- o plurilingue¹⁷. Il principio personale garantisce invece all’individuo un diritto all’uso della lingua in quanto appartenente ad un determinato gruppo linguistico¹⁸.

Il primo principio si fonderebbe essenzialmente su una presenza *sufficiente*, da intendersi come non trascurabile, di cittadini appartenenti alla minoranza nel territorio da assoggettare alla regola di salvaguardia, ed è suffragato, tra l’altro, da una serie di pronunce del Giudice delle leggi che sanciscono la legittimità del relativo criterio¹⁹. D’altra parte l’attuazione del principio territoriale concretamente posta in essere dalla legge n. 482 si caratterizza in quanto sembra configurare il diritto all’utilizzo della lingua minoritaria (con riferimento, è chiaro, alla lingua minoritaria storica), quale, per così dire, *diritto personale e territorialmente condizionato* insieme, in quanto si applica esclusivamente ai residenti sul territorio, e nel territorio di residenza, intendendo però le due dimensioni come necessariamente compresenti ai fini dell’effettivo godimento del diritto²⁰.

¹⁷ E’ il caso, come noto, della Valle d’Aosta, dove la lingua minoritaria (il francese) è parificata all’italiano (art. 38 dello statuto), secondo un modello di bilinguismo diffuso meno rigido, e non generalmente fondato sul criterio della “proporzionalità”, secondo quanto avviene invece in Trentino-Alto Adige. Da non trascurarsi peraltro la differenza derivante dal fatto che l’art. 38, comma 1 dello statuto della Valle d’Aosta non prevede, a differenza di quanto accade nello statuto del Trentino-Alto Adige, la lingua italiana quale lingua ufficiale, prevedendo (di conseguenza) che gli atti pubblici possano essere redatti nell’una o nell’altra lingua, eccettuati i provvedimenti della autorità giudiziaria.

¹⁸ Per una chiara definizione delle problematiche accennate, cfr. F. Palermo – J. Woelk, *Diritto costituzionale e comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., spec. p. 171 ss.

¹⁹ Cfr. in particolare Corte cost., sent. n. 213/1998 (in *Foro it.*, 1998, I, 2652), e sent. n. 406/1999 (in *Cons. Stato*, II, 1478).

²⁰ Come è stato scritto, “i diritti di uso della lingue riconosciuti agli appartenenti a comunità linguistiche di minoranza valgono sì come diritti personali ma soltanto nei rapporti con le istituzioni aventi competenza sul territorio di insediamento delle comunità medesime” (cfr. E. Palici Di Suni Prat, *La disciplina di tutela delle minoranze linguistiche tra Corte e legislatore* (nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 406 del 1999), in *Giur. cost.*, n. 5/1999, p. 3152

L'intersezione tra principio territoriale e principio personale è stata peraltro oggetto di censura da parte del giudice comunitario nell'assai nota sentenza *Bickel*²¹, questione pregiudiziale che venne risolta nel senso che l'art. 6 del Trattato osta ad una normativa nazionale che riconosce ai cittadini di una lingua determinata, diversa dalla lingua principale dello Stato membro interessato, i quali risiedono sul territorio di un determinato ente locale, il diritto di ottenere che il procedimento penale si svolga nella loro lingua, senza garantire il medesimo diritto ai cittadini degli altri Stati membri, della stessa lingua, che circolano e soggiornano nel detto territorio.

La Corte di Giustizia richiamò in quella occasione il caso *Mutsch*²², che prendeva però le mosse da circostanze di fatto sostanzialmente differenti, in quanto in *Bickel* i cittadini interessati all'utilizzo della lingua tedesca all'interno della regione Trentino-Alto Adige transitavano casualmente nel territorio italiano, mentre in *Mutsch* si trattava di un cittadino lussemburghese residente però nella parte del Belgio in cui è concentrata la minoranza di lingua tedesca, determinandosi evidentemente a suo carico una discriminazione fondata sulla nazionalità.

D'altra parte, proprio la scelta della Corte di affiancare *Bickel* a *Mutsch*, in qualche modo dimostra come questo genere di pronuncia non possa più di tanto essere letta nel senso di una affermazione del principio di protezione delle minoranze che arrivi fino a richiedere l'affermazione del principio personale su quello territoriale, bensì piuttosto costituisca manifestazione del principio di parità di trattamento dei cittadini dell'Unione europea²³.

Non può non essere sottolineato che è la stessa legge n. 482 che, riconoscendo la minoranza (friulana, oltre che sarda), attraverso il mero fattore idiomatico, da un lato supera il principio di nazionalità come fondamento essenziale della tutela, dall'altro tende a favorire una idea di allargamento dei confini dell'area protetta al di là della provincia che, secondo la procedura prevista dalla legge, fa richiesta di applicazione delle tutele normative, per spingerla fino ai confini regionali e forse oltre. Se è vero che la stessa l. 482 contiene in sé i "germi" di un ampliamento della tutela al di fuori di quel principio territoriale che essa stessa formalmente sposa, meno inconsistente sembra allora la difesa regionale, quanto sostiene la legittimità della scelta regionale di ispirarsi al criterio della personalità del diritto all'uso della lingua minoritaria, e non a quello della territorialità, "la cui inderogabilità non si potrebbe comunque far discendere dall'art. 6 Cost.". Sembra insomma che l'accentuazione posta dalla Corte sulla prescrittività del principio territoriale ecceda l'effettiva portata dello stesso quale criterio di riferimento.

Passando all'aspetto relativo all'utilizzo della lingua friulana negli organi collegiali.

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità della disposizione della legge friulana che prevede, per quanto concerne l'attività svolta in seno agli organi collegiali, la mera facoltà

ss.

²¹ Corte di Giustizia della Comunità Europee, 24 novembre 1998, C/274/96, su cui cfr. E. Palici Di Suni Prat, *L'uso della lingua materna tra tutela delle minoranze e parità di trattamento nel diritto comunitario*, nota a Corte giust., 24-11-1998, in causa C-274/96, procedimenti penali contro Horst Otto Bickel e Ulrich Franz, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 1/1999, p. 171 ss.

²² Cfr. sent. 11 luglio 1985, causa 137/84, in *Racc.*, p. 2681 ss.

²³ Su quest'ultima considerazione cfr. le posizioni di E. Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, Torino, Giappichelli, 1999, spec. p. 141 ss. e P. Carrozza, *Lingua, politica, diritti: una rassegna storico-comparatistica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/1999, p. 1472. Peraltro, rispetto alla sentenza citata, il problema riguarda chiaramente anche l'ambito di operatività del diritto comunitario, e della sua "capacità espansiva". Accade infatti spesso che "data la connessione esistente tra le situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento comunitario (es: libertà di circolazione nel territorio dell'Unione) e quelle appartenenti alla competenza degli stati membri (ad es: uso della lingua nel processo), il carattere espansivo del diritto comunitario e la sua prevalenza sul diritto nazionale finiscano per influenzare, comprimendola o dilatandola, la situazione giuridica soggettiva disciplinata dal diritto nazionale (cfr. F. Sorrentino, *La tutela multilivello dei diritti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, p. 79 ss., e, da ultimo, V. Sciarabba, *Tra fonti e corti. Diritti e principi fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, Kluwer, 2008).

alla ripetizione in lingua italiana degli interventi resi in lingua friulana, ovvero del “deposito contestuale dei testi tradotti in forma scritta”, in quanto rinvia agli enti interessati la disciplina dell’eventuale ripetizione e del deposito contestuale all’interno dei piani di politica linguistica. Tale scelta contrasterebbe con l’art. 7 della l. 482, il quale prevede che “Qualora uno o più componenti degli organi collegiali dichiarino di non conoscere la lingua ammessa a tutela, deve essere garantita una immediata traduzione in lingua italiana” e “qualora gli atti destinati ad uso pubblico siano redatti nelle due lingue, producono effetti giuridici solo gli atti e le deliberazioni redatti in lingua italiana”; sarebbe violato inoltre l’art. 8, che sancisce il valore legale esclusivo degli atti redatti in lingua italiana.

A questo proposito, ci pare che sebbene la regione sostenga che la legge del 2007 si limita ad introdurre un profilo di eventualità per quanto concerne le concrete modalità di realizzazione del “diritto alla immediata traduzione” sancito dalla norma statale, in realtà la stessa difesa regionale, secondo la quale legge regionale e legge statale sarebbero parimenti in grado di dare attuazione (o sub-attuazione) alle norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche, dà adito ad una interpretazione dell’art. 9, comma 3 della legge impugnata per cui non si potrebbe ritenere implicito l’obbligo di immediata traduzione, bensì superato dalla facoltà introdotta a livello regionale. E sembrano esserci pochi dubbi circa l’illegittimità di una previsione che consentirebbe l’assenza di ripetizione in lingua italiana di interventi svolti in lingua friulana all’interno di un organo collegiale comprendente membri parlanti e non parlanti la lingua minoritaria, determinando così una sorta di discriminazione alla rovescia tale da negare non soltanto l’ufficialità della lingua italiana, ma anche la tutela dei diritti individuali di chi parla l’italiano.

3.2. Per quanto riguarda la toponomastica, la Corte afferma che sia da considerarsi illegittima la possibilità, sancita dalla legge friulana, dell’utilizzo di toponimi nella sola lingua friulana, in quanto contrastante con l’art. 10, il quale prevede che “Nei comuni [...], in aggiunta ai toponimi ufficiali, i consigli comunali possono deliberare l’adozione di toponimi conformi alle tradizioni e agli usi locali”.

La difesa regionale fonda l’obiezione sul fatto che proprio la regione vanterebbe una competenza in materia di toponomastica, e potrebbe dunque disciplinare la definizione del toponimo ufficiale consentendone la modifica al consiglio comunale. In effetti la Regione ha una competenza concorrente rispetto alla toponomastica, quindi in relazione a tale materia la legge regionale dovrebbe sottostare esclusivamente alle norme statali di principio ricavabili dalla legge n. 482. Infatti l’art. 5 dello statuto dispone che - oltre che in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell’ordinamento giuridico della Repubblica, e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni - in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie, la Regione ha potestà legislativa in materia di toponomastica.

Il problema sta però nel fatto che l’ultimo periodo del comma 5 dell’art. 11 della l. n. 29/2007 prevede che “La denominazione prescelta diviene denominazione ufficiale a tutti gli effetti”, contrastando in effetti con l’art. 1 della legge n. 482 (altro parametro invocato dal ricorrente), piuttosto che con l’art. 10. Infatti, mentre l’art. 10 si applica alla toponomastica e quindi funge da norma di cornice per la legge regionale che vi si riferisce, ma non sancisce in effetti alcun divieto espresso alla adozione di toponimi nella sola lingua minoritaria²⁴, l’art. 1 possiede invece portata generale. D’altra parte proprio tale portata generale comporterebbe la sua non applicazione, o meglio la negazione di un obbligo di conformarsi per la legge regionale, a meno che esso, e quindi l’ufficialità della

²⁴ L’art. 11, c. 5, della l. n. 29/2007 stabilisce, prima di sancire l’ufficialità del toponimo nella lingua prescelta, che gli enti locali possono stabilire, su conforme delibera dei propri consigli elettivi, di adottare l’uso dei toponimi bilingui o di toponimi nella sola lingua friulana.

lingua italiana, non si ritenesse un principio generale dell'ordinamento giuridico della Repubblica²⁵.

Il punto in esame pare particolarmente rilevante in quanto la dimensione collettiva dei diritti linguistici si mostra soprattutto nel legame con il territorio, e questo legame assume una connotazione particolarmente "fisica" nella toponomastica, che non a caso, quando bi- o pluri- lingue nelle aree di insediamento di minoranze è stata definita come "plurilinguismo visibile"²⁶, per il suo scopo di rendere evidente e riconoscibile l'area di insediamento e quindi l'esistenza stessa della minoranza. In caso di aree abitate da un significativo numero di persone appartenenti a minoranze nazionali, e quando vi sia una richiesta sufficiente, gli standard internazionali²⁷ stabiliscono che i toponimi debbano essere indicati anche nella lingua minoritaria. E' chiaro che nell'utilizzo congiunto o disgiunto di toponimi in lingua minoritaria si realizza insieme la manifestazione del riconoscimento da parte dell'ordinamento statale nei confronti della minoranza, e l'affermazione da parte della stessa della sua origine e della sua identità: una forma simbolica di integrazione che non può essere trascurata. Peraltro, come sottolinea anche la difesa regionale, l'esperienza italiana di gestione della toponomastica mostra "soluzioni" anche molto differenti tra loro, basti pensare al caso della Valle d'Aosta, dove la toponomastica è essenzialmente monolingue francese, ed alla Provincia di Bolzano, in cui, essendo stabilito l'obbligo di bilinguismo della toponomastica, la Provincia non ha mai ufficializzato i toponimi tedeschi, di fatto per non accettare quelli italiani introdotti durante il regime fascista²⁸. D'altra parte, se lo stesso statuto della Valle d'Aosta, inserendo la toponomastica all'art. 2, tra le materie sulle quali la regione ha competenza legislativa limitata esclusivamente dall'armonia con la Costituzione e dai principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica²⁹, si ritiene consenta la scelta del monolinguisma minoritario, non sembra così pacifico che l'art. 10 della l. 482 sia sufficiente a fondare l'illegittimità costituzionale della norma friulana, fermo restando quanto precisato sopra circa l'inapplicabilità dell'art. 1 quale "principio fondamentale" di legge cornice.

3.3. La Corte dichiara l'illegittimità della disposizione regionale in cui si prevede che al momento dell'iscrizione scolastica i genitori comunicano la volontà di non avvalersi

²⁵ Non mi pare che si possa ritenere comunque dirimente in questo senso la sent. n. 28/1982 della Corte costituzionale, richiamata nella pronuncia in commento, in cui si afferma che "la Costituzione conferma per implicito che il nostro sistema riconosce l'italiano come unica lingua ufficiale, da usare obbligatoriamente, salvo le deroghe disposte a tutela dei gruppi linguistici minoritari, da parte dei pubblici uffici nell'esercizio delle loro attribuzioni". Da un lato infatti il riferimento alla ufficialità è strettamente connesso all'utilizzo degli uffici pubblici nell'esercizio delle loro attribuzioni, dall'altro la Corte, nella stessa sentenza, richiama, oltre alla già menzionata proclamazione contenuta nello Statuto del Trentino-Alto Adige, anche l'art. 38 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, che evidentemente non conferma, per lo meno espressamente, l'ufficialità della lingua, bensì la sua sostanziale equiparazione ad altra lingua (minoritaria).

²⁶ Cfr. G. Rautz, *Die Sprachenrechte der Minderheiten. Ein Rechtsvergleich zwischen Italien und Österreich*, Baden Baden, 1999, spec. p. 153, cit. in F. Palermo – J. Woelk, *Diritto costituzionale e comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p. 172.

²⁷ Si vedano le *Raccomandazioni di Oslo sui diritti linguistici delle minoranze nazionali* del 1998.

²⁸ Si veda F. Palermo – J. Woelk, *Diritto costituzionale e comparato dei gruppi e delle minoranze*, *ibidem*.

²⁹ Non pare trascurabile, peraltro, in riferimento alla capacità delle norme contenute nella l. 482 di imporsi in quanto principi generali dell'ordinamento, la modifica che la l. cost. n. 2/2001 ha determinato rispetto al limite che gli statuti speciali ponevano dei *principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato*, oggi della Repubblica. Come è stato autorevolmente sottolineato, "L'ordinamento della Repubblica è, infatti, il «macrosistema» delle fonti di diritto interno, che comprende al proprio interno il «microsistema» delle fonti dello Stato ma, appunto, non con esso solo si identifica, componendosi altresì delle stesse leggi regionali" (cfr. T. Martines – A. Ruggeri – C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 176-177). In qualche modo si potrebbe d'altra parte ritenere che, nel caso di specie, nel meno stia il più, essendo in effetti ogni principio generale dell'ordinamento della Repubblica anche riferibile, per lo meno indirettamente, all'ordinamento dello Stato, mentre un principio generale dell'ordinamento dello Stato non necessariamente deve essere identificato quale proprio dell'ordinamento repubblicano, qualora il complesso delle regole esistenti all'interno di quest'ultimo sia tale da circoscrivere la portata della norma statale ed il suo valore generale a livello ordinamentale.

dell'insegnamento della lingua friulana, in quanto contrastante con la norma interposta di cui all'art. 4 della l. 482, che rinvia alla legge Bassanini I) in materia di autonomia funzionale delle scuole e che al comma 5 stabilisce 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".

Ad un meccanismo di "silenzio-rifiuto" sostanzialmente previsto dalla legge n. 482, la legge regionale sostituisce l'antitetico meccanismo del "silenzio-assenso", secondo il quale è il genitore all'inizio dell'anno scolastico che deve dare comunicazione alla scuola di non volersi avvalere per il figlio del relativo insegnamento. Tale meccanismo risulta ancora più oneroso di quello previsto in riferimento all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole (sul quale pure non mancano osservazioni assai critiche³⁰), in quanto, a differenza di quest'ultimo, non può considerarsi, riprendendo l'espressione utilizzata dalla Corte, una "mera variante procedurale per permettere l'espressione del consenso", bensì uno stravolgimento dell'assetto della volontà come definito dalla legge n. 482. Restando per un attimo al confronto con l'ora di religione, l'Accordo tra Repubblica italiana e Santa Sede del 1984, all'art. 9, prevede che "Nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori, è garantito a ciascuno il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento. All'atto dell'iscrizione gli studenti o i loro genitori eserciteranno tale diritto, su richiesta dell'autorità scolastica, senza che la loro scelta possa dare forma ad alcuna forma di discriminazione". La pratica concretamente posta in essere dagli istituti scolastici vede in effetti la presentazione da parte dei genitori all'inizio dell'anno un modulo nel quale dichiarano di volersi avvalere o non avvalere del relativo insegnamento, con l'indicazione, nel secondo caso, della alternativa scelta tra attività didattiche e formative, studio individuale, nessuna attività o non presenza nei locali scolastici. Quindi, in questo caso, le prassi corrispondono ad una regola che pone l'avvalersi ovvero il non avvalersi dell'insegnamento su di uno stesso piano rispetto alla manifestazione di volontà da parte dell'interessato. Diversamente, nel caso dell' "ora di friulano", è significativa la distanza tra legge regionale e legge statale, poiché quest'ultima addirittura richiede una espressa manifestazione di volontà soltanto nel caso in cui i genitori vogliano avvalersi dell'insegnamento, mentre quella regionale prevede che la manifestazione di volontà debba sussistere soltanto nel caso in cui i genitori non intendano avvalersi.

Probabilmente sarebbe stato possibile giungere ad una risposta diversa qualora la regione avesse optato per una soluzione come quella nei fatti esistente per l'ora di religione; infatti, benché anche la dichiarazione di avvalersi o di non avvalersi si discosti proceduralmente da quanto previsto dalla legge statale, che, all'art. 4, commi 2 e 5, stabilisce 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", tuttavia l'ipotesi di una dichiarazione alternativa, in un senso o nell'altro, sancita a livello regionale, introdurrebbe in effetti una mera variante procedurale senza incorrere in una attitudine discriminatoria quale la norma di cui all'art. 12, c. 3 della legge del 2007 sembra manifestare.

Sempre con riguardo all'istruzione scolastica, la legge regionale, stabilendo l'insegnamento per un'ora alla settimana della lingua friulana, e che all'interno della programmazione siano previste metodologie didattiche che assumano come modello di riferimento il metodo basato sull'apprendimento veicolare integrato delle lingue, violerebbe, ad avviso della Corte, nuovamente l'art. 4, c. 2, della legge n. 482 che

³⁰ Cfr. da ultimo M. Croce, *Libertà religiosa e laicità dello Stato in Italia: profili teorici, sviluppi giurisprudenziali e prassi incostituzionali*, in S. Panizza – R. Romboli (a cura di), *Temi e questioni di attualità costituzionale*, Cedam, 2009.

attribuisce alla autonomia didattica delle scuole la deliberazione dei tempi di insegnamento della lingua friulana, e la deliberazione delle metodologie didattiche da utilizzare.

Nella analisi di questo profilo emerge con particolare rilievo la non incidenza che la Corte assegna alla l. cost. 3/2001 rispetto alle questioni in oggetto. L'art. 117, c. 3, Cost. fa salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche nell'ambito di una competenza concorrente regionale in materia di istruzione, mentre lo statuto friulano individua una competenza integrativa, ragione per cui, dando piena applicazione all'art. 10 della l. cost. 3/2001, la regione eserciterebbe potestà legislativa sulla base dei principi espressi dalla legge cornice statale. D'altra parte, proprio nella materia dell'istruzione, come la Regione riporta, è intervenuto il d.lgs. n. 223/2002, a norma del quale "la Regione provvede con proprie disposizioni legislative all'esercizio di funzioni di coordinamento dei compiti attribuiti alle istituzioni scolastiche autonome in attuazione della disciplina prevista dall'art. 4 della legge statale, in materia di uso della lingua della minoranza nella scuola materna e in materia di insegnamento della lingua della minoranza nelle scuole elementari e secondarie di primo grado".

Il problema che si pone è dunque se la legge n. 482 debba o meno essere considerata come norma di cornice nell'ambito di una potestà concorrente della Regione in materia scolastica, proprio in quanto in quella materia il decreto recante norme attuative dello statuto attribuisce *direttamente* alla regione una competenza legislativa di regolazione e coordinamento. E infatti la Regione resistente sostiene che il d.lgs. sopra richiamato non demanda alla legislazione regionale l'attuazione delle disposizioni di cui alla legge n. 482, bensì provvede esso stesso a dettare le regole per l'attuazione della legge in Friuli-Venezia Giulia, riconoscendo alla regione il potere legislativo, al fine di coordinare i compiti attribuiti alle scuole.

La Corte sembra quindi ragionare in termini di una competenza attuativa-integrativa della regione in materia, benché faccia espresso riferimento alla sua precedente giurisprudenza con la quale, in riferimento alla autonomia degli istituti scolastici, ha affermato che "a tali istituzioni [debbono essere] lasciati adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, *nell'esercizio della potestà legislativa concorrente*, non possono pregiudicare" (sent. n. 13/2004).

La legge regionale, infatti, in particolare con riferimento alle metodologie didattiche, rinvia comunque alla programmazione dell'insegnamento della lingua friulana da parte delle istituzioni scolastiche le concrete modalità didattiche che dovranno essere utilizzate, indicando quale "modello di riferimento" quello dell'apprendimento veicolare integrato delle lingue (v. art. 14, c. 3).

E' vero che, per quanto riguarda il diritto all'istruzione della e nella madrelingua³¹, a livello internazionale l'art. 14 c. 1 della già citata Convenzione garantisce il diritto ad imparare la propria lingua minoritaria, cui corrisponde un impegno degli Stati ad offrire e organizzare l'istruzione nella lingua minoritaria nell'area di insediamento tradizionale. Dunque gli standard internazionali non impongono necessariamente un apprendimento *nella* madrelingua, ed è inoltre sancita all'interno dello stesso documento la clausola di garanzia generale per gli Stati in base alla quale tale diritto è esercitabile solo in presenza di un "domanda sufficiente", e quindi purché ci sia un numero adeguato di studenti, e di famiglie, interessate e ricevere l'insegnamento.

D'altra parte, l'elemento che sotto questo profilo sembra più incidere, è proprio quello, già menzionato, per cui il d.lgs. 223/2002 non demanderebbe alla legislazione regionale l'attuazione delle disposizioni della legge n. 482, come affermato nel ricorso, ma provvederebbe esso stesso a dettare le regole per l'attuazione di questa legge in Friuli-Venezia Giulia, riconoscendo alla regione il necessario potere di coordinamento. Ragione

³¹ Si veda, per una trattazione generale, F. Palermo – J. Woelk, *Diritto costituzionale e comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., spec. p. 178 ss.

per la quale la legge n. 482 non potrebbe essere considerata, per lo meno all'interno di questo ambito territoriale, come una legge-quadro che agisce in una materia di competenza concorrente. Più in generale, pur ammettendo che nel suo complesso la legge n. 482 possa considerarsi attuativa dell'art. 6 Cost., la regione esclude che ne rappresenti la "sola legittima attuazione", interpretazione che metterebbe evidentemente in discussione la costruzione delineata dal giudice costituzionale, ma che sarebbe forse "descrittivamente" più rispondente all'intreccio di fonti individuato.

Da questo punto di vista si può certamente evidenziare come la Corte, che sembra nelle sue premesse tener conto di una cornice normativa variegata e complessa quale quella esistente in materia, e lasciar presagire una "interposizione multilivello", che tenga conto tra l'altro anche delle fonti di livello internazionale, in realtà poi, deludendo forse le aspettative, concentra tutta la disamina sul rapporto tra la normativa regionale e la legge n. 482.

4. Un ultimo profilo che merita certamente di essere segnalato è quello relativo al fatto che (anche) nella sentenza in commento si è verificata una dissociazione tra giudice relatore e giudice redattore.

Il fenomeno, che acquisisce "manifesta rilevanza" con la relazione annuale del Presidente della Corte dell'anno 2003, non manca di trovare occasione per riproporsi ogni anno, con esclusione del 2007, fino ad essere considerato come una sorta di spontanea forma di dissenso – in assenza della previsione positiva dell'istituto della opinione dissenziente – in quanto "manifestazione del componente di un organo giurisdizionale di natura collegiale, formalizzata e in qualche modo conoscibile, che esprime valutazioni divergenti rispetto all'atto (o a parte dell'atto) imputabile al collegio"³².

Peraltro, come è stato messo in luce, i casi in cui si è verificata la dissociazione riguardano quasi tutti pronunce aventi ad oggetto profili particolarmente "sensibili" in termini politici, etico-politici o politico-istituzionali. Basi pensare che - oltre al noto caso delle sentenze in materia di fecondazione medicalmente assistita (si tratta delle sentt. nn. 45 e 46/2005 circa l'ammissibilità di alcuni quesiti referendari aventi ad oggetto la l. n. 40/2004) - con riferimento ai casi registrati nel corso del 2008, i primi due (sentt. nn. 15 e 17) riguardavano i giudizi sull'ammissibilità delle richieste referendarie aventi ad oggetto la l. n. 270/2005; il terzo (sent. n. 135) un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in materia di immunità parlamentari; il quarto (sentenza n. 324) alcuni giudizi di legittimità costituzionale in materia penale, aventi ad oggetto tra l'altro la legge c.d. ex Cirielli (l. n. 251/2005).

Da segnalare che anche successivamente alla pronuncia in commento, nuovi episodi di discrepanza si sono verificati con la sent. n. 241/2009, relativa ad un conflitto di attribuzioni riguardante reati ministeriali, nella quale il giudice relatore De Siervo (come nel caso in commento) è stato sostituito per la redazione (nell'ultima occasione dal giudice Frigo); e la sent. n. 232/2009, un giudizio in via principale avente ad oggetto alcune norme del codice dell'ambiente (nella quale il giudice Silvestri è stato sostituito dal giudice Mazzella).

Certamente, se si pone mente al fatto, come è stato evidenziato, che i casi giunti fino a noi sono soltanto quelli che oltrepassano le "maglie" del processo costituzionale, e nei quali dunque il caso e la programmazione interna alla Corte conducono effettivamente alla scelta di un giudice relatore che si trova poi in una posizione di minoranza³³, è chiaro che la dimensione non solo qualitativa ma anche quantitativa del fenomeno assume una

³² Cfr. S. Panizza, *I recenti casi di discrepanza (meramente episodici?) tra giudice relatore e giudice redattore*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2007, p. 599 ss., che sottolinea peraltro come i casi riscontrati si caratterizzino anche per una certa significatività rispetto ai problemi ed alle questioni che hanno ad oggetto. Sottolineatura che trova certamente conferma nel caso della pronuncia in commento.

³³ S. Panizza, *I recenti casi di discrepanza (meramente episodici?) tra giudice relatore e giudice redattore*, *ibidem*.

portata tale da configurarlo come una opinione dissenziente per così dire implicita, o tacita, e da far auspicare un riconoscimento formale del dissenso che consenta, peraltro, una lettura maggiormente trasparente del dibattito interno alla Corte, soprattutto di fronte a questioni, come quella analizzata, che incidono in maniera diretta e significativa sulla garanzia dei diritti fondamentali³⁴.

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale dell'Università di Pisa; dottore di ricerca Centro Wiss-Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

³⁴ Sicuramente una occasione mancata è stata quella della recente modifica delle Norme Integrative da parte della Corte costituzionale, su cui cfr. M. Mazarella, *Le nuove Norme Integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale: sguardo d'insieme e riflessioni sparse*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2009; l'art. 17 (*Deliberazione delle ordinanze e delle sentenze*), nel testo modificato nel 2008, prevede che "le ordinanze e le sentenze sono deliberate in camera di consiglio con voti espressi in forma palese", ma evidentemente trattasi di disposizione che dovrà essere vagliata nelle sue effettive applicazioni; cfr. S. Panizza – R. Romboli, *Lo status dei giudici della Corte costituzionale: l'Italia*, Universidad Nacional Autónoma de Mexico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, in corso di pubblicazione.