

La Corte costituzionale si pronuncia sulla «lingua piemontese»: fra tutela delle minoranze linguistiche e incerti limiti di un «costituzionalismo regionale»

di Giacomo Delledonne *

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 2010)

1. Con la sentenza n. 170 del 13 maggio 2010 la Corte costituzionale ha rilevato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge reg. Piemonte n. 11 del 7 aprile 2009, concernente *Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte*. La Corte ha infatti ravvisato una violazione dell'art. 6 Cost. e di diverse disposizioni della legge 15 dicembre 1999, n. 482 (*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*), cui nella recente sentenza n. 159/2009 è stata riconosciuta valenza di norma interposta. Sono state colpite dalla declaratoria di illegittimità le previsioni della legge impugnata che configuravano un peculiare trattamento di favore per la «lingua piemontese», equiparata dal legislatore regionale alle minoranze linguistiche presenti sul territorio – occitana, franco-provenzale, francese e walser – le quali già beneficiano della disciplina generale della legge n. 482/1999. Diverse disposizioni promozionali sono così incorse nella censura del giudice delle leggi limitatamente alla parte in cui prevedevano un trattamento di favore, oltre che per le lingue minoritarie storiche stanziate nel territorio regionale, «anche» per la «lingua piemontese». Si trattava, in particolare, della facoltà, per gli enti locali, di introdurre progressivamente l'uso del piemontese accanto all'italiano nei propri uffici e negli uffici della Regione dislocati sul territorio (art. 2, c. 2, lett. c); della promozione dell'insegnamento del piemontese (art. 2, c. 2, lett. d); della promozione e realizzazione, d'intesa con emittenti pubbliche e privati, di trasmissioni culturale in piemontese (art. 2, c. 2, lett. g); dell'istituzione, ad opera della Giunta regionale, di borse di studio per tesi di laurea relative al piemontese (art. 2, c. 2, lett. i). Oltre a queste, è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 1, c. 1 della legge nella parte in cui dispone che la Regione tuteli e valorizzi la «lingua piemontese», in quanto componente qualificata del «patrimonio culturale e linguistico del Piemonte», accanto all'occitano, al franco-provenzale, al francese e al walser.

2. Dopo la sentenza n. 159 del 2009, emessa all'esito dell'esame di un ricorso in via principale proposto dallo Stato avverso una legge regionale del Friuli-Venezia Giulia¹, la Corte si è di nuovo occupata – per la seconda volta dopo la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, avvenuta con l. cost. n. 3/2001 – del riparto di competenze normative fra Stato e Regioni in materia di tutela delle minoranze linguistiche². In questo caso, però, ad essere oggetto del giudizio di legittimità è una legge di una Regione a statuto ordinario: per essa quindi in questo ambito dell'ordinamento non può essere fatto valere il complesso intreccio di fonti – Costituzione, legge n. 482/1999, norme di

¹ Su cui v. S. BARTOLE, *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale*, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 1764-1771; F. PALERMO, *La Corte «applica» il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 1780-1793; E. PALICI DI SUNI, *La tutela delle minoranze linguistiche fra Stato e regioni: un ritorno al passato?*, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 1771-1780; E. STRADELLA, *La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 2009, pp. 1150-1170; R. TONIATTI, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di “un nuovo modello di riparto delle competenze” legislative fra Stato e Regioni*, in questa *Rivista*, 2009, pp. 1121-1149.

² Sul tema si possono vedere, recentemente, L. PANZERI, *Le prospettive di tutela delle minoranze linguistiche in Italia: il ruolo delle Regioni ordinarie*, in questa *Rivista*, 2009, pp. 979-1016; e L. CIAURRO, *La tutela delle minoranze linguistiche in Italia fra lingua ufficiale e idiomi locali*, in *Rass. parl.*, 2010, pp. 321-349.

attuazione dello Statuto, leggi regionali – che la Corte ha teorizzato nel 2009 relativamente alle Regioni speciali. La sentenza costituisce dunque l'occasione per specificare diversi *dicta* della pronuncia n. 159/2009 con riferimento al contesto normativo-istituzionale delle Regioni a statuto ordinario. In particolare, la motivazione di questa sentenza ha costituito un'occasione per compiere un ulteriore approfondimento di quell'equilibrio fra competenze legislative, di quel *pluralismo sostenibile* fra interventi normativi statali e regionali che la Corte si starebbe sforzando di perseguire in materia di tutela delle minoranze linguistiche³. Si tratta di una questione di grande respiro, che evidentemente non si esaurisce nella sentenza qui in esame, ma ci consentirà anche di sviluppare alcune osservazioni di carattere generale sui «fermenti costituzionali» che sembrano percorrere le Regioni a statuto ordinario – e, di riflesso, le autonomie speciali – dopo il movimento di revisione costituzionale del 1999-2001.

3. Nel suo testo originario la legge della Regione Piemonte n. 11/2009 afferma – così recita l'art. 1, c. 1 – che «la Regione, nello spirito degli articoli 3, 6 e 9 della Costituzione ed in attuazione degli articoli 4 e 7 dello Statuto, tutela e valorizza la lingua piemontese, l'originale patrimonio linguistico e culturale del Piemonte, nonché quello delle minoranze occitana, franco-provenzale, francese e walser, promuovendone la conoscenza». Non si tratta, vale la pena precisarlo, del primo intervento del legislatore regionale piemontese in questa materia. La legge del 2009, anzi, si è posta sulla scia delle precedenti leggi regionali n. 30/1979⁴, 26/1990 e 37/1997. Quest'ultima, in particolare, aveva introdotto nel diritto positivo la dizione «lingua piemontese». Il nuovo intervento del legislatore regionale è motivato dalla finalità di adeguare il quadro normativo alle novità nel frattempo intervenute: l'attuazione dell'art. 6 Cost. ad opera della legge n. 482/1999; la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, nel 2001; e, infine, l'entrata in vigore del «nuovo» Statuto regionale del Piemonte, nel 2005.

Stando alle doglianze del ricorrente, la menzione della «lingua piemontese» accanto a quella delle minoranze linguistiche presenti nel territorio della Regione costituirebbe una violazione dell'art. 6 Cost., nell'interpretazione-attuazione che ne è stata data dalla legge n. 482/1999. L'art. 2 di tale legge stabilirebbe tassativamente il novero delle lingue minoritarie da tutelare: fra esse sono citate, fra le altre, «la lingua e la cultura delle popolazioni ... germaniche ... e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale ... l'occitano», ma non è ricompreso il piemontese. Il principale problema posto alla Corte in questo caso, perciò, è se al legislatore regionale sia consentito individuare per proprio conto lingue minoritarie cui estendere il trattamento promozionale risultante dall'art. 6 Cost. e dalla legge n. 482/1999.

Per affrontare tale questione il giudice delle leggi si è potuto valere della ricostruzione del riparto di competenze nella «non materia» della tutela delle minoranze elaborata nella recente, già citata sentenza n. 159/2009. Chiarito quel punto, ne ha tratto le conseguenze sul piano dell'organizzazione istituzionale dello Stato-apparato e, ancor più in generale, del complessivo assetto dello Stato-comunità.

Si è detto che secondo una parte della dottrina la Corte pare impegnata – con riguardo ai diritti linguistici delle comunità minoritarie – nella ricerca di un pluralismo sostenibile, che passa attraverso una marcata valorizzazione del ruolo regolativo della legislazione statale. In questo ambito il riparto di competenze non corrisponde alle categorie previste per le comuni «materie» dal Titolo V della Parte II della Costituzione e, soprattutto, dall'art. 117 Cost. Si tratta certamente di una competenza concorrente, nel

³ La definizione si deve a R. TONIATTI, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica*, cit.

⁴ Su cui cfr. R. INGICCO, *Minoranze linguistiche: due iniziative regionali rinviate dal governo*, in questa *Rivista*, 1977, pp. 971-976; *id.*, *La legge regionale piemontese sulla tutela del patrimonio linguistico e culturale*, in questa *Rivista*, 1980, pp. 7-10.

senso che nella «non materia» della tutela delle minoranze linguistiche possono intervenire sia il Parlamento, sia i Consigli regionali. Si tratta tuttavia di una concorrenza *sui generis*, per la quale non sembra riproponibile la dialettica fra principi statali e legislazione regionale di dettaglio; *en passant* si può notare, d'altra parte, che tale ipotesi non può certo essere ricondotta ad alcuna di quelle menzionate all'art. 117, c. 3 Cost. A questo proposito i commentatori, attingendo all'esperienza comparatistica, si sono provati a tracciare parallelismi con la *preemption* nota agli ordinamenti statunitense e dell'Unione europea⁵, ovvero con la competenza concorrente «alla tedesca», la *konkurrierende Gesetzgebung* dell'art. 72, c. 2 della Legge fondamentale del 1949⁶; aggiungeremmo in questa sede che si può forse richiamare anche la «chiamata in sussidiarietà», codificata dalla Corte nella sentenza n. 303/2003 per rendere ragione dell'attribuzione al legislatore statale del compito di proteggere quelle esigenze unitarie che non si prestano ad una tutela frazionata. La Corte, dal canto suo, nella pronuncia in esame ha osservato che «il tema della tutela della “lingua” .. appare, in definitiva ... non solo naturalmente refrattario ad una rigida configurazione in termini di “materia” (come criterio di riparto delle competenze) ma soprattutto *necessariamente sottratto alla competizione, o alla conflittualità, tra legislatori “competenti”*»⁷. Da tutto ciò discende il caratteristico modo di atteggiarsi della legge n. 482/1999 quale norma interposta, «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)»⁸. Appare quanto mai significativo che la Corte per corroborare le proprie argomentazioni abbia citato in maniera parziale l'art. 13 della l. n. 482, non facendo menzione della clausola di salvezza nei confronti delle «disposizioni legislative regionali vigenti che prevedano condizioni più favorevoli per le minoranze linguistiche». Come anticipato in precedenza, mentre nel caso delle Regioni speciali il parametro di legittimità è integrato dalle disposizioni statutarie e dalle relative norme di attuazione, ciò non accade nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, rispetto alle quali il contesto normativo di riferimento risulta perciò semplificato.

La seconda premessa del ragionamento della Corte consiste, in buona sostanza, nella declinazione in termini organizzativo-istituzionali e ordinamentali del microsistema normativo così tratteggiato. Essa risulta non meno rilevante della prima, poiché è funzionale a giustificare – anche, dunque, per ragioni non intrinseche al sistema delle fonti – l'assenza di una qualche posizione privilegiata della legislazione delle Regioni a statuto ordinario nella tutela delle minoranze linguistiche. Al pluralismo che informa di sé la Repubblica non può che corrispondere, sul piano organizzativo, lo Stato, «indipendentemente dalla questione, tutta storica, della riducibilità dell'una all'altro». Lo Stato pare dunque l'unico referente possibile della «dimensione dell'organizzazione politica o amministrativa di una comunità “generale” o [del] sistema delle sue articolazioni istituzionali». Più difficile, invece, è la ricerca di un corrispettivo istituzionale delle minoranze linguistiche, «insieme di relazioni» difficilmente concentrabile «entro schemi di imputazione tipici» e destinato a rimanere sul piano dei fenomeni sociali. Le minoranze linguistiche, «comunità necessariamente ristrette e differenziate», devono essere poste di fronte alla capacità della «Repubblica», in quanto «istituzione complessiva», di «esprimere e tutelare elementi identitari, oltre che interessi, considerati storicamente comuni o,

⁵ Cfr. R. TONIATTI, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica*, cit., p. 1140.

⁶ Cfr., pur se in senso contrario, E. PALICI DI SUNI, *La tutela delle minoranze linguistiche fra Stato e regioni*, cit., p. 1772 s. Sulla *Erforderlichkeitsklausel* dell'art. 72, c. 2 del *Grundgesetz* di Bonn – modificata da ultimo nel 1994 – si può vedere E. D'ORLANDO, C. ZWILLING, *L'arbitro dell'unitarietà e della differenziazione: il sindacato di costituzionalità sulla Erforderlichkeitsklausel alla luce del novellato art. 93 GG*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2007, pp. 120-133.

⁷ Corsivo aggiunto.

⁸ Corte cost., sent. n. 159/2009, punto 2.4 del *Considerato in diritto* (corsivo aggiunto).

almeno prevalentemente condivisi all'interno della vasta e composita comunità "nazionale"». Per tutte queste ragioni la cura del pluralismo linguistico non può che essere rimessa, almeno in prima istanza, allo Stato: e ciò non in ragione di schemi risalenti – come quelli adombrati dalla difesa erariale, che ha rivendicato l'esclusiva competenza statale nella «non materia» della tutela delle minoranze – ma, significativamente, della «più ampia rappresentatività» del legislatore statale: esso è infatti massimamente idoneo a «garantire, in linea generale, le differenze proprio in quanto capace di garantire le comunanze: e ... perciò risult[a] in grado di rendere compatibili, sul piano delle discipline, le necessità del pluralismo con quelle dell'uniformità».

In questo modo la Corte sembra voler allontanare ulteriormente dal Titolo V – e dai legislatori regionali – il tema della tutela delle minoranze linguistiche e del riparto di poteri ad esso relativo: non solo, come si era detto all'indomani della sentenza n. 159/2009, dall'art. 117, ma anche, in questo caso, dall'art. 114, «atteso che esso continua a fare espresso riferimento – sia pure con rilevanti novità rispetto al testo originario – soltanto ai diversi enti territoriali che costituiscono la "Repubblica" e non anche, direttamente, alle relative comunità». Il ragionamento del giudice delle leggi insiste su questo punto anche in due successivi capoversi, in cui si fa ricorso all'argomento topografico – la collocazione della tutela costituzionale delle minoranze linguistiche all'art. 6, e cioè fra i principi fondamentali – e, argomentando *a fortiori*, a una sorta di ricostruzione dell'*original intent* del costituente del 1948, che nel corso dei lavori preparatori scelse di far «trasmigrare» quella disposizione dal Titolo dedicato alla disciplina delle autonomie regionali alle disposizioni fondamentali⁹. Viene così ricondotta in qualche modo alle originarie intenzioni del costituente la scelta di «disancorare» la tutela delle minoranze linguistiche da un troppo assorbente legame col tema dell'autonomia territoriale per portarla al livello dei principi fondanti dell'ordinamento. Com'è stato autorevolmente sostenuto, del resto, più che l'argomento della *sedes materiae* rileva il carattere integrativo e specificativo dell'art. 6 nei confronti del principio pluralistico e del principio di eguaglianza, positivizzati rispettivamente agli artt. 2 e 3 Cost.¹⁰

Si nota, d'altra parte, una qualche cesura col nesso, presente in tanta parte della dottrina, tra minoranze linguistiche e autonomia locale. Questo collegamento, che rappresenta notoriamente una delle tradizionali giustificazioni dello statuto speciale delle tre Regioni di confine, incorre evidentemente in un forte appannamento quando si tratta delle altre Regioni. Com'è noto, per molto tempo, in mancanza di un'attuazione legislativa dell'art. 6 Cost., l'unica tutela delle minoranze linguistiche si è realizzata nelle Regioni a statuto speciale. Prima della sentenza n. 28/1982, d'altra parte, la Corte costituzionale tendeva a negare che in questa «materia» potessero esservi margini d'intervento per il legislatore regionale. La successiva estensione a buona parte del territorio della Repubblica di discipline legislative promozionali nei confronti delle minoranze ebbe luogo

⁹ V., per maggiori particolari, A. PIZZORUSSO, in G. BRANCA (CUR.), *Commentario della Costituzione*, sub art. 6, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1975, p. 303 s.; V. PIERGIGLI, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (CUR.), *Commentario alla Costituzione*, sub art. 6, Torino, Utet, 2006, p. 157.

¹⁰ Cfr. A. PIZZORUSSO, in G. BRANCA (CUR.), *Commentario della Costituzione*, sub art. 6, cit., p. 305. Nel medesimo senso si è espressa la stessa Corte nella sentenza n. 15/1996: «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».

non tanto in ragione di una crescita di significato dell'autonomia regionale ordinaria, quanto, piuttosto, per l'intervenuta valorizzazione, ad opera della giurisprudenza costituzionale degli anni Ottanta, della portata conformativa del principio fondamentale espresso dall'art. 6 della Carta¹¹. Sembra dunque corretto affermare che anche dopo gli interventi di revisione costituzionale intervenuti fra il 1999 e il 2001 la Corte costituzionale intenda confermare questo impianto, traendone rilevanti conseguenze in punto di riparto di competenze.

Le premesse argomentative fin qui richiamate consentono alla Corte di sciogliere piuttosto agevolmente i più puntuali dubbi di legittimità relativi alle disposizioni impugnate. Il riconoscimento di taluni poteri del legislatore regionale in questo ambito «certamente non vale ad attribuire a quest'ultimo il potere autonomo e indiscriminato di identificare e tutelare – ad ogni effetto – una propria “lingua” regionale o altre proprie “lingue” minoritarie, anche al di là quanto riconosciuto e stabilito dal legislatore statale. Né, tanto meno, può consentire al legislatore regionale medesimo di configurare o rappresentare, sia pure implicitamente, la “propria” comunità in quanto tale – solo perché riferita, sotto il profilo personale, all'ambito territoriale della propria competenza – come “minoranza linguistica”, da tutelare ai sensi dell'art. 6 Cost.: essendo del tutto evidente che, in linea generale, all'articolazione politico-amministrativa dei diversi enti territoriali all'interno di una medesima più vasta, e composita, compagine istituzionale non possa reputarsi automaticamente corrispondente – né, in senso specifico, analogamente rilevante – una ripartizione del “popolo”, inteso nel senso di comunità “generale”, in improbabili sue “frazioni”». Già nella sentenza n. 159/2009 la Corte aveva precisato che «il legislatore statale appare titolare di un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette», e lo ha incisivamente ribadito nella pronuncia n. 170/2010. Curiosamente, però, il giudice delle leggi non si è granché richiamato, almeno su questo punto, a quel recentissimo precedente, forse perché si tratta di un passaggio di una decisione che non verteva principalmente su quel problema. Se è vero che la legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29/2007 conteneva previsioni incompatibili con la legge n. 482 – previsioni, però, concernenti una lingua menzionata all'art. 2, c. 1 della legge del 1999 – in questo caso, come si è visto, si è reso necessario un più intenso approfondimento della questione *a monte*. Si tratta, in ogni caso, di affermazioni di grande spessore teorico-generale, poiché si fondano su concetti-chiave della dogmatica giuspubblicistica. Il popolo, in particolare, è tratteggiato annoverato fra gli elementi costitutivi dello Stato¹²; e il legame fra popolo e Stato implica, stando alla Corte, che solo al livello dello Stato si possa addivenire all'individuazione di gruppi minoritari.

La tesi della *preemption* o della *konkurrierende Gesetzgebung* risulta poi praticamente avvalorata dalla motivazione delle censure specificamente rivolte alle altre disposizioni impugnate – cui la Corte aggiunge, in via consequenziale, le lett. *d* e *i* del 2° co. dell'art. 2 – di cui si nota che ricalcano la formulazione di analoghe previsioni della legge n. 482/1999 (artt. 4, 6, 9, c. 1 e 12), così estendendo alla «lingua piemontese» ciò che, in virtù delle scelte compiute dal legislatore statale all'art. 2, c. 1 di tale legge, non è più lecito estendere.

Per ragioni non dissimili la Corte dichiara l'infondatezza delle questioni sollevate con riguardo agli artt. 3, c. 5 e 4 della legge impugnata, in cui sono attribuiti alla Regione i poteri rispettivamente di disporre «il ripristino delle denominazioni storiche dei comuni» e di erogare contributi agli stessi «per l'apposizione dei segnali stradali di localizzazione

¹¹ In questo senso cfr. L. PANZERI, *Le prospettive di tutela delle minoranze linguistiche in Italia*, cit., p. 986 s.

¹² Ma sull'ambiguità di questo *topos* cfr. per lo meno R. ROMBOLI, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, pp. 159-180; D. NOCILLA, voce *Popolo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 341-390. Sulla distinzione fra popolo e minoranza si può vedere F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2008, p. 22.

territoriale che utilizzino idiomi locali storicamente presenti nella zona di riferimento, in aggiunta alla denominazione nella lingua italiana». Non si tratta in tali ipotesi della tutela di una lingua minoritaria – altrimenti troverebbe applicazione la legge n. 482/1999 – ma della valorizzazione del patrimonio culturale e linguistico regionale.

4. Una volta esaminato il percorso argomentativo scelto dalla Corte, può essere di qualche interesse ripercorrere alcuni argomenti che sono stati evocati in giudizio, ma che essa ha significativamente scelto di non utilizzare.

Nelle sue difese la Regione Piemonte ha fatto notare che la legge si porrebbe in diretto rapporto di attuazione con l'art. 7, c. 4 dello Statuto regionale del 4 marzo 2005, stando al quale «La Regione tutela e promuove l'originale patrimonio linguistico della comunità piemontese, nonché quello delle minoranze occitana, franco-provenzale e walser». Come si vede, però, la formulazione della disposizione statutaria era assai meno impegnativa di quella impiegata successivamente nella legge regionale n. 11/2009. Essa pare infatti alludere a una concezione degli idiomi locali come parte del patrimonio culturale e tradizionale della regione, e, quel che più conta, non fa diretto riferimento alla tutela delle situazioni soggettive di coloro che parlano il piemontese. Si tratta di un elemento non privo d'interesse. Già cinque Statuti ordinari di prima generazione contenevano riferimenti al tema delle minoranze linguistiche¹³, sulla cui legittimità la dottrina coeva aveva espresso opinioni profondamente discordanti¹⁴. Nella seconda stagione statutaria i profili identitari delle singole Regioni a statuto ordinario hanno indubbiamente acquisito un rilievo maggiore, e disposizioni di questo tipo sono ormai presenti in numerosi Statuti, anche con riferimenti alle «nuove» minoranze, la cui emersione è legata ai fenomeni migratori¹⁵.

Nella motivazione della sentenza il giudice delle leggi si astiene completamente dall'affrontare il punto del rapporto fra legge regionale impugnata, Statuto regionale «di seconda generazione», legge n. 482/1999 e Costituzione. Probabilmente ciò è avvenuto anche per via della soluzione, non del tutto soddisfacente, che del problema è stata data nelle note sentenze del 2004 sui «nuovi» Statuti toscano, umbro ed emiliano-romagnolo. Senza dimenticare, peraltro, che nella successiva pronuncia n. 365/2007 la Corte stessa ha affermato che ove il legislatore regionale provvedesse a dare attuazione agli enunciati di principio degli Statuti – fra i quali senz'altro si può classificare la citata disposizione statutaria piemontese – quelle previsioni legislative sarebbero affette da illegittimità costituzionale¹⁶. Sembra dunque corretto ritenere che in questa vicenda le disposizioni statutarie sono apparse poco considerate sia sul versante dell'attuazione legislativa, sia su quello del riscontro di legittimità. Alla luce di quanto la Corte ha affermato nella pronuncia in commento, inoltre, appaiono problematiche – benché, come noto, sprovviste di portata normativa –

le scelte di quei legislatori statutari che hanno esplicitamente individuato le singole comunità linguistiche oggetto di tutela. Il problema di dissonanza rispetto alle indicazioni

¹³ Cfr. la rassegna di L. PANZERI, *Le prospettive di tutela delle minoranze linguistiche in Italia*, cit., p. 982, che individua queste disposizioni: art. 5 St. Basilicata; art. 56, lett. r St. Calabria; art. 4 St. Molise; art. 7 St. Piemonte; art. 2 St. Veneto.

¹⁴ Propendevano per la tesi negativa G. CUOMO, C. ROSSANO, *Commento allo statuto della Regione Molise*, Milano, Giuffrè 1975, p. 19; *contra* A. PIZZORUSSO, in G. BRANCA (CUR.), *Commentario della Costituzione*, sub art. 6, cit., p. 303.

¹⁵ Cfr. più analiticamente M. ROSINI, *La tutela delle minoranze linguistiche nella seconda stagione statutaria*, in E. CATELANI, E. CHELI (CUR.), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 269-281. Sui «modelli» di tutela dei diritti linguistici si può vedere X. ARZOZ, *Accommodating Linguistic Difference: Five Normative Models of Language Rights*, in *Eur. Const. L. Rev.*, 2010, pp. 102-122.

¹⁶ Ma sull'attuazione legislativa delle disposizioni di principio dello Statuto toscano – a dispetto della loro portata «non normativa» – cfr. A. CHELLINI, *Lo stato di attuazione del nuovo Statuto regionale della Toscana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2009, su www.osservatoriosullefonti.it.

della Corte costituzionale – che non si pone in maniera flagrante, come abbiamo visto, per lo Statuto piemontese – appare più concreto, per esempio, con riguardo all'art. 2, c. 2 lett. p dello Statuto calabrese del 2004: qui, accanto alle minoranze greca, albanese e occitana, si citano i rom, che rappresentano il caso più discusso di esclusione dall'elenco di cui all'art. 2 della legge n. 482/1999.

Non sono prese in considerazione neppure le censure statali che cercano di colpire *nel merito* la scelta del legislatore regionale d'inserire la lingua piemontese all'interno del patrimonio linguistico da tutelare, poiché questo sarebbe «solo un dialetto ... una variante cioè della lingua italiana rappresentativa di una cultura e di una tradizione sviluppatesi in una delimitata area geografica, senza però integrare un "gruppo etnico"». Sarebbe forse fuori luogo tentare un paragone fra il piemontese, da un lato, e il friulano e il sardo, dall'altro; tuttavia non si può neppure sottacere come la scelta del legislatore statale di includere gli ultimi due idiomi fra quelli da tutelare in virtù della legge n. 482/1999 non fosse andata esente da critiche¹⁷. Come nota la Corte, «la legge evita di stabilire in via definitoria un criterio astratto per l'identificazione delle minoranze linguistiche e si rivolge, invece, sin dal titolo, soltanto a quelle considerate "storiche" nell'esperienza italiana, enumerano dettagliatamente, nello stesso art. 2, le specifiche "popolazioni" destinatarie della tutela nonché quelle "parlanti" alcune "lingue" determinate». L'analisi della Corte è tutta condotta sul terreno del diritto positivo, e in particolare della sua ricostruzione dei margini di manovra del legislatore statale in questo settore dell'ordinamento. D'altra parte proprio nel corso della presente legislatura è stato depositato al Senato un disegno di legge tendente ad aggiungere il piemontese al novero delle lingue protette ex art. 2 della l. n. 482/1999¹⁸. Sulla correttezza di tali scelte sussisterebbero limitati margini di controllo, salva forse la possibilità di richiamarsi alla «giurisprudenza» del Comitato consultivo stabilito dal Consiglio d'Europa nell'ambito della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, che chiede ai legislatori nazionali di muoversi secondo coerenza¹⁹.

5. È ora probabilmente il caso di svolgere alcune considerazioni conclusive sul punto che il giudice delle leggi ha ben colto nella motivazione della sentenza. La pronuncia in commento s'iscrive senz'altro nel fiume carsico della giurisprudenza costituzionale relativa a un costituzionalismo regionale *in fieri*.

Momenti emblematici di questo percorso sono le sentenze della Corte costituzionale n. 106/2002²⁰, 372/2004, 378/2004, 379/2004²¹, 365/2007²² e, a nostro modo di vedere, anche la pronuncia qui in commento. Il senso di queste pronunce può essere compendiato come il tentativo di bloccare «tentativi di *identity-building*»²³ al livello regionale. Ciò è avvenuto soprattutto sul terreno del riconoscimento dei diritti. Inoltre, sebbene la dottrina abbia da tempo relativizzato il significato della distinzione tra Stato federale e Stato regionale²⁴, talune delle sue implicazioni rimangono ben vive e operanti all'interno dell'ordinamento.

¹⁷ Cfr. a questo proposito E. STRADELLA, *La tutela delle minoranze linguistiche fra Stato e Regioni*, cit., p. 1154.

¹⁸ Senato della Repubblica, XVI legislatura, A.S. 1113, presentato il 14 ottobre 2008.

¹⁹ Cfr. S. BARTOLE, *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale*, cit., p. 1766.

²⁰ Su cui v. F. CUOCOLO, *Parlamento nazionale e "parlamenti" regionali*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 873-878; F. PALERMO, *"Nomina sunt consequentia rerum". Ovvero, il federalismo nella costituzione materiale* in questa *Rivista*, 2002, pp. 1198-1209.

²¹ Su cui sia consentito rinviare a G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, *Handle with Care! The Regional Charters and Italian Constitutionalism's «Grey Zone»*, in *Eur. Const. L. Rev.*, 2009, pp. 218-236.

²² Su cui v. P. PASSAGLIA, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 4052-4062; P. CARETTI, *La «sovranità» regionale come illusorio succedaneo di una «specialità» perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in questa *Rivista*, 2008, pp. 219-226; O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in questa *Rivista*, 2008, pp. 227-238.

²³ F. PALERMO, *La Corte «applica» il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, cit., p. 1781.

Ci limiteremo qui a richiamare alcuni passaggi forti di quel *corpus* giurisprudenziale: il peculiare valore del *nomen* Parlamento, con cui non può che essere designata la sede della rappresentanza nazionale ai sensi degli artt. 55 e 67 Cost.; la portata politico-culturale e non giuridica – neppure sul piano meramente programmatico – delle enunciazioni di principio e delle «dichiarazioni dei diritti» contenute negli Statuti «di seconda generazione»²⁵; la distinzione tra sovranità statale e autonomia regionale, e la conseguente impossibilità di prospettare una «sovranità del popolo sardo»; e ora il nesso particolarissimo fra popolo, minoranze storiche e legislazione statale.

Proprio su questo sfondo dev'essere considerata e valutata la sentenza qui in commento. Il percorso argomentativo prescelto dal giudice delle leggi appare molto lucido nell'individuare nella questione delle minoranze linguistiche – e cioè del «popolo» e di componenti minoritarie del popolo stesso – uno degli elementi costitutivi della forma di Stato. Si tratta di un ragionamento che si muove prevalentemente sul piano del diritto positivo: non sfugge, per esempio, che la locuzione «popolo sardo» non era stata colpita poiché già menzionata all'art. 28 Statuto regionale della Sardegna²⁶. Come già nella sentenza n. 106/2002, risulta dirimente la circostanza che il Parlamento, organo legislativo statale, è individuato dalla Costituzione come la sede della rappresentanza politica nazionale: proprio da questa sua «ampia rappresentatività», al di là del carattere unitario o decentrato della forma di Stato, discendono i suoi peculiari poteri legislativi nella questione che qui c'interessa.

È ricorrente la constatazione che nell'ordinamento italiano la «Costituzione delle minoranze» è affetta da un forte grado di asimmetria, con significative differenze sia fra i territori, sia fra i singoli gruppi minoritari²⁷. Con questa pronuncia la Corte nega che si possa instaurare un parallelismo fra i tratti asimmetrici della «Costituzione delle minoranze» e possibili sviluppi in senso asimmetrico – almeno per quanto concerne questa specialissima «materia» – del regionalismo italiano. Non è disagevole tracciare un parallelismo fra queste pronunce, le decisioni del *Conseil constitutionnel* francese sul «popolo corso»²⁸ e le recenti sentenze del *Tribunal Constitucional* sull'ultima ondata di revisioni degli Statuti delle Comunità autonome²⁹.

Per meglio contestualizzare un siffatto atteggiamento del giudice delle leggi, può essere utile rammentare ciò che fu icasticamente osservato da molti commentatori a proposito delle tre decisioni del 2004 sugli Statuti toscano, umbro ed emiliano-romagnolo: si disse allora che i diritti sono affare dei poteri pubblici statali³⁰. Anche in questo caso si verte, in qualche modo, nell'ambito dei diritti della persona, fra cui certo rientrano i diritti linguistici. «Non perché inevitabilmente, la tematica dei diritti debba sempre ritenersi estranea alla competenza della Regione, ma perché, quando i diritti attengono allo statuto stesso della persona, pare difficile che la loro implementazione sia affidata ad autorità che hanno una considerazione limitata e territorialmente circoscritta delle vicende sociali»³¹. I margini d'intervento concessi al legislatore regionale paiono limitati alla tutela del patrimonio linguistico quale parte integrante della preservazione del patrimonio culturale

²⁴ Si veda, da ultimo, P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in *id.*, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (CUR.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 763 ss.

²⁵ Su quel dibattito cfr. per lo meno E. ROSSI, *Principi e diritti nei nuovi Statuti regionali*, in *Riv. dir. cost.*, 2005, pp. 51-96.

²⁶ Cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 365/2007, punto 5 del Considerato in diritto.

²⁷ Cfr. ad es. F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p. 243 S.

²⁸ *Conseil constitutionnel*, decisioni n. 91-290 DC del 9 maggio 1991 e n. 2001-454 DC del 17 gennaio 2002.

²⁹ Cfr. la sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 31 del 28 giugno 2010, relativa allo Statuto di autonomia della Catalogna (soprattutto il punto 12 dei *Fundamentos jurídicos*).

³⁰ Così, già nel titolo, P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in questa *Rivista*, 2005, pp. 27-30.

³¹ Così S. BARTOLE, *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale*, cit., p. 1767 s.

regionale, e depone senz'altro in tal senso il «salvataggio» degli artt. 4 e 3, c. 5 della legge piemontese impugnata.

È bene precisare, per concludere, che la natura problematica del rapporto fra popolo e minoranze non pare essere soltanto una caratteristica contingente dell'ordinamento costituzionale italiano. A tale proposito un autorevole studioso delle Costituzioni statali nordamericane ha rilevato che anche negli Stati Uniti – dove senz'altro non si dubita dell'ammissibilità di duplici *standard* di tutela dei diritti – il legame fra Costituzioni statali e promozione dei diritti delle minoranze risulta, «nella migliore delle ipotesi, problematico»³². Questa constatazione trae linfa dalla nota contrapposizione, paventata da Madison nel *Federalist*, fra la più ampia comunità nazionale e le «fazioni». Al livello degli Stati membri della Federazione, infatti, appare più probabile che le «fazioni» risultino maggioritarie, con tutto ciò che ne consegue in termini di perseguimento dell'interesse generale e di tutela delle minoranze. Al di là della fondatezza nel merito delle scelte dei legislatori italiani – statale e regionali – ci pare che in questo senso possa essere interpretata la linea interpretativa adottata dalla Corte costituzionale nella pronuncia commentata in questa sede.

* Allievo perfezionando della Scuola superiore "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo di posta elettronica: g.delledonne@sssup.it. Ove non diversamente specificato, le citazioni sono tratte dalla sentenza in commento.

³² Così G.A. TARR, *American State Constitutions and Minority Rights*, in *ID.*, R.F. WILLIAMS, J. MARKO (CUR.), *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights*, Westport, Connecticut, Praeger, 2004, p. 89.