

Regionalismo differenziato e tutela del patrimonio linguistico minoritario: la prospettiva italiana

di Lino Panzeri

Abstract: *Regional differentiation and the protection of the minority linguistic heritage: the Italian perspective* - The essay deals with the topic of regional differentiation with reference to the protection of ethnic-linguistic heritage. Having reconstructed the relationship between minority protection and the form of State in the context of the Italian regional experience, the author delves into the prospects of implementing Section 116, Paragraph 3, of the Constitution, highlighting its potential but also the risks, especially considering the significance of the language identity and the possible escalation of conflict between State and Regions.

2577

Keywords: Regional differentiation; Linguistic minority; Protection of ethnic-linguistic heritage

1. Premessa

L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., dopo una parentesi di sostanziale oblio, ha suscitato un rinnovato interesse soprattutto a seguito della presentazione del d.d.l. Calderoli, che ha posto molteplici interrogativi, di ordine sia sostanziale sia procedimentale. Tali incertezze si sono poi acuite per effetto della definitiva approvazione del testo – ora Legge 26 giugno 2024, n. 86¹ –, per la cui abrogazione referendaria le forze politiche di opposizione hanno avviato una rapida raccolta delle firme, accompagnata dal proposito di un'analoga iniziativa referendaria d'impulso regionale².

Senza entrare nel merito della riforma, che tanto sarà destinata a polarizzare il dibattito pubblico nel corso di una eventuale campagna referendaria, rileva in questa sede concentrare la riflessione su una prospettiva specifica, ovverosia sulla funzionalità della differenziazione –

¹ «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione».

² Nelle more della pubblicazione di questo contributo, è sopraggiunta, a seguito di alcuni ricorsi regionali, la sent. n. 192 del 2024, avente ad oggetto proprio la Legge n. 86 del 2024, con la quale la Corte costituzionale ha operato un profondo intervento ablativo sul testo. In data 12 dicembre 2024, l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha poi dichiarato legittima la richiesta referendaria per l'abrogazione totale della stessa Legge, sulla quale dovrà ora pronunciarsi, in punto di ammissibilità del quesito, la Corte costituzionale.

prescindendo, dunque, dalle sorti della Legge n. 86 – alla soddisfazione delle istanze di tutela e valorizzazione del pluralismo linguistico. Questo obiettivo, solennemente formalizzato, innanzi tutto, dall'art. 6 Cost., è stato infatti oggetto di sviluppi giurisprudenziali ed interpretativi molto travagliati nel rapporto con la forma di Stato, il cui esame è indispensabile per ogni valutazione sulla funzionalità di una futura applicazione del meccanismo di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

Al fine di circoscrivere il campo d'indagine, si tenterà di rispondere a due interrogativi. Qual è stato l'atteggiamento delle Regioni – in particolare, di quelle ordinarie, potenzialmente legittimate a richiedere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» – nei confronti delle “proprie” alloglossie prima e dopo la riforma del Titolo V Cost.? La differenziazione, ove sostenibile, può costituire uno strumento utile per assicurare una migliore tutela del patrimonio etnico-linguistico italiano?

2. L'autonomia territoriale quale strumento di tutela delle minoranze linguistiche: l'esperienza delle Regioni a statuto speciale e la lenta emersione di un ruolo promozionale delle Regioni a statuto ordinario

L'interiorizzazione della funzionalità di un regime differenziato su base territoriale per la tutela delle alloglossie radicate in Italia, destinatarie, durante il ventennio fascista, di una violenta azione repressiva, costituì il presupposto culturale necessario per la sperimentazione delle autonomie speciali. L'introduzione delle Regioni speciali, almeno di quelle dell'arco alpino, fu infatti ispirata dall'esigenza di individuare un livello di governo capace di soddisfare le esigenze di tutela di gruppi linguistici esposti, diversamente, al rischio di assimilazione o al richiamo di spinte centrifughe.

La conferma dell'intimo rapporto di funzionalità tra tutela del patrimonio idiomatologico e specialità si evince dai lavori preparatori della Costituzione³.

L'iniziale proposta avanzata dall'on. Codignola per la tutela delle minoranze linguistiche, recante l'introduzione nel Progetto di Costituzione dell'art. 108bis⁴, mirava, attraverso un riferimento di contenuto generale, a porsi come alternativa alle istituende Regioni speciali di confine. Secondo il proponente, infatti, l'autonomia di queste ultime avrebbe trovato la propria unica giustificazione nella tutela dei gruppi etnici e linguistici ivi stanziati, non sussistendo, al di fuori di questa esigenza, «sufficienti ragioni per

³ Sul dibattito svoltosi in Assemblea costituente sulla tutela delle minoranze linguistiche, di recente, L. Panzeri, *La tutela dei diritti linguistici nella Repubblica delle autonomie*, Milano, 2016, 1 ss.

⁴ «La Repubblica garantisce il pieno e libero sviluppo, nell'ambito della Costituzione, delle minoranze etniche e linguistiche esistenti sul territorio dello Stato. Gli enti autonomi regionali non possono, sotto nessuna forma, limitare o modificare i diritti fondamentali del cittadino sanciti dalla presente Costituzione, né emanare norme con essa in contrasto».

consentire speciali forme autonomistiche»⁵: pertanto, una volta formalizzata in altra sede la tutela delle minoranze, l'attuazione delle Regioni speciali si sarebbe rivelata inutile. Questa proposta, come è noto, non ebbe seguito, giacché i Costituenti optarono bensì per un riferimento generale alla tutela delle minoranze linguistiche attraverso l'inclusione dell'art. 6 Cost. tra i Principi fondamentali della Carta repubblicana, ma, pressoché contestualmente, agirono per l'approvazione degli Statuti speciali di Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta⁶, individuando nella formalizzazione di un regime speciale lo strumento indispensabile per la garanzia delle specifiche esigenze dei gruppi alloglotti ivi residenti⁷.

L'esperienza delle Regioni a statuto speciale di confine, nonostante un'iniziale giurisprudenza costituzionale restrittiva rispetto all'intervento dei legislatori territoriali in tema di minoranze linguistiche⁸, evidenziò presto il consolidamento di un sistema fortemente asimmetrico, contraddistinto dall'adozione di modelli di protezione differenziati in ragione delle specificità di ciascun contesto⁹. Tale opzione contribuì ad assicurare *standard* di tutela elevati a favore dei gruppi stanziati in questi territori – almeno in Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta – spingendo alla qualificazione degli stessi come «minoranze superprotette»¹⁰.

A fronte di questo indubbio risultato – per il cui conseguimento, soprattutto nel caso del Trentino-Alto Adige, assunse un ruolo dirimente l'esigenza di soddisfare precisi obblighi internazionali assunti dall'Italia¹¹ –,

⁵ Seduta pomeridiana di martedì 1° luglio 1947 (Atti A.C., Discussioni, 5315-5317).

⁶ Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 («Statuto speciale per la Valle d'Aosta»); Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 5 («Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»).

⁷ Sul fondamento della specialità regionale, S. Bartole, *Art. 116*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, 55 ss.; sull'originario rapporto tra specialità regionale e fattore linguistico, S. Penasa, *Minoranze linguistiche e specialità regionale: quali modelli di tutela e promozione?*, in F. Palermo, S. Parolari (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, Napoli, 2018, 285 ss.

⁸ Questo orientamento si consolidò con riferimento alla legislazione del Trentino-Alto Adige e delle relative Province autonome intervenuta su titoli di competenza connessi all'uso delle lingue di minoranza; v., in particolare: la sent. n. 32 del 1960, ove si affermò che «l'uso della lingua costituisce una delle più delicate materie nelle quali esigenze di unità e di uguaglianza impongono l'esclusiva potestà del legislatore statale»; la sent. n. 1 del 1961, nella quale la Corte costituzionale sostenne che «la competenza normativa in ordine all'uso della lingua appartiene esclusivamente allo Stato, quale che sia la materia con riferimento alla quale l'uso della lingua debba essere regolato»; in senso critico su questo orientamento cfr., però, A. Pizzorusso, *Competenza legislativa in materia di uso della lingua in Alto Adige ed altri problemi costituzionali*, in *Giur. it.*, I, 1, 1961, 862 ss.

⁹ Si ricorda, in particolare, la formalizzazione del c.d. «separatismo linguistico» in Alto Adige e del c.d. «bilinguismo diffuso» in Valle d'Aosta: sui due modelli cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Milano, 2021, 328 ss.

¹⁰ Così, E. Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, Torino, 1999, 29 ss.

¹¹ Da ultimo, R. Toniatti, *Territorial Autonomy of Linguistic Minorities, the Purpose of Improving the Constitutional Framework, and the Paradigm of Strategic Pragmatism: the Case*

l'ordinamento giuridico italiano mantenne un atteggiamento assai meno favorevole nei confronti delle alloglossie radicate in aree estranee alle Regioni di confine (ad esempio, i gruppi albanofoni e grecofoni del Mezzogiorno, quelli occitani, francesi e franco-provenzali del Piemonte, quelli ladini del Veneto), definite, proprio per questo, «minoranze dotate di tutela meramente potenziale»¹². Ciò dipese dal concorso di varie ragioni¹³, sia identitarie – molte delle minoranze estranee alle aree di confine, prossime alla completa assimilazione, difettavano spesso di ogni seppur minima coscienza identitaria¹⁴ – sia politiche – la mancanza di un *kin-State* di riferimento o di specifici obblighi internazionali¹⁵, oltre alla persistente attualità della concezione ottocentesca che individuava il fondamento della statualità nella nazione¹⁶, escludendo ogni rilevanza dei gruppi privi di una matrice “nazionale” – sia, infine, socio-culturali: le trasformazioni economiche che l'Italia iniziò ad attraversare a partire dagli Anni Cinquanta furono infatti accompagnate da flussi migratori interni che coinvolsero molti appartenenti a gruppi alloglotti, spesso radicati in aree economicamente svantaggiate, e da un processo di marginalizzazione culturale del relativo patrimonio linguistico, da molti considerato un simbolo di arretratezza dal quale emanciparsi.

L'atteggiamento di indifferenza nei confronti del patrimonio etnico-linguistico estraneo alle aree di insediamento delle minoranze superprotette fu gradualmente superato soltanto dall'inizio degli Anni Settanta, per effetto di spinte culturali favorevoli all'affermazione di tale patrimonio quale espressione del pluralismo meritevole di riconoscimento¹⁷ e di una riscoperta identitaria promossa dagli stessi appartenenti ai gruppi di minoranza¹⁸.

Questa spinta propulsiva si consolidò contestualmente all'istituzione delle Regioni ordinarie, le quali, pur nei limiti della propria autonomia tracciati dalla Costituzione del 1948, iniziarono ad esercitare un rimarchevole ruolo promozionale, sia in sede di stesura dei primi statuti sia

of Political Resilience of South Tyrol and its Option of Coalition-Building (2024), in *Consulta Online*, 2, 2024, 813.

¹² Così, A. Pizzorusso, *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. dir.*, vol. XXVI, Milano, 1976, 557.

¹³ Su queste ragioni, L. Panzeri, *La tutela dei diritti linguistici nella Repubblica delle autonomie*, cit., 66-68.

¹⁴ Sulla rilevanza di questa variabile, L. Paladin, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, 283-284.

¹⁵ Su questo rilievo, già P. Carrozza, *Popoli, nazioni e minoranze: prassi e teoria giuridica alla prova dell'Europa post 1989*, in M. Pinna (a cura di), *L'Europa delle diversità. Identità e culture alle soglie del terzo millennio*, Milano, 1993, 31.

¹⁶ Su tale centralità dell'elemento nazionale quale fondamento dello Stato, P. Carrozza, *Nazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, 132-134.

¹⁷ Cfr. A. Pizzorusso, *Perché tutelare le “minoranze”?*, in *Minoranze*, n. 9-10, 1978, 41.

¹⁸ Cfr. P. Carrozza, *Profili giuridico-istituzionali*, in F. Altimari, M. Bolognari, P. Carrozza, *L'esilio della parola. La minoranza linguistica albanese in Italia. Profili storico-letterari, antropologici e giuridico-istituzionali*, Pisa, 1986, 176-178.

esercitando la propria potestà legislativa su profili incidenti sulla condizione minoritaria.

Nessuna di queste azioni, tuttavia, condusse a risultati apprezzabili: non l'inclusione negli statuti regionali di riferimenti alle alloglossie regionali, stante le resistenze avanzate dalla I Commissione del Senato che, in sede di esame degli statuti approvati dai Consigli regionali (all'epoca, come è noto, da approvare con legge statale), censurò soluzioni che andassero oltre un generico riferimento programmatico alla tutela dei patrimoni culturali¹⁹; non l'iniziale esercizio della potestà legislativa nelle materie di cui al previgente art. 117 Cost., stante il frequente rinvio dei testi recanti soluzioni innovative da parte del Commissario del Governo, al quale fece generalmente seguito un atteggiamento "arrendevole" da parte territoriale²⁰.

Nonostante le difficoltà, l'attivismo di alcune Regioni ordinarie contribuì, oltre che alla maturazione di un clima politico più favorevole nei confronti del fenomeno minoritario, all'interiorizzazione del possibile ruolo delle autonomie regionali al fine di offrire una tutela organica, in senso pienamente coerente con il riferimento all'espressione «Repubblica» contenuto nell'art. 6 Cost.

Ciò si rifletté, nel tempo, sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, che, rispetto alle posizioni assunte inizialmente, conobbe una graduale apertura. In particolare, nel solco dell'avvenuta qualificazione della «tutela delle minoranze linguistiche» come interesse nazionale nella lettera del nuovo art. 4 del secondo Statuto di autonomia per il Trentino-Alto Adige (v. d.P.R. n. 670 del 1972)²¹, nella sent. n. 312 del 1983 il Giudice delle leggi negò il fondamento di ogni pretesa riserva a favore dello Stato. Nella

¹⁹ Stante gli "inviti" rivolti dalla I Commissione del Senato ai Consigli regionali per l'adozione di «formule più sfumate» (così, E. Gizzi, *Questione regionale e statuti*, in *Quad. reg.*, 1985, 545), soltanto cinque Regioni nel cui territorio erano radicate alloglossie inserirono alcuni riferimenti (v. art. 5 St. Basilicata, art. 56, lett. r, St. Calabria, art. 4 St. Molise, art. 7 St. Piemonte, art. 2 St. Veneto): essi, aventi un taglio programmatico e, dunque, privi di sostanziale valore precettivo, si astenevano dall'indicare i singoli gruppi (fuorché il cit. art. 56, lett. r, St. Calabria, recante un riferimento alle «popolazioni di origine albanese e greca»), limitandosi ad un richiamo alla valorizzazione della relativa dimensione culturale. Su queste disposizioni, già G. Lombardi, *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato. Profili storici e costituzionali*, Torino, 1979, 27, nota 28, J.-U. Clauss, B. De Witte, *Linguistic Minorities in Southern Italy: a Periphery far from the Border*, in B. De Marchi, A.M. Boileau (Eds.), *Boundaries and Minorities in Western Europe*, Milano, 1982, 239, e, di recente, L. Panzeri, *La tutela dei diritti linguistici nella Repubblica delle autonomie*, cit., 231 ss.

²⁰ Così fu per la delib. leg. Piemonte del 19 maggio 1977, la delib. leg. Molise del 28 luglio 1977, la delib. leg. Calabria del 19 dicembre 1979, sulle cui sorti cfr. P. Carrozza, *Profili giuridico-istituzionali*, cit., 202 ss.; sull'arrendevolezza delle Regioni a fronte dei rilievi governativi, R. Bin, *Regioni e minoranze etnico-linguistiche (alla luce del disegno di legge quadro)*, in *Regioni*, 1989, 1015.

²¹ Sulle potenzialità della novella e sull'utilizzo dell'espressione in parola per soddisfare, piuttosto che l'esigenza dell'unità, quella della differenziazione, V. Onida, *Quale federalismo per l'Europa?*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Il federalismo e la democrazia in Europa*, Roma, 1994, 60.

decisione si qualificò la tutela delle minoranze linguistiche come uno dei «principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, che si pone[va] come limite e al tempo stesso come indirizzo per l'esercizio della potestà legislativa (e amministrativa) regionale e provinciale [...]», così legittimando la tesi per la quale anche gli enti territoriali, come elementi costitutivi della «Repubblica», avrebbero potuto concorrere alla realizzazione di una efficace tutela del patrimonio idiomatologico italiano²². Ed anche l'atteggiamento mantenuto dal Governo in sede di controllo preventivo, gradualmente, mutò, permettendo l'avvio di una stagione legislativa assai più feconda rispetto a quella delle prime consiliature, tradottasi nell'adozione di leggi che individuavano quale oggetto di tutela, *tout court*, le singole minoranze e le popolazioni di lingua minoritaria (e non più soltanto i relativi patrimoni storico-culturali)²³ e dettavano misure promozionali differenziate, che spaziavano da iniziative utili alla trasmissione delle singole espressioni idiomatiche al sostegno della ricerca storica e scientifica, all'istituzione di musei locali e di centri di studio, all'organizzazione di manifestazioni culturali²⁴.

2582

3. La tutela delle minoranze linguistiche quale ambito privilegiato per interventi normativi differenziati. L'impatto della Legge n. 482 del 1999 e della Legge cost. n. 3 del 2001

Dall'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e della legislazione regionale poc'anzi richiamate traspare l'acquisita consapevolezza dell'utilità del coinvolgimento delle Regioni nella tutela minoritaria. Esse, infatti, in quanto più prossime alle singole comunità alloglotte rispetto allo Stato, già avrebbero potuto introdurre misure di sostegno tarate sulle specifiche esigenze di ciascuna di esse.

Da questa prospettiva, le posizioni maturate alla fine degli Anni Novanta confermano la correttezza del rilievo da tempo formulato da Alessandro Pizzorusso, che aveva suggerito la necessaria differenziazione delle misure di tutela. L'Autore, in particolare, aveva sviluppato la propria riflessione muovendo da una rilettura del rapporto esistente tra gli artt. 3 e 6 Cost.: mentre l'art. 3, comma 2, Cost. affida al legislatore il compito di

²² Cfr. A. Pizzorusso, *Ancora su competenza legislativa regionale (e provinciale) e tutela delle minoranze linguistiche*, in *Regioni*, 1984, 244-245.

²³ Sottolinea questo mutamento di prospettiva, rispetto a quanto accaduto nella prima fase di vita delle Regioni ordinarie, V. Piergigli, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, 2001, 421.

²⁴ Si ricordano, in particolare, la Legge Piemonte n. 26 del 1990 («Tutela, valorizzazione e promozione della conoscenza dell'originale patrimonio linguistico del Piemonte»), la Legge Veneto n. 73 del 1994 («Promozione delle minoranze etniche e linguistiche del Veneto»), la Legge Basilicata n. 16 del 1996 («Promozione e tutela delle minoranze etniche-linguistiche di origine greco-albanese in Basilicata»), la Legge Molise n. 15 del 1997 («Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale delle minoranze linguistiche nel Molise»); per un esame di questa legislazione, L. Panzeri, *La tutela dei diritti linguistici nella Repubblica delle autonomie*, cit., 240 ss.

rimuovere gli ostacoli che limitano, di fatto, l'eguaglianza dei cittadini, l'art. 6 Cost. prescrive, «in particolare», l'adozione di una disciplina concreta a tutela delle minoranze linguistiche²⁵. Quest'ultimo parametro, dunque, assume un «carattere integrativo e in parte specificativo» del principio di eguaglianza e del principio pluralistico²⁶, imponendo «l'applicazione di misure speciali e di regimi privilegiati in relazione a situazioni che si presentano di fatto come differenziate»²⁷; muovendo da questo assunto, «la quantità di tutela» a cui le minoranze linguistiche possono aspirare «non può essere qualche cosa di fisso e di eguale per tutti i gruppi di questo genere, ma deve essere opportunamente differenziato, così da risultare appropriato a ciascuna situazione particolare»²⁸. La differenziazione della disciplina applicabile, allo stesso tempo, per conformarsi al principio di proporzionalità, non può spingersi oltre un certo livello, trattandosi di «disciplinare rapporti che in qualunque modo riguard[an]o la dignità delle diverse lingue o delle diverse culture», rispetto ai quali «nessuna disparità di trattamento è giustificabile»²⁹. Operativamente, questo approccio dovrebbe comportare la definizione di un «doppio livello di protezione», che realizzi i diritti linguistici attraverso, se necessario, la parificazione della lingua di minoranza a quella di maggioranza, oppure, in base al contesto, forme di tutela «ridotte», limitate cioè ad alcune garanzie, senza però equiparare lo *status* accordato ai due idiomi³⁰.

2583

Attualizzando questa riflessione, può ribadirsi come non esista un solo modello di minoranza linguistica, ma ne esistano tanti quante sono le alloglossie radicate in Italia. Ogni gruppo alloglotto, infatti, evidenzia caratteristiche uniche ed irripetibili con riferimento al numero dei locutori, alla standardizzazione linguistica, alla coscienza identitaria, al mantenimento di relazioni anche internazionali con gruppi affini o collegati, all'esposizione alle pressioni assimilatrici, il che sollecita forme di protezione modulate per ciascuno di essi e, specularmente, preclude ogni meccanica mutazione di formule sperimentate per altri, la quale, anzi potrebbe essere foriera di risultati controproducenti. Ma se così è, la tutela delle minoranze linguistiche non può trascurare la differenziazione, che si pone come condizione imprescindibile per assicurare l'efficacia delle risposte normative. E questa prospettiva differenziale trova un solido fondamento anche nelle espressioni utilizzate dall'art. 6 Cost.: non solo il riferimento all'espressione «Repubblica», come detto, sollecita il coinvolgimento nella tutela di tutte le

²⁵ A. Pizzorusso, *Libertà di lingua e diritto all'uso della lingua materna nel sistema costituzionale italiano*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1963, 306.

²⁶ A. Pizzorusso, *Art. 6*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 305.

²⁷ A. Pizzorusso, *La tutela delle minoranze in Italia*, in *Il Mulino*, 4, 1974, 648.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ A. Pizzorusso, *L'uso della lingua come oggetto di disciplina giuridica*, in *Regioni*, 1, 1990, 11.

³⁰ A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993, 203.

articolazioni territoriali³¹, ma anche il contestuale richiamo di «*apposite norme*»³² implica la funzionalità delle stesse alla soddisfazione di istanze necessariamente diverse³³.

È alla luce di questa prospettiva “differenziale” che vanno lette la Legge n. 482 del 1999, finalmente attuativa dell’art. 6 Cost., e l’inversione del criterio di riparto delle competenze tra Stato e Regioni operata dall’art. 117 Cost., come riscritto dalla Legge cost. n. 3 del 2001.

La prima, accanto all’individuazione degli oggetti di tutela³⁴ ed all’introduzione di garanzie operanti su più piani – quali l’uso delle lingue di minoranza in ambito scolastico, nelle assemblee rappresentative locali e negli altri organi a struttura collegiale dell’amministrazione, negli uffici pubblici operanti a livello locale, in sede giurisdizionale e nella toponomastica –³⁵, formalizzò l’espresso coinvolgimento delle autonomie territoriali: non solo degli enti locali, chiamati a svolgere un ruolo fondamentale, “dal basso”, al fine della c.d. “zonizzazione” delle aree nelle quali implementare le misure di tutela (art. 3), ma anche delle stesse Regioni, le cui disposizioni legislative, ove recanti misure più favorevoli per le minoranze linguistiche, furono fatte salve dall’art. 13. In questo modo, la Legge n. 482 riconobbe formalmente l’esistenza di spazi per i legislatori regionali e, al contempo, pur attenuando il divario tra la condizione delle minoranze “superprotette” e quella di tutte le altre, non incise sui presupposti giustificativi della “maggiore” tutela di quelle insediate nelle Regioni speciali né sul fondamento della relativa specialità.

Con la Legge cost. n. 3 del 2001, invece, accanto alla formalizzazione, nel novellato art. 116 Cost., della doppia denominazione di Trentino-Alto Adige e Valle d’Aosta (operata con l’affiancamento testuale, rispettivamente, di «Südtirol» e «Vallée d’Aoste»)³⁶, si ampliò l’autonomia legislativa delle

³¹ Come rilevato da M. Podetta, *La Costituzione linguistica. Pluralismo e integrazione oggi*, Napoli, 2023, 187-188, il legame fra sistema delle autonomie e tutela linguistica sarebbe altresì confermato dalla scelta del Costituente di collocare il riferimento alla tutela delle minoranze alloglotte immediatamente dopo quello al principio autonomistico, sancito dall’art. 5 Cost.

³² Corsivo non testuale.

³³ Sul riferimento *de quo* come legittimante l’adozione di misure specifiche, predisposte in funzione delle caratteristiche proprie di ciascuna minoranza, P. Carrozza, *Profili giuridico-istituzionali*, cit., 168.

³⁴ L’art. 2 considera «la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l’occitano e il sardo».

³⁵ Sulla Legge n. 482 del 1999, tra i primi contributi, V. Piergigli, *La Legge 15 dicembre 1999, n. 482 («Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche») ovvero dall’agnosticismo al riconoscimento*, in *Rass. parl.*, 3, 2000, 623 ss.; E. Palici di Suni Prat, *La legge italiana sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche nel quadro europeo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2000, 101 ss.

³⁶ Sul significato di questa scelta, confermativa del radicamento di rango costituzionale della tutela delle lingue minoritarie, L. Ciaurro, *La tutela delle minoranze linguistiche fra lingua ufficiale e idiomi locali*, in *Rass. parl.*, 2, 2010, 325. Cfr. altresì V. Piergigli, *La Costituzione italiana delle minoranze linguistiche tra principi consolidati, riforme mancate e*

Regioni ordinarie, alimentando per le stesse la prospettiva di spazi inediti d'intervento e sperimentazione a favore dei gruppi alloglotti, suscettibili di incidere sullo stesso ruolo sistematico della Legge n. 482 del 1999.

Esclusa la possibilità di ricondurre le «minoranze linguistiche» alla potestà residuale delle Regioni *ex art.* 117, comma 4, Cost. – inizialmente sostenuta in ragione della mancata inclusione della competenza *de qua* negli elenchi di cui ai commi 2 e 3 dello stesso articolo –, in dottrina si valorizzò la qualificazione delle minoranze linguistiche come “principio fondamentale” dell'ordinamento costituzionale, alla realizzazione del quale tutti gli elementi costitutivi della «Repubblica» sarebbero stati legittimati a concorrere. A tal fine, «stante il carattere strumentale ad altre attività che è normalmente proprio dell'uso delle lingue»³⁷, furono considerati titoli oggetto di potestà sia concorrente – quali l'«istruzione», la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali», la «promozione e organizzazione di attività culturali», i «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni» – sia residuale, tra i quali, nonostante il relativo carattere “innominato”, furono indicati l'«identità regionale», l'«agricoltura» e il «turismo»³⁸. Ben presto, peraltro, furono evidenti i limiti di un approccio formalistico in relazione ad un tema quale la tutela delle minoranze linguistiche, insuscettibile di essere etichettata come “materia” ed implicante il coinvolgimento di più soggetti istituzionali, la legittimità del quale si sarebbe dovuta valutare di volta in volta, bilanciando la soddisfazione delle esigenze territoriali e la garanzia delle istanze unitarie.

3.1 (*Segue*) Gli incerti spazi d'intervento delle Regioni individuati dalla giurisprudenza costituzionale più recente

Sull'esigenza di assicurare il corretto bilanciamento tra istanze unitarie ed esigenze differenziali in tema di minoranze linguistiche si è pronunciata la Corte costituzionale, intervenuta successivamente alla riforma del Titolo V, la quale, con alcune decisioni, ha offerto un parziale contributo chiarificatore³⁹.

Così, nella sent. n. 159 del 2009, si è ragionato di «un modello di riparto delle competenze fra Stato e Regioni che non corrisponde alle ben note categorie previste per tutte le altre materie nel Titolo V della seconda parte della Costituzione, sia prima che dopo la riforma costituzionale del

prossime sfide, in *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, 26, 2017, 177, secondo la quale questa scelta avrebbe indicato la volontà del legislatore costituzionale di ribadire, implicitamente, l'attualità delle ragioni storico-linguistiche in origine poste a fondamento dell'autonomia speciale riconosciuta alle due Regioni.

³⁷ Così, già ben prima della Legge cost. n. 3 del 2001, A. Pizzorusso, *L'uso della lingua come oggetto di disciplina giuridica*, cit., 8.

³⁸ Cfr. L. Panzeri, *La tutela dei diritti linguistici nella Repubblica delle autonomie*, cit., 26-27.

³⁹ Su questa evoluzione giurisprudenziale, da ultimo, C. Sagone, *Lingua, minoranze e strumenti di tutela tra Stato e Regioni*, in *Dir. reg.*, 1, 2023, 135 ss.

2001». Di questo modello, il cui fondamento è stato individuato nel combinato disposto degli artt. 5 e 6 Cost., la decisione ha delineato alcuni caratteri: per la protezione delle alloglossie, da un lato, si è discusso «di un potere legislativo che può applicarsi alle più diverse materie legislative, in tutto od in parte spettanti alle Regioni»; dall'altro lato, però, si è definita «una potestà legislativa non solo limitata dal suo specifico oggetto, ma non esclusiva (nel senso di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost.), dal momento che alle leggi regionali spetta l'ulteriore attuazione della legge statale che si renda necessaria»⁴⁰.

Nella successiva sent. n. 170 del 2010, il Giudice delle leggi ha ribadito la «complessità» del riparto delle competenze – affermando la «refrattarietà» della tutela minoritaria «ad una rigida configurazione in termini di “materia” [...]» – e, al contempo, ha lasciato trasparire la marginalità dell'intervento delle Regioni, riservando allo Stato il compito «di garantire [...] le differenze proprio in quanto capace di garantire le comunanze» e, dunque, «di rendere compatibili, sul piano delle discipline, le necessità del pluralismo con quelle dell'uniformità». Da ultimo, la Corte costituzionale ha precisato che «il tema della tutela delle minoranze linguistiche non è direttamente riferibile a quello delle relazioni organizzative Stato-Regioni», ponendosi quale «problema generale», rispetto al quale l'intervento territoriale sembra destinato ad assumere un ruolo residuale⁴¹.

Alla luce di queste indicazioni della giurisprudenza può ritenersi acquisita l'impossibilità di sussumere la tutela delle minoranze tra le «materie»⁴², ma tale conclusione non ha affatto sopito gli interrogativi. Nel confronto scientifico si è quindi tentato di chiarire i confini della competenza regionale attingendo ai modelli elaborati a seguito della Legge cost. n. 3 del

⁴⁰ Sulla decisione, 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 *Regioni*, 5, 2009, 1121 ss., e S. Bartole, *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale*, in *Giur. cost.*, 3, 2009, 1764 ss.

⁴¹ Sulla cit. sent. n. 170, G. Delledonne, *La Corte costituzionale si pronuncia sulla «lingua piemontese»: fra tutela delle minoranze linguistiche e incerti limiti di un «costituzionalismo regionale»*, in *Regioni*, 4, 2011, 718 ss.

⁴² Un tentativo di superare questo approccio è stato compiuto dal progetto di riforma c.d. «Renzi-Boschi», poi respinto dagli elettori con il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, il quale, con riferimento alla tutela delle minoranze linguistiche, ha tuttavia sollevato alcuni interrogativi: cfr. V. Piergigli, *Le minoranze linguistiche nel testo di riforma costituzionale: non soltanto un problema di «coordinamento mancato»*, in *Oss. fonti*, 1, 2015, 1 ss. Sull'impossibilità di qualificare la tutela delle minoranze come «materia», tra i contributi più recenti, P. Colasante, *La tutela delle minoranze e il riparto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, 1, 2019, 8.

2001⁴³, senza però giungere a conclusione univoche, ma, anzi, polarizzando le posizioni⁴⁴.

Da un lato, l'esame della giurisprudenza sembra restituire alle Regioni uno spazio assai esiguo d'intervento. Dalle decisioni rese può infatti evincersi come la competenza statale includa tanto l'individuazione dei gruppi minoritari garantiti quanto la predisposizione degli strumenti di tutela, residuando per la legislazione regionale soltanto «l'ulteriore attuazione della legge statale che si renda necessaria»⁴⁵. Dunque, benché il Giudice delle leggi sembri propendere per la qualificazione della tutela delle minoranze linguistiche come “non-materia”, sollecitando lo spostamento dell'attenzione sul *quantum* dello spazio regionale, le relative pronunce sembrano poi restringerlo alla sola quantificazione degli interventi finanziari utili ad attuare le garanzie stabilite dal legislatore statale, tanto da indurre alcuni a ricostruire il rapporto tra fonte statale e fonti regionali sulla base dello schema gerarchico⁴⁶.

Dall'altro lato, però, la giurisprudenza richiamata si presta anche ad una lettura meno escludente, per lo meno ove si consideri l'urgenza, per la Corte costituzionale, di contenere, innanzi tutto, il rischio di derive particolaristiche, evitando che la valorizzazione del pluralismo idiomatistico ne pregiudichi la sostenibilità. Una volta soddisfatta questa esigenza, il Giudice delle leggi non marginalizza affatto il contributo regionale, suscettibile di essere recuperato anche su piani non strettamente interstiziali. Così, nella sent. n. 88 del 2011 si è escluso che la disciplina statale «esaurisc[a] ogni forma di riconoscimento e sostegno del pluralismo linguistico» e, affermata la «notoria presenza di un assai più ricco e variegato pluralismo culturale e linguistico [...] che va sotto i termini di “lingue regionali ed idiomi locali”», si è individuato sia nell'art. 6 sia negli artt. 2, 3 e 9 Cost. il fondamento di un possibile intervento delle Regioni, legittimante le stesse a «promuovere la vitalità del patrimonio dialettale senza contraddire l'evocata disciplina statale»⁴⁷. Ancora, nella sent. n. 81 del 2018, la Corte costituzionale, pur

⁴³ In dottrina, si è discusso: ora di un modello in parte assimilabile a quello della potestà concorrente; ora di una nuova competenza legislativa *sui generis* del legislatore statale; ora di una competenza regionale soltanto attuativa della disciplina statale; ora di una “non-materia”, per definizione trasversale; ancora, da parte di alcuni, è stata evocata la “chiamata in sussidiarietà” teorizzata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 303 del 2003, mentre, da parte di altri, sono stati richiamati modelli di riparto delle competenze propri di altri ordinamenti giuridici, come quello tedesco e quello dell'UE. Sul tema, anche per i necessari riferimenti bibliografici a sostegno delle diverse tesi, L. Panzeri, *La tutela dei diritti linguistici nella Repubblica delle autonomie*, cit., 30 ss.

⁴⁴ Su tale polarizzazione, L. Panzeri, *La tutela policentrica delle minoranze linguistiche nell'ordinamento giuridico italiano*, in C. Panzera, A. Rauti (a cura di), *Attualità di diritto pubblico*, Napoli, 2024, 168 ss.

⁴⁵ Cit. sent. n. 159 del 2009 (v., *supra*, nel testo).

⁴⁶ Cfr. F. Palermo, *La Corte «applica» il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, in *Giur. cost.*, 3, 2009, 1791.

⁴⁷ Preclusa ogni autonoma qualificazione di un gruppo come minoranza ai fini dell'estensione delle garanzie introdotte dalla Legge n. 482 del 1999, il Giudice delle leggi ha in questo modo riconosciuto anche ad altre espressioni linguistiche – dialetti,

confermando la preclusione di ogni autonoma assimilazione di “altri” idiomi a quelli già riconosciuti dal legislatore statale, ha dischiuso margini d'intervento regionali a favore di questi ultimi, ribadendo che: «la tutela delle minoranze è refrattaria a una rigida configurazione in termini di “materia”»; «la sua attuazione in via di legislazione ordinaria richiede tanto l'intervento del legislatore statale, quanto l'apporto di quello regionale»; «i principi contenuti negli artt. 2, 3 e 6 Cost. si rivolgono sempre alla “Repubblica” nel suo insieme e pertanto impegnano tutte le sue componenti – istituzionali e sociali, centrali e periferiche – nell'opera di promozione del pluralismo, dell'eguaglianza e, specificamente, della tutela delle minoranze»; «sul piano legislativo, l'attuazione di tali principi esige il necessario concorso della legislazione regionale con quella statale».

2588

4. Sulle potenzialità della differenziazione ex art. 116, comma 3, Cost. rispetto alla soddisfazione delle istanze minoritarie: in particolare, la giustizia di pace, l'istruzione ed i beni culturali

È alla luce della ricostruzione che si è appena fatta che può ragionarsi circa la funzionalità del riconoscimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» all'implementazione delle garanzie linguistiche esistenti, verificando la correttezza della prospettiva, maturata nell'immediatezza della riforma del Titolo V, per la quale proprio la tutela delle minoranze linguistiche sarebbe stata il terreno d'elezione per la differenziazione di cui all'art. 116, comma 3, Cost.⁴⁸. Escluso che la tutela delle minoranze radicate in Italia sia subordinata all'istituzione di Regioni speciali, proprio la differenziazione, ispirata ad una diversa *ratio*⁴⁹, potrebbe infatti in astratto

lingue regionali e lingue degli immigrati – la prospettiva di accedere, almeno a livello territoriale, a qualche forma di tutela. Nel caso delle lingue degli immigrati, in particolare, proprio le Regioni potrebbero assumere un innovativo ruolo promotore dei diritti linguistici c.d. “di terza specie” (sulla categoria, G. Poggeschi, *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Roma, 2010, 39-40), sperimentando forme di tutela poi suscettibili di potenziamento a livello statale.

⁴⁸ Sulle potenzialità dell'art. 116, comma 3, Cost. al fine dell'implementazione della tutela minoritaria, già F. Palermo, *Asymmetric “Quasi-Federal” Regionalism and the Protection of Minorities. The Case of Italy*, in G.A. Tarr, R.F. Williams, J. Marko (Eds.), *Federalism, Subnational Constitutions and Minorities Rights*, Westport-London, 2004, 112, V. Piergigli, *Art. 6*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, 170.

⁴⁹ Sulla diversa *ratio* della “specialità” e della “differenziazione”, da ricercare sul piano qualitativo e non quantitativo, G. Silvestri, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Regioni*, 5, 2004, 1128-1130: mentre la “specialità” risulta animata da una logica federalista, la cui ampiezza trova un limite soltanto nei principi supremi dell'ordinamento, la seconda rimane ancorata ad una logica autonomistica, nell'ambito della quale l'accesso al dominio riservato allo Stato può avvenire entro i ristretti limiti formalizzati dall'art. 116, comma 3, Cost.; sul rapporto tra specialità e differenziazione cfr. altresì S. Mangiameli, *Regioni a statuto speciale*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, vol. V, 2006, 4986-4987, e, più di recente, tra gli altri, A. Morelli, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*; O. Caramaschi, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.*:

rivelarsi uno strumento utile al consolidamento di un modello asimmetrico, capace di garantire un efficace “governo” delle differenze che, strutturalmente, contraddistinguono il patrimonio etnico-linguistico italiano.

All’atto pratico, tuttavia, il seguito di questa prospettiva alimenta molti interrogativi, che si intrecciano con le criticità di ordine generale sulla funzionalità dell’art. 116, comma 3, Cost. al superamento della profonda crisi che attraversa il regionalismo italiano⁵⁰.

Da un lato, la differenziazione si rivela necessaria qualora gli spazi di autonomia già riconosciuti alle Regioni non siano sufficienti ad assicurare alle alloglossie una tutela sufficiente; dall’altro lato, proprio le richiamate incertezze sulla determinazione di questa autonomia, aggravate da una giurisprudenza costituzionale non sempre lineare, ostacolano una compiuta verifica sul punto, precludendo ogni semplicistica invocazione della differenziazione.

Di certo, gli spazi riconosciuti alle Regioni non sono di per sé trascurabili e la stessa legislazione regionale successiva alla riforma del Titolo V Cost. ha dato prova della capacità dei legislatori territoriali, almeno in alcuni casi, di saper ottimizzare le proprie competenze, attraverso interventi modulati su più fronti, dall’ambito educativo alla valorizzazione della lingua come bene culturale, dal sostegno del tessuto economico dei territori d’insediamento delle minoranze alla promozione delle relazioni internazionali con altri gruppi, perseguendo risultati indubbiamente apprezzabili. In questo senso, possono leggersi alcune leggi regionali successive alla Legge cost. n. 3 del 2001⁵¹, che hanno formalizzato soluzioni normative potenzialmente capaci, ove adeguatamente coltivate e sostenute sul piano finanziario, di promuovere un’efficace tutela delle singole alloglossie e di costituire un modello anche per altri legislatori regionali⁵².

Peraltro, anche volendo approfondire la via della differenziazione, occorre, sul piano del metodo, procedere con estrema cautela, muovendo

verso un sistema regionale asimmetrico?, entrambi in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020, risp. 607 ss. e 659 ss.; G. Mobilio, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, in M. Cosulich (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Atti del Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Trento, 18-19 settembre 2020*, Napoli, 2021, 97 ss.

⁵⁰ Il tema è stato oggetto di un intenso dibattito scientifico, che ha affrontato le molteplici criticità attuative della differenziazione: tra i moltissimi contributi, cfr. R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, in A. Apostoli, M. Gorlani, N. Maccabiani (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali? Atti del Convegno, Brescia, 24 maggio 2019*, Milano, 2020, 205 ss.

⁵¹ V. in particolare, la Legge Calabria n. 15 del 2003 («Norme per la tutela e la valorizzazione della lingua e del patrimonio culturale delle minoranze linguistiche e storiche di Calabria»), la Legge Piemonte n. 11 del 2009 («Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte») e la Legge Puglia n. 5 del 2012 («Norme per la promozione e la tutela delle lingue minoritarie in Puglia»).

⁵² Per un esame di questa legislazione, ancora, L. Panzeri, *La tutela dei diritti linguistici nella Repubblica delle autonomie*, cit., 270 ss.

dalla (ormai pienamente elaborata) consapevolezza dell'inesistenza di una materia "tutela delle minoranze linguistiche" e dall'insuperabile centralità della normativa statale⁵³. In particolare, si rende necessario: selezionare i singoli settori e microsettori d'intervento sui quali le Regioni avrebbero interesse ad ottenere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»⁵⁴; verificare, rispetto a quello specifico settore o microsettore, l'effettiva insussistenza di margini d'intervento regionale attraverso l'esercizio delle competenze esistenti, da rileggere alla luce della ricordata evoluzione della giurisprudenza costituzionale; avviare una "trattativa con lo Stato", da condurre, però, senza avanzare generiche pretese, ma avendo piena contezza degli specifici interventi da realizzare e, dunque, rivendicando i titoli di competenza a tal fine strettamente necessari. Occorre, quindi, che l'avvio della differenziazione muova da un atteggiamento responsabile delle Regioni, evitando che tale possibilità si traduca in uno strumento provocatorio di contrapposizione centro-periferia, destinato a delegittimare le ambizioni territoriali e, più in generale, il ruolo che le stesse hanno nel tempo saputo ritagliarsi e che la stessa Corte costituzionale, almeno entro certi limiti, ha loro riconosciuto.

In una prima fase del dibattito sulla funzionalità del regionalismo differenziato alla tutela del patrimonio etnico-linguistico, l'attenzione si concentrò sulla possibilità di conseguire ulteriori forme di autonomia operando sia su alcuni titoli di competenza concorrente – tra i quali, in particolare, l'«istruzione» e la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» – sia, soprattutto, sui tre titoli di competenza esclusiva statale indicati dall'art. 116, comma 3, Cost. – «giurisdizione e norme processuali», per quanto «limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace», «norme generali sull'istruzione» e «tutela [...] dei beni culturali» –, destinati ad assumere una indubbia rilevanza sul tema in esame.

Rispetto alla giurisdizione, essa costituisce, da sempre, un dominio riservato allo Stato, ragione per la quale il timido riconoscimento operato dal legislatore costituzionale nel 2001 deve essere inteso restrittivamente⁵⁵.

⁵³ Insiste su questa centralità U. Haider-Quercia, *La tutela delle minoranze e il sistema di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, 1, 2020, 15.

⁵⁴ Discorre, giustamente, di «(mirate) richieste di differenziazione», considerando i casi di Basilicata e Calabria, ove sono radicate antiche comunità di lingua e cultura albanese, I. Spadaro, *Regionalismo differenziato e forma di Stato. Riflessioni sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. alla luce dell'esperienza spagnola*, in *Italian Papers on federalism*, 2, 2023, 168.

⁵⁵ Peraltro, sul superamento dell'assoluta indifferenza tra funzionamento della giustizia ed autonomie regionali di cui questa previsione è indicativa cfr. R. Toniatti, *Funzionamento della giustizia ed autonomia regionale*, in G. Fornasari, M. Marinelli (a cura di), *La competenza civile e penale del giudice di pace. Bilancio e prospettive*, Padova, 2007, 5; sulle potenzialità della differenziazione ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. rispetto alla giustizia di pace, in generale, A. Maresca, *Il regionalismo differenziato e l'organizzazione della giustizia di pace*, in F. Pastore (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Atti del Convegno di Cassino del 5 aprile 2019*, Milano, 2019, 147 ss.

Qualche margine per ipotizzare forme di differenziazione utili alla soddisfazione delle istanze linguistiche si potrebbe eventualmente immaginare soltanto con riguardo alla dislocazione delle sedi e degli uffici giudiziari e all'organizzazione dei servizi amministrativi, coinvolgendo le Regioni nella predisposizione dell'apparato organizzativo, logistico, materiale e tecnologico necessario ad assicurare il buon andamento dell'amministrazione della giustizia rispetto alle esigenze dei gruppi alloglotti riconosciuti dalla Legge n. 482 del 1999.

Rispetto all'istruzione, ad oggi, gli spazi d'azione territoriale sono invece limitati sia dalla competenza esclusiva statale relativa alle «norme generali sull'istruzione» (art. 117, comma 2, lett. n, Cost.) sia da quella concorrente sull'«istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale» (art. 117, comma 3, Cost.). L'esistenza di questi titoli comporta, dalla prospettiva della tutela linguistica, che siano riservate allo Stato sia la scelta della lingua veicolare d'insegnamento sia, derogando all'utilizzo dell'italiano quale lingua ufficiale, l'ammissione a tal fine di un altro idioma sia l'individuazione, per ciascun tipo di scuola, delle materie oggetto di studio (e, dunque, anche di una lingua di minoranza) e che, per contro, in capo alle Regioni residui la sola facoltà di attivare corsi di lingua opzionali ed aggiuntivi. Quest'ultima possibilità, peraltro, era già stata ammessa in passato⁵⁶, mentre scelte più impegnative rischierebbero di tradursi nella costruzione di sistemi di istruzione regionali paralleli rispetto a quello statale, destinati a scontrarsi con insuperabili limiti di sistema. Questo timore non pare del tutto inconferente ove si considerino le risalenti bozze di intesa formulate nel 2019 con Veneto e Lombardia⁵⁷, costruite sulla base di una inespressa spinta emulativa delle Regioni ad autonomia speciale, ove, peraltro, sussistono «fatti differenziali» connessi alla tutela dei gruppi linguistici ivi radicati

⁵⁶ Già la Legge Piemonte n. 37 del 1997, integrativa della cit. Legge reg. n. 26 del 1990, all'art. 3, aveva impegnato la Regione al sostegno finanziario di «corsi facoltativi di storia, cultura e lingue piemontese, occitana, franco-provenzale e walser», «con la garanzia di almeno un'ora settimanale di insegnamento»; la cit. Legge Molise n. 15 del 1997, all'art. 2, aveva disposto, a sua volta, il finanziamento di «programmi di studio delle lingue croata ed albanese nelle scuole materne, elementari e medie» dei Comuni di minoranza.

⁵⁷ Sulle richiamate bozze d'intesa, D. Girotto, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019, 137 ss., F. Pallante, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *federalismi.it*, 20, 2019, 1 ss., C.B. Ceffa, *Alcune considerazioni a margine dell'esperienza della Regione Lombardia su limiti e opportunità della differenziazione come metodo*, in *Dir. reg.*, 2019, 8 ss., L. Violini, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, 2021, 234 ss.; sulla differenziazione in ambito di istruzione, M. Troisi, *L'istruzione, una materia contesa tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, 3, 2020, 20 ss., S. Cafiero, *Il conseguimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in tema di istruzione*, in P. Logroscino, A.M. Nico, N. Pignatelli, R.G. Rodio, V. Tondi della Mura (a cura di), *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze. Atti del Seminario di Bari, 1 dicembre 2023*, Napoli, 2024, 181 ss.

(quello germanofono in Trentino-Alto Adige e quello francofono in Valle d'Aosta) che, obiettivamente, anche rispetto alla tutela linguistica, non sussistono in alcuna Regione ordinaria e rendono ancora attuale la specialità⁵⁸.

Si è sopra ricordata la cautela con la quale la Corte costituzionale ha operato il bilanciamento tra istanze unitarie e spinte identitarie regionali, bloccando ogni scelta astrattamente idonea a dischiudere derivate particolaristiche. Ciò induce a ritenere assai circoscritti i margini di differenziazione nei settori appena richiamati. Ed anche con riferimento alla «tutela [...] dei beni culturali», ovverosia all'ultimo dei titoli esclusivi statali "differenziabili", la qualificazione della lingua come bene di tale natura⁵⁹ ha già da tempo legittimato, nell'ambito delle competenze esistenti, la sperimentazione a livello regionale di soluzioni originali ed efficaci – che spaziano dal sostegno di studi, ricerche ed indagini sulla condizione linguistica di ciascuna minoranza alla raccolta di testimonianze, documenti e materiali storici, archivistici, etnologici e folkloristici, all'allestimento di spettacoli, all'organizzazione di festival e di manifestazioni culturali, di seminari, convegni, al finanziamento di borse di studio, all'attività editoriale ed informativa –, donde la difficoltà di immaginare ulteriori profili di differenziazione realmente percorribili o, almeno, insuscettibili di mettere in pericolo le istanze unitarie di cui lo Stato è garante.

2592

5. Spunti conclusivi

Le riflessioni che precedono ci permettono di addivenire a qualche spunto conclusivo.

Innanzitutto, le Regioni, da sempre, sul piano della tutela minoritaria, hanno evidenziato un attivismo pienamente funzionale alla soddisfazione del presupposto sancito dall'art. 116, comma 3, Cost., ovverosia che la richiesta parta, "dal basso", proprio dalle Regioni coinvolte. Ciò, ad una lettura superficiale, sembra confermare l'esistenza delle condizioni politiche necessarie per l'avvio del percorso di differenziazione, il quale, tuttavia, non

⁵⁸ Sul radicamento di una minoranza linguistica quale persistente ragione fondativa della specialità regionale, tra gli altri, F. Salmoni, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove specialità*, in A. Ferrara, G.M. Salerno (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, 310; cfr. altresì, di recente, M. Immordino, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, in AA.VV., *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, Roma, 2022, 609-612. In senso più critico, invece, nell'imminenza della riforma del Titolo V, si esprimeva G. Pitruzzella, *Le Regioni speciali nel nuovo assetto costituzionale*, in F. Teresi (a cura di), *Cinquant'anni dello Statuto siciliano. Un bilancio nella prospettiva del federalismo*, Palermo, 1998, 230, secondo il quale le originarie ragioni della specialità, tra le quali la tutela delle minoranze linguistiche, si sarebbero potute soddisfare adottando un modello di "regionalismo forte".

⁵⁹ Su tale qualificazione, A. Pizzorusso, *Libertà di lingua e diritti linguistici: una rassegna comparata*, in *Regioni*, 6, 1987, 1344-1345.

può trascurare l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale relativa tanto ai limiti dell'azione regionale (in particolare, rispetto al "riconoscimento" di ulteriori minoranze rispetto a quelle previste dall'art. 2 della Legge n. 482 del 1999) quanto all'esigenza di assicurare la soddisfazione di istanze unitarie.

In secondo luogo, sul piano dei contenuti, gli spazi di differenziazione che potrebbero essere accordati alle Regioni sono interstiziali e, soprattutto negli ambiti di competenza esclusiva statale "differenziabili", sono oggettivamente molto stretti. Ed anche ove si optasse per una lettura meno rigida di tali margini, essi dovrebbero essere valutati con estrema prudenza, evitando che l'ambizione territoriale mascherata dall'obiettivo di innalzare gli *standard* di tutela accordati alle "proprie" alloglossie, rispetto a quelli già facoltizzati, da parte statale, con la Legge n. 482 del 1999, si traduca, nella sostanza, in un improprio sviamento. Stante il potente significato identitario della lingua⁶⁰, infatti, ulteriori aperture potrebbero alimentare spinte centrifughe difficilmente controllabili. E ciò è tanto più vero alla luce dell'atteggiamento già dimostrato da alcune Regioni, quali il Piemonte, assiduo promotore dell'emersione della "lingua piemontese" quale oggetto di tutela, ed il Veneto, aduso, forse per alimentare il tono della conflittualità con lo Stato, a provocatorie istanze localistiche fondate anche sull'asserita esistenza di un "popolo veneto"⁶¹.

Ciò, ovviamente, non significa sostenere un approccio regressivo sull'esigenza del concorso di più soggetti nella tutela minoritaria, né sminuire l'importanza del contributo propositivo che, sul tema, sin dagli Anni Settanta, le Regioni hanno saputo offrire come «attori della differenziazione»⁶², né, in prospettiva, trascurare le potenzialità dell'art. 116, comma 3, Cost. anche per affrontare le sfide collegate ai flussi migratori, la cui gestione implica risposte innovative, pure sul piano dei diritti linguistici,

⁶⁰ Sul tema, da ultimo, G. Vergottini, *Introduzione alla sessione*, in AA.VV., *Annuario 2022. Lingua linguaggi diritti. Atti del XXXVII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Messina-Taormina, 27-29 ottobre 2022*, Napoli, 2023, 27 ss., e, ivi, anche G. Pitruzzella, *Identità, linguaggio e integrazione europea*, e G. Demuro, *Identità linguistica e forma di Stato*, risp. 35 ss. e 57 ss.

⁶¹ Questo rischio non pare da escludersi ove si consideri che, in entrambe le Regioni richiamate nel testo, l'adozione delle Leggi regionali – rispettivamente, la Legge reg. n. 11 del 2009 (con la quale si estendevano al «piemontese» le garanzie operanti per le minoranze storiche radicate nella Regione) e la Legge reg. n. 28 del 2016 (recante la qualificazione del «popolo veneto» come «minoranza nazionale» al fine delle garanzie previste dalla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali) – poi bocciate dalla Corte costituzionale con le cit. sentt. n. 170 del 2010 e n. 81 del 2018 è avvenuta contestualmente all'avvio di istanze di differenziazione *ex art.* 116, comma 3, Cost.: su tale parallelismo, S. Mabellini, *Il regionalismo differenziato: un pericolo per l'unità dello Stato? Profili teorici e di diritto positivo*, in *Italian Papers on Federalism*, 1, 2018, 12.

⁶² Così, F. Palermo, *La tutela delle minoranze nell'ordinamento italiano. Un sistema complesso tra asimmetria, decentramento, uguaglianza e promozione delle diversità*, in E. Pfösl (a cura di), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, Roma, 2003, 204-205.

a favore degli appartenenti alle “nuove” minoranze”⁶³. Il contributo del sistema delle autonomie alla valorizzazione del pluralismo linguistico, tuttavia, deve esprimersi con equilibrio, responsabilità e senza minare i presupposti dell’unità dello Stato, che proprio quest’ultimo è chiamato ad assicurare e che la differenziazione, ove male gestita, potrebbe irrimediabilmente mettere a rischio.

Lino Panzeri
Dipartimento di Diritto, Economia e Culture
Università degli Studi dell’Insubria
lino.panzeri@uninsubria.it

⁶³ Sulle sfide che si pongono oggi, per effetto dell’intensificazione dei flussi migratori verso l’Italia e l’Europa, sul piano dei diritti linguistici cfr., tra gli altri, V. Piergigli, *Art. 6*, Carocci, Roma, 2017, spec. 97 ss.; sulla tutela dei diritti linguistici delle “nuove” minoranze cfr. altresì, tra i contributi più recenti, R. Toniatti, *Minoranze autoctone e altre minoranze: premesse per una riflessione sullo status costituzionale delle comunità di immigrati*, in Id. (a cura di), *Minoranze autoctone e altre minoranze*, Trento, 2022, 10 ss., e, ivi, anche I. Ruggiu, *Costituzione e multiculturalismo. L’estensibilità delle norme costituzionali su lingua e cultura agli immigrati*, ed E. Rossi, *L’estensione della tutela delle minoranze linguistiche storiche alle altre minoranze: un’ipotesi di lavoro*, risp. 56 ss. e 109 ss.