

# Osservatorio sulle fonti

## LE MINORANZE LINGUISTICHE NEL TESTO DI RIFORMA COSTITUZIONALE: NON SOLTANTO UN PROBLEMA DI “COORDINAMENTO MANCATO”\*

di Valeria Piergigli\*\*

1. Il disegno di legge costituzionale, approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati nei giorni 9-10 marzo 2015 (A.C. n. 2613), contempla le “minoranze linguistiche” agli artt. 70 e 117, rispettivamente dedicati al procedimento legislativo (*rectius*: ai procedimenti legislativi) e al riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le regioni ordinarie. Di primo acchito, la novità potrebbe interpretarsi come una manifestazione di apertura del legislatore costituzionale verso un tema – quello della tutela delle minoranze linguistiche – che nel testo della Costituzione, oltre ad un cenno contenuto nella X disposizione transitoria con riguardo al Friuli-Venezia Giulia, trova espressa consacrazione nei Principi fondamentali (art. 6). Inoltre, un richiamo implicito e indiretto, quantunque significativo, ad alcune consistenti comunità minoritarie si evince dalla formulazione bilingue impiegata, con la revisione del 2001, per denominare le regioni di insediamento storico delle minoranze francofona e tedesca (Valle d’Aosta/*Vallée d’Aoste* e Trentino-Alto Adige/*Südtirol*) (art. 116) e confermare, in tal modo, la permanenza delle motivazioni storico-identitarie, che avevano determinato, in assemblea costituente, il conferimento della autonomia speciale a quei territori.

Al di là dell’apprezzamento per l’introduzione di previsioni di maggiore dettaglio, che in teoria dovrebbero valere a perfezionare lo statuto giuridico delle comunità alloglotte nel nostro ordinamento, vanno tuttavia evidenziati numerosi elementi di criticità, dovuti anche a difetti di stesura e di coordinamento, che rischiano seriamente, ove non corretti, di offuscare e complicare un sistema di protezione nel complesso piuttosto soddisfacente, a meno di successivi interventi chiarificatori da parte della Corte costituzionale.

2. L’art. 70, nell’ottica del superamento del bicameralismo paritario, distingue i procedimenti legislativi a seconda degli ambiti materiali e del grado di coinvolgimento del Senato. Se nel d.d.l. cost. presentato dal Governo l’*iter* bicamerale era previsto esclusivamente per approvare le leggi di revisione e le altre leggi costituzionali, è stato il testo approvato dal Senato (A.S. n. 1429) a ricondurre, tra l’altro, nel procedimento bicamerale «*le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche*». La formulazione rimaneva inalterata dopo l’esame della I Commissione alla Camera dei deputati (A.C. 2613-A), mentre nel testo licenziato dal *plenum* è ora stabilito che «*La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere* per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e sol-

---

\* Intervento al terzo Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, Siena, 20 marzo 2015.

\*\* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nella Università degli studi di Siena.

# Osservatorio sulle fonti

*tanto* [era scritto *solo* nella versione precedente alle dichiarazioni di voto del 9-10 marzo] per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, [...]». Peraltro, a completamento di questa ricostruzione, va ricordato il precedente, contenuto dalla c.d. Bozza Violante (2007), che aveva proposto di ricondurre le «leggi in materia di tutela delle minoranze linguistiche» alla approvazione di entrambe le assemblee.

Se va salutata con favore l'eliminazione del riferimento alla nozione di "materia" per identificare l'ambito concernente le minoranze linguistiche – non fosse altro per evitare di riaprire una annosa questione che sembra essersi risolta negli anni '80 del secolo scorso, allorché la Corte costituzionale riconobbe che la tutela delle minoranze linguistiche non può essere considerata una "materia" nel senso in cui il termine è usato in Costituzione ai fini del riparto delle competenze tra lo Stato, le regioni e le province autonome, ma piuttosto un vincolo e al contempo un indirizzo per l'esercizio della potestà legislativa e amministrativa regionale e provinciale in Trentino-Alto Adige (sentt. 312/1983 e 289/1987) – diverse perplessità scaturiscono dal tenore letterale della disposizione in oggetto.

Qual è il significato da attribuire all'avverbio "soltanto", che compare con riferimento alle leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti le minoranze linguistiche, i referendum popolari e le altre forme di consultazione di cui all'art. 71, soprattutto in rapporto alla diversa locuzione impiegata nel prosieguo dell'art. 70, 1° co., che prevede, altresì, il procedimento bicamerale "per le leggi" che "determinano" o che "stabiliscono" le norme su altre materie? Con riferimento alle minoranze linguistiche, che cosa vorrebbe escludere il legislatore della riforma dall'intervento della legge bicamerale? Forse, il procedimento bicamerale opererebbe ("soltanto" nel senso di) "limitatamente" alle leggi di attuazione dell'art. 6 Cost., mentre le leggi che fossero considerate "non di attuazione" del citato principio potrebbero essere, in ipotesi, monocamerale? Qual è il discrimine tra leggi di attuazione di una disposizione costituzionale e altre leggi, e, ancora, tra leggi di attuazione totale o parziale?

Ma, prima di tutto, cosa deve intendersi con la locuzione "leggi di attuazione di disposizioni costituzionali"? Nei casi, espressamente menzionati, dei referendum e delle altre forme di consultazione, il testo della Costituzione – in parte rimasto inalterato (art. 75, ult. co.) e in parte riformato (art. 71, ult. co.) – contempla vere e proprie riserve di legge, mentre, con riferimento al tema delle minoranze linguistiche, questo istituto non opera e, anzi, la Corte costituzionale avrebbe escluso una competenza legislativa esclusiva dello Stato, almeno se ci si attiene alle decisioni sopra riportate e fatto salvo quanto si preciserà tra breve.

Ferme restando le incertezze riguardo alla delimitazione del concetto di "legge di attuazione", forse con l'impiego dell'avverbio "soltanto", più semplicemente, il legislatore costituzionale ha voluto stabilire il procedimento bicamerale per le leggi di revisione e le altre leggi costituzionali – con cui si apre l'elenco delle leggi da approvarsi collettivamente dalle due Camere – nonché per le materie (e *soltanto queste*, sebbene la lista sia piuttosto lunga) che vengono di seguito enumerate. Questa lettura, tuttavia, non convince.

# Osservatorio sulle fonti

Le perplessità, dunque, sono numerose e non di poco conto.

Al momento, un dato certo è che la legge 482/1999 (“Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche”) deve considerarsi alla stregua di una legge di attuazione dell’art. 6 Cost.: a questo proposito, la Corte costituzionale ha addirittura fatto ricorso alla categoria delle “norme interposte” per dichiarare la illegittimità di una legge del Friuli-Venezia Giulia che aveva derogato, *in melius* nell’ottica del legislatore regionale, ad alcune previsioni della normativa statale a favore della lingua friulana (sent. 159/2009). Probabilmente, seguendo il ragionamento della Consulta, analoga natura di legge attuativa del citato principio costituzionale dovrebbe attribuirsi ad ogni altra iniziativa che il Parlamento intendesse assumere, ad esempio, per integrare la lista delle minoranze alloglotte contemplate nell’art. 2 legge 482/1999 ovvero per ampliare il catalogo dei diritti linguistici ivi disciplinato. Sul punto, infatti, il giudice costituzionale ha precisato che in tema di tutela delle minoranze, nonostante la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, nulla è cambiato ed il legislatore statale è titolare «di un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela, frutto di un indefettibile bilanciamento con gli altri legittimi interessi coinvolti ed almeno potenzialmente confliggenti» (sent. 159/2009, punto 2.3. cons. dir.).

Evidentemente, la previsione della approvazione bicamerale per questa tipologia di leggi (come per le altre enunciate nel medesimo comma) vorrebbe rispondere ad esigenze di maggiore garanzia; eppure, così formulata, la nuova disposizione sembra aprire spazi a una serie di dubbi, più che rafforzare lo statuto delle minoranze linguistiche.

3. Il tema delle minoranze linguistiche ricompare nel testo, profondamente rinnovato, dell’art. 117, laddove vengono enumerate le materie di competenza legislativa regionale (3° co.). Il lungo elenco si apre proprio con l’attribuzione alle regioni della potestà legislativa «*in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche*». In base ad un emendamento proposto da Sel e approvato a scrutinio segreto su richiesta della Lega Nord a strettissima maggioranza, nel testo precedentemente approvato dal Senato, era specificato che la rappresentanza dovesse intendersi «*in Parlamento*», non senza dare adito a problemi interpretativi, soprattutto in considerazione del superamento del bicameralismo paritario. Risalendo all’avvio dell’*iter* di revisione, il d.d.l. governativo non menzionava affatto questa materia, essendo diversamente strutturato il testo dell’art. 117, che lasciava prevalere il criterio residuale per la individuazione della potestà legislativa regionale sul criterio, in seguito impiegato congiuntamente al primo, della elencazione degli ambiti materiali di competenza delle regioni.

Dunque, nella versione attuale, è stato soppresso il riferimento alla “sede” della rappresentanza. Probabilmente, l’omissione va interpretata nel senso della rappresentanza alla Camera dei deputati e non (anche) al Senato, dal momento che la seconda camera non sarà più elettiva nel riformato modello bicamerale. Tuttavia, questa lettura non basta a sgombrare il campo da ulteriori motivi di perplessità, che investono sia l’aspetto redazionale sia quello sostanziale. In primo luogo, ammesso che la rappresentanza delle

# Osservatorio sulle fonti

minoranze linguistiche sia da intendere in seno alla sola Camera dei deputati, per quale motivo dovrebbero essere competenti le regioni a disporre su questo tema quando la materia elettorale per gli organi dello Stato viene espressamente ricondotta, dalla medesima disposizione in commento, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (*rectius*: della Camera dei deputati) (art. 117, 1° co., lett. f)? In secondo luogo, qualora, in ipotesi, la rappresentanza delle minoranze linguistiche debba invece intendersi in seno (anche) al nuovo Senato, per quale motivo dovrebbero essere leggi regionali a dettare norme in questa materia, dato che le modalità di elezione dei senatori devono essere stabilite con legge (statale) da approvarsi da parte di entrambe le Camere (art. 57, 6° co. e art. 70, 1° co.)? Oltre al fatto che, come si evince dall'art. 70 sopra ricordato, è il legislatore statale a rivestire un ruolo fondamentale in tema di tutela delle minoranze linguistiche, tutela in cui deve farsi rientrare, altresì, la definizione di forme di rappresentanza politica. Una situazione chiaramente ribadita dalla stessa Corte costituzionale, allorché ha ricordato che «l'attuazione in via di legislazione ordinaria dell'art. 6 Cost. [...] genera un modello di riparto delle competenze fra Stato e Regioni che non corrisponde alle ben note categorie previste per tutte le altre materie nel Titolo V della seconda parte della Costituzione, sia prima che dopo la riforma costituzionale del 2001» (sent. 159/2009, punto 2.3 cons. dir.).

In proposito, il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, interpellato con riguardo ai profili del coordinamento interno al testo deliberato dal Senato e della sua corretta formulazione (4 dicembre 2014), evidenziava l'opportunità di coordinare l'art. 117, 3° co. (potestà legislativa in materia di rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche) con l'art. 57, 6° co. (legge statale bicamerale per l'elezione dei membri del Senato) e con l'art. 70, 1° co. (legge statale bicamerale per la tutela delle minoranze linguistiche). Evidentemente, nessuna opera di coordinamento è stata realizzata e il quadro è rimasto confuso.

Si potrebbe pensare che, essendo stato soppresso nella deliberazione della Camera il riferimento alla rappresentanza “in Parlamento” e riferendosi il 3° comma dell'art. 117 alla elencazione delle materie di competenza esclusiva regionale, il legislatore costituzionale abbia voluto riferirsi alla “rappresentanza nei consigli regionali”. Anche ad ammettere questa lettura, però, non si può dimenticare che la disciplina del sistema elettorale regionale ricade nella potestà legislativa concorrente, almeno per quanto riguarda le regioni ordinarie (art. 122, 1° co., Cost.). Pertanto, è questo un aspetto che dovrà continuare ad essere regolato nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge quadro statale.

D'altra parte, e sempre ragionando per ipotesi, la rappresentanza delle comunità minoritarie potrebbe trovar luogo – in assenza di precisazioni – anche fuori dall'organo legislativo. E' noto, infatti, che diversi ordinamenti abituati a confrontarsi col fenomeno minoritario (es. Belgio, Canada, Svizzera) hanno previsto, a livello costituzionale o legislativo o semplicemente in via convenzionale, forme di rappresentanza garantita dei gruppi linguistici non soltanto negli organi legislativi dello Stato, ma altresì nelle istituzioni governative e giurisdizionali.

Accanto agli aspetti formali e di tecnica legislativa, per niente secondari, vi sono i

# Osservatorio sulle fonti

profili più propriamente sostanziali. Se nel nuovo disposto dell'art. 70 Cost., il richiamo alle minoranze linguistiche sembra ragionevolmente riferirsi a tutte le comunità di lingua e cultura minoritaria elencate nell'art. 2 della menzionata legge 482/1999, nel riformato testo dell'art. 117, invece, non è inutile indugiare sulle tipologie minoritarie alle quali si rivolgerebbero le leggi regionali che potrebbero essere adottate “in materia di rappresentanza” delle stesse. In altre parole, a quali “minoranze linguistiche” si riferisce il legislatore costituzionale? Molto probabilmente alle sole minoranze storiche o autoctone; sarebbero, cioè, da escludere le c.d. nuove minoranze composte da immigrati (cittadini UE o extra UE), quantunque regolarmente e stabilmente residenti sul territorio della penisola. Gli immigrati, infatti, non essendo cittadini italiani, sono tuttora privi dell'elettorato sia attivo che passivo, tanto nelle competizioni elettorali amministrative che politiche, e dunque non avrebbero titolo per essere rappresentati negli organi legislativi, né dello Stato né delle regioni. Anche così delimitato il novero delle minoranze linguistiche, rimane tuttavia il dubbio: a quali minoranze storiche va riconosciuta la rappresentanza politica? A tutte quelle menzionate dalla legge 482/1999 o soltanto ad alcune, come le c.d. minoranze linguistiche riconosciute, secondo la terminologia desueta eppure tuttora impiegata nel d.d.l. sulla legge elettorale per la Camera dei deputati, attualmente in discussione, che intende rivolgersi con quella locuzione alle comunità tedesca e francese stanziate nei territori delle rispettive regioni speciali del Trentino Alto Adige/ *Südtirol* e della Valle d'Aosta/ *Vallée d'Aoste*?

Se la risposta fosse quella più ampia ed inclusiva, vi è motivo di ritenere che tutte le regioni – ordinarie e speciali – che ospitano sui rispettivi territori popolazioni alloglotte di antico insediamento, avendone la facoltà, si adopererebbero per approvare le opportune misure legislative e consentire a quelle popolazioni di ricevere adeguate forme di rappresentanza, salvo chiarire quale debba esserne il “luogo”, secondo quanto poc'anzi accennato.

Se, al contrario, il legislatore costituzionale avesse inteso dedicare la propria attenzione esclusivamente alle minoranze riconosciute e sopra richiamate, non si vede la ragione dell'inserimento in Costituzione di una previsione siffatta. Questa riguarderebbe, infatti, due regioni a statuto speciale, le quali trovano la loro disciplina nei rispettivi statuti di autonomia; d'altronde, per espressa previsione dello stesso legislatore costituzionale, l'intero capo IV del d.d.l. cost. in discussione di cui l'art. 117 fa parte non potrà trovare applicazione nelle regioni ad autonomia differenziata né nelle province di Trento e Bolzano «fino all'adeguamento degli statuti speciali» (art. 39, 12° co.). A ciò si aggiunga che nelle regioni speciali e nelle province autonome, la materia elettorale – diversamente da quanto previsto per le regioni ordinarie, di cui si è detto sopra – è regolata dai rispettivi statuti e da leggi regionali (o provinciali) da approvarsi con procedimento rinforzato (l. cost. 2/2001).

Infine, sempre sul piano sostanziale, se l'obiettivo era quello di valorizzare la condizione giuridica delle minoranze linguistiche, non si comprende la scelta di avere dato risalto al solo profilo rappresentativo. E' noto, infatti, che nella vasta gamma degli strumenti di tutela minoritaria, accanto al meccanismo della rappresentanza politica, eventualmente declinabile come rappresentanza assicurata o garantita, gli ordinamenti

# Osservatorio sulle fonti

pluralisti e plurilingui contemplano modalità ulteriori che spaziano dalla promozione degli aspetti culturali, al riconoscimento di forme di autonomia prevalentemente di tipo territoriale, alla previsione di determinati usi pubblici delle lingue minoritarie, fino al conferimento della co-ufficialità degli idiomi minoritari alla lingua di Stato a livello locale o nazionale. Tutte garanzie, peraltro, che l'ordinamento italiano – per quanto in maniera asimmetrica – ha da tempo predisposto allo scopo di promuovere la conservazione e la valorizzazione delle minoranze linguistiche storiche, distribuite nei territori delle regioni sia a statuto ordinario che speciale, ai sensi dell'art. 6 Cost. e, più recentemente, della citata legge 482/1999. Al punto che si potrebbe finanche dubitare della reale necessità di introdurre nel testo costituzionale ulteriori previsioni sull'argomento.

4. Al momento in cui scriviamo, il d.d.l. cost. si trova nuovamente all'esame del Senato (A.S. n. 1429-B), che potrà emendare le parti modificate dalla Camera rispetto al testo in precedenza approvato dal Senato stesso o le parti a quelle strettamente connesse. Tra le norme emendabili vi sono anche l'art. 70, 1° co. e l'art. 117, 3° co., con riguardo – per quanto qui interessa – al procedimento bicamerale per approvare le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti le minoranze linguistiche, nonché alla potestà legislativa regionale in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche. Come ricordato, infatti, entrambi quei profili hanno subito modifiche nel passaggio dal Senato alla Camera. Non resta, dunque, che confidare nel miglioramento del *drafting* legislativo e nel coordinamento di quelle disposizioni sia tra loro che con il disposto dell'art. 57, 6° co., come suggerito del resto dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati lo scorso dicembre.

In carenza di opportuni aggiustamenti, non è difficile immaginare un incremento del contenzioso tra il Governo e le regioni, con buona pace di quanto espresso dal Presidente della Corte costituzionale nella Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2014, in cui, formulando il proprio apprezzamento per la «attenuata conflittualità fra Stato e Regioni che, forse non per caso, si manifesta dopo oltre un decennio di decisioni con cui la Corte ha individuato, di volta in volta, i limiti delle rispettive competenze legislative e amministrative come definite nel Titolo V della Costituzione», aggiungeva – quasi presagendo i rischi della revisione costituzionale *in itinere* – che il dato della minore conflittualità «non fa venir meno l'auspicio di una riforma del detto Titolo ispirata a canoni di semplificazione e chiarezza».

Ecco, qualora il Senato non dovesse cogliere l'occasione di correggere, in prima lettura, gli aspetti oscuri e incoerenti che si è cercato di evidenziare in queste pagine, toccherà di nuovo alla Corte costituzionale dissipare, in futuro, le ambiguità e tornare a ricoprire un ruolo di supplenza analogo a quello svolto negli anni successivi alla riforma del 2001. Oltre al fatto che, nella formulazione attuale, gli artt. 70 e 117, almeno per le parti qui esposte, non vanno certo nella direzione di un disegno riformatore che aveva, tra i suoi obiettivi, quelli di rafforzare i processi decisionali e di semplificare ed impostare in modo nuovo i rapporti tra i diversi livelli di governo.