

LA TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE IN ITALIA.
PROBLEMI E PROSPETTIVE *

per Paolo CARROZZA

Ricercatore confermato nella Facoltà di Giurisprudenza della Università di Firenze

0. *Presentazione*

Grato alla direzione della rivista per l'opportunità offerta, credo non inutile far precedere il saggio qui di seguito pubblicato da qualche considerazione introduttiva a beneficio dei lettori catalani e spagnoli.

Il volume dal quale il saggio è tratto (F. ALTIMARI, M. BOLOGNARI, P. CARROZZA, *L'esilio della parola. La minoranza linguistica albanese in Italia. Profili storico-letterari, antropologici e giuridico-istituzionali*, ETS editrice, Pisa, 1986, con una prefazione di Tullio De Mauro) è nato da un duplice ordine di intendimenti.

Da un lato, il desiderio di sviluppare un'organica riflessione sulle condizioni della minoranza italoalbanese. Questa minoranza, poco conosciuta fuori e dentro l'Italia, è la più numerosa dopo quella di lingua tedesca residente nel Sudtirolo, ma, per varie ragioni, non è mai stata oggetto di specifiche misure di protezione; la sua situazione è, tra l'altro, particolarmente difficile poiché essa è diffusa in piccoli e medi centri del sud Italia sparsi in ben sette

* Aquest treball, tal com recorda el seu autor en la presentació, és un estudi jurídic que forma part d'una obra col·lectiva interdisciplinària més àmplia, de la qual també són autors F. ALTIMARI i M. BOLOGNARI, que porta per títol *L'esilio della parola. La minoranza linguistica albanese in Italia. Profili storico-letterari, antropologici e giuridico-istituzionali*, i que ha estat editada per ETS EDITRICE, Pisa, 1986. Encara que el treball que reproduïm tingui un objecte d'estudi molt concret, com ho és el de la minoria lingüística albanesa a Itàlia, hem volgut publicar-lo ja que el seu contingut permet il·lustrar-nos d'una manera molt completa —llevat de l'apartat 9 on les referències es fan especialment en relació amb l'esmentada minoria albanesa— de la regulació jurídica que regeix a Itàlia en relació amb les allà denominades minories lingüístiques. Agraïm, a l'autor i a l'editorial ETS EDITRICE de Pisa, les facilitats donades i també l'autorització per reproduir aquest treball.

diverse regioni, ed oltre alle vicissitudini proprie delle minoranze «non riconosciute» (prive cioè di tutela), vive le caratteristiche contraddizioni proprie di tutte le popolazioni del meridione italiano (e d'Europa); mentre assai modesto risulta al momento il supporto proveniente dall'Albania, stato nel quale la lingua materna di questa minoranza è assurta al rango di «lingua nazionale».

Dall'altro, la volontà di offrire un originale (perché inusuale nel panorama scientifico italiano) approccio interdisciplinare ai problemi della tutela degli italoalbanesi, con la conseguente ambizione di tracciare, mediante una serie di ricerche coordinate, un quadro esauriente dei profili storico-letterari, socio-antropologici e giuridico-istituzionali relativi ad un gruppo omogeneo e significativo di cittadini appartenenti alla minoranza in questione.

L'ultimo profilo è appunto quello considerato nel saggio qui appresso riportato. Il lettore che avrà la pazienza di leggere l'intero saggio potrà tuttavia notare come in esso si parli in definitiva assai poco della minoranza italo-albanese (se si accettano i riferimenti alle varie proposte di legge statali e regionali riguardanti tale minoranza, esaminate nel par.9) e molto della situazione generale di tutte le minoranze linguistiche residenti in Italia, con riferimento sia a quelle (più o meno efficacemente) già tutelate, sia alle prospettive di tutela di quelle «non riconosciute».

Ciò spiega, d'altra parte, non solo il titolo piuttosto generico (e diverso rispetto all'edizione italiana), ma anche e soprattutto le ragioni per cui il saggio può risultare di qualche utilità per lettori non italiani.

Quest'apparente contraddizione impone però qualche ulteriore considerazione a giustificazione della metodologia e dei contenuti del saggio. L'orientamento seguito, infatti, risponde non solo ad una scelta metodologica compiuta dall'autore, quanto piuttosto a ben precise esigenze della riflessione giuridica in argomento.

E' vero, in effetti, che alcuni pregevoli scritti di Alessandro Pizzorusso, uno degli anni '60 (*Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, Giuffrè, 1967, 2 voll.) e uno degli anni '70 (*Il pluralismo linguistico tra stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa, Pacini, 1976) hanno da tempo fornito eccellenti chiavi interpretative per esaminare e comprendere, rispettivamente, l'evoluzione della riflessione teorica nel diritto italiano e in quello comparato in tema di tutela minoritaria, e l'evoluzione della disciplina di diritto interno (italiano) relativa alle minoranze protette (i sudtirolesi di lingua tedesca, i ladini della provincia di Bolzano, gli sloveni, i francesi della Valle d'Aosta). Le più recenti vicende rendono tutt' altro che superate tali teorizzazioni e ricostruzioni; anzi, la vera e propria esplosione dell'interesse culturale, politico e istituzionale in tema di tutela delle minoranze degli anni successivi (dalla metà degli anni '70 al momento attuale), con tutta la conseguente ricca e variegata progettualità legislativa (purtroppo rimasta per lo più allo stato di iniziativa), deve necessariamente essere analizzata *per relationem* con i dati teorici e pratici ricavabili da tali scritti.

Tuttavia, per sua stessa natura la soluzione auspicata nel saggio (la legge generale sulle minoranze), destinata con molta probabilità a prevalere in un futuro che si spera non lontano, non si può spiegare se non si tiene conto di tutto il complesso dei dati normativi, istituzionali, politici e storici che si cerca appunto di offrire nel saggio.

Spiegare il perchè di una legge generale sulle minoranze, i suoi contenuti, i suoi obbiettivi e gli strumenti per realizzarli, significa per tanto riflettere sulle seguenti vicende: quelle relative all'interpretazione (politica, dottrinale, legislativa e giurisprudenziale) del principio generale di tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 della Costituzione italiana («La repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche») e al dibattito sulla «attualità» e i limiti del contenuto di tale disposizione, anche in rapporto a testi costituzionali più recenti (come la Costituzione spagnola) e alla dimensione europea che ha assunto il processo di «riscoperta» della problematica minoritaria; le vicende dell'attuazione di tale principio costituzionale in riferimento ai gruppi minoritari già oggetto di specifiche misure di tutela, soprattutto nell'ambito dei regimi di speciale autonomia delle regioni di confine del nord Italia; le vicende della normativa e degli indirizzi di diritto internazionale in tema di protezione delle minoranze linguistiche, fino alla recente risoluzione del Parlamento europeo; le vicende relative ai tentativi —non sempre convinti e convincenti— di «regionalizzazione» dei problemi di tutela delle minoranze linguistiche «non riconosciute» sviluppatasi verso la fine degli anni '70; e, infine, le vicende del progetto di legge generale sulle minoranze, dalle prime bozze al testo elaborato dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati, intorno al quale è già stato raggiunto un certo consenso fra le varie forze politiche.

Questo saggio era stato redatto per illustrare le prospettive di tutela della minoranza italoalbanese; probabilmente —ed è già un buon risultato— esso è utile anche in riferimento ad altri (forse tutti) i gruppi minoritari residenti in Italia; se poi esso riuscisse a fornire un esauriente ancorché sintetico quadro della problematica minoritaria in Italia anche per i lettori non italiani, il suo esito andrebbe al di là di ogni più ottimistica aspettativa e sarebbe tale, da solo, da ripagare ampiamente gli sforzi e la fatica dell'autore.

1. *Premessa*

Non accade di frequente che ad uno studioso di diritto venga concessa l'opportunità di partecipare ad una ricerca di carattere interdisciplinare nell'ambito della quale sia chiamato a riflettere su dati di carattere storico, antropologico, linguistico e di altra natura ancora concernenti una determinata realtà minoritaria, raccolti ed elaborati da studiosi di tali discipline, al fine di svolgere qualche considerazione sugli eventuali profili giuridico-istituzionali connessi a tale realtà: in particolare, questo studio, sulla base di tali dati e te-

nendo altresí conto dei principi giuridici vigenti in materia nel nostro ordinamento, delle esperienze maturate in situazioni analoghe e dei progetti concernenti la stessa situazione minoritaria oggetto di indagine, tende ad offrire un quadro complessivo dei possibili interventi normativi diretti ad attuare il principio di tutela delle minoranze di cui all'art. 6 Cost. anche per le comunità albanesi d'Italia.

La finalità di questo studio comporta peraltro alcune particolari conseguenze metodologiche, sulle quali è forse utile soffermarsi brevemente in sede di premessa. Una prima conseguenza consiste nella necessità di attenuare sensibilmente l'impostazione critico-descrittiva dell'ordinamento vigente che in genere è propria degli studi giuridici, al fine di accentuare maggiormente i profili propositivi ed elaborativi dell'indagine in funzione di una eventuale nuova disciplina giuridica, e ciò anche sulla base di valutazioni che, pur essendo a loro volta frutto dell'esperienza giuridica o di altra natura, rimangono comunque soggettive, ed intendono porsi all'attenzione del lettore, sia esso uno studioso di diritto o di altra disciplina ovvero un cittadino a qualsiasi titolo interessato al problema, come ulteriori strumenti di riflessione e di analisi, e non certo perché dotate di valore assoluto.

Un secondo ordine di conseguenze discende dal carattere necessariamente interdisciplinare dell'impostazione di questo come di altri studi concernenti la materia della tutela giuridica delle minoranze linguistiche. Questa «apertura» verso l'esterno tende sempre di più ad influenzare gli studi di carattere giuridico, sia in virtù di una certa maggior sensibilità complessiva degli studiosi di diritto agli apporti forniti da altri settori della conoscenza, sia per le più ampie prospettive offerte da nuove metodologie di approccio agli stessi problemi giuridici, come ad esempio accade con gli studi sulla «fattibilità» o sull'«impatto» sociale della legislazione; ma non c'è dubbio che l'interdisciplinarietà appaia quasi inevitabile per le ricerche concernenti settori dell'ordinamento quali quello della tutela delle minoranze linguistiche. Una particolarità, tuttavia, rende ancor più specifico questo tipo di studi: essa consiste nella circostanza che gli stessi settori della conoscenza, quali l'antropologia, la linguistica, la sociologia, la sociolinguistica, la pedagogia, che sembrano suscettibili di offrire dati e contributi utili alla precisazione dei profili giuridico-istituzionali della materia, sono stati a loro volta oggetto, nel corso dell'ultimo quindicennio, di profondi rinnovamenti metodologici e di contenuto,¹ sicché

1. È praticamente impossibile, in questa sede, dare conto, anche a livello di mere indicazioni bibliografiche, del significato e dei molteplici orientamenti scientifici prodotti da tale processo di rinnovamento: per quanto riguarda in particolare l'antropologia, ampie indicazioni possono desumersi dal saggio di M. Bolognari; per quanto concerne invece l'evoluzione degli studi di linguistica e di sociolinguistica e, più in generale, della politica culturale in riferimento alle lingue minoritarie, cfr. in particolare T. DE MAURO, *La cultura*, in Aa. Vv., *Dal '68 ad oggi. Come siamo e come evaramo*, Bari 1979, p. 168 sgg.; Id., *Qualche premessa teorica alla nozione di cultura*, in *Il comune democratico*, 1978, p. 15 sgg.; Id., *Storia linguistica dell'Italia unita*, Bari 1976²; G. BERRUTO, *La sociolinguistica*,

spesso tali dati appaiono privi di quella mediazione politica e di quella diffusione della corrispondente problematica a livello di opinione pubblica che rendono più agevole l'inquadramento *de jure condendo* della corrispondente tematica. Un esempio concreto può forse chiarire meglio l'assunto appena esposto in termini astratti: i più recenti studi di linguistica hanno chiarito che una buona parte dei problemi di tutela linguistica minoritaria troverebbe quasi automatica soluzione ove i processi educativi e formativi, e quindi innanzitutto le scuole primarie, fossero realmente in grado di fornire una educazione linguistica «democratica» a tutti i cittadini,² indipendentemente dalla eventuale appartenenza di questi ad una comunità alloglotta e dalle conseguenti situazioni di bilinguismo o di diglossia; altri studi di linguistica applicata alla pedagogia hanno concretamente dimostrato, attraverso interessanti e proficue esperienze-pilota realizzate nell'ambito della sperimentazione didattica, quali eccezionali risultati proprio sul piano dell'effettivo apprendimento della stessa lingua italiana si possano conseguire mediante un'educazione integrata dialetto/lingua italiana/lingua straniera.³

Non sono mancati interventi di autorevoli giuristi, come G. Amato,⁴ volti a rilevare il singolare ribaltamento di prospettive in virtù del quale prendendo le mosse da un problema quantitativamente, se non oggettivamente, marginale e secondario, quale quello della tutela giuridica delle minoranze linguistiche, si può giungere a delineare un radicale rinnovamento dell'intero modello educativo-formativo accolto nelle nostre istituzioni scolastiche, con sensibile miglioramento dell'educazione linguistica di tutti i cittadini.

Se non è affatto escluso, ed anzi appare auspicabile, che in un futuro più o meno prossimo, ove il quadro politico lo consentisse, di tali orientamenti ed esperienze si possa tenere effettivamente conto nel riformare l'ordinamento dei processi educativi e formativi, l'attuale realtà istituzionale, visti anche i più recenti interventi di riforma dei programmi scolastici, sembra accogliere solo una minima parte dei suddetti orientamenti; né si deve dimenticare che la loro realizzazione richiederebbe comunque uno sforzo tutt'altro che indif-

Bologna 1975; A. VARVARO, *La lingua e la società*, Napoli 1978; F. SABATINI, *Minoranze e culture regionali nella storiografia linguistica italiana*, in Aa. Vv. (a cura della Società Linguistica Italiana), *I dialetti e le lingue delle minoranze di fronte all'italiano*, Roma 1980, I, p. 5 sgg.

2. Sul concetto di «educazione linguistica democratica» cfr. soprattutto T. DE MAURO, *Per una educazione linguistica democratica*, in *Il comune democratico*, 11-12, 1974, p. 75 sgg.; S. MEGHNAGI, *Introduzione*, in Aa. Vv. (a cura di S. Meghnagi), *Lingua, cultura, educazione*, Roma 1982, p. 9 sgg.; e, infine, gli scritti raccolti in Aa. Vv. (a cura di F. Di Iorio), *L'educazione plurilingue in Italia. I quaderni di villa Falconieri - C.E.D.E.*, 2, 1983.

3. Si vedano, in particolare, gli scritti di E. ZUANELLI SONINO, R. TITONE e M. L. SALA in Aa. Vv. (a cura di E. Zuanelli Sonino), *Italiano, dialetto, lingue straniere alle elementari*, Venezia 1982.

4. Cfr. G. AMATO, *Prefazione*, in Aa. Vv., *Lingua, cultura, educazione*, cit., p. 5 sgg.

ferente —si pensi soltanto al problema dell'aggiornamento degli insegnanti e del necessario adeguamento delle attuali strutture educative— a fronte di una situazione politica generale che sembra ancora dominata dalla politica dell'«emergenza» e che quindi tende a rifuggire dalle soluzioni «globali», limitandosi per lo più, soprattutto ove si tratti come in questo caso di problemi politici piuttosto marginali e a prescindere dall'importanza che si voglia attribuire a tali problemi, ad interventi di mero adeguamento dell'esistente.

Ciò nonostante, se non altro al fine di evitare che le proposte di tutela giuridica concernenti specifiche situazioni minoritarie si traducono in *battaglie di retroguardia* e gli obiettivi che esse si propongono di realizzare siano in parte superati dalla legislazione statale o regionale di settore, di tali indicazioni e prospettive si deve pure tenere conto.

2. *Alcuni problemi giuridici inerenti la tutela delle minoranze: autonomie territoriali e «diritti linguistici» delle minoranze. La tutela delle minoranze linguistiche come «materia» di legislazione*

Esempi di questo genere se ne possono fare molti: basti pensare, ancora, ai profili socio-economici. È evidente che una politica economica che concentrasse gli interventi finanziari sul territorio ove risiede una determinata minoranza linguistica otterrebbe grandi risultati sotto il profilo della promozione complessiva della minoranza, e ciò sarebbe particolarmente significativo qualora ci si trovasse dinanzi a una minoranza linguistica che vive in condizioni di una certa arretratezza economica rispetto alla media nazionale, come è il caso degli albanesi di Calabria o di altre minoranze non riconosciute; tali risultati, fra l'altro, si ripercuoterebbero certamente ben al di là delle condizioni economiche della minoranza stessa, migliorandone le condizioni di vita anche sotto tutti gli altri profili, compreso quello linguistico-culturale.

Con questo si vuol far notare come, data una certa nozione giuridica di minoranza,⁵ occorre distinguere gli indirizzi di politica generale la cui ado-

5. Per tale nozione cfr. soprattutto A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano 1967, I, p. 179 sgg., sp. p. 193, laddove afferma che «per minoranza in senso giuridico si intende una frazione del popolo la quale costituisce un gruppo sociale, posto in condizioni di inferiorità nell'ambito della comunità statale, i cui membri, legati allo stato dal rapporto di cittadinanza [...], ricevono dall'ordinamento giuridico di esso un trattamento particolare diretto ad eliminare la situazione minoritaria ovvero ad istituzionalizzarla e disciplinarla nell'ambito dello stato stesso».

Gli scritti di carattere giuridico in tema di tutela delle minoranze etnico-linguistiche sono, come è facile immaginare, un numero sterminato, ed è praticamente impossibile, in questa sede, ricordare anche soltanto i più importanti: si rinvia pertanto alla completa rassegna bibliografica contenuta in Pizzorusso, *op. ult. cit.*, II, p. 559 sgg.; a parzialissimo aggiornamento della quale adde T. MODERN, *The International Protection of National Minorities*, Abo 1969; Aa. Vv. (a cura di T. Veiter), *System eines internationales Volks-*

zione potrebbe oggettivamente favorire la minoranza — e quindi costituire più o meno direttamente una vera e propria forma di tutela — dalle specifiche misure di tutela giuridica adottate in ragione della natura di «minoranza linguistica» della minoranza stessa. Sotto il primo profilo è chiaro che a tali generiche finalità «promozionali» è possibile assolvere mediante provvedimenti legislativi o di altra natura dal più svariato contenuto. Per alcune minoranze linguistiche presenti nel nostro ordinamento, caratterizzato dall'inserimento fra i suoi principi fondamentali dei principi dell'autonomia, del decentramento e del pluralismo istituzionale e ideologico, proprio al fine di consentire loro di decidere esse stesse in ordine a molti aspetti della loro esistenza e per meglio difenderle dalla possibile assimilazione da parte del gruppo linguistico dominante, si è ritenuto opportuno riconoscere ampie forme di autonomia territoriale a zone ove esse costituiscono la maggioranza della popolazione: si parla in questi casi, seppur impropriamente, di «autonomia territoriale della minoranza».⁶ Esempi di tale soluzione si hanno per le minoranze di lingua tedesca e ladina con l'istituzione della regione ad autonomia speciale del Trentino Alto Adige e per la minoranza di lingua francese con l'istituzione della regione a statuto speciale Valle d'Aosta; solo in minima misura, invece, l'ordinamento speciale del Friuli risulta di qualche utilità per la minoranza slovena residente nelle province di Trieste e Gorizia.⁷

Sotto il secondo profilo, il contenuto dei provvedimenti di tutela risulta assai più circoscritto e riguarda solo alcuni limitati settori d'intervento che ruotano tutti intorno ai fattori, prevalentemente linguistici e culturali, che costituiscono il principale carattere distintivo degli appartenenti alla minoranza, e consiste in genere nel riconoscimento di particolari situazioni giuridiche soggettive individuali e «collettive».⁸ Si avrà modo di vedere più avanti, sulla

gruppenrechts, Wien, 1972, 2. voll.; F. CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/L.582), New York 1973; T. VEITER e F. ERMACORA, *Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht*, München 1977-78, e le ulteriori indicazioni relative a specifici problemi o profili fornite nelle note che seguono.

6. Cfr., in particolare, A. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico tra stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa 1975, p. 53 sgg.

7. Per l'esame di tali ordinamenti speciali sotto il profilo della tutela delle rispettive minoranze linguistiche si vedano PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico*, cit., rispettivamente pp. 138 sgg., 257 sgg. e 229 sgg.; U. POROTSCHNIG, *Trentino Alto Adige*, in *Novissimo digesto italiano*, XIX, Torino 1973, p. 678 sgg.; S. BARTOLE, *La tutela del gruppo linguistico sloveno tra legislazione e amministrazione*, in *Città e regione*, 3, 1980, p. 58 sgg.; R. BARBAGALLO, *La regione Valle d'Aosta*, Milano 1978, sp. p. 107 sgg.; cui *adde*, da ultimo, V. ONIDA, *Valle d'Aosta*, e S. BARTOLE, *Friuli Venezia Giulia*, entrambi in *Aa. Vv.* (a cura dell'ISAP), *La regionalizzazione*, Milano 1983, II, p. 1489 sgg. e 1553 sgg., nonché M. BERTOLISSI, *La regione F.V.G. dalla costituente allo statuto*, in *Le regioni*, 1983, p. 811 sgg., sp. p. 855 sgg.

8. Per tali nozioni cfr. soprattutto PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico*, cit., p. 42

base delle varie proposte legislative presentate al riguardo e dell'esperienza maturata nel nostro e in altri ordinamenti, quale contenuto concreto assuma in questo caso il principio generale di tutela previsto all'art. 6 Cost. Preme intanto sottolineare, in sede di premessa, alcune importanti conseguenze di tale distinzione. In primo luogo si può osservare che la soluzione del riconoscimento di un'autonomia territoriale della minoranza, per quanto possa astrattamente apparire la soluzione più idonea a risolvere i problemi di tutela minoritaria, risulta all'atto pratico possibile solo in presenza di condizioni oggettive piuttosto difficili a realizzarsi, di carattere sia geografico — come nel caso delle minoranze situate in zone di confine — che linguistico — come quando la lingua della minoranza costituisce l'idioma ufficiale di un altro ordinamento statale — o più semplicemente politico — il grado di coesione della minoranza, la sua consistenza numerica, le pressioni politiche esercitate in sede di comunità internazionale ovvero da altri stati.

Si spiega così il fatto che, in realtà, le due suddette forme di «autonomia territoriale della minoranza» presenti nel nostro ordinamento siano state realizzate addirittura dai costituenti e dietro la spinta di precisi impegni internazionali;⁹ ma già con l'istituzione della regione a statuto speciale F.V.G.,

sgg.; assai brevemente si può dire che con il riconoscimento di situazioni giuridiche soggettive del primo tipo in favore degli appartenenti ad una determinata minoranza si tende a realizzare una tutela *negativa*, diretta soprattutto a impedire qualsiasi forma di discriminazione di tali cittadini a causa della loro particolare condizione; mentre mediante le misure di tutela dell'altro tipo — che pertanto costituiscono una forma di protezione più «evoluta» e comunque più intensa — si tende ad assicurare agli appartenenti alla minoranza una protezione anche *positiva*, al fine di consentire loro un'autonoma organizzazione della vita di relazione, che garantisca la sopravvivenza e la valorizzazione delle caratteristiche distintive del gruppo. Altro problema, come si vedrà, è poi quello di stabilire se, in questa seconda ipotesi, la titolarità delle corrispondenti situazioni giuridiche soggettive spetti sempre e comunque soltanto ai singoli cittadini appartenenti alla minoranza ovvero anche a quest'ultima, intesa come soggetto istituzionale in qualche modo «entificato».

9. Nel caso della Valle d'Aosta, per la verità, più che di vere e proprie pressioni internazionali si è trattato di una scelta «interna» di opportunità politica: sulle vicende relative alla lotta di liberazione nella Valle ed alla istituzione del relativo ordinamento speciale cfr. E. PASSERIN D'ENTRÈVES, *La lotta per l'autonomia e la difesa dal fascismo in V. d.A.*, in Aa. Vv. (a cura di S. Fontana), *Il fascismo e le autonomie locali*, Bologna 1973, p. 273 sgg.

Sulla portata giuridica dell'Accordo italo austriaco Degasperi-Gruber del 5 settembre 1946 si vedano soprattutto gli scritti di A. E. ALCOCK, E. ERMACORA, A. PIZZORUSSO e T. VEITER raccolti in Aa. Vv. (a cura del Consiglio regionale del T.A.A.), *L'accordo di Parigi*, Trento 1976, p. 19 sgg.

Sulle complesse vicende inerenti la tutela di diritto internazionale del gruppo linguistico sloveno cfr. invece S. BARTOLE, *Tutela giuridica della minoranza slovena ed esecuzione del Trattato di Osimo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977, p. 520 sgg. E. PETRIC, *La posizione giuridica internazionale della minoranza slovena in Italia*, Trestre 1981; e P. CARROZZA, *Il prudente atteggiamento della corte in tema di «garanzie linguistiche» del*

avvenuta nel '63, mancando adeguate pressioni internazionali al riguardo, ma non certo circostanze oggettive che lo consigliavano, questo indirizzo fu praticamente abbandonato, con il risultato che, come si è già accennato, se si esclude il principio generale di tutela disposto all'art. 3 statuto, la tutela della minoranza slovena —peraltro piuttosto carente— è affidata ad una serie di disposizioni normative che poco o nulla hanno a che fare con l'ordinamento regionale speciale.¹⁰ Di scarsa utilità pratica per la tutela delle c.d. minoranze riconosciute si sono altresì rivelati i richiami presenti in alcuni statuti di regioni ordinarie alle minoranze linguistiche in esse residenti.¹¹

Sempre al fine di sottolineare le difficoltà connesse alla prospettazione di forme di «autonomia territoriale delle minoranze» si può viceversa notare che, in riferimento ad altre situazioni minoritarie o comunque a situazioni che talvolta sono state qualificate come tali, l'esistenza di consolidate forme di autonomia regionale speciale non sia mai stata utilizzata al fine di offrire anche limitate forme di tutela della corrispondente minoranza linguistica: è questo certamente il caso della Sardegna,¹² rispetto al quale solo di recente la specialità del relativo ordinamento è stata posta, almeno a livello progettuale, in relazione con i fattori che potrebbero condurre a qualificare come minoranza linguistica la popolazione sarda e ad utilizzare conseguentemente l'autonomia speciale anche in funzione delle connesse specifiche esigenze di tutela.¹³

processo e le sue conseguenze condizione giuridica della minoranza slovena, in Il foro italiano, 1982, I, 1985 sgg.

10. Si vedano in proposito le considerazioni svolte, da ultimo, da S. BARTOLE, *Minoranze nazionali, in Noviss. dig. it., Appendice, V, 1985, p. 44 sgg.*, e da CARROZZA, *Il prudente atteggiamento della corte, cit.*, e le ulteriori indicazioni ivi richiamate.

11. Cfr. art. 4 dello statuto del Piemonte, art. 2 st. Veneto, art. 4 st. Molise, art. 5, secondo comma, st. Basilicata; per quanto concerne gli albanesi di Calabria, l'art. 56, lettera r, dello statuto di tale regione dispone che «(la regione) nel rispetto delle proprie tradizioni, promuove la valorizzazione del patrimonio storico, culturale e artistico delle popolazioni di origine albanese e greca; favorisce l'insegnamento delle due lingue nei luoghi ove esse sono parlate».

12. Cfr. al riguardo le considerazioni critiche svolte da A. AZZENA, *Poteri della regione sarda in materia di istruzione e potestà normativa regionale*, in Id., *Espansione delle autonomie territoriali e specialità dell'ordinamento sardo*, Pisa 1979, p. 13 sgg.; sulle iniziative legislative regionali e statali concernenti la minoranza sarda si veda, da ultimo, A. PUBUSA, *Considerazioni sulla tutela della lingua in Sardegna*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, p. 552 sgg., e gli ampi riferimenti bibliografici ivi offerti.

Sulla problematica inerente la configurazione dei sardi come minoranza, oggetto di non poche polemiche e contrasti, cfr. invece, dal punto di vista antropologico, l'ormai classico M. PIRA, *La rivolta dell'oggetto*, Milano, 1978, nonché L. SOLE, *La Sardegna come minoranza etnico-linguistica*, in *Città e regione*, 3, 1980, p. 132 sgg., e G. MELIS, *Dal sardismo al neosardismo: crisi autonomistica e mitologia locale*, in *Il mulino*, 263 (1979), p. 418 sgg.

13. Per un'ampia ricostruzione delle vicende relative alla istituzione della regione Sardegna e alla evoluzione del relativo ordinamento speciale anche sotto questo partico-

Ma, al di là delle questioni concernenti la difficoltà di prospettare forme di «autonomia territoriale delle minoranze» in funzione delle esigenze di tutela delle minoranze linguistiche non riconosciute, la distinzione sopra ricordata risulta di particolare importanza ai fini di una corretta individuazione della portata del principio di tutela delle minoranze linguistiche disposto dall'art. 6 della Costituzione. Per tutti gli anni '60 e '70, infatti, l'attuazione legislativa di tale principio è stata condizionata da un'interpretazione del combinato disposto degli artt. 6 e 117 Cost. fondata su una non felice formulazione delle motivazioni di alcune sentenze della Corte Costituzionale,¹⁴ in virtù della quale, ridotto al rango di «materia» in senso tecnico — ai fini della ripartizione delle competenze legislative fra stato e regioni — il principio di tutela delle minoranze, il governo ha disposto il rinvio per il riesame di quasi tutte le proposte di legge adottate dalle regioni al fine di provvedere alla «tutela delle minoranze linguistiche» residenti nel rispettivo territorio, non risultando inclusa tale «materia» nella enumerazione delle competenze legislative regionali *ex art. 117* o nei corrispondenti articoli degli statuti regionali speciali.¹⁵ Simile sorte, come è noto, ha avuto anche il progetto di legge unificato dalla regione Calabria concernente la «Tutela e valorizzazione del patrimonio storico, culturale ed artistico delle comunità di origine albanese, greca e occitanica», deliberato dal Consiglio regionale il 17 dicembre 1979 e ritenuto *nel suo complesso* illegittimo dal governo per indebita «interferenza» in materia — la tutela delle minoranze — che «la costante giurisprudenza della Corte costituzionale conferma essere riservata in via esclusiva allo stato».¹⁶

lare profilo, si vedano soprattutto A. AZZENA e L. PALERMO, *Coscienza autonomista e sviluppo della specialità. Verso un nuovo rapporto stato-regione sarda*, in Aa. Vv. (a cura di G. Mori), *Autonomismo meridionale: ideologia, politica e istituzioni*, Bologna 1981, p. 195 sgg.; U. ALLEGRETTI, *Il dibattito sulla crisi e il rilancio dell'autonomia sarda*, in *Le regioni*, 1981, p. 275 sgg.; e B. BALLERO, *Sardegna*, in Aa. Vv., *La regionalizzazione*, cit., p. 1617 sgg.

14. Si vedano, in particolare, le sentenze della corte costituzionale n. 32 del 1960, n. 1 e n. 46 del 1961, n. 128 del 1963 e n. 14 del 1965, a commento delle quali, assai criticamente, cfr. A. PIZZORUSSO, *Tutela delle minoranze linguistiche e competenza legislativa regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, p. 1093 sgg., e ivi ulteriori indicazioni bibliografiche.

15. Sulle vicende relative alle leggi regionali del Piemonte e del Molise cfr. R. INGICCO, *Minoranze linguistiche: due iniziative regionali rinviate dal governo*, in *Le regioni*, 1977, p. 971 sgg.; circa la legge siciliana 5 maggio 1981, n. 85 cfr. invece P. CARROZZA, *Minoranze linguistiche*, in *Annuario 1982 delle autonomie locali*, Roma 1981, p. 396.

16. Per notizie in ordine ai due successivi rinvii cui è stato sottoposto il citato provvedimento calabrese, una prima volta nel gennaio 1980 e quindi, dopo una notevole «riduzione» del contenuto, nel maggio dello stesso anno, oltre a quanto si avrà modo di riferire *infra*, negli ultimi paragrafi, cfr. C. BRUNETTI, *La condizione giuridica delle minoranze linguistiche. Esame antologico di un diritto negato*, Cosenza 1985, specie p. 140 ss.

Solo di recente sono emersi indirizzi legislativi in grado di rovesciare tale impostazione, che da tempo, peraltro, la dottrina aveva sottoposto a critiche assai convincenti,¹⁷ ed ancor più recenti sono alcune pronunce della stessa Corte costituzionale che sembrano poter sgombrare il campo da qualsiasi ulteriore equivoco e consentire l'adozione di adeguati provvedimenti legislativi regionali di tutela delle minoranze linguistiche.¹⁸ In sede di premessa è dunque utile precisare che il principio di tutela delle minoranze è un principio «supremo» dell'ordinamento,¹⁹ suscettibile di indirizzare, ai fini della tutela delle minoranze linguistiche, l'attività legislativa e amministrativa sia dello stato che delle regioni, siano queste a statuto speciale ovvero a statuto ordinario; esso di per sé non suppone alcuna particolare ripartizione dei compiti di tutela fra stato e regioni ma, come ha posto in luce la dottrina,²⁰ si limita ad offrire una tecnica giuridica di tutela che consente l'attribuzione alle minoranze linguistiche di situazioni giuridiche soggettive non solo di tipo individuale, consistenti in forme di tutela di carattere negativo, ma anche di tipo collettivo, consistenti in misure di tutela di carattere positivo o riparativo —una parte delle quali è appunto costituita dai veri e propri «diritti linguistici»—, destinate poi eventualmente a combinarsi in vario modo con il riconoscimento di situazioni oggettive, sempre di carattere collettivo, quali le predette forme di «autonomia territoriale della minoranza» od altri adattamenti dell'ordinamento statale alle esigenze di ciascuna minoranza: in ciò consiste appunto la grande novità introdotta dall'art. 6 Cost.²¹

17. Cfr. in tal senso A. PIZZORUSSO, *Minoranze linguistiche*, in *Guida 1980 delle autonomie locali*, Roma 1979, p. 378 sgg.; e P. CARROZZA, *Minoranze linguistiche*, in *Annuario 1981 delle autonomie locali*, Roma 1980, p. 385 sgg.

18. Si rinvia, in proposito, alle considerazioni svolte *infra*, § 5 e 7, e alle indicazioni giurisprudenziali ivi fornite in nota.

19. Si veda, in questo senso, PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico*, cit., p. 33; sulla nozione di «principi supremi della costituzione materiale», per tale natura inderogabili dalle stesse norme costituzionali formali, cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1975⁹, I, p. 148 sgg.; V. ONIDA, *I principi fondamentali della costituzione italiana*, in Aa. Vv. (a cura di G. Amato e A. Barbera), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna 1984, sp. p. 121 sgg.; A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma 1984¹, p. 519 sgg., e ivi ampi riferimenti alla giurisprudenza della corte costituzionale che ha fatto applicazione di tale nozione (anche se mai, finora, in riferimento al principio di cui all'art. 6 Cost.). Occorre aggiungere, per completezza, che la suddetta nozione è stata sviluppata soprattutto dalla corte costituzionale e dalle dottrine tedesche (per le quali cfr. in particolare O. BACHOF, *Verfassungswidrige Verfassungsnormen?* (1962), in Id., *Wege zum Rechtsstaat*, Regensburg 1979, p. 1 sgg.) e dalla corte suprema e dalla dottrina statunitensi, mediante la teoria della c.d. *preferred position*, per la quale cfr., da ultimo, L. H. TRIBE, *American Constitutional Law*, N.Y. 1978, p. 564 sgg.

20. Cfr. al riguardo soprattutto Pizzorusso, *op. e loc. ult. cit.*

21. Ed in ciò si riassume appunto l'evoluzione del significato complessivo della tutela giuridica delle minoranze, da principio di diritto internazionale concernente le relazioni fra i «popoli», o meglio, gli stati-nazione, a diritto o principio costituzionale di libertà degli

Altro problema è quello di stabilire il contenuto concreto delle situazioni giuridiche soggettive a carattere collettivo che di tale insieme di misure costituiscono la parte qualitativamente più rilevante: come si è detto poco sopra, posto che l'art. 6 Cost. non opera tale precisazione, una sorta di «tipizzazione» di queste situazioni è possibile soltanto sulla base dell'esperienza giuridica concretamente maturata nel nostro ordinamento, delle indicazioni provenienti da accordi, trattati, convenzioni di carattere internazionale esistenti in materia, e dello stesso contenuto dei vari progetti di «legge generale sulle minoranze linguistiche» presentati nel corso di questa e della precedente legislatura. Ne risulta, come si vedrà meglio in seguito, un quadro abbastanza variegato: risultato del tutto logico, dal momento che la medesima finalità di tutela può essere assolta con vari gradi di intensità e secondo modalità diverse o addirittura opposte, come accade quando il regime dell'uso della lingua si ispiri al principio del «separatismo linguistico» ovvero al principio del «bilinguismo». ²² D'altra parte, questa varietà di contenuti costituisce conseguenza diretta e immediata dello stesso principio generale di cui all'art. 6, il quale, in quanto applicazione del principio —avente carattere ancor più generale— di eguaglianza sostanziale, prevede appunto l'adozione di trattamenti differenziati in ragione delle differenti situazioni oggetto di intervento: in altre parole, la tutela giuridica delle minoranze linguistiche, al di là di alcuni caratteri formali e sostanziali comuni, implica per sua stessa natura l'introduzione di discipline giuridiche speciali —in quanto aventi carattere derogatorio o eccezionali rispetto alla disciplina generale— destinate a trovare applicazione limitata in base al criterio personale o territoriale.

Ciò posto, risulta evidente che problemi di individuazione della fonte normativa cui demandare l'attuazione delle misure di tutela —legge statale o legge regionale— si pongono soltanto «a posteriori», e cioè quando, stabilito in base a valutazioni di opportunità il tipo di trattamento che si vuole assicurare ad una determinata minoranza —e dunque stabilito il contenuto delle situazioni giuridiche soggettive di tipo collettivo che si vogliono riconoscere agli appartenenti ad una determinata minoranza— occorre decidere, in base alla ripartizione di competenze operata dalla Costituzione o dagli statuti regionali speciali e dal complesso delle relative disposizioni di attuazione, a quale autorità, se a quella regionale o a quella statale, spetti l'adozione dei relativi provvedimenti.

Una prima conseguenza di tale conclusione consiste nel fatto che nell'or-

individui all'interno di ciascun ordinamento statale: cfr. in questo senso soprattutto F. CAPOTORTI, *Il problema delle minoranze nel diritto internazionale*, in Aa. Vv. (a cura della Provincia di Trieste), *Atti della conferenza internazionale sulle minoranze di Trieste (10-14 luglio 1974)*, Trieste 1979, p. 117 sgg.

22. Oltre a quanto si avrà modo di rilevare *infra*, § 6, si vedano A. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico*, cit., p. 76 sgg.; e CARROZZA, *Lingue (uso delle)*, in *Noviss. dig. it.*, Appendice, IV, p. 946 sgg.

dinamento italiano una «legge generale delle minoranze linguistiche» risulta assai utile e opportuna non solo al fine di garantire un minimo di omogeneità di trattamento per tutte le situazioni minoritarie, ma anche perché, una volta individuata nella regione la dimensione ottimale degli interventi a favore di ciascuna minoranza linguistica, occorre delegare alle regioni le potestà legislative ed amministrative che non risultino ad esse già spettanti per consentire l'adozione dei corrispondenti provvedimenti di tutela. Una seconda importante conseguenza consiste invece nel fatto che, a seguito del mutamento di indirizzo della Corte costituzionale sopra sommariamente segnalato, nessun ostacolo giuridico sembrerebbe ormai impedire alle regioni ordinarie di adottare, beninteso nell'ambito delle competenze ad esse già attribuite, provvedimenti di tutela delle minoranze linguistiche che ad esse facciano esplicito riferimento, nonché di svolgere, nell'ambito delle varie politiche di settore, una generale azione promozionale nei confronti delle minoranze residenti nel rispettivo territorio.

3. *Riflessi giuridici di alcuni problemi politici: la «dimensione europea» dei fenomeni minoritari. Il contenuto dei c.d. diritti linguistici e il «doppio livello» di tutela*

Queste ultime considerazioni inducono ad offrire, sempre in sede di premesse generali, qualche ulteriore osservazione in ordine ai profili più propriamente politici del problema della tutela delle minoranze linguistiche «non riconosciute». Come si è già avuto modo di ricordare, negli ultimi tre decenni si è assistito ad un processo di graduale «riscoperta» della problematica relativa alla tutela delle minoranze linguistiche; questo processo si è manifestato inizialmente soprattutto in orientamenti e tendenze nell'ambito di varie discipline scientifiche che, rompendo alcune tradizionali impostazioni metodologiche e contenutistiche, hanno per vie diverse ma univocamente indotto a considerare il pluralismo linguistico ed espressivo come un fattore di crescita e di arricchimento culturale sia per gli stessi appartenenti alle minoranze linguistiche che, in definitiva, per l'intera popolazione.²³

Sarebbe tuttavia ingiusto, oltre che errato, ridurre questo processo di riscoperta ad una mera operazione intellettuale, ad un conflitto ideologico o metodologico fra gli studiosi di talune discipline scientifiche come la linguistica, l'antropologia o la sociolinguistica: lo sviluppo degli studi e delle ricerche scientifiche sulle minoranze linguistiche ha infatti precisi riscontri sia sul piano politico generale sia a livello di movimenti spontanei nell'ambito della c.d. società civile e cioè anche al di fuori della rappresentanza politica istituzionalizzata.

Sul piano politico generale, un primo dato sul quale è opportuno soffer-

23. Si vedano in proposito le indicazioni bibliografiche fornite alla n. 2.

mare l'attenzione è costituito dalla *dimensione europea* del fenomeno della «riscoperta» dei problemi di tutela giuridica minoritaria: si può infatti notare come, nell'ultimo quindicennio, molti ordinamenti europei, diversi tra loro e per la forma di governo e per il corrispondente assetto istituzionale, siano stati interessati da movimenti politici di intensità variabile ed aventi obbiettivi politico-istituzionali immediati non necessariamente identici, ma dei quali risulta evidente la comune e prevalente matrice etnico-linguistica, assumendo in genere tali movimenti, sul piano politico, la natura di rivendicazioni avanzate da più o meno forti nuclei di popolazione identificabili sulla base di criteri etnico-linguistici nei confronti dei rispettivi stati di appartenenza. La varietà di forme, contenuti e obbiettivi di tali movimenti e la conseguente varietà di problematiche istituzionali da essi sollevate sono dati di fatto che non abbisognano di particolari dimostrazioni: è sufficiente qui richiamare a mo' di esempio la diversità di situazioni e di prospettive politico-istituzionali connesse alle rivendicazioni separatiste e autonomistiche nei Paesi baschi e dalla questione fiamminga, alle vicende del Kossovo jugoslavo, ai tentativi di Corsica in Francia, al complesso delle riforme istituzionali innescate in Belgio dalla questione fiamminga, alle vicende del Kossovo jugoslavo, ai tentativi di *devolution* in Galles e in Scozia per non parlare della questione nord-irlandese per quanto concerne l'ordinamento inglese, per arrivare fino ai problemi di tutela delle minoranze «non riconosciute» in Italia.

Di questa *dimensione europea* del problema della tutela delle minoranze linguistiche sono state offerte molteplici interpretazioni e spiegazioni, sulle quali non è il caso di dilungarsi in questa sede;²⁴ sembra invece più utile, dal punto di vista che qui interessa, individuare i pochi punti fermi di tali interpretazioni, che sono suscettibili di essere utilizzati come prima chiave interpretativa dei fenomeni che interessano anche il nostro ordinamento.

Innanzitutto è bene chiarire subito che è assai difficile individuare una valenza politica univoca di queste nuove manifestazioni delle rivendicazioni connesse all'esistenza di minoranze etnico-linguistiche: in particolare, esse difficilmente si prestano ad essere individuate onnicomprensivamente e univocamente in base agli elementari criteri di qualificazione delle contrapposizioni politiche, quali progressismo/conservatorismo, democraticità/antidemocraticità

24. Fra i tanti scritti in argomento, per una rapida ma completa informazione si vedano, da vari punti di vista, G. HERAUD, *L'Europe des ethnies*, Aosta 1974, R. PETRELLA, *La renaissance des cultures regionales en Europe*, Paris 1978. Y. MENY, *Crises, régions et modernisation de l'État*, in *Pouvoirs*, 19 (1981), p. 5 sgg. S. CASSESE, *États régions, Europe*, ivi, p. 19 sgg., E. ALLARDT, *Le minoranze etniche nell'Europa occidentale: una ricerca comparata*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1981, p. 81 sgg., A. D. SMITH, *The Ethnic Revival*, Cambridge 1981 (trad. it., Bologna 1983), B. DE WITTE, *La pluralité ethnique et l'autonomie culturelle, Etude comparative*, in Aa. Vv. (a cura di Y. Meny), *Centre et périphéries: le partage du pouvoir*, Paris, 1983, p. 97 sgg.; A. MELUCCI e M. DIANI, *Nazioni senza stato*, Torino 1985, E. GELLNER, *Nazioni e nazionalismo*, Roma 1985.

e via dicendo; si può semmai notare che ciascuna di tali manifestazioni presenta sfaccettature diverse e contraddittorie e che, non di rado, problemi oggettivi e reali riconducibili alla problematica della tutela minoritaria costituiscono l'occasione di strumentalizzazioni politiche di dubbia opportunità.

Analoga varietà di situazioni si riscontra altresì ove si tenti di valutare i suddetti fenomeni sotto il profilo socioeconomico, poiché essi coinvolgono popolazioni che godono di buone condizioni economiche e di sviluppo —rispetto alla media europea—, ma anche popolazioni che vivono condizioni —sempre rispetto a tale media —di sottosviluppo economico e di emarginazione sociale.²⁵

Anche sotto il profilo giuridico-istituzionale, peraltro, il pressoché contemporaneo riacutizzarsi in vari ordinamenti europei di rivendicazioni minoritarie solleva problemi apparentemente contraddittori. Da un lato, infatti, la notevole diffusione di questi fenomeni è stata favorita da un'altrettanto generalizzata crescita delle libertà politiche e dei diritti sociali; ma è evidente che questa crescita —che pure è un fatto indubitabile— non ha raggiunto livelli del tutto soddisfacenti, poiché altrimenti i suddetti fenomeni non avrebbero alcuna ragione d'essere. D'altro lato, a livello di comunità internazionale si tende con sempre maggior convinzione, sviluppando una tendenza affermata a partire dal secondo dopoguerra, a considerare e prospettare i problemi di tutela minoritaria come problemi di tutela dei diritti di libertà individuali e collettivi, riconducendoli dunque, secondo un'impostazione che si può ritenere caratteristica della tradizione giuridico-culturale propria dei paesi anglosassoni e da questa trasferitasi in alcuni documenti internazionali in materia di diritti dell'uomo, alla problematica delle libertà di opinione e di manifestazione del pensiero;²⁶ si può tuttavia notare che, sebbene non manchino con-

25. Per un sommario ma esauriente approccio ai problemi economici «regionali», con particolare riguardo agli squilibri dello sviluppo economico regionale nei paesi della CEE, si veda il classico S. HOLLAND, *Le regioni e lo sviluppo economico europeo*, Bari 1977, sp. p. 107 sgg.; sulla connessione tra problemi economici e problemi politico-sociali a livello regionale cfr. altresì P. ROMUS, *L'Europe et les régions*, Bruxelles 1979, p. 17 sgg.

26. Cfr. in tal senso Capotorti, *op. e loc. ult. cit.*; sui rapporti tra la problematica della tutela minoritaria e quella, più generale, concernente la realizzazione del principio pluralista si veda in particolare A. PIZZORUSSO, *Perché tutelare le minoranze?*, in *Minoranze*, 9-10 (1978), p. 39 sgg. Questo indirizzo, che trova la propria matrice storico-culturale nell'atteggiamento liberale ottocentesco di «tolleranza» nei confronti della «diversità», conformemente a tale matrice (che ha ben radicate tradizioni nel mondo anglosassone in conseguenza della problematica della libertà religiosa), tende a risolvere la tutela giuridica dei gruppi minoritari —siano essi religiosi, razziali o linguistici— nel riconoscimento e nelle garanzie di effettività dei *diritti individuali di libertà*, attribuiti, cioè, ai singoli cittadini o sudditi in quanto tali; questa impostazione può per certi aspetti entrare in conflitto sia con gli indirizzi, tipici della tradizione culturale del nazionalismo germanico ottocentesco (benché la problematica della libertà religiosa sia tutt'altro che estranea

ferme anche recenti della prevalenza di tale impostazione,²⁷ in molti ordinamenti risulta evidente l'interdipendenza tra le rivendicazioni minoritarie e la dinamica dei rapporti centro/periferia che si è contestualmente sviluppata all'interno di ciascuno di essi: in particolare, se si osservano le vicende politico-istituzionali di alcuni ordinamenti in cui solo più di recente sono stati avviati processi di decentramento politico su base territoriale, come Spagna, Francia, Belgio e la stessa Gran Bretagna, si può rilevare che la componente etnico-linguistica riveste un ruolo decisivo nell'ambito di tale dinamica, sicché le rivendicazioni e le politiche volte ad ottenere e realizzare un maggiore o minor grado di decentramento politico su base territoriale risultano all'atto pratico fortemente condizionate da contrapposizioni aventi carattere prevalentemente etnico-linguistico.

Per quanto risulti impossibile generalizzare gli effetti pratici che conseguono all'esistenza di tale interdipendenza, che può a sua volta assumere connotati diversi da situazione a situazione in virtù di una molteplicità di altri fattori (per esempio in relazione alla capacità che tali movimenti hanno di esprimere anche compatte organizzazioni politiche di tipo partitico che si

a tale cultura), volti a configurare l'appartenenza di un soggetto ad un determinato gruppo linguistico (o anche religioso, razziale ecc.) come *fatto* (invece che come effetto di una manifestazione di volontà o di una opzione ideologica ecc.: cfr. al riguardo, in particolare, F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Bari 1979⁴, sp. p. 46 sgg., e A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico*, cit., I, pp. 33 sgg. e 236 sgg.), e quindi, talvolta, a privilegiare la tutela del «gruppo» rispetto a quella degli individui che lo compongono; sia con gli indirizzi, più di recente manifestatisi in alcuni ordinamenti contemporanei (come in quello italiano a partire dal secondo dopoguerra), volti a valorizzare, accanto al pluralismo ideologico, anche — e contemporaneamente — il *pluralismo istituzionale* e quindi il ruolo delle c.d. formazioni sociali intermedie, giungendo anch'essi, seppure per altra strada, a prospettare forme di tutela «di gruppo» piuttosto intense: cfr. al riguardo, con specifico riferimento all'ordinamento italiano, A. PIZZORUSSO, *Verso il riconoscimento della soggettività delle comunità etnico-linguistiche?*, in Aa. Vv., *Studi in memoria di C. Furno*, Milano 1973, p. 741 sgg., e, più di recente, dello stesso autore, *La tutela delle minoranze linguistiche nel processo: rapporti tra diritti individuali e diritti collettivi*, Relazione al convegno «L'uso della lingua nel processo secondo lo statuto speciale del T.A.A. Problemi di attuazione», Bolzano, 22-23 giugno 1983, atti in corso di stampa.

27. È questo, ad esempio, il significato che in buona parte ha assunto il problema della tutela minoritaria nell'ambito dell'Atto finale della Conferenza di Helsinki del '75 [per il quale cfr. L. CONDORELLI, *L'Atto finale della conferenza di Helsinki sulla sicurezza e la cooperazione in Europa*, in E. VITTA e V. GREMENTIERI (a cura di), *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, Milano 1981, p. 886 sgg.], il cui § VII, «Rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione e credo», al quarto comma afferma che «Gli stati partecipanti nel cui territorio esistono minoranze nazionali rispettano il diritto delle persone appartenenti a tali minoranze all'eguaglianza di fronte alla legge, offrono loro la possibilità di godere effettivamente dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e, in tal modo, proteggono i loro legittimi interessi in questo campo».

facciano portatrici delle esigenze particolari delle minoranze, come accade per il *Partido Nacionalista Vasco* o il *Südtiroler Volkspartei*), si può notare come essa ha favorito l'affermazione di un indirizzo, di cui si è fatto principale interprete il Parlamento europeo, tendente a valorizzare al massimo la concessione di ampie forme di autonomia politica su base territoriale quale strumento privilegiato di tutela dei gruppi etnico-linguistici minoritari. Si vedrà tuttavia tra breve come nell'ordinamento italiano la difficoltà di dare pratica attuazione a tale indirizzo, che presuppone la maggior corrispondenza possibile tra «disegno» dei poteri locali —ad iniziare dal livello regionale per arrivare a quello comunale, e, se del caso, anche circoscrizionale o addirittura di quartiere— e ambito territoriale di diffusione di ciascun gruppo minoritario, costituisca in definitiva un ulteriore motivo a favore della devoluzione delle competenze concernenti la tutela delle minoranze linguistiche agli enti decentrati.

Le sintetiche considerazioni svolte in ordine alla «dimensione europea» della tematica della tutela minoritaria —dimensione che tende a sottolineare le analogie tra i vari fenomeni minoritari esistenti negli ordinamenti europei, ma non certo a escludere la rilevanza anche extraeuropea di tali fenomeni— contribuiscono dunque a chiarire i termini generali della problematica della tutela delle minoranze linguistiche quantomeno a livello continentale. Non c'è dubbio infatti che, ripercorrendo le vicende storico-politiche connesse alla formazione dei vari stati-nazione che costituiscono l'attuale assetto politico dell'Europa occidentale, risulti abbastanza agevole individuare proprio nella particolare configurazione del rapporto tra «comunità nazionale» e «ordinamento statale» il dato tipico e caratteristico, al di là delle singole varianti, di quelle vicende: il rapporto tra rivoluzione industriale, sviluppo dell'ideologia liberale e formazione degli ordinamenti contemporanei ha infatti costituito il presupposto dell'ideologia e della prassi politica «nazionalista» che ha condotto, da un lato, all'affermazione del principio «uno stato, una cultura»²⁸ e, dall'altro, inevitabilmente, alla formazione di più o meno ampi gruppi «linguisticamente» minoritari, inseriti in ordinamenti statali caratterizzati da una precisa lingua/cultura dominante, talvolta indifferenti, talvolta tolleranti ma più spesso volti alla assimilazione di tali gruppi nel gruppo dominante, in omaggio alle esigenze di affermazione di unità politica, culturale-educativa e linguistica poste dallo sviluppo economico-sociale di ciascuna società statale.²⁹

28. Cfr. al riguardo, da ultimo, GELLNER, *Nazioni e nazionalismo*, cit., sp. p. 125 sgg. Per una più ampia panoramica sulle tipologie di «nazionalismo», volta a comparare i diversi significati di tale principio che le corrispondenti prassi politiche hanno assunto nelle varie epoche storiche e nei vari continenti, si veda altresì L. L. SNYDER, *Varieties of Nationalism: a Comparative Study*, Hinsdale (Ill), 1976.

29. Sulle politiche di omogeneizzazione e assimilazione linguistico-culturale attuate nel corso del XIX secolo in ordinamenti statuali caratterizzati da più o meno recente unità politica ma anche da un notevole pluralismo linguistico, ereditato dalla preesistente orga-

In tale quadro europeo, relativamente omogeneo, la formazione di più o meno consistenti gruppi linguistici minoritari, qualche volta separati dalla «etnia» d'origine a sua volta dominante in un altro stato-nazionale da una semplice linea di confine «legale», talvolta e per varie vicende da essa anche piuttosto lontani, ma il più spesso delle volte del tutto privi di simile punto di riferimento — il che, come si vedrà, risulta di notevole importanza ai fini della individuazione delle rispettive forme di tutela giuridica — ha dunque una evidente matrice comune proprio nella vicenda storica e politica che ha caratterizzato la parabola — prima ascendente, poi discendente, fino alla decisiva sconfitta del razzismo, inteso come forma degenerata del nazionalismo, a prescindere dalle sue motivazioni economico-sociali — del principio nazionalista «uno stato, una cultura»; sicché, a fronte della prima sottolineata «dimensione europea» delle rivendicazioni minoritarie si può dire che, negli ordinamenti contemporanei europei del secondo dopoguerra, così come la più o meno accentuata tendenza a valorizzare forme di pluralismo istituzionale a carattere territoriale costituisce una reazione — circostanza che appare particolarmente evidente nel caso della scelta «regionalista» in sede di assemblea costituente italiana e della scelta federale nella RFT³⁰ — alle politiche rigida-

nizzazione agricolo-feudale della società, cfr. a mo' di esempio, per la Francia, L. RENZI, *La politica linguistica della rivoluzione francese*, Napoli 1981, per la Spagna, A. RAMOS OLIVEIRA, *La unidad nacional y los nacionalismos españoles*, México 1969, e, per quanto riguarda l'Italia, DE MAURO, *Storia linguistica*, cit., sp. p. 15 sgg.

30. Per le vicende relative alla istituzione delle regioni italiane, cfr. S. BARTOLE, *Le regioni*, in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Bologna 1984, p. 13 sgg., L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1979³, p. 1 sgg., e, soprattutto, E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia*, Milano, 1967.

Quanto all'esperienza della RFT, si può notare che, a differenza che per la scelta regionale dei costituenti italiani, e nonostante che la dottrina costituzionale tedesca abbia poi saputo fornire adeguate «legittimazioni» politico-istituzionali (cfr., per tutti, K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, München 1977, I, p. 492 sgg., e I. STAFF, *Verfassungsrecht*, Baden Baden 1976, p. 10, i quali sottolineano la scelta «antiautoritaria» connessa alla articolazione territoriale del potere) e che il principio federale abbia avuto notevole sviluppo, tanto da essere definito «immodificabile» dallo stesso testo costituzionale (cfr. art. 79 GG), la scelta federale dei costituenti del '48-'49 risultava, all'atto pratico, ampiamente obbligata, in virtù sia delle circostanze di fatto — dal momento che gli alleati, all'indomani della sconfitta del nazismo, avevano avviato la ricostruzione economico-politica del paese iniziando proprio dall'organizzazione dei *Länder* — sia dalle stesse decisioni alleate in occasione delle conferenze di Potsdam e di Londra: cfr. in proposito soprattutto J. F. GOLAY, *The Founding of the Federal Republic of Germany*, Chicago 1958; con ciò non si deve affatto trascurare la tradizione federalista anteriore, in ordine alla quale cfr., in breve ma assai efficacemente, G. WOLLSTEIN, *Föderalismus und Minderheiten im deutscher Kaiserreich*, in Aa. Vv. (a cura di M. Garbari), *Atti del convegno storico giuridico sulle autonomie e sulle minoranze*, Trento 1981, p. 59 sgg., e C. MORTATI, *La costituzione di Weimar*, Firenze 1946, p. 7 sgg. La necessità di tenere decisamente distinte tali esperienze e dibattiti dalle vicende costituzionali contemporane-

mente centralizzatrici funzionali dapprima alla esigenza di unificazione (o unità) giuridico-amministrativa propria degli ordinamenti liberali e dei corrispondenti interessi politico-economici delle oligarchie sociali in essi dominanti, e poi dei regimi fascisti, quasi a sottolineare la volontà e la necessità di coniugare le esigenze di efficienza dell'azione amministrativa con quelle di integrazione politica della popolazione, secondo la terminologia generalmente utilizzata nei paesi di lingua tedesca,³¹ o con quelle di partecipazione democratica, per usare la terminologia più diffusa del nostro paese;³² allo stesso modo, la diffusione di rivendicazioni minoritarie si presenta quasi come una sorta di reazione ai processi di più o meno artificiosa standardizzazione e omogeneizzazione linguistica che si sono svolti contestualmente ai processi di unificazione politica e/o di costruzione dello stato liberale moderno. Con questa sostanziale differenza, tuttavia: mentre la realizzazione di un certo decentramento di potere politico-istituzionale —pur continuamente messa in discussione per quanto concerne la sua intensità— appare tutto sommato funzionale alle esigenze poste dall'attuale livello di sviluppo economico e politico— basti pensare, ad esempio, alle politiche regionali della CEE, o ai vari ordinamenti europei che presentano forme di più o meno intensa regionalizzazione—, il pluralismo linguistico, già in crisi a livello di comunità internazionale —dove poche lingue (inglese, russo, spagnolo ecc.) tendono a monopolizzare le relazioni internazionali, non solo politiche ed economiche, ma anche semplicemente letterarie o culturali—, ove non ricondotto nell'ambito di quella nozione di educazione linguistica democratica su cui si è avuto già più volte occasione di insistere, potrebbe apparire del tutto in contrasto anche con le esigenze (tutt'altro che superate) di adeguamento ad un livello medio sempre più internazionalizzato e standardizzato dei processi educativi e formativi e più in generale di comunicazione e di trasmissione delle informazioni e delle decisioni che si svolgono all'interno di ciascun ordinamento statale.

mente è tuttavia ben presente nella dottrina tedesca, come giustamente rileva G. MOR, *Problemi attuali del Governo locale nella RFT*, in Aa. Vv. (a cura di P. Biscaretti di Ruffia), *Problemi attuali del governo locali in alcuni stati occidentali*, Milano, 1977, p. 341: cfr. al riguardo, nella dottrina tedesca, K. HESSE, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962.

31. Cfr. soprattutto, al riguardo, G. KISKER, *Riordinamento della struttura delle competenze federali e ruolo del Bund e dei Länder nella pianificazione*, in *Problemi di amministrazione pubblica*, 3, 1976, sp. p. 16 e le ulteriori indicazioni ivi offerte in ordine al federalismo quale «concetto politico e organizzativo nella moderna società industriale».

32. Si vedano, in generale, M. P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Milano, 1977, e, con particolare riferimento ai rapporti tra principio di democrazia partecipativa e esperienza regionale, E. CASETTA, *La partecipazione democratica nell'ordinamento regionale*, in Aa. Vv., *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973, p. 97 sgg., U. DE STERVO, *Gli statuti regionali*, Milano 1974, p. 281 sgg., E. TUC-CARI, *Partecipazione popolare e ordinamento regionale*, Milano 1974, p. 57 sgg., e, da ultimo, il pregevole A. BARBERA, *Le componenti politico-culturali del movimento autonomista negli anni '70*, in *Regione e governo locale*, 6, 1981, p. 41 sgg.

Detto in altre parole, mentre anche a livello di opinione pubblica oltre che, ad esempio, a livello di istituzioni comunitarie o di singoli ordinamenti statali si è formato, pur fra varie ambiguità ed incertezze, un consenso di massa intorno all'opportunità di realizzare un certo decentramento politico su base «regionale» o di ambito corrispondente, la problematica politico-istituzionale connessa al pluralismo linguistico e alla tutela dei gruppi linguistici minoritari, se rapportata all'arco di tempo che va dalla formazione degli attuali ordinamenti statali sino ai nostri giorni, solo in tempi relativamente recenti, soltanto occasionalmente e spesso in termini del tutto distorti si è proposta all'attenzione generale, e cioè come problematica di interesse generale e non soltanto dei singoli gruppi minoritari più o meno riconosciuti e comunque direttamente interessati.

C'è dunque una sostanziale impreparazione e delle classi politiche (anche di quelle regionali) e della stessa opinione pubblica ad affrontare e risolvere in termini politico-istituzionali coerenti, già in fase meramente propositiva, la problematica del pluralismo linguistico e della tutela dei gruppi linguistici minoritari: e non c'è dubbio che il piano su cui tale impreparazione, con tutte le conseguenti incertezze, più si manifesta è proprio quello della individuazione dei contenuti concreti di questa tutela giuridica. Si può allora osservare che, al di là della generica affermazione del principio di tutela delle minoranze linguistiche come corollario dei principi-valori costituzionali fondamentali tipici dello stato sociale di diritto (principi di libertà, eguaglianza, pluralismo),³³ il principale problema che sorge al momento di attuare tale principio in concreti indirizzi di politica legislativa non è tanto quello di scegliere tra i due opposti indirizzi storicamente prevalenti, tendenti l'uno a privilegiare forme di autonomia politico-istituzionale su base territoriale delle minoranze linguistiche —indirizzo raramente affermato a livello di comunità internazionale ma recentemente e con vigore sostenuto a livello di singoli ordinamenti statali contestualmente allo sviluppo dei processi di decentramento politico su base territoriale— e l'altro a risolvere la tutela delle minoranze linguistiche nella valorizzazione e nello sviluppo di diritti di libertà individuali e collettivi —secondo la tecnica giuridica che poco sopra si è definita di «tradizione anglosassone», recepita in alcune carte internazionali dei diritti dell'uomo—, poiché appare attualmente fuori discussione che la tutela giuridica delle minoranze linguistiche implichi l'utilizzazione coordinata di entrambe tali tecniche; quanto piuttosto quello di stabilire preventivamente

33. Sulla riconducibilità del principio di tutela delle minoranze linguistiche accolto nell'ordinamento italiano ai principi costituzionali fondamentali (o supremi) di libertà, eguaglianza e pluralismo, si vedano soprattutto L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, p. 281 sgg., A. PIZZORUSSO, sub art. 6, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca. Principi fondamentali*, Roma-Bologna 1975, p. 306 sgg., P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 38 sgg., BARTOLE, *Minoranze nazionali*, cit.

il contenuto concreto dei «diritti linguistici» in senso tecnico, e dunque il regime giuridico dell'idioma degli appartenenti a ciascuna minoranza linguistica, in quanto principale e caratteristico elemento distintivo di tali soggetti: le scelte da compiere al riguardo in relazione alle esigenze e ai caratteri specifici di ciascuna minoranza linguistica costituiscono infatti il presupposto logico di tutto il complesso della disciplina giuridica di attuazione del principio generale di tutela delle minoranze linguistiche e finiscono altresì per condizionare l'equilibrio tra strumenti di tutela che si fondano su forme di «autonomia territoriale della minoranza linguistica» e strumenti che si fondano piuttosto sulla valorizzazione di alcuni particolari «diritti di libertà».

Non è il caso, in questa sede, di dilungarsi in un dettagliato esame della tipologia delle varie forme di regime giuridico dell'uso delle lingue adottate nei principali ordinamenti contemporanei e nello stesso ordinamento italiano in funzione della tutela di singoli gruppi minoritari: salvo quanto si avrà modo di osservare al riguardo più avanti in ordine alle implicazioni di ciascuno dei possibili «regimi giuridici» dell'uso della lingua, e rinviando agli scritti specialistici la precisazione dei singoli concetti,³⁴ si può dire che la determinazione dei contenuti concreti dei «diritti linguistici» concerne innanzitutto la configurazione del *diritto all'uso della «lingua» materna* (laddove per «lingua» si può intendere qualsiasi idioma o «dialetto») in tutti i casi in cui tale uso abbia rilevanza giuridica, sia nei rapporti intersoggettivi privati sia, soprattutto, nei rapporti pubblici (ad esempio nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, dinanzi all'autorità giuridica, nelle assemblee elettive e negli organi pubblici ecc.); un secondo grande campo di disciplina giuridica afferente ai c.d. «diritti linguistici» riguarda poi le *istituzioni scolastiche* e, in generale, i *processi educativi e formativi*, nei quali la «lingua» minoritaria può costituire oggetto di insegnamento ed anche essere strumento di insegnamento delle varie discipline impartite; un altro specifico settore è poi costituito da taluni *servizi pubblici* nei quali l'uso della lingua acquista particolare rilevanza, come ad esempio la toponomastica, la radio-televisione e la stessa stampa

34. Ampi cenni sul contenuto dei «diritti linguistici» degli appartenenti alle minoranze linguistiche possono vedersi in A. PIZZORUSSO, *Libertà di lingua e diritto all'uso della lingua materna nel sistema costituzionale italiano*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1963, p. 298 sgg., Id., *Problemi giuridici dell'uso delle lingue in Italia (con particolare riferimento alla situazione delle minoranze linguistiche non riconosciute)*, in *Le regioni*, 1977, p. 1031 sgg., CARROZZA, *Lingue (uso delle)*, cit.; per una rassegna della disciplina accolta in altri ordinamenti europei ed extraeuropei, cfr. invece J. FALCH, *Contribution à l'étude du statut des langues en Europe*, Québec 1973 e B. DE WHITE, *The protection of linguistic diversity through fundamental rights* (tesi dell'I.U.E.), Firenze 1985, 3 voll., in generale, e, per quanto concerne in particolare le recenti esperienze belga e spagnola, rispettivamente C. WILWERTH, *Le statut linguistique de la fonction publique belge*, Bruxelles 1980; A. VERDOODT, *Les problèmes des groupes linguistiques en Belgique*, Louvain, 1977 e A. MILIAN MASSANA, *La regulación constitucional del multilingüismo*, in *Revista española de derecho constitucional*, 10 (1984), p. 123 sgg.

in tutti i casi in cui essa ha sovvenzionamenti pubblici; un ulteriore settore di disciplina afferente ai «diritti linguistici» che di recente ha assunto notevole importanza in conseguenza del grande sviluppo che in esso ha assunto l'intervento pubblico, con particolare riguardo alle autonomie regionali, provinciali e locali, è quello dei c.d. *servizi culturali*, concernenti ad esempio l'ordinamento di biblioteche e musei, gli spettacoli pubblici, le attività teatrali, culturali e ricreative e via dicendo.

La disciplina giuridica di questo insieme di oggetti relativamente eterogenei risulta condizionata da un duplice ordine di variabili: innanzitutto dalla particolare configurazione del «regime linguistico», potendosi al riguardo distinguere i sistemi che si richiamano al modello del «separatismo linguistico» da quelli che si ispirano al principio del «bilinguismo totale»; questa scelta, sulle cui implicazioni si avrà modo di soffermare l'attenzione in seguito, assume tuttavia notevole rilievo solo nel caso che la tutela linguistica raggiunga il massimo livello, implicando la parificazione della lingua della minoranza a quella usata dalla maggioranza degli appartenenti all'ordinamento considerato. Ma è facile comprendere come in riferimento alle minoranze linguistiche «non riconosciute» —e il discorso non vale soltanto per la minoranza albanese in Italia o per altre minoranze esistenti nel nostro paese— il problema più importante è quello di stabilire l'*intensità* della tutela giuridica: posto che, come si è già rilevato, forme di tutela delle minoranze linguistiche possono essere costituite anche da politiche sociali ed economiche che niente hanno a che vedere coi «diritti linguistici» in senso stretto, e che esse possono altresì consistere in forme di più o meno ampia «autonomia territoriale» delle minoranze, per quanto concerne il contenuto concreto dei «diritti linguistici» il problema di fondo rimane quello di stabilire se alle c.d. minoranze linguistiche non riconosciute debba essere attribuito un trattamento che implica una completa e dettagliata disciplina relativamente a tutti gli oggetti poco sopra sommariamente descritti in virtù della piena parificazione giuridica della «lingua minoritaria» alla lingua ufficiale dell'ordinamento statale di appartenenza, ovvero se ad esse non sia più opportuno riservare una forma di tutela *ridotta*, che si limita —sempre per quanto concerne i «diritti linguistici» —ad alcuni soltanto degli oggetti testé esaminati, e cioè, in particolare, ai c.d. «servizi culturali» e all'insegnamento della «lingua» minoritaria nelle istituzioni scolastiche —soprattutto in quelle della fascia dell'obbligo—, senza giungere alla parificazione giuridica di tale «lingua» con quella «ufficiale» dell'ordinamento statale di appartenenza.

Questa logica del «doppio livello» di tutela solo di recente è stata ufficialmente sancita da qualche testo costituzionale: un chiaro esempio di tale indirizzo è offerto dalla Costituzione spagnola del 1978, il cui art. 3, dopo aver proclamato il *castigliano* «lingua spagnola ufficiale dello Stato», stabilisce, da un lato, che le *altre lingue spagnole* saranno parimenti lingue ufficiali nelle varie regioni secondo quanto stabiliscono i rispettivi statuti di autonomia, e,

dall'altro, che le varie *modalità linguistiche della Spagna* costituiscono un *patrimonio culturale* «oggetto di speciale tutela e protezione».³⁵

Ma ad una logica simile, come si vedrà meglio in seguito, sembrano altresì ispirarsi i vari progetti di legge generale sulle minoranze linguistiche presentati nel nostro ordinamento per assicurare qualche forma di protezione giuridica alle c.d. minoranze linguistiche non riconosciute, ivi compresa la minoranza linguistica albanese; tanto che tali progetti, oltre all'indifferenza e alle resistenze frapposte alla loro approvazione della classe politica «nazionale», hanno dovuto spesso subire l'ostilità di qualche esponente, più o meno politicamente legittimato, delle singole minoranze interessate o comunque di parte dello stesso movimento di opinione favorevole alla protezione giuridica delle minoranze non riconosciute, sul presupposto della accezione eccessivamente «riduttiva» delle forme di tutela giuridica prevista da tali progetti.

Questo «massimalismo», ostentato in forme anche provocatorie,³⁶ receipto

35. Cfr. in proposito soprattutto MILIAN MASSANA, *op. ult. cit.*, e Id., *La ordenación estatutaria de las lenguas distintas del castellano*, in *Revista vasca de administración pública*, 6, 1983, p. 237 sgg., e ulteriori indicazioni ivi offerte.

Ciò che è interessante osservare è che, in attuazione di tali principi, alcuni statuti regionali hanno proclamato come lingua ufficiale (seppure in regime di bilinguismo con il castigliano) nella rispettiva regione il basco (art. 6.1 statuto basco), il catalano (artt. 3.2 st. catalano, 7.1 st. *Pais valenciano*, 3 st. Baleari), il gallego (art. 4.2 st. Galizia); a tale proclamazione ha fatto seguito una complessa disciplina giuridica dell'uso delle lingue per tutti gli oggetti precedentemente esaminati: cfr., ad esempio, la legge basca 24 novembre 1982, n. 10, la legge catalana 18 aprile 1983, n. 7, la legge gallega 15 giugno 1983, n. 3 e la legge valenciana 23 novembre 1983, n. 4 sulla *normalización* dell'uso di tali idiomi nelle varie regioni.

Per altri idiomi o lingue, invece, la tutela giuridica appare di tipo «ridotto»; forme di limitata protezione e valorizzazione sono ad esempio previste per il *bable* (dialetto asturiano) all'art. 4 st. Asturie, per l'aragonese (art. 7 st. Aragona), per l'*aranès* (dialetto guascone: art. 3.4 st. catalano); la promozione dell'andaluso (varietà del castigliano) quale strumento di affermazione della «coscienza di identità» andalusa è oggetto di una norma programmatica (art. 12.3.2°) dello statuto dell'Andalusia. In tutti questi casi la protezione giuridica risulta piuttosto limitata e consiste in genere nell'insegnamento (su base volontaria) della «lingua» nelle scuole inferiori e in alcune norme «promozionali» volte a favorire la conoscenza di ciascun idioma da parte della popolazione interessata, senza mai giungere, comunque, alla loro «ufficializzazione» giuridica ancorché limitatamente nelle zone interessate.

36. Qualcuno ricorderà, ad esempio, il caso dell'annuncio di un volo all'aeroporto di Alghero che lo *speaker* lesse —polemicamente— in sardo: cfr. su tale vicenda Pretore di Alghero, 24 luglio 1978, in *Foro it.*, 1979, I, 570; il più noto teorico di tale indirizzo «massimalista» è certamente S. SALVI, del quale si vedano soprattutto *Le nazioni proibite. Guida a dieci colonie «interne» dell'Europa occidentale*, Firenze 1973; *Le lingue tagliate. Storia delle minoranze linguistiche in Italia*, Milano 1975; *Patria e patria. Dalla Catalogna ai Friuli, dal Paese basco alla Sardegna: il principio di nazionalità nell'Europa occidentale contemporanea*, Firenze 1978; sul piano giuridico-istituzionale le considerazioni svolte da tale autore lasciano, in effetti, alquanto perplessi, ma si deve riconoscere che

in concrete proposte di tutela,³⁷ ha talvolta svolto per la causa delle minoranze un ruolo altrettanto dannoso che l'ostilità preconcepita verso qualsiasi forma di tutela delle c.d. minoranze linguistiche non riconosciute da parte di chi teme, per questa via, la rottura dell'«unità linguistica» del paese. Al riguardo è bene precisare subito che non esistono veri e propri criteri oggettivi che consentano di assegnare ad un determinato idioma minoritario il regime dei diritti linguistici che si è definito «ridotto» invece di quello più ampio, che suppone la parificazione giuridica di lingua minoritaria e lingua «nazionale»: la stessa distinzione costituzionalizzata in Spagna evita di fare riferimento a tali criteri, sicché si può ben dire che tale scelta dipende soprattutto da valutazioni di opportunità degli interessi prioritari da perseguire; si tratta, in poche parole, di una valutazione di ordine quasi esclusivamente politico. Ed è vero altresì che nell'ordinamento italiano ricollegare troppo meccanicamente la tutela di tipo più ampio, concernente il riconoscimento di situazioni giuridiche soggettive volte a parificare l'uso della lingua minoritaria all'uso della lingua «ufficiale» dell'ordinamento, al principio costituzionale di tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 Cost. e quella di tipo «ridotto», concernente — come si è poco sopra detto — soprattutto l'uso scolastico delle lingue e i c.d. «servizi culturali», al principio di protezione dei *beni culturali* di cui all'art. 9 Cost., sul presupposto della considerazione delle varie «lingue» (o idiomi, o dialetti) minoritarie come parte integrante di quel *patrimonio culturale* che l'art. 9 Cost. impone appunto di promuovere e tutelare,³⁸ rischia

tali scritti — i quali hanno avuto un discreto successo editoriale — hanno in qualche modo contribuito ad una certa «sensibilizzazione» di parte dell'opinione pubblica nei confronti del problema della tutela delle minoranze «non riconosciute».

37. Si pensi, ad esempio, alla proposta di legge statale di iniziativa regionale popolare (approvata dal Consiglio regionale il 10 aprile 1981) sulla introduzione del bilinguismo in Sardegna, il cui art. 1 proclama la «parità giuridica della lingua sarda con la lingua italiana»: a commento di tale velleitaria proposta, rimasta lettera morta, e dei ben più concreti e realistici progetti di legge regionale presentati dal PCI (prop. 1 agosto 1980, n. 126) e dalla stessa Giunta regionale su iniziativa dell'assessore alla pubblica istruzione (dis. di legge 8 ottobre 1980) cfr. PUBUSA, *Considerazioni sulla tutela della lingua in Sardegna*, cit.

Per un esempio di natura analoga, riguardante proposte di tutela che muovono senz'altro da buoni intenti ma si perdono poi in rivendicazioni (la piena parità giuridica tra «lingue minoritarie» e italiano *standard*) che appaiono giuridicamente piuttosto discutibili e comunque assai difficilmente realizzabili, si veda anche il progetto di legge elaborato dalla Associazione internazionale per la difesa delle lingue e culture minacciate (AIDLCM) per la «Tutela delle minoranze linguistiche dell'Italia nord-orientale tedesca, slovena e friulana», in *Minoranze*, 6-7 (1977), p. 43 sgg.

38. Cfr. in questo senso PIZZORUSSO, *Problemi giuridici dell'uso della lingua in Italia*, cit.; sulla problematica connessa a tale impostazione del problema della tutela delle minoranze linguistiche «non riconosciute» si vedano L. COVERI, *Il dialetto come bene culturale*, in *Indice per i beni culturali del territorio ligure*, 2, 1977, p. 10 sgg., U. BERNARDI,

di apparire svalutativo della finalità promozionale e di tutela rivolta non tanto alla «lingua» quanto al gruppo di cittadini che tale lingua identifica o contribuisce ad identificare.

Tali considerazioni non valgono tuttavia ad escludere la «razionalità» delle forme di tutela giuridica ispirate al principio del «doppio livello» di protezione: se nell'ambito degli studi linguistici, letterari o antropologici e nella stessa produzione letteraria si può prescindere —sempre entro certi limiti— dal tener conto del complesso dei motivi di ordine storico-politico per cui un determinato idioma, in virtù del processo prima descritto, è assunto al rango di «lingua nazionale», mentre per altri idiomi ciò, seppure più o meno forzatamente, non si è potuto verificare,³⁹ la considerazione di tali motivi diventa decisiva quando, di fronte al problema del riconoscimento giuridico di un determinato idioma, i provvedimenti legislativi di tutela si debbano analizzare anche in termini di rapporto tra «costi» e «benefici» e di «fattibilità», valutando dunque le conseguenze di una eventuale piena parificazione giuridica dell'idioma minoritario con la lingua «nazionale» per quanto concerne, ad esempio, l'organizzazione dei pubblici uffici, dei tribunali, delle scuole e via dicendo. Appare allora evidente che i costi —non solo puramente economici— conseguenti ad una piena equiparazione giuridica della lingua minoritaria alla

Per un progetto di museo laboratorio della cultura locale, in *Esperienze amministrative*, 4-5, 1979, p. 9 sgg., C. CAMILLI, *La normazione regionale in materia di istituzioni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, p. 63 sgg., A. PAGLIAI, *La legislazione regionale a tutela del patrimonio linguistico culturale*, in *Rivista italiana di dialettologia*, 2 (1981-82), p. 268 sgg., C. BODO, *Rapporto sulla politica culturale delle regioni*, Milano 1982; sulla portata normativa dell'art. 9 Cost. cfr. soprattutto F. MERUSI, *sub art. 9*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca. Principi fondamentali*, cit., p. 434 sgg., e M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, p. 3 sgg.

39. Questo non esclude che determinati idiomi, per qualche ragione storico politica «abbandonati» o comunque non sviluppati come «lingua», non abbiano potuto essere «riscoperti» e gradualmente riaffermati anche sul piano politico dopo più o meno lunghi periodi storici di «abbandono» dal punto di vista letterario e culturale simile vicenda ha avuto, ad esempio, la lingua catalana, la quale, dopo aver conosciuto una notevole fioritura e sviluppo per tutto il corso del medioevo (sia a livello letterario che in codici, documenti ecc., oltre che, naturalmente, come lingua parlata), è stata quasi del tutto abbandonata a seguito della sconfitta dei catalani nella guerra di successione spagnola, per poi essere «riscoperta» come lingua «letteraria» da alcuni intellettuali catalani verso la metà del XIX secolo, e divenire successivamente il principale veicolo di diffusione delle rivendicazioni politiche degli autonomisti catalani; fino ad ottenere pieno riconoscimento giuridico, dapprima, per un breve periodo di tempo, nel corso della seconda repubblica spagnola, e quindi, definitivamente, con l'avvento della Costituzione democratica del '78: cfr., per tali vicende, RAMOS OLIVEIRA, *La unidad nacional*, cit., p. 79 sgg. e A. MILIAN MASANA, *Aproximación al régimen jurídico previsto para la lengua catalana en el estatuto de autonomía de Cataluña*, in *Revista de administración pública*, 94 (1981), p. 317 sgg. Sulle ragioni politico sociali della riscoperta della lingua catalana si veda J. SOLÉ TURA, *Catalanismo y revolución burguesa*, Barcellona, 1974, specie p. 35 sgg.

lingua «nazionale» possono essere sostenuti solo in presenza di determinate circostanze, fra le quali vanno menzionate la consistenza quantitativa della minoranza, la collocazione geografica dell'area in cui essa risiede, la più o meno ricca tradizione culturale-letteraria dell'idioma minoritario, la più o meno forte tradizione di autonomia politico-amministrativa degli appartenenti alla minoranza, la presenza di forti partiti politici che rappresentino gli interessi della minoranza, il fatto che l'idioma minoritario sia «lingua ufficiale» in qualche ordinamento statale (il che determina in genere una certa pressione politica —che in qualche caso può costituire il presupposto per la conclusione di accordi internazionali al riguardo— da parte di quest'ultimo sullo stato cui appartiene la minoranza al fine di garantirle un certo livello di tutela).

È importante osservare che, per consentire la piena parificazione giuridica o «cofficializzazione» dell'idioma minoritario, le suddette circostanze devono verificarsi tutte contestualmente, mentre la presenza di una o due di esse non garantisce affatto l'ottenimento di tale risultato: ciò spiega perché, ad esempio, solo per pochi gruppi linguistici minoritari —anche a considerare i soli paesi dell'Europa occidentale— si ha piena ed effettiva parificazione giuridica della lingua minoritaria alla lingua «ufficiale» dell'ordinamento statale di appartenenza, con conseguente estensione della disciplina dei «diritti linguistici» a tutti gli oggetti sopra sommariamente descritti.⁴⁰ Ma si spiega così anche il

40. Simile situazione «privilegiata» si ha, ad esempio, per i subtirolese e per i valdostani nell'ordinamento italiano, per baschi, catalani (ivi compresi i valenciani e gli abitanti delle Baleari) nell'ordinamento spagnolo; la tutela di questi gruppi linguistici minoritari è particolarmente intensa in quanto il riconoscimento dei «diritti linguistici» nella forma più estesa si accompagna a forme di assai ampia autonomia politico amministrativa degli enti territoriali in cui tali gruppi costituiscono la maggioranza della popolazione.

Altrettanto esteso riconoscimento dei «diritti linguistici» di singoli gruppi di popolazione si ha poi in alcuni ordinamenti europei nei quali il pluralismo linguistico è ormai da lungo tempo istituzionalizzato, come accade in Belgio per i gruppi fiammingo e vallone e in Svizzera per i gruppi tedesco, francese e italiano; cfr. in proposito R. SENELLE, *El régime linguístico de Bélgica*, e C. A. MORAND, *Aspectos del derecho de las lenguas en Suiza*, entrambi in Aa. Vv. (a cura della Generalitat catalana), *Ordenación legal del plurilingüismo en los estados contemporáneos*, Barcelona 1983, p. 29 sgg. e 79 sgg.

In virtù del carattere ufficiale del pluralismo linguistico, su base per lo più territoriale ma in qualche caso anche personale, e delle stesse vicende concernenti la storia costituzionale di questi due ordinamenti, lo status di tali gruppi non appare del tutto assimilabile a quello delle vere e proprie minoranze linguistiche. Questo status —e, peraltro, tutela giuridica assai più limitata— hanno invece altri e più piccoli gruppi linguistici che in tali ordinamenti risiedono, vale a dire i Jadini del Giura elvetico e i tedeschi che risiedono nell'estremità occidentale della Vallonia belga, per la cui situazione giuridica cfr. rispettivamente R. VILETTA, *Die Rätoromanen im Kraftfeld zwischen Vielheit und Einheit*, in Aa. Vv. (a cura dell'Internationales Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus), *Regionalismus in Europa*, München 1981, p. 160 sgg., e J. U. CLAUSS, *Die politische und verfassungsrechtliche Problematik des deutschsprachigen Belgiens*, in Aa. Vv., *Deutsche*

fatto che in qualche caso al momento di stabilire le forme di tutela linguistica si sia preferito «sacrificare» l'idioma minoritario in favore di lingue «elettive» aventi carattere di lingua ufficiale in altri ordinamenti: ciò, ad esempio; è accaduto per il «patois» di valdostani e svizzeri occidentali in favore del francese, secondo una logica che ha alcune giustificazioni politiche ma lascia in genere alquanto perplessi gli studiosi di linguistica.⁴¹ La necessaria concomitanza dei fattori poco sopra indicati fa inoltre sì che ai fini dell'attribuzione di «diritti linguistici» in forma estesa o in forma ridotta, a prescindere dalle valutazioni di opportunità cui si è in precedenza fatto cenno, non possono essere considerate scriminanti decisive né il dato offerto dalla consistenza quantitativa del gruppo minoritario —che per alcuni (presunti) gruppi linguistici minoritari esistenti nell'ordinamento italiano è indubbiamente notevole: si pensi ai sardi o ai ladini friulani—, né la circostanza che l'idioma della minoranza costituisca la lingua ufficiale in qualche altro ordinamento statale: è chiaro il riferimento alla minoranza italo-albanese.⁴²

Ma il miglior argomento a favore della logica del «doppio livello» di tutela consiste non tanto nella considerazione degli ostacoli di ordine politico, geografico ed economico o di altro genere ancora che rendono difficilmente prospettabile il riconoscimento dei «diritti linguistici» in forma più ampia, quanto nel sottolineare gli importanti e fondamentali risultati che si possono raggiungere mediante il riconoscimento di tali diritti in forma «ridotta»: ben lungi dal limitare la tutela delle minoranze linguistiche non riconosciute ad un «mero» problema scolastico-educativo, in certe determinate situazioni i provvedimenti di tutela ispirati a tale logica possono contribuire a realizzare ob-

als Muttersprache in Belgien, Wiesbaden 1979, p. 39 sgg.; la legge 31 dicembre 1983 sull'organizzazione e il funzionamento del Consiglio della comunità tedescofona, conformemente al dettato dell'art. 59 *ter* (riformato il 1 giugno 1983) della Costituzione belga, ha peraltro migliorato il sistema di tutela della comunità germanofona.

Tutti gli altri gruppi linguistici minoritari che risiedono nei paesi dell'Europa occidentale hanno —se le hanno— forme di tutela giuridica assai più limitate e, in genere, i «diritti linguistici» loro riconosciuti escludono forme di «coufficializzazione» del loro idioma alla lingua «nazionale» degli ordinamenti di appartenenza.

41. Sulla situazione linguistica della Valle d'Aosta si veda in particolare T. TELMON, *La minoranza di parlata francoprovenzale*, in *Sociologia della comunicazione*, 2, 1982, p. 33 sgg. e ivi ulteriori, ampie indicazioni bibliografiche.

42. Ciò non significa tuttavia che il riconoscimento dei «diritti linguistici» in forma «ridotta» non possa comportare anche alcune misure che si ispirano a quelle conseguenti alla «coufficializzazione» degli idiomi: non è affatto escluso, ad esempio, che si possa provvedere, almeno a livello di amministrazioni locali, alla apertura di sportelli cui gli appartenenti ad un determinato gruppo linguistico possano rivolgersi utilizzando la propria lingua materna. Si tratta, come è facile intuire, di misure da stabilire e sperimentare caso per caso, che non richiedono affatto né la proclamazione della lingua minoritaria come lingua coufficiale, né il riconoscimento generalizzato del diritto «collettivo» all'uso della lingua materna nei rapporti con le autorità.

biettivi di grande rilevanza. Ciò risulta evidente se, in riferimento all'ordinamento italiano, si considerano i principali obbiettivi propri dei provvedimenti volti a rendere possibile un'educazione linguistica democratica di tutti i cittadini nell'ambito delle scuole dell'obbligo, provvedimenti che costituiscono l'aspetto qualificante della tutela c.d. «ridotta» che si vorrebbe assicurare mediante una legge generale per la protezione delle minoranze linguistiche non riconosciute. I principali obbiettivi consistono: 1) nel migliorare la conoscenza dell'italiano *standard*, utilizzando il metodo c.d. contrastivo, e nell'educare i cittadini all'uso di tutti gli idiomi (nonché degli altri canali espressivi) secondo il principio della «pari dignità sociale» dei medesimi; 2) nell'eliminare ogni forma di emarginazione sociale connessa all'esistenza di situazioni di diglossia conseguenti alla diversa rilevanza sociale degli idiomi, forme di cui le minoranze linguistiche non riconosciute sono le principali ma non le sole vittime; 3) nel contribuire ad eliminare forme di emarginazione sociale di cui l'aspetto linguistico costituisce solo un riflesso esteriore ma non la causa principale, come accade per talune contrapposizioni (e le conseguenti differenziazioni sociali) ancora profonde nel nostro paese, quali quelle città-campagna, nord-sud, centro-periferia e via dicendo. È chiaro che il contributo offerto dalla educazione linguistica sarà tanto più intenso quanto più tale tipo di provvedimenti si accompagnerà ad interventi di promozione e valorizzazione anche in campo economico e sociale delle popolazioni interessate; 4) nel far acquisire e rafforzare la coscienza della identità socio-culturale dei gruppi linguistici più emarginati —basti pensare a come il problema si connette a quello dell'emigrazione interna e dell'inurbamento—, contribuendo alla diffusione della consapevolezza della «unità nella diversità» della popolazione italiana, consapevolezza che, stante il permanere di numerosi e radicati fattori di contrasto (economici, sociali, geografici) spesso esaltati dal problema linguistico, ben lungi dall'essere sancita dall'unità linguistica (l'Italia è ancora a livello dei paesi del terzo mondo quanto a conoscenza effettiva parlata e scritta della lingua «nazionale» *standard*), sembra emergere pienamente —non è purtroppo una battuta— solo in occasione di talune (e vittoriose) manifestazioni sportive.

Ora, non c'è dubbio che, in funzione di tali generalissimi obbiettivi, e della stessa «educazione linguistica democratica», una legge generale per la protezione delle minoranze linguistiche non riconosciute costituisce uno dei tanti presupposti, e probabilmente neppure il più importante; né ad essa —come già si è avvertito— si può far carico della soluzione di tutti i problemi testé enunciati per la generalità dei cittadini, poiché il compito di siffatto provvedimento è semmai quello di contribuire a risolvere alcuni di tali problemi per quella più o meno grande parte dei cittadini che appartengono ad un qualche gruppo linguistico minoritario. Si vuole piuttosto sottolineare che la realizzazione dei suddetti obbiettivi non richiede affatto il riconoscimento di «diritti linguistici» in forma particolarmente ampia, poiché —dal punto di vista giuridico— si tratta soltanto di consentire la modificazione

degli attuali ordinamenti scolastici in modo da adeguarli, anche con successivi e articolati aggiustamenti, a tali esigenze, e di permetterne l'adattamento —investendo di tali compiti le autorità decentrate: regioni, province e comuni— alle esigenze specifiche di singoli gruppi e situazioni minoritarie; deve invece essere ancora una volta ribadito che a fronte di tali «minimi» interventi sul piano giuridico-istituzionale, la realizzazione dei grandi obbiettivi che si sono riassunti schematicamente nei quattro punti prima enunciati richiede uno sforzo politico non indifferente ed è quasi interamente affidata alla volontà e alla capacità delle forze politiche chiamate a gestirne e guidarne l'attuazione, non potendo in alcun modo —in questo come in molti altri casi— le garanzie di tipo giuridico sostituirsi o surrogare la carenza di volontà politica nell'adottare tutto il complesso di attività (prevalentemente politiche e amministrative) che il processo appena descritto richiede.

4. *La «soggettività» delle minoranze linguistiche: l'appartenenza alle minoranze linguistiche come atto e come fatto giuridico*

Un'ultima questione che merita qualche cenno di carattere generale, trattandosi anche in questo caso di illustrate i riflessi giuridico-istituzionali di problemi che hanno prevalentemente natura politica, riguarda le modalità di individuazione dei gruppi linguistici minoritari destinatari delle misure generali di tutela giuridica eventualmente introdotte nell'ordinamento. Dal punto di vista politico, il problema appare di facilissima enunciazione —sebbene la sua soluzione appaia tutt'altro che pacifica: per rendersene conto è sufficiente dare un rapido sguardo agli «elenchi» delle minoranze linguistiche contenuti nei vari progetti di legge generale presentati al nostro parlamento e verificare le sensibili differenze, a volte veramente incomprensibili, fra un elenco e l'altro: si tratta infatti di stabilire quali siano i gruppi linguistici minoritari meritevoli di considerazione, e cioè di protezione, da parte dell'ordinamento giuridico. Tali progetti tendono ad eludere soluzioni generali del problema —stabilendo cioè in via astratta in che modo e in base a quali criteri si possono individuare le minoranze linguistiche meritevoli di tutela—, limitandosi in genere a presentare elenchi, più o meno completi, di situazioni minoritarie destinatarie delle misure di protezione da essi prevista.⁴³

43. I vari elenchi di minoranze linguistiche presenti nei vari progetti di legge generale presentati nel corso dell'VIII e della IX legislatura traggono origine da uno studio redatto nel 1978 da G. B. Pellegrini e T. De Mauro per conto dell'Ufficio studi della Camera, nel quale si tracciava un completo panorama linguistico del paese, fornendo l'elenco delle varie comunità che usano correttamente parlate diverse dall'italiano *standard* o dai vari dialetti italo-romanzi (vale a dire, in ordine decrescente di «divergenza» da questi, comunità slavofone, tedescofone, albanesi, grecofone, zingare, francoprovenzali, provenzali-occitane, catalane, ladine, sarde e friulane), nonché il quadro dei rispettivi ambiti di diffusione e della loro consistenza numerica.

Dal punto di vista giuridico la soluzione non può tuttavia proporsi in termini altrettanto «empirici», anche perché alcuni generalissimi principi accolti nel nostro ordinamento — e in molti altri ordinamenti europei occidentali — e alcune regole speciali che tendono a limitare, più che a derogare, l'applicazione di tali principi concorrono a delineare precisi criteri di individuazione delle situazioni minoritarie destinatarie dei provvedimenti di tutela.

Occorre infatti rilevare che nel nostro ordinamento, ispirato a principi di libertà, democrazia e pluralismo ideologico e istituzionale, l'appartenenza di un cittadino ad una minoranza linguistica — come del resto la sua «nazionalità» e, entro certi limiti, perfino la sua stessa cittadinanza — non costituisce una *questione di fatto*, definibile mediante il ricorso a criteri oggettivi, ma una *questione di volontà*, espressione della più generale libertà di opinione:⁴⁴ proprio in virtù di tali principi, nel nostro come in altri ordinamenti, le minoranze linguistiche sono protette indipendentemente dall'accoglimento del principio di nazionalità, in virtù del quale — come si è già avuto modo di rilevare — si tende ad individuare nelle particolarità etnico-linguistiche di ciascun gruppo sociale il decisivo fattore di separazione (e contrapposizione) dei gruppi sociali, in modo che ciascun gruppo così individuato si identifichi con una determinata «nazionalità» (e conseguentemente, se è possibile, con una determinata unità statale).

Da questa impostazione generale del problema discendono alcune conseguenze molto importanti. Innanzitutto, il carattere eccezionale e strumentale di taluni istituti volti a limitare il principio della libertà di appartenenza ai gruppi linguistici, come accade ad esempio con la dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico che devono rilasciare i cittadini residenti in provincia di Bolzano secondo quanto stabilito da alcune norme di attuazione dello Statuto del T.A.A.;⁴⁵ tale istituto appare ammissibile in quanto le sue conseguenze giuridiche risultino strumentali all'applicazione di uno degli istituti cardine — la c.d. proporzionale etnica — su cui si fonda la protezione giuridica degli appartenenti alla minoranza di lingua tedesca residente nel Sudtirolo, ma, come da tempo è stato sottolineato in dottrina e di recente riaffermato

44. Cfr. in tal senso soprattutto PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, cit. I, specie p. 228 sgg., e ivi ampie indicazioni bibliografiche, cui *adde*, ad aggiornamento, P. CARROZZA, *La dichiarazione di appartenenza ai gruppi linguistici in provincia di Bolzano*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1983, p. 1137 sgg., Id., *Lingue (uso delle)*, cit., e BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 40.

45. Cfr. art. 18 d.p.r. 26 luglio 1976, n. 752, art. unico d.p.r. 24 marzo 1981, n. 216, nonché artt. 1 e 2 d.p.r. 3 aprile 1985, n. 108, a commento dei quali cfr. CARROZZA, *La dichiarazione di appartenenza ai gruppi linguistici*, cit., R. RIZ, *Volkszählung, Sprachgruppenpenerhebung, Volksgruppenschutz*, in Aa. Vv., *Menschenrechte, Volksgruppen, Regionalismus*, Wien 1982, p. 229 sgg., e R. INGICCO, *Censimento e dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico in Sudtirolo*, in Aa. Vv. *Riflessioni sulle regioni (atti del convegno in memoria di F. Levi)*, Milano 1983, p. 247 sgg.

dalla giurisprudenza,⁴⁶ esso deve essere strutturato in modo tale da non ledere né il principio di libertà di uso delle lingue (che verrebbe messo in crisi dalla proposta di collegare meccanicamente l'uso della lingua in determinati atti e circostanze al contenuto della dichiarazione di appartenenza), né il principio della libertà di appartenenza ai gruppi linguistici, inteso anche come libertà dei singoli di non aderire ad una determinata formazione sociale,⁴⁷ senza che da ciò possa per essi derivarne il sacrificio di qualche interesse o diritto costituzionalmente protetto.

Un'altra importante conseguenza dei suddetti principi consiste nella difficoltà di organizzare *censimenti linguistici* al fine di trarne conseguenze in ordine alla applicazione di qualche forma di tutela giuridica, od anche, più semplicemente, al fine di trarre qualche pur utile indicazione in ordine alla consistenza quantitativa dei gruppi linguistici da tutelare. Benché la prassi dei censimenti linguistici sia assai più diffusa di quanto comunemente non si creda,⁴⁸ l'esperienza insegna come siano tutt'altro che infrequenti i tentativi

46. Si veda in proposito, oltre alla bibliografia citata alle note 44 e 45, la decisione del Pretore di Bolzano, 28 settembre 1981, in *Foro it.*, 1982, I, 2692, che ha sollevato questione di costituzionalità di alcuni profili della disciplina della dichiarazione di appartenenza: su tale vicenda cfr. quanto rilevato *infra*, par. 6, relativamente all'atteggiamento assunto dalla Corte costituzionale in ordine alla «questione» sudtirolese.

47. Il principio della c.d. *libertà negativa di associazione* ha ricevuto, di recente, un nuovo importante riconoscimento da parte della giurisprudenza della Corte costituzionale nella sentenza n. 239 del 1984 (in *Foro it.*, 1984, I, 2397, con nota di N. COLAIANNI, *L'appartenza di «diritto» alle comunità israelitiche tra legge, intesa, e statuto confessionale*), con la quale la Corte — pur muovendosi con una certa cautela, probabilmente al fine di non «turbare» le trattative sulla nuova intesa tra Stato italiano e unione delle comunità israelitiche — ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 4 del r.d. 30 ottobre 1930, n. 1731, il quale dispone l'appartenenza di diritto alla comunità israelitica di tutti gli israeliti — peraltro determinati tali solo in base alla «tradizione» ebraica stessa — che risiedono nel territorio di essa, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 18 Cost.

In particolare, l'affermazione da parte della Corte del principio per cui la tutela statale dei diritti inviolabili dell'uomo deve trovare affermazione anche all'interno delle formazioni sociali «istituzionalizzate» e del principio di tutela della libertà di associazione anche in senso negativo, come diritto inviolabile di tutti i cittadini indipendentemente dalla circostanza che esso si riferisca ad enti che abbiano natura associativa o «istituzionale», ha spinto la dottrina a sollecitare la Corte ad applicare tali principi anche in riferimento alla appartenenza ad uno dei tre gruppi linguistici (tedesco, italiano e ladino) dei cittadini residenti in provincia di Bolzano attestata mediante la dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico in sede di censimento: cfr. A. PIZZORUSSO, *L'attività della Corte costituzionale nella sessione 1983-84*, in *Foro it.*, 1984, V, p. 323 sgg.

48. Per una rassegna della legislazione sui «censimenti linguistici» in Svizzera, Canada, URSS e Austria cfr., di recente, RIZ, *Volkzählung, Sprachgruppenerhebung, Volksgruppenschutz*, cit.; per quanto concerne l'esperienza belga, paese nel quale tali censimenti sono stati «vietati», per legge, nel '61 a causa dei contrasti cui davano origine — dovuti anche al particolare sistema di variazione dell'«appartenenza» linguistica dei vari comuni, originariamente collegata ai risultati dei censimenti, e poi abolito dalla legislazione lin-

di manipolare e di condizionare, più o meno volontariamente, i risultati di tali consultazioni,⁴⁹ tanto da far apparire non del tutto infondati i timori al riguardo manifestati dagli sloveni triestini e della slavia friulana, i quali hanno sempre contestato le proposte —soprattutto governative— dirette a far discendere da più o meno ufficiali rilevazioni della loro consistenza numerica l'attuazione delle misure di tutela previste in loro favore dal diritto interno e dal diritto internazionale.⁵⁰

Stando così le cose, in riferimento alle c.d. minoranze non riconosciute appartenenti all'ordinamento italiano e nell'eventualità di un provvedimento generale di tutela ad esse diretto, ci si trova dinanzi a due esigenze contrastanti e di non facile assolvimento. Da un lato, i principi generali accolti nel nostro ordinamento inducono a ritenere che tale provvedimento debba necessariamente prevedere la possibilità di accertare l'*animus* comunitario dei singoli gruppi linguistici che esso intende tutelare, in modo tale da coinvolgere i vari gruppi di cittadini interessati nella iniziativa e nella precisazione dei possibili contenuti del provvedimento di tutela,⁵¹ eventuali «elenchi» di gruppi linguistici contenuti nella legge, peraltro frutto di intensa attività di studio, di ricerca e di dibattito, e quindi tutt'altro che «fantasiosi», non avrebbero

guistica del '62-'66, che ha istituzionalizzato in via definitiva i «confini» linguistici, cfr. invece VERDOOBT, *Les problèmes des groupes linguistiques en Belgique*, cit., p. 120 sgg., B. DE WITTE, *I diritti garantiti dall'Accordo Degasperi-Gruber: una eccezione diventata norma?*, relazione al convegno «I rapporti di vicinato tra Italia e Austria», Trento, 21-22 giugno 1985, atti in corso di pubblicazione, nonché gli scritti di J. Falch, B. De Witte e R. Senelle citati alle note 34 e 40.

49. Un caso abbastanza noto è costituito dalla legislazione austriaca sui censimenti (cfr. artt. 2, 9, 10 e 17 della legge 5 luglio 1950, come modificati dalla legge n. 398/76), la quale, imponendo ai cittadini di dichiarare la propria «lingua materna» ma non anche il «gruppo di appartenenza», tende a trasformare quella che dovrebbe pur sempre apparire una *dichiarazione di volontà* in una sorta di *accertamento di fatto*.

Poiché, secondo le dichiarazioni governative, all'esito del censimento del 14 novembre 1976 era chiaramente condizionata l'applicazione in favore degli sloveni della Carinzia di alcune delle misure di tutela previste dalla legge generale sulle minoranze del 7 luglio 1975, contro la legislazione sui censimenti fu anche proposto, peraltro senza successo, un *Individual Beschwerde* (ricorso diretto di costituzionalità): cfr. Corte costituzionale d'Austria, 14 giugno 1977, in *Foro it.*, 1978, IV, 372, con nota di A. Pizzorusso.

Come si avrà modo di vedere meglio in seguito, in tale occasione i risultati del censimento furono praticamente svuotati di significato dal gran numero di dichiaranti di madre lingua slovena che si ebbero in tutto il paese (soprattutto a Vienna) in segno di solidarietà con la minoranza: su tali vicende cfr. in particolare Aa. Vv. (a cura dello Slowenische Information Zentrum), *Das Volkesgruppengesetz. Eine lösung?*, Klagenfurt, 1978.

50. Cfr. al riguardo, per tutti, J. JERI, *Verità, mezze verità e statistiche*, in Aa. Vv., *Passato e presente degli sloveni in Italia*, Trieste 1974, p. 89 sgg.

51. Si veda in proposito soprattutto PIZZORUSSO, *Perché tutelare le minoranze?*, cit., nonché CARROZZA, *Minoranze linguistiche*, in *Guida-Annuario delle autonomie locali*, 1981 e 1982, cit.

dunque più valore di definizione astratta delle minoranze tutelabili, ma assumerebbero efficacia puramente indicativa e orientativa. D'altro lato, si pone invece l'esigenza di fare in modo che la portata innovativa di una simile legge non sia parzialmente svuotata dalla subordinazione dell'applicazione delle misure di tutela previste a complessi procedimenti preventivi di accertamento della «volontà» degli appartenenti ai vari gruppi minoritari di accedere alla tutela medesima.

Un punto di equilibrio tra tali due opposte esigenze —secondo quanto a suo tempo proposto da uno dei primi progetti di legge generale sulle minoranze— potrebbe consistere nel ripartire i compiti di tutela, a seconda dei vari «oggetti», tra stato, regioni ed enti locali, individuando per ciascun tipo di provvedimento precisi livelli di *responsabilità politica*, e nel riconoscere poi varie possibilità tecniche —mediante associazioni all'uopo costituite oppure, più semplicemente, mediante apposite deliberazioni degli enti locali— di attivare i meccanismi per l'approvazione —entro termini predeterminati— dei vari tipi di provvedimenti richiesti.

Occorre d'altra parte ricordare che il riferimento ad eventuali «associazioni» più o meno «rappresentative» degli appartenenti alle minoranze linguistiche non riconosciute costituisce un doveroso riconoscimento ad un certo numero di enti —generalmente sorti come «associazioni private»— che, a fronte dell'inerzia e dei ritardi delle autorità competenti, in primo luogo statali, hanno tentato di ovviare a tale situazione svolgendo una preziosa opera di sensibilizzazione ai problemi della tutela minoritaria e di preparazione per l'avvento di più compiute e «definitive» forme di protezione delle minoranze.

L'esempio offerto dalla minoranza albanese della Calabria è senza dubbio rimarchevole: salvo quanto si avrà modo di rilevare in seguito, e senza nulla togliere ai meriti di altre associazioni, quali ad esempio l'AIADI (Associazione Insegnanti Albanesi d'Italia), che d'altra parte presentano dal punto di vista che qui interessa un minor grado di originalità,⁵² preme qui indicare, quale possibile e per molti aspetti preferibile modello organizzativo di questi interventi «spontanei» e di queste forme di autorganizzazione degli appartenenti alle minoranze, l'esperienza relativa alla *Lega Italiana di Difesa della Minoranza Albanese*, associazione apartitica che ha per suo principale obiettivo la «difesa» della minoranza albanese d'Italia, impegnandosi, a tal fine, in

52. Sul problema dell'insegnamento dell'*arbëresh* nelle scuole e sul contributo di ricerca e di sperimentazione offerto dall'AIADI, cfr. M. FAMIGLIETTI, *Bilinguismo e scuola in un'area albanofona della Calabria*, in Aa. Vv., *I dialetti e le lingue delle minoranze di fronte all'italiano*, cit., II, p. 527 sgg. e R. BRUNO, *Riflessioni e proposte per un'educazione linguistica nelle realtà ambientali arbëreshe*, in Aa. Vv., *L'educazione plurilingue in Italia*, cit., p. 117 sgg.

Un elenco dei moltissimi enti, gruppi, associazioni e pubblicazioni periodiche che hanno come loro principale finalità la promozione e la valorizzazione dei vari idiomi minoritari nonché la difesa dei diversi gruppi linguistici è contenuto in *Città e regione*, 3, 1980, p. 148 sgg.

tutta una serie di attività che tendono a surrogare ed anticipare i possibili interventi «pubblici» al riguardo e —ciò che più conta— a coinvolgere i poteri locali in tale tipo di azione promozionale.

Sulla utilizzabilità di questa esperienza quale modello organizzativo degli appartenenti a tutte le altre minoranze linguistiche «non riconosciute» residenti in Italia si avrà modo di soffermare in seguito l'attenzione. Vale tuttavia la pena di sottolineare come, avendo in questo primo approccio generale ai più importanti nodi della tutela giuridica delle minoranze linguistiche tentato di tracciare un quadro realistico dei più importanti problemi politici, o meglio, dei riflessi giuridico-istituzionali dei principali problemi politici concernenti tale tutela, sarebbe davvero mistificante non ripetere ancora una volta la necessaria priorità di questi ultimi sugli aspetti più tecnici, dei quali, a questo punto e nonostante la scarsa informazione al riguardo, rimane ben poco da «scoprire»; attualmente, infatti, la tutela delle minoranze linguistiche, più o meno ufficialmente «riconosciute», appare soprattutto un problema di volontà politica, di individuazione e sensibilizzazione delle forze della società e della politica che possano farsi carico dei corrispondenti compiti: in questo senso, l'attività di informazione e di promozione che possono svolgere associazioni, il più possibile rappresentative delle realtà sociali, politiche e istituzionali delle minoranze, risulta particolarmente prezioso o, addirittura, imprescindibile, né è affatto detto che, una volta ottenuto —e faticosamente— un qualche riconoscimento giuridico, essa risulterà superflua e «sovrrabbondante».

Esaurito dunque questo primo ordine di considerazioni e chiariti —almeno in parte— alcuni dei più importanti nodi politico-istituzionali connessi alla tutela delle minoranze linguistiche, si tratta finalmente di concretizzare il discorso rimasto sin'ora un po' astratto, dapprima esaminando più da vicino quali siano gli indirizzi giuridici al riguardo prevalenti nel nostro ordinamento, e poi per tentare di commisurare le risultanze di tale analisi con gli indirizzi accolti nei progetti e nelle proposte di tutela relative alla minoranza albanese della Calabria e con le riflessioni suggerite dall'esame di tale problematica condotta secondo diverse prospettive scientifiche e metodologiche nei due saggi che precedono queste note.

5. *Il principio di tutela disposto dall'art. 6 della Costituzione e i problemi giuridico-istituzionali connessi alla sua attuazione*

Per quanto possa apparire paradossale —soprattutto se considerato in rapporto alla generalizzata disinformazione al riguardo— si può dire che, dopo molti anni di indifferenza e di disinteresse, a partire dalla seconda metà degli anni '60 il principio di tutela delle minoranze linguistiche proclamato all'art. 6 della Costituzione è stato oggetto di una cospicua serie di studi e ricerche giuridiche, che, almeno da questo particolare punto di vista, hanno contri-

buito a chiarire tutti i dubbi che in precedenza erano stati sollevati in ordine ai motivi della sua introduzione, al suo significato normativo e alle varie possibili modalità della sua attuazione.⁵³

Rinviano dunque agli studi appena richiamati in nota l'ulteriore approfondimento di tali aspetti, ci si può qui limitare —stanti le finalità di questo scritto— a richiamare alcuni dei principali punti fermi cui la dottrina giuridica è pervenuta nell'intento di precisare il contenuto normativo del principio fondamentale di tutela delle minoranze linguistiche.

Un primo dato da sottolineare consiste nella circostanza che se alcuni costituenti vollero assegnare carattere alternativo al principio di cui all'art. 6 rispetto alla previsione di speciali condizioni di autonomia alle regioni del nord Italia in cui risiedevano i più numerosi gruppi linguistici minoritari, il permanere di tale articolo a prescindere dalla «costituzionalizzazione» di tali regimi speciali e la sua inclusione nell'ambito dei «principi fondamentali» dell'ordinamento costituzionale possono essere oggi interpretati nel senso che lo stato italiano si impegna a tutelare le minoranze linguistiche indipendentemente dall'esistenza di qualche suo particolare e specifico obbligo internazionale al riguardo: sicché non è solo per i gruppi linguistici cui eventualmente si riferiscono tali obblighi che il principio di tutela è destinato a valere.⁵⁴

Un altro aspetto degno di attenzione è offerto dalla circostanza che i costituenti preferirono eliminare qualsiasi ulteriore qualificazione —oltre a «linguistiche»— delle minoranze oggetto di speciale protezione giuridica: sebbene ciò sia probabilmente avvenuto per motivi abbastanza occasionali, non c'è dubbio che, nel quadro di un'interpretazione sistematica dei principi costituzionali fondamentali del nostro ordinamento, l'eliminazione di qualificazioni ulteriori quali «etniche» o «nazionali» suoni oggi come un'indiretta ammissione della volontà di escludere —anche grazie a specifiche misure di tutela sotto il profilo linguistico-culturale— che i fattori etnici e nazionali possano essere considerati, in un ordinamento che si ispira a principi di libertà, eguaglianza e pluralismo ideologico e istituzionale, i principali fattori di contrapposizione dei gruppi sociali organizzati, secondo quella logica del nazionalismo esasperato che l'ordinamento repubblicano e le forze che vi hanno dato vita espressamente condannarono.⁵⁵

Quanto al significato normativo dell'art. 6, la più autorevole dottrina ha adeguatamente posto in luce la necessità di interpretare sistematicamente il

53. Cfr. soprattutto A. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico tra stato nazionale e autonomie regionali*, p. 7 sgg., ad aggiornamento del quale utili notizie e complete indicazioni bibliografiche possono vedersi nelle voci *Minoranze linguistiche* in *Guida-Annuario delle autonomie locali* dal 1978 in poi, curate rispettivamente da G. Mor (1978 e 1979), A. Pizzorusso (1980) e P. Carrozza (1981, 1982, 1983 e 1984).

54. Cfr. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico*, cit., p. 27 sgg.

55. Si vedano in proposito Pizzorusso, *op. e loc. ult. cit.*, e CARROZZA, *La dichiarazione di appartenenza ai gruppi linguistici*, cit., specie p. 1153 sgg.

principio di tutela delle minoranze, rapportandolo in particolare ai principi affermati agli artt. 2 e 3 della Costituzione, e attribuendogli dunque valore «integrativo-specificativo» di questi ultimi:⁵⁶ l'interpretazione sistematica dei principi stabiliti all'art. 3.1 —divieto di discriminazione per motivi, tra gli altri, di lingua—, all'art. 3.2 —eguaglianza c.d. «sostanziale»— e all'art. 6, superando talune ricostruzioni dottrinali tendenti a svuotarne la portata normativa,⁵⁷ ha consentito di individuare, come già si è detto, nel divieto di discriminazione per motivi di lingua di cui all'art. 3.1 Cost. il presupposto per la *tutela negativa* delle minoranze, corrispondente all'esigenza degli appartenenti alle c.d. minoranze «loro malgrado» di vedere eliminare i trattamenti discriminatori nei loro confronti (come è spesso accaduto nei confronti di alcune minoranze «razziali», quali ad esempio, i neri statunitensi o gli ebrei in Europa ecc.), e nel principio di tutela di cui all'art. 6 Cost. il presupposto per una *tutela positiva*, implicante l'adozione di tutta una serie di misure —consistenti in genere in situazioni giuridiche soggettive a carattere *collettivo* ed anche in forme di autonomia territoriale della minoranza e in altri adeguamenti dell'ordinamento giuridico a tali esigenze— volte a consentire alle minoranze «volontarie» (quali appunto in genere si presentano le minoranze linguistiche e religiose) di sviluppare liberamente la loro identità culturale, ancorché «minoritaria».⁵⁸

Questa interpretazione sistematica ha poi permesso di configurare —benché tale impostazione solo di recente sia stata definitivamente accolta dall'ordinamento, e tutt'altro che pacificamente, come si vedrà— il principio di tutela delle minoranze linguistiche come «principio generale dell'ordinamento costituzionale» e non come criterio di definizione «oggettivo» od anche «teleologico» di una «materia» da ripartire tra lo stato e le regioni secondo particolari criteri:⁵⁹ da ciò discende che dall'art. 6 non deriva alcuna indicazione

56. Cfr. le indicazioni bibliografiche al riguardo fornite alla nota 33.

57. A lungo prevalente è risultata, ad esempio, la tesi sostenuta da C. Esposito, per cui, ridotta —e rovesciata— la portata dell'art. 3.2 Cost. ad un generico «divieto di leggi personali», l'art. 6 assumeva il carattere di «norma derogativa» rispetto al principio di eguaglianza stabilito all'art. 3.1, in virtù del quale si dovevano ritenere giuridicamente irrilevanti le eventuali differenze di lingua —o di condizioni personali, o di razza ecc.—: cfr. C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 30 sgg., 49 e 62 sgg. Sull'evoluzione dell'interpretazione del principio di «eguaglianza sostanziale» di cui all'art. 3.2 Cost. la bibliografia è veramente sterminata: si vedano comunque, in particolare, PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, cit. p. 151 sgg., A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della corte costituzionale*, Milano 1976, p. 43 sgg., A. PIZZORUSSO, *Che cos'è l'eguaglianza. Il principio etico e la norma giuridica nella vita reale*, Roma, 1983, p. 47 sgg., e, da ultimo, BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 37 sgg., e ivi ulteriori, complete indicazioni bibliografiche.

58. Si veda quanto già rilevato dalla nota 8 e le indicazioni bibliografiche ivi offerte.

59. Cfr. in proposito quanto rilevato *infra*, par. 7.

sulla titolarità delle competenze legislative e amministrative volte a realizzare il principio di cui si parla, ma piuttosto che nell'esercizio delle rispettive competenze sia lo stato che le regioni, speciali e ordinarie, devono concorrere alla sua realizzazione, in relazione alle esigenze di tutela proprie di ciascun gruppo linguistico minoritario residente nel nostro paese.

Ora, non c'è dubbio che tali pur schematiche considerazioni consentano di sottolineare la modernità delle prospettive di tutela delle minoranze offerte — grazie anche alle testé riferite interpretazioni — dal principio costituzionalizzato all'art. 6; la perdurante attualità del contenuto normativo dell'articolo non può tuttavia esimere dal rilevare anche taluni suoi limiti, limiti che risultano evidenziati non solo dalle più concrete indicazioni ricavabili dalle disposizioni aventi analoga finalità accolte in recenti testi costituzionali,⁶⁰ ma anche e soprattutto dalle notevoli difficoltà che si sono frapposte alla piena attuazione del principio di tutela delle minoranze nei quasi quarant'anni di vita del nostro testo costituzionale.

Al riguardo, si può innanzitutto rilevare che il primo e più evidente limite di cui il principio di tutela delle minoranze linguistiche soffre è quello che lo accomuna a tutti i principi ricavabili dalle disposizioni costituzionali aventi carattere «programmatico»; vale a dire la circostanza che, pur appearing ormai da tempo superate le impostazioni volte a negare qualsiasi efficacia giuridica a tale tipo di norme,⁶¹ la effettiva concretizzazione del loro contenuto precettivo rimane in larga misura affidata — al di là di qualche loro più o meno occasionale applicazione giurisprudenziale quali parametri di costituzionalità di una norma di legge in sede di giudizio incidentale di costituzionalità o quali presupposti per l'interpretazione sistematico-evolutiva di qualche disposizione normativa — alla legislazione destinata a darvi attuazione.⁶² Così,

60. Cfr. quanto osservato *retro*, al par. 3, in ordine al contenuto normativo dell'art. 3 della Costituzione spagnola del '78 e alla relativa normativa di attuazione, chiaramente ispirata al criterio del «doppio livello» di tutela.

61. Contro tale interpretazione, ripetutamente sostenuta, tra gli altri, dalla Corte di cassazione, cfr. già V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue norme di principio*, Milano 1952, pp. 18 sgg., 27 sgg.: la tesi volta a riconoscere piena efficacia normativa alle norme «programmatiche», quantomeno quali comandi rivolti al legislatore e dunque potenzialmente in grado di costituire il presupposto di una pronuncia di incostituzionalità di un atto normativo eventualmente lesivo dei principi in esse affermati, poté, come è noto, affermarsi solo a partire dal momento della effettiva istituzione della Corte costituzionale, la quale, fin dalla prima sentenza (la n. 1 del '56), rilevò che la distinzione fra norme «programmatiche» e norme (immediatamente) «precettive» non risultava determinante al fine di valutare la costituzionalità di una legge, indipendentemente dall'essere questa anteriore o successiva alla Costituzione: su tale vicenda e per l'esame delle principali posizioni al riguardo cfr. in particolare V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova 1984⁵, p. 195 sgg.

62. Come del resto affermato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 28 del 1982 della quale si sta per riferire.

benché il contenuto del principio di cui all'art. 6 Cost. presenti una rilevanza politica soltanto indiretta o comunque assai mediata — a differenza di altre disposizioni «programmatiche» con le quali veniva in sostanza ad identificarsi secondo una celebre affermazione di Calamandrei,⁶³ la *rivoluzione promessa*, i cui presupposti giuridici vennero in qualche modo costituzionalizzati quasi ad indennizzare le forze di sinistra della *rivoluzione mancata*—, il principio di tutela delle minoranze linguistiche subì in definitiva la stessa sorte di molte altre disposizioni «programmatiche» della costituzione, per quanto riguarda sia le minoranze protette mediante i regimi speciali di autonomia delle regioni di confine del settentrione che tutte le altre minoranze linguistiche «non riconosciute»: per un verso, nell'ambito di un indirizzo politico e legislativo che è stato efficacemente definito «ostruzionismo della maggioranza» e di «congelamento» delle più significative riforme istituzionali previste dal testo costituzionale,⁶⁴ queste disposizioni finirono per rimanere a lungo del tutto inattuato o, peggio ancora, attuate in modo tale da svuotarle quasi completamente di significato;⁶⁵ per altro verso, anche a causa di questo stravolgimento o svuotamento del testo costituzionale esse si «colorarono» di una forte matrice progressista, contribuendo a determinare una notevole identificazione — per molti aspetti insolita, soprattutto se considerata rispetto ad altre esperienze costituzionali europee — tra attuazione della legalità costituzionale e realizzazione dei principi-valori proclamati dal testo costituzionale.⁶⁶ Con la ulteriore conseguenza, tuttavia, che, una volta ricostituitasi una maggioranza favorevole a dare piena attuazione a qualcuno di questi principi «programmatici»,⁶⁷ le corrispondenti disposizioni costituzionali si sono rivelate non sempre del tutto adeguate alle nuove esigenze, tanto da giustificare notevoli perplessità sulla *attualità* di talune formulazioni utilizzate dai costituenti:⁶⁸ come

63. Cfr. P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi alla costituente e ai suoi lavori*, in *Commentario alla Costituzione a cura di P. Calamandrei e A. Levi*, Firenze, 1950, p. CXXXV.

64. Le due definizioni sono, rispettivamente, ancora di P. CALAMANDREI, *L'ostruzionismo di maggioranza*, in *Il ponte*, 1953, p. 132 e di E. CHELI, *Il ruolo della carta repubblicana nello sviluppo delle istituzioni italiane* (1977), in *Id.*, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna 1978, pp. 84 e 85; per una interessante ricostruzione del dibattito in ordine all'attuazione della Costituzione e alla relativa problematica istituzionale, si veda, da ultimo, G. ROLLA, *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale*, Milano 1980, p. 7 sgg.

65. Cfr. in questo senso soprattutto PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 80.

66. Cfr., da ultimo, le considerazioni svolte in proposito da M. DOGLIANI, *Interpretazioni della costituzione*, Milano 1982, specie p. 29 sgg.

67. Il che, come si vedrà meglio in seguito, per il principio di tutela delle minoranze linguistiche è avvenuto solo a partire dagli anni '70, contemporaneamente all'avvento delle regioni a statuto ordinario.

68. Si vedano, in generale, su tale problematica, gli scritti raccolti in *Aa. Vv.*, *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari 1978, e, più di recente, l'intero dibattito sulle

si è visto, tale discorso, anche se solo in relazione a disposizioni di portata analoga accolte in testi costituzionali molto recenti, coinvolge lo stesso principio di tutela delle minoranze linguistiche.

Per quanto concerne il principio proclamato all'art. 6 Cost., l'insieme dei fattori generali appena esaminati è stato poi ulteriormente aggravato dalla scarsa sensibilità, sia a livello di classe politica che nell'ambito degli «operatori giuridici» e della opinione pubblica, nei confronti della problematica della tutela delle minoranze, e dalla stessa estrema genericità della formulazione del principio. In particolare, pur risultando difficile stabilire in che proporzione tali due fattori abbiano pesato sulla (parziale) inattuazione dell'art. 6 Cost., si può notare che, da un lato, soltanto nel più recente passato — a partire dai primi anni '70, si è detto — le interpretazioni del suo contenuto precettivo che si sono sommariamente riferite all'inizio di questo paragrafo hanno potuto trovare conferma, e non senza gravi contrasti, nell'ordinamento positivo; mentre, dall'altro, se per molti altri principi costituzionali concernenti i diritti di libertà e i diritti sociali la corte costituzionale e la magistratura ordinaria hanno potuto svolgere una importante funzione «anticipatoria» o di «supplemento» rispetto ai successivi interventi legislativi di riforma volti a dare loro più adeguata attuazione,⁶⁹ per il principio costituzionale di tutela delle minoranze ciò non si è affatto verificato, o solo recentissimamente tale fenomeno ha avuto qualche occasionale manifestazione.

Si può in effetti notare che il principio di tutela delle minoranze linguistiche è stato spesso invocato dal T.A.A. (e poi dalla Provincia di Bolzano) e dalla V.d'A. a sostegno delle loro impugnazioni, peraltro non frequentissime,

c.d. riforme istituzionali per il quale si vedano, tra i tanti, G. AMATO, *Una repubblica da riformare*, Bologna 1980, C. MEZZANOTTE e R. NANIA, *Riforme e costituzione*, in *Democrazia e diritto*, 6, 1982, p. 12 sgg., Aa. Vv., *Verso una nuova costituzione*, Milano 1983, 2 voll., F. PIZZETTI, *Riforme istituzionali e sistema politico* (Quaderni istituzionali di Arel n. 1), Roma 1984, e per gli aspetti più «politici» del dibattito, *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali* (Atti parlamentari, doc. XVI bis n. 3), Roma 1985, 2 voll.

69. Di una funzione «anticipatoria» della giurisprudenza della Corte, nel periodo a cavallo degli anni '70, ha di recente parlato P. A. CAPOTOSTI, *Tendenze attuali dei rapporti fra corte costituzionale e sistema politico-istituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1983, p. 1587 sgg. e ivi ulteriori indicazioni al riguardo; sul problema dei rapporti tra giustizia costituzionale e sviluppo dei «diritti di libertà» cfr. comunque A. PIZZORUSSO, *I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, p. 521 sgg. Sulla nozione di *supplemento* giudiziaria e sui suoi presupposti politico-istituzionali si vedano invece S. SENESE, *Relazione*, in Aa. Vv., *La magistratura italiana nel sistema politico e nell'ordinamento costituzionale*, Milano 1978, specie p. 69 sgg.; V. ONIDA, *L'attuazione della costituzione tra magistratura e corte costituzionale*, in Aa. Vv., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore a C. Mortati*, Milano 1976, IV, p. 501 sgg. e A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino 1982, p. 52 sgg.

di leggi statali —o di atti amministrativi statali— ritenute lesive della rispettiva sfera di autonomia legislativa —o amministrativa—, ma, anche per effetto della struttura tipica dei processi costituzionali volti alla soluzione dei conflitti normativi e dei conflitti di attribuzione tra stato e regioni, tale richiamo è stato il più delle volte effettuato al solo scopo di rafforzare e giustificare la richiesta di un trattamento differenziato da parte della legislazione —o degli atti amministrativi— dello stato concernente tutt'altra «materia» che la tutela delle minoranze linguistiche; sebbene, indubbiamente, il regime di speciale autonomia riconosciuto a tali enti territoriali sia stato concesso proprio in funzione di tale finalità e la sua «difesa» nei confronti dello stato contribuisca dunque anch'essa a «tutelare» le rispettive minoranze. Solo raramente, dunque, a conferma della nota e ormai unanimemente accettata tesi che i processi costituzionali strutturati come conflitti normativi difficilmente consentono il sorgere di questioni direttamente rilevanti per la protezione dei diritti di libertà costituzionalmente garantiti,⁷⁰ tali impugnazioni si sono tradotte in concrete applicazioni del principio di cui all'art. 6 Cost.⁷¹ Mentre per lungo tempo del tutto eccezionale è stata l'ipotesi che l'art. 6 venisse invocato quale principale norma di raffronto ai fini della sollevazione di un giudizio di costituzionalità in via incidentale di una norma di legge statale o regionale, e nei pochi casi in cui ciò è avvenuto i giudici di merito hanno dimostrato una ben scarsa sensibilità per il problema, particolarmente grave ed evidente soprattutto per gli articoli dei codici di procedura civile e penale (art. 122 c.p.c. e 137 c.p.p.) che stabiliscono l'uso esclusivo della lingua italiana nelle attività processuali.⁷²

70. Cfr. in tal senso, da ultimo, PIZZORUSSO, *I sistemi di giustizia costituzionale*, cit., p. 529 e P. CARROZZA, *La Cour d'Arbitrage belge come corte costituzionale*, Padova, 1985, p. 81 sgg.

71. Ciò è accaduto, ad esempio, con la sentenza n. 156 del '69, mediante la quale, a seguito di impugnazione da parte della Valle d'Aosta, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 5 della legge (statale) 5 maggio 1969, n. 119 sul riordinamento degli esami di stato, nella parte in cui tale articolo non stabiliva, per tali prove, la facoltà di utilizzare indifferentemente una delle due lingue ufficiali della regione, in conformità a quanto dispone l'art. 38.2 dello st. V. d'A.; il testo della sentenza può vedersi in *Il consiglio di stato*, 1969, II, p. 1209 sgg.

72. Cfr., ad esempio, Tribunale di Trieste, ord. 9 novembre 1960 (in *Foro it.*, 1961, II, 153) e Corte d'Appello di Trieste, sent. 9 luglio 1963 (in *Giur. cost.*, 1965, p. 1603 ss. con nota dissenziente di L. PALADIN, *Sulla legittimità costituzionale delle norme processuali in tema di uso esclusivo della lingua italiana*), che hanno ritenuto manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 122 c.p.c. in tema di uso obbligatorio della lingua italiana nel processo civile, per contrasto con l'art. 6 Cost.; la questione di costituzionalità dell'art. 1 del r.d.l. n. 1796 del 1925, che impose l'uso della lingua italiana in tutti gli giudiziari, fu sollevata dal Tribunale di Roma, ord. 17 maggio 1969 (in *Giur. cost.*, 1969, p. 2091), ma la Corte, con l'ordinanza 17 febbraio 1971, n. 23 (che può vedersi in *Giur. cost.*, 1971, p. 141) decise di restituire gli atti al giudice *a quo* per un congruo esame della rilevanza, ritenendo (giustamente) che le disposizioni del r.d.l. del '25

Solo di recente i giudici ordinari sono apparsi più propensi a sottoporre al vaglio della Corte costituzionale talune disposizioni normative per contrasto con l'art. 6 Cost. Tale sorte è toccata finalmente anche all'art. 137 del Codice di procedura penale per iniziativa del Tribunale di Trieste,⁷³ e con la sentenza n. 28 del 1982 la Corte ha potuto decidere la prima questione incidentale concernente la portata dell'art. 6 Cost. in materia di «diritti linguistici»: la sentenza —sulla quale si avrà in seguito occasione di ritornare più diffusamente— non è certo tra le più felici della Corte ed ha il grave «limite» di essere pur sempre una sentenza interpretativa di rigetto, con tutti gli inconvenienti propri di tale tipo di pronunce;⁷⁴ ma in un contesto generale tutt'altro che incoraggiante appare assai significativa la circostanza che l'auspicata (dalla corte) interpretazione evolutiva dell'art. 137 c.p.p. si fondi sul riconoscimento di una «operatività minima» dell'art. 6 Cost. che consentirebbe di ritenere operante, almeno per gli sloveni triestini (in quanto «minoranza riconosciuta» da varie disposizioni di leggi statali e regionali) il diritto all'uso della lingua materna nei rapporti con l'amministrazione nonostante la mancanza di specifiche disposizioni di legge (volte, nella specie, ad attuare l'art. 5 dello Statuto speciale allegato al Memorandum di intesa e gli impegni al riguardo assunti dallo stato italiano con la ratifica —legge 14 marzo 1977, n. 73— del trattato italo-jugoslavo di Osimo del 10 novembre 1975) cui sarebbe altrimenti subordinata l'effettività della tutela prevista dall'art. 6 Cost.

fossero state tacitamente abrogate dai citati articoli dei codici di procedura. Si osservi inoltre che nel caso di cittadini sia di lingua tedesca che slovena, la Corte di cassazione ha mantenuto un orientamento di netta chiusura in tema di uso della lingua materna nel processo penale, subordinando l'uso della lingua dell'imputato alla dimostrazione della non conoscenza della lingua italiana, e in qualche caso disponendo d'ufficio l'accertamento della conoscenza di quest'ultima anche semplicemente sulla scorta della documentazione scolastica allegata agli atti: cfr. Corte di cassazione, I, 23 maggio 1972, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1973, p. 884 sgg., con nota critica di M. CHIAVARIO, *Garanzie linguistiche del processo penale ed «escamotages» riduttivi*, e Corte di cassazione, VI, 27 maggio 1975, massimata in *Massimario della cassazione penale*, 1976, p. 1083; per ulteriori indicazioni giurisprudenziali al riguardo cfr. CARROZZA, *Lingue (uso delle)*, cit.

73. Cfr. Tribunale di Trieste, ord. 8 marzo 1977, in *Foro it.*, 1977, II, 363.

74. Tanto che il giudice *a quo* ha deciso di dissatendere l'interpretazione —relativamente favorevole agli appartenenti alla minoranza slovena— suggerita dalla Corte: cfr. Tribunale di Trieste, sent. 3 maggio 1982, in *Foro it.*, 1982, II, 342 e le osservazioni critiche di A. PIZZORUSSO, *Postilla in tema di tutela della minoranza slovena*, in *Foro it.*, 1982, III, 455 sgg. A commento della sentenza n. 28 del 1982, oltre al già richiamato CARROZZA, *Il prudente atteggiamento della corte*, cit., cfr. G. MOR, *L'uso ufficiale della lingua di una «minoranza riconosciuta»: il caso della minoranza slovena*, in *Le regioni*, 1982, p. 388 sgg., E. PALICI DI SUNI, *Corte costituzionale e minoranze linguistiche: la sentenza n. 28 del 1982 fra tradizione e innovazione*, in *Giur. cost.*, p. 808 sgg., e V. MARCHIANÒ, *Uso delle lingue nei procedimenti giudiziari e principi costituzionali*, in *Giurisprudenza italiana*, 1982, I, p. 1387 sgg.

Successivamente, dopo che si erano conclusi in modo piuttosto deludente alcuni conflitti di competenza sollevati dalla Provincia di Bolzano nei confronti di leggi statali da essa ritenute lesive della propria sfera di autonomia per violazione *anche* dell'art. 6 Cost.,⁷⁵ i giudici ordinari e amministrativi hanno sollevato dinanzi alla Corte un certo numero di questioni di costituzionalità di disposizioni di attuazione dello Statuto del T.A.A., nonché di leggi regionali e statali;⁷⁶ benché alcune di esse vertano su problemi giuridico-istituzionali di indubbia rilevanza, come quello relativo alle modalità di rilascio della dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico da parte dei c.d. «mistilingui», riferendosi ad aspetti tutt'altro che secondari degli istituti giuridici volti ad attuare l'art. 6 Cost., l'impressione è che, come ha giustamente rilevato A. Pizzorusso,⁷⁷ questa «ondata» di questioni di costituzionalità sia dovuta più al progressivo deterioramento dei rapporti tra i gruppi etnici residenti in Sudtirolo e alle conseguenti polemiche sul concreto funzionamento di taluni istituti di tutela, che ad un preordinato disegno di verifica delle modalità di attuazione del principio di tutela delle minoranze di cui all'art. 6 in relazione al gruppo di lingua tedesca sudtirolese.

Sta di fatto che nella prima questione decisa fra quelle appena indicate, la corte (con la sentenza n. 312 del 1983) ha offerto un'inecepibile applicazione del principio di tutela delle minoranze respingendo le censure di incosti-

75. Cfr., ad esempio, Corte costituzionale, sentenza 19 febbraio 1976, n. 26 e n. 34, che possono vedersi in *Le regioni*, 1976, p. 489 sgg. con nota di A. Pizzorusso e ivi ulteriori ampie indicazioni.

76. Due ordinanze di rimessione provengono dal Consiglio di stato e riguardano principalmente, la prima (Cons. di stato, VI, 13 gennaio 1981), l'inosservanza del termine di due anni, decorrenti dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del '71 di riforma dello statuto, per l'emanazione delle norme di attuazione dello statuto stesso (cfr. art. 108 st.) da parte del d.p.r. n. 752 del '76, e, la seconda, l'art. 1 della legge prov. di Bolzano 3 settembre 1979, n. 12 nella parte in cui dispone che gli aspiranti al conseguimento dell'autorizzazione all'esercizio di farmacia in provincia di Bolzano devono essere in possesso dell'attestato di bilinguismo (il c.d. patentino di cui al d.p.r. n. 752 del '76 e successive modifiche): entrambe le ordinanze possono vedersi in *Foro it.*, 1982, III, p. 455 sgg. con nota di richiamo di A. Pizzorusso.

Altre due provengono invece dal Pretore di Bolzano: con la prima (ord. 28 settembre 1981, cui si è già accennato *retro*, nota 46) è stata sollevata questione di costituzionalità della disciplina concernente la dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico in sede di censimento relativamente alla dichiarazione dei minori figli di genitori «mistilingui», mentre con la seconda (ord. 22 dicembre 1981, in *Gazzetta ufficiale* 6 ottobre 1982, n. 276, p. 7248) è stata sollevata questione di costituzionalità dell'art. 10, lettera *d*, del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 597 e successive modifiche nella parte in cui esclude la deducibilità ai fini IRPEF delle spese mediche non effettuate nel territorio dello stato da parte di cittadini italiani appartenenti al gruppo linguistico tedesco della provincia di Bolzano.

77. Nella nota di richiami alle ordinanze di rimessione del Consiglio di stato citate alla nota precedente.

tuzionalità sollevate dal Consiglio di Stato nei confronti della normativa provinciale che estende l'obbligo dell'accertamento del bilinguismo anche per i farmacisti;⁷⁸ su questa sentenza, la cui motivazione presenta notevoli motivi di interesse anche sotto altri profili, si avrà comunque modo di ritornare tra breve.

Di scarso rilievo appaiono invece le considerazioni svolte dalla Corte nella decisione n. 151 del 1985, con la quale essa ha disposto la rimessione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione della rilevanza della questione da questi sollevata —si trattava del Pretore di Bolzano— in ordine alla legittimità della disciplina di cui all'articolo unico del d.p.r. 24 marzo 1981, n. 126, contenente modifiche e integrazioni all'art. 18 del d.p.r. n. 752 del 1976, relativo all'istituto della dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico in sede di censimento, nella parte in cui non prevede la possibilità che i genitori appartenenti a due gruppi linguistici diversi dichiarino l'appartenenza del figlio minore al gruppo «mistilingue». Nelle more del giudizio, infatti, una nuova norma d'attuazione dello statuto integrativa delle due appena richiamate, emanata con il d.p.r. 3 aprile 1985, n. 108, pur non eliminando taluni dubbi di ordine più generale sulla legittimità dell'istituto, ha disposto che i coniugi appartenenti a due diversi gruppi linguistici non concordanti circa il gruppo di appartenenza del figlio minore possano astenersi dal rendere la dichiarazione relativa a quest'ultimo, il quale provvederà personalmente alla dichiarazione non appena raggiunta la maggiore età.

È risultata, tutto sommato, abbastanza deludente anche la successiva sentenza n. 160 del 1985, con la quale la corte ha respinto varie eccezioni di incostituzionalità sollevate dal Consiglio di Stato in ordine ad alcune disposizioni dello stesso d.p.r. n. 752 del 1976 —norme di attuazione dello statuto del T.A.A. in materia di proporzionale etnica negli uffici statali in provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego—; in particolare, le censure di costituzionalità vertevano sia sul fatto che tale d.p.r. è stato emanato ben al di là del termine biennale disposto dall'art. 108 dello statuto per l'emanazione delle corrispondenti disposizioni di attuazione, sia su alcune ingiustificate disparità di trattamento tra pubblici impiegati di lingua italiana e di lingua tedesca ravvisate dal Consiglio di Stato nella normativa che regola l'avanzamento di carriera dei dipendenti di lingua italiana, con speciale riguardo al personale collocato nei ruoli c.d. ad esaurimento.

In realtà, l'ordinanza di rinvio del Consiglio di Stato, tutta incentrata sulla affermazione della perentorietà del termine biennale di cui all'art. 108 statuto e sulla configurazione quali poteri legislativi delegati dei poteri governativi di emanazione delle disposizioni di attuazione dello stesso statuto, piuttosto che sul contenuto materiale della norma in questione e sulla ten-

78. Il relativo testo può vedersi in *Le regioni*, 1984, p. 238 sgg., con nota di A. PIZZORUSSO, *Ancora su competenza legislativa regionale (e provinciale) e tutela delle minoranze linguistiche*.

denza ad estendere l'ambito di applicazione di un istituto quale la dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico ai fini dell'accesso ai servizi e agli impieghi pubblici, tendenza ravvisabile nelle più recenti norme di attuazione (peraltro non direttamente rilevanti nel caso sottoposto al giudizio del Consiglio di Stato), non ha certo facilitato l'intervento della corte. È pur vero, tuttavia, che l'atteggiamento di cauto *self-restraint* assunto da quest'ultima nel respingere le questioni sollevate non sembra in questo caso — a differenza di altri in cui, negli ultimi anni, ha manifestato analogo orientamento — del tutto giustificato: e ciò soprattutto se si considera che, da un lato, non si tratta di «materia» nella quale possono aversi interventi legislativi di «aggiustamento» da parte del parlamento, poiché, la stessa corte lo ha ricordato, l'attività svolta del governo in sede di elaborazione ed emanazione delle disposizioni di attuazione degli statuti regionali speciali è soggetta soltanto a controllo politico da parte del parlamento stesso, ma, come dimostrano gli esiti dei più recenti dibattiti parlamentari su tali problemi, risulta all'atto pratico assai difficile far valere la corrispondente responsabilità politica del governo; d'altro lato, è ormai a tutti noto come gli indirizzi di tutela giuridica del gruppo di lingua tedesca accolti nelle più recenti norme di attuazione e nella stessa legislazione provinciale siano oggetto di dure polemiche e di notevole tensione tra i gruppi linguistici interessati, e più volte la dottrina ha avuto modo di sottoporre all'attenzione generale il carattere anomalo che talvolta assume l'utilizzazione del particolare procedimento di emanazione delle norme di attuazione di alcuni statuti speciali, con particolare riguardo alle ipotesi in cui — come accade frequentemente per le disposizioni di attuazione dello statuto del T.A.A., ma anche di altre regioni — tali disposizioni hanno un contenuto materiale ben più «ampio» di quello tradizionalmente proprio di questa particolare categoria di atti normativi (i quali dovrebbero soprattutto concernere il trasferimento di funzioni, uffici e personale dello stato alla regione interessata), implicando in qualche caso nuove ed originali discipline di settori dell'ordinamento relativi alle modalità di esercizio di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, anche coperti da riserva di legge, ovvero che presentano carattere derogatorio rispetto alla normativa contenuta in provvedimenti legislativi statali a carattere organico, come i codici o altre leggi generali.⁷⁹

79. A commento delle due sentenze ultime citate, n. 151 e n. 160 del 1985, cfr. quanto rilevato da U. POTOTSCHNIG, *Il procedimento di emanazione delle disposizioni di attuazione dello statuto alla luce dei principi costituzionali*, e da P. CARROZZA, *I presupposti di diritto internazionale dello statuto di autonomia con particolare riferimento agli art. 99 e 100. Comparazione con altri ordinamenti*, relazioni al già ricordato convegno «L'uso delle lingue nel processo secondo lo statuto di autonomia del T.A.A.», Bolzano, 22-23 giugno 1985 (atti in corso di pubblicazione); sul problema della legittimità della specialissima fonte di normazione costituita dai decreti legislativi di attuazione dello statuto di alcune regioni a statuto speciale, cfr., con particolare riferimento alle vicende del T.A.A., A. PIZZORUSSO, Nota a Consiglio di stato, ord. 13 gennaio 1981, in *Foro it.*,

Se dunque limitatissimi appaiono sino a questo momento gli apporti «giurisprudenziali» alla carente e parziale attuazione legislativa dell'art. 6 Cost., ben si comprende come, perdurando un indirizzo che, da un lato, tendeva a realizzare il disposto del principio di tutela delle minoranze linguistiche mediante singoli provvedimenti legislativi (statali) differenziati e, dall'altro (fatto ancora più grave), ha caparbiamente ostacolato l'assunzione di tale compito da parte delle regioni ordinarie e speciali, e concretizzandosi tali misure «differenziate» soltanto nei regimi speciali del T.A.A. e della Vall d'Aosta e nelle poche misure di tutela effettivamente realizzate per il gruppo sloveno, tutte le minoranze linguistiche «non riconosciute» residenti nel nostro ordinamento risultino di fatto completamente abbandonate a se stesse, senza che il principio stabilito all'art. 6 Cost. abbia costituito per tali gruppi null'altro che un incentivo ad insistere nelle loro rivendicazioni.

A conferma delle gravi carenze in ordine all'attuazione dell'art. 6 Cost. è del resto sufficiente dare un rapido sguardo alle poche disposizioni di carattere generale — e dunque applicabili agli appartenenti a qualsiasi gruppo linguistico minoritario — in grado di offrire una più o meno diretta forma di tutela giuridica per *tutte* le minoranze linguistiche: l'elenco è assai scarso e riguarda aspetti del tutto secondari — ma non per questo trascurabili come accade, ad esempio, per la legge 31 ottobre 1966, n. 1238, che ha consentito l'imposizione di nomi stranieri ai bambini di cittadinanza italiana e, per quelli appartenenti a minoranze linguistiche «comunque riconosciute», che i loro nomi possano essere espressi anche mediante i segni diacritici propri dell'alfabeto della lingua di appartenenza —; ciò che appare grave, comunque, è il fatto che si tratta di misure solo apparentemente «generali», essendo per lo più congegnate in modo da risultare effettivamente operanti per i gruppi già tutelati dalle «apposite norme».⁸⁰

Proprio dalla consapevolezza di queste lacune e della relativa problematica giuridico-istituzionale è nata dunque l'idea di una legge generale sulle minoranze linguistiche concepita come «statuto generale» per tutti i gruppi linguistici residenti nel nostro paese: e si può facilmente comprendere, sulla base del sintetico quadro sin qui tracciato, come il compito di tutela affidato a tale legge si presenti abbastanza complesso, dovendo tenere conto, da un

1982, III, p. 455 sgg. e ivi ulteriori ampie indicazioni bibliografiche e giurisprudenziali, ad aggiornamento delle quali *adde*, oltre agli scritti di U. Pototschnig e P. Carrozza appena citati, in riferimento alla sentenza della Corte n. 212 del 1984 che ha risolto una questione solo parzialmente analoga concernente la Sardegna, affermando tuttavia già — in motivazione — il principio della legittimità delle disposizioni di attuazione emanate mediante decreti legislativi anche *praeter statutum*, assai criticamente, U. ALLEGRETTI, *La corte ribadisce l'estranietà del parlamento all'attuazione degli statuti speciali*, in *Le regioni*, 1984, p. 1310 sgg.

80. Cfr. in tal senso A. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico*, cit., e ivi un elenco delle principali disposizioni aventi tale natura.

lato, di indirizzi e soluzioni che pur fra molti contrasti e incomprensioni risultano da tempo operanti ma solo per alcuni gruppi, e, dall'altro, di un pressoché totale vuoto legislativo e amministrativo, nel quale, tuttavia, si è di recente inserito un evidente conflitto tra stato e regioni in ordine alla competenza ad adottare le corrispondenti misure. Prima di esaminare più da vicino i termini concreti di quest'ultimo problema sembra tuttavia utile soffermarsi ad illustrare, seppure brevemente, i principali orientamenti seguiti dalla legislazione di attuazione del principio di cui all'art. 6 Cost. in riferimento alle minoranze linguistiche già «riconosciute».

6. *L'attuazione dell'art. 6 della Costituzione mediante provvedimenti «differenziati»: cenni sui regimi speciali realizzati per tutelare le minoranze linguistiche di confine nell'Italia settentrionale*

L'adozione di forme di tutela differenziate per le singole situazioni minoritarie appare il risultato di diversi fattori concomitanti: innanzitutto, le vicende storico-politiche che accompagnarono la concessione di particolari condizioni di autonomia alle regioni a statuto speciale del settentrione;⁸¹ in secondo luogo l'esistenza di alcuni obblighi di carattere internazionale assunti, più o meno «volontariamente», dal nostro paese;⁸² infine, ma non ultima, un'interpretazione dell'art. 6 Cost. secondo la quale le «apposite norme» di tutela dovevano necessariamente consistere in provvedimenti specifici, elaborati in funzione delle particolarità proprie di ciascuna situazione minoritaria; provvedimenti che, stante il rinvio *sine die* della riforma regionale, o meglio, del processo di istituzione delle c.d. regioni a statuto ordinario, fino agli anni '70 venivano necessariamente identificati in leggi ordinarie statali.⁸³ È evidente che tale complesso di circostanze ha causato non pochi ostacoli alle prospettive di tutela delle minoranze «non riconosciute» o comunque rimaste

81. Cfr. al riguardo S. BARTOLE, *Passato e presente delle autonomie speciali*, in *Il Mulino*, 263 (1979), p. 368 sgg.; L. PALADIN, *Relazione di sintesi*, in Aa. Vv., *Il ruolo delle autonomie speciali nell'ordinamento regionale italiano con particolare riguardo alla potestà legislativa primaria*, Padova 1979, p. 155 sgg.; S. BARTOLE, *Regioni a statuto speciale e rapporti con lo stato*, in Aa. Vv., *Le autonomie regionali e il potere locale*, Roma, 1984, p. 9 sgg.; R. BARBAGALLO, *Le peculiarità dei singoli statuti speciali con particolare riferimento alla tutela delle comunità alloglotte*, in *Il comune democratico*, 4, 1984, p. 47 sgg., nonché le indicazioni bibliografiche già offerte *retro*, nota 7.

82. Si veda in proposito quanto rilevato *retro*, par. 1 e le indicazioni fornite alla nota 9.

83. Si spiega così, molto banalmente, la circostanza che tutti i progetti di legge presentati sino alla fine degli anni '60 al fine di assicurare la protezione di qualche gruppo minoritario assumevano la forma di proposte di legge statale; ciò, come si vedrà meglio successivamente, è accaduto del resto anche in riferimento alle minoranze linguistiche della Calabria e, più in generale, per l'intera minoranza albanese d'Italia.

prive di tutela al termine della fase costituente: i progetti di interventi legislativi in loro favore, che, nonostante il clima politico sfavorevole, furono avanzati nel corso degli anni '50 e '60, rimasero lettera morta, e le legittime aspirazioni di questi gruppi ad una qualche forma di «riconoscimento giuridico» dovettero in genere scontrarsi con l'indifferenza —quando non con l'ostilità dichiarata? dei pubblici poteri, di molte forze politiche e della stessa opinione pubblica.

Ciò nondimeno è forse utile soffermare brevemente l'attenzione sugli indirizzi seguiti nella legislazione di tutela di quei gruppi linguistici che, fin dall'immediato dopoguerra, ottennero determinati «riconoscimenti giuridici» della loro condizione di minoranza, se non altro al fine di offrire un pur sintetico quadro di quello che sino a questo momento ha costituito il più importante e cospicuo «corpo» di provvedimenti volti ad attuare l'art. 6 Cost., e, allo stesso tempo, più concreti punti di riferimento per valutare il significato e le implicazioni del livelli più «ampio» di tutela giuridica dei gruppi linguistici minoritari, esplicitando uno dei due termini di raffronto del principio del «doppio livello» di tutela.

Il primo e più esteso corpo di disposizioni è costituito dal complesso delle misure adottate in favore della minoranza di lingua tedesca residente nella Provincia di Bolzano, le quali tuttavia, per taluni aspetti almeno, assicurano analoga protezione anche alla minoranza di lingua ladina residente in tale provincia.⁸⁴ Come si è già sottolineato, gli indirizzi accolti da questo insieme di norme assai ampio e articolato —dallo statuto del T.A.A., approvato con legge costituzionale, alle sue norme di attuazione (emanate mediante decreto del presidente della repubblica), al complesso delle leggi della regione T.A.A. e, soprattutto, della provincia di Bolzano, per arrivare ai regolamenti provinciali —sono stati notevolmente condizionati dapprima— per quanto concerne lo statuto del T.A.A. di cui alla legge costituzionale 26/2/1948, n. 5 e le corrispondenti norme di attuazione⁸⁵ —dai contenuti dell'Accordo De Gasperi-Gruber, e quindi— per quanto riguarda l'attuale testo dello statuto, così come modificato nel '71-'72 e «riordinato» dal t.u. 31 agosto 1972, n. 670— dalle convulse e tragiche vicende che a partire dal famoso *Los von Trient* del '57 condussero, pur a seguito di lunghe discussioni, all'accoglimento da parte del governo italiano del c.d. *pacchetto* di rivendicazioni volte ad attuare piena-

84. Sulla condizione giuridica della minoranza ladina-dolomitica si veda soprattutto PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico*, cit., p. 215 sgg., ad aggiornamento del quale adde E. PALICI DI SUNI, *La minoranza linguistica ladina in T.A.A.*, in *Le regioni*, 1983, p. 527 sgg.; BARTOLE, *Minoranze nazionali*, cit. e, per il punto di vista degli appartenenti alla minoranza, gli scritti raccolti in Aa. Vv., *Prospettive per l'unificazione delle valli ladine dolomitiche*, in *Ladinia*, 4 (1980) e F. CHIOCCETTI, *La minoranza ladina dolomitica*, in *Sociologia della comunicazione*, 2 (1982), p. 67 sgg.

85. Per l'elenco completo cfr. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, cit., I, p. 427 sgg.

mente ed effettivamente le misure di tutela previste nel '46 dall'Accordo De Gasperi-Gruber.⁸⁶

In sintesi si può dire che, a seguito della riforma del '71-'72, la tutela consiste essenzialmente nel riconoscimento di speciali condizioni di autonomia su base territoriale —il territorio è quello della provincia di Bolzano— ad una comunità nella quale la minoranza di lingua tedesca costituisce la maggioranza della popolazione (279.576 persone pari al 66,40 % dei residenti secondo i dati dell'ultimo censimento). In tale ambito territoriale la protezione della minoranza è realizzata sia mediante la concessione di un'ampia autonomia politico-amministrativa alla provincia di Bolzano —autonomia che, per intensità, corrisponde a quella riconosciuta alle c.d. regioni a statuto speciale—, il cui ordinamento (così come quello della regione T.A.A., per i relativamente scarsi compiti che le sono rimasti affidati) è strutturato appunto in funzione di tali esigenze di tutela, sia mediante il riconoscimento di specifiche situazioni giuridiche soggettive in favore degli appartenenti alla minoranza: si tratta prevalentemente di misure a carattere «positivo» e, in parte, anche «riparativo», aventi cioè finalità anche perequative rispetto ai trattamenti discriminatori ingiustamente subiti in passato.

Secondo gli orientamenti prevalenti nell'ambito della stessa minoranza, già accolti nell'Accordo del '46 e quindi riaffermati nello stesso *pacchetto*, il complesso di queste misure si ispira al principio del *separatismo linguistico*: con tali termini si definisce genericamente una particolare forma di tutela delle minoranze etnico-linguistiche che risiedono in aree «mistilingui», forma che tende a conservare i caratteri distintivi del gruppo minoritario preservandolo da eventuali «contaminazioni» prima ancora che dalla capacità «assimilatrice» del gruppo o dei gruppi dominanti nell'ordinamento di appartenenza, fino ad implicare una vera e propria separazione dei gruppi residenti nella stessa area per tutti gli aspetti della vita associativa. Questa forma di tutela viene in genere contrapposta alle forme che si ispirano al principio del *bilin-guismo totale*, il quale tende invece a favorire la piena e completa integrazione dei gruppi eventualmente residenti nell'ambito dell'area di diffusione della minoranza, tanto da risultare preferibile nei casi in cui i contrasti fra la minoranza e i gruppi coesistenti siano nulli o comunque scarsamente influenti.

Questa seconda forma di tutela è quella che, nel nostro ordinamento, è stata accolta per la minoranza di lingua francese della Valle d'Aosta in virtù

86. Su tali vicende si vedano gli scritti già citati *retro*, nota 9, nonché PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico*, cit., p. 102 sgg. e A. E. ALCOCK, *Geschichte der Südtirolfrage*, Wien 1982; R. RIZ, *Minoranze linguistiche e gruppi etnici: esigenza di tutela e prospettiva europea*, relazione alla Tavola rotonda «Per la tutela delle minoranze linguistiche presenti nel territorio nazionale», Trento, 31 agosto 1981 (ciclostilato), e le ulteriori indicazioni bibliografiche ivi fornite.

di quanto disposto dallo statuto (speciale) di tale regione di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4; anche per il gruppo linguistico francese, in sostanza, il riconoscimento di speciali situazioni giuridiche soggettive a carattere collettivo in favore degli appartenenti alla minoranza si accompagna dunque al riconoscimento di un'ampia autonomia politico-amministrativa su base territoriale alla minoranza stessa. Quali siano le conseguenze e le implicazioni delle due diverse e per molti aspetti opposte forme di protezione si può comprendere assai bene mediante un sintetico esame comparativo degli istituti realizzati nell'ambito dei due ordinamenti speciali considerati, con particolare riferimento al corpo di disposizioni concernenti quelli che si sono in precedenza definiti i «diritti linguistici».

Per quanto concerne l'*ordinamento scolastico*, ad esempio, l'adozione del principio del bilinguismo implica che nell'ambito del medesimo sistema scolastico sia dedicata pari quantità di tempo all'insegnamento della lingua della minoranza e della lingua italiana (cfr. art. 39 St. V. d'Aosta), mentre l'altro principio comporta l'istituzione di due distinti sistemi scolastici (dagli «asili» sino alle secondarie superiori), in ciascuno dei quali una soltanto delle due lingue «ufficiali» (nel caso specifico, tedesca e italiana) svolge la funzione di lingua «veicolare»,⁸⁷ e l'altro idioma viene insegnato soltanto quale «seconda lingua». Per quanto riguarda invece l'*uso delle lingue* nei rapporti con i pub-

87. L'art. 19 st. T.A.A. prevede inoltre espressamente che i cittadini di lingua tedesca abbiano diritto a ricevere un insegnamento in tale idioma da insegnanti per i quali esso sia «lingua materna». Sull'ordinamento scolastico e sul connesso problema linguistico nel Sudtirolo si vedano in particolare M. COSSETTO, *Stato e istituzioni delle minoranze linguistiche: la scuola in Alto Adige — Südtirol*, in *Prassi e teoria*, 7 (1980), p. 173 sgg.; K. EGGER, *Il gruppo linguistico tedesco in Alto Adige*, in *Sociologia della comunicazione*, 2 (1982), p. 57 sgg.; R. GUBERT, *The problems of interethnic relations in T.A.A. with reference to the new demand for bilingualism by italians*, in Aa. Vv. (a cura di B. De Marchi e A. M. Boileau), *Boundaries and minorities in Western Europe*, Milano 1982, p. 211 sgg.; G. FREDDI, *Maggioranze, minoranze e plurilinguismo nella provincia di Bolzano*, in Aa. Vv., *L'educazione plurilingue in Italia*, cit., p. 35 sgg.; contro ogni tentativo di diffondere il *bilinguismo precoce*, a difesa del più rigido separatismo etnico-linguistico cfr. tuttavia A. ZELGER, *Si al bilinguismo. No ad una cultura promiscua nel Sudtirolo*, Bolzano 1980, nel quale vengono analizzate le ragioni «ideologiche» che hanno condotto i dirigenti della SVP ad ostacolare —con successo— qualsiasi esperienza di «scambio culturale» fra gli alunni delle scuole (separate) di lingua tedesca e italiana. Lo sconcertante risultato di questa politica di così accanito rifiuto di ogni forma di contatto istituzionalizzato tra i giovani appartenenti ai due diversi gruppi linguistici —difficilmente spiegabile con le pur giuste esigenze di difesa del gruppo di lingua tedesca dai tentativi di «assimilazione»— è che, attualmente, è ben più facile che simili scambi avvengano fra gli albanesi italiani e quelli di Albania e fra alunni delle scuole di paesi dell'est e dell'ovest (cfr. al riguardo i punti dell'Atto finale delle Conferenze di Helsinki in tema di «Cooperazione e scambi nel campo dell'educazione», in E. VITTA e V. GREMENTIERI, *Codice degli atti internazionali*, cit., n. 944 sgg.) che non fra alunni delle scuole tedesche e italiane in provincia di Bolzano.

blici uffici, il principio accolto nell'ordinamento della V. d'Aosta comporta che ciascun cittadino possa rivolgersi alla p.a. sia in lingua italiana che in lingua francese, ma anche il pubblico impiegato è libero di usare, nella risposta, l'una o l'altra lingua; viceversa, il sistema vigente in Sudtirolo riconosce ai cittadini di lingua tedesca il diritto di rivolgersi in tale lingua ai pubblici funzionari, ma riconosce altresì il diritto di ciascuno di ricevere risposta nella propria lingua materna (cfr. art. 100 St. T.A.A.): il principio del separatismo si risolve dunque nella necessità di assicurare per tutti i pubblici funzionari una condizione di bilinguismo *attivo*, e non solo *passivo* come nel caso della V. d'Aosta.

Ma l'accoglimento dell'una o dell'altra forma di protezione finisce per ripercuotersi — benché il collegamento non sia poi così meccanico come talvolta si vuol far credere — su molteplici aspetti della protezione giuridica delle varie minoranze. Un esempio assai efficace è offerto dalla diversa applicazione che nei due ordinamenti considerati riceve il principio del «diritto di accesso su basi di parità alle cariche e agli uffici pubblici» degli appartenenti alla minoranza, con particolare riferimento alle amministrazioni statali decentrate.⁸⁸ in Valle d'Aosta, infatti, vige il principio per cui le amministrazioni statali della Valle devono «possibilmente» assumere in servizio funzionari originari della regione o che conoscano la lingua francese.⁸⁹ Viceversa, in provincia di Bolzano, la stessa finalità di assicurare alle minoranze il controllo dei pubblici uffici dell'area ove essa risiede viene realizzata mediante l'istituto della c.d. *proporzionale etnica*: nella sua forma più rigida, vale a dire per quanto riguarda i soli uffici statali situati nella provincia (per gli altri uffici pubblici, regionali e provinciali, il principio è applicato in forma più elastica), tale istituto comporta che, accertata preventivamente la consistenza dei gruppi linguistici — il che avviene decennialmente mediante apposite dichiarazioni rilasciate dai residenti in sede di censimento della popolazione —,⁹⁰ i ruoli degli uffici interessati vengono proporzionalmente ripartiti tra i gruppi (italiano, tedesco e ladino), ed a ciascuno dei ruoli così determinati possono accedere soltanto coloro che, al censimento, si sono dichiarati appartenenti a quel certo gruppo; si tratta, come è facile intuire, di un meccanismo dalla applicazione abbastanza complessa, la quale, sotto molteplici aspetti, costi-

88. Cfr. al riguardo PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico*, cit., p. 206 sgg.; CARROZZA, *La dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico*, cit.; O. PETERLINI, *Der ethnische Proporz in Südtirol*, Bozen, 1980.

89. Cfr. art. 38.3 st. V. d'A. e, di recente, artt. 50-54 della legge n. 196 del '78 di completamento della normativa di attuazione dello statuto, che ha finalmente risolto l'annosa questione della applicazione di detto principio statutario; su tale problema cfr. CARROZZA, *Lingue (uso delle)*, cit. e F. BASSANTINI e V. ONIDA, *Osservazioni sull'art. 38, terzo comma, dello statuto speciale della V. d'A.*, in Id., *Problemi di diritto regionale*, Milano, 1971, II, p. 275 sgg.

90. Si vedano in proposito le indicazioni fornite *retro*, note 44 e 45 e testo corrispondente.

tuisce uno dei maggiori motivi di tensione tra i gruppi linguistici residenti in provincia di Bolzano, e, più o meno direttamente, tra i rappresentanti della minoranza e il governo.⁹¹

Anche talune misure di tutela previste in favore degli sloveni —ma solo per quelli cui risulta applicabile la protezione di cui allo Statuto speciale allegato al *Memorandum* di Londra del '54, vale a dire i residenti nell'ex Zona A del Territorio libero di Trieste, corrispondente oggi alla omonima provincia— risultano ispirate al principio del *separatismo linguistico*: ed in base a tale forma di protezione è stato effettivamente istituito nelle province di Trieste e Gorizia un completo sistema scolastico nel quale l'insegnamento è impartito in lingua slovena. Tuttavia, vuoi perché non è stato ancora attuato l'impegno assunto dall'Italia col trattato italo-jugoslavo di Osimo del 10 novembre 1975, ratificato con legge 14 marzo 1977, n. 73, a provvedere mediante apposite norme interne alla protezione «globale» della minoranza, vuoi perché non è mai stato adeguatamente sfruttato a livello di legislazione regionale il principio di tutela disposto all'art. 3 dello St. speciale del F.V.G. (cfr. legge cost. 31/1/1963, n. 1), in virtù del quale «nella regione è riconosciuta parità di diritti e di trattamento a tutti i cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali», il gruppo sloveno risulta oggi godere di una tutela assai precaria, che neppure la già ricordata recente sentenza interpretativa della Corte Costituzionale è riuscita a razionalizzare;⁹² tale tutela, oltretutto, si presenta assai differenziata e talvolta assai carente a seconda che si guardi agli sloveni residenti in provincia di Trieste, a quelli della provincia di Gorizia e, infine, a quelli residenti in provincia di Udine.⁹³

91. Su tali vicende si vedano soprattutto A. PIZZORUSSO, *La tutela delle minoranze linguistiche in Italia: il caso sudtirolese*, in *Le regioni*, 1978, p. 1109 sgg., e, sulle più recenti tensioni fra i gruppi, P. CARROZZA, *Minoranze linguistiche*, in *Annuario delle autonomie locali*, 1981, p. 390 sgg., 1982, p. 397 sgg., 1983, p. 412 sgg. e 1984, p. 400 sgg.

92. Ci si riferisce alla sentenza n. 28 del 1982, della quale si è già dato ampiamente conto *retro*, par. 5, nota 73 e testo corrispondente.

93. Il problema «minoritario» della regione F.V.G. è ben più complesso di quanto non appaia a prima vista se si considera che anche i ladini friulani residenti nelle province di Udine e Pordenone aspirano, come è noto, ad ottenere un adeguato riconoscimento della loro condizione di minoranza linguistica; sulla triplice «anima» italiana, slovena e ladina-friulana della regione cfr. A. AGNELLI, *I molteplici diversi del F.V.G.*, in *Il Mulino*, 263 (1980); B. DE MARCI, *A sociology of language research in F.V.G., a multilingual border area*, in *Aa. Vv., Boundaries and minorities in Western Europe*, cit., p. 183 sgg.

In pratica, per quanto concerne il gruppo sloveno, l'unico profilo della tutela giuridica per esso prevista dalle norme di diritto internazionale ed interno effettivamente — e in modo soddisfacente— attuato è costituito dalla legislazione scolastica di cui alla legge 19 luglio 1961 sulle scuole con lingua di insegnamento slovena —per la verità in buona parte «ereditate» dall'amministrazione alleata di Trieste— e successive integrazioni; su tale ordinamento scolastico particolare si veda soprattutto D. BONAMORE, *Disciplina giuridica*

7. *La «riscoperta» delle minoranze linguistiche «non riconosciute» e le prospettive di ulteriore attuazione dell'art. 6 della Costituzione. Minoranze e regioni: un rapporto difficile*

Peraltro, a mettere in crisi l'indirizzo volto ad attuare il principio di tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 Cost. mediante l'adozione di provvedimenti legislativi statali differenziati per ciascuna situazione minoritaria non sono state tanto la consapevolezza della insufficienza delle poche misure generali adottate ai fini della tutela delle minoranze linguistiche «non riconosciute» e la difficoltà di effettivo funzionamento dei singoli regimi speciali realizzati già a partire dall'immediato dopoguerra, quanto alcuni nuovi fattori, imprevisi e imprevedibili da parte dei costituenti, che hanno profondamente modificato i presupposti sociali e politico-istituzionali del predetto indirizzo.

Se a taluni motivi di ordine generale si è già accennato nella prima parte di questo scritto in riferimento alla «dimensione europea» della «riscoperta» dei fenomeni minoritari, prima di affrontare gli aspetti giuridico-istituzionali della tutela delle minoranze linguistiche «non riconosciute» occorre soffermare brevemente l'attenzione su alcuni caratteri specifici che tale processo di «riscoperta» ha assunto nel nostro ordinamento.

Un primo fattore specifico di cui tenere conto per comprendere i presupposti e le implicazioni del mutamento di indirizzo o quantomeno della maggiore sensibilità nei confronti delle rivendicazioni delle minoranze linguistiche —per lungo tempo piuttosto deboli e raramente ascoltate— va senz'altro ricercato nel processo di rinnovamento e di trasformazione in senso democratico che ha investito l'intera società italiana a partire dalla fine degli anni '60. Non è il caso, in questa sede, di soffermarsi a tracciare un bilancio degli effetti e delle contraddizioni innescate sul piano culturale da tale processo;⁹⁴ certo è, comunque, che la progressiva affermazione di una concezione non elitaria ed idealistica della cultura ne ha messo in luce la natura di fondamentale strumento di progresso civile, individuale e collettivo, ed ha consentito la realizzazione di una politica volta, assai più che in passato, ad esaltarne i contenuti e i valori sociali. Questo processo non può ancora dirsi concluso; tuttavia, saldandosi alle nuove prospettive di intervento dei pubbli-

delle istituzioni scolastiche a Trieste e Gorizia, Milano 1979. Per il resto la tutela giuridica del gruppo linguistico sloveno —per il quale sono attualmente in discussione al Senato varie proposte di legge— e dei ladini friulani appare ancora tutta da definire: oltre agli scritti citati *retro*, note 7 e 9, sulla complessa problematica della tutela giuridica del gruppo sloveno cfr. S. BARTOLE, *Profili della condizione giuridica della minoranza slovena nell'ordinamento italiano*, in Aa. Vv., *Scritti in onore di M. Udina*, Milano, 1975, II, p. 1333 sgg.

94. Per i quali è sufficiente rinviare alle indicazioni bibliografiche fornite *retro*, par. 1, nota 1.

ci poteri —lo stato, ma soprattutto le regioni e gli enti locali— in tale ambito, esso ha non poco contribuito alla riscoperta e alla rivalutazione delle culture popolari e locali, quali si presentano le culture delle minoranze linguistiche «non riconosciute».

Ma se la rivalutazione delle lingue e delle culture minoritarie si inserisce in questo più vasto processo di rinnovamento dell'intera vita culturale del paese— a sua volta riflesso dei complessi mutamenti strutturali e politici vissuti dalla società italiana nell'ultimo ventennio—, è vero altresì che un fondamentale apporto alla conoscenza delle realtà linguistiche minoritarie (e dialettali) è stato fornito dal grande sviluppo che contemporaneamente hanno avuto in tale direzione gli studi di linguistica, sociolinguistica e antropologia.⁹⁵ Non spetta certo ad un giurista svolgere un'analisi onnicomprensiva e articolata degli orientamenti emersi in tali studi: è tuttavia necessario ricordare, in questa sede, alcuni dei risultati cui essi hanno consentito di pervenire. Innanzitutto, essi hanno posto in luce la necessità di valorizzare e tutelare adeguatamente la pluralità di tradizioni culturali e idiomatiche esistenti nella nostra penisola al fine di garantire l'eguaglianza linguistica sostanziale —e non solo formale, come si ha ove ci si limiti alla mera negazione di ogni realtà linguistico-culturale non riconducibile ai canoni dell'italiano *standard*— di tutti i cittadini. D'altro lato, questo nuovo approccio ha contribuito ad individuare nelle forme linguistiche diverse dell'italiano *standard* e nelle conseguenti situazioni di bilinguismo e di diglossia non più un fattore di arretratezza o addirittura una minaccia per l'(ideale) unità «linguistica» dello stato, ma, ove adeguatamente valorizzate, un fattore di arricchimento culturale e sociale potenzialmente fruibile per tutti i cittadini. Sulla base di tali acquisizioni si è sviluppata un'intensa attività di studio, di ricerca e soprattutto di sperimentazione pratica, che ha contribuito utilmente ad allargare il dibattito su tali tematiche aprendolo ai contributi, in qualche caso risultati decisivi, degli stessi «operatori culturali», in primo luogo gli insegnanti (maestri elementari, professori di scuola, docenti universitari), che si sono sobbarcati spontaneamente l'onere di proficue esperienze didattiche e organizzative, le quali hanno a loro volta non poco contribuito a chiarire i termini concreti del problema.

In questo senso, assai significative sono state alcune esperienze di «educazione plurilinguistica» e di «bilinguismo precoce» condotte in via sperimentale a livello di scuola dell'obbligo: muovendo dal presupposto per cui il linguaggio costituisce un elemento indispensabile per la partecipazione cosciente alle più diverse realtà sociali, queste esperienze si sono dirette alla sperimentazione di una educazione linguistica «integrata» italiano/dialetto/lingua straniera, ottenendo risultati assai interessanti. In sostanza, queste esperienze didattiche intendono fornire ai discenti la piena padronanza dei codici linguistico-culturali che corrispondono ai tre livelli fondamentali in cui si esprime e si articola l'odierna realtà sociale: familiare-locale (= dialetto), nazio-

95. Cfr. gli scritti già ricordati alle note 1, 2 e 24.

nale (= italiano) e internazionale (= una lingua straniera fra le più diffuse), in modo che l'apprendimento e lo sviluppo di ciascuna competenza linguistica non vada a detrimento o negazione delle altre, ma contribuisca ad arricchire il bagaglio culturale del discente e ne faciliti l'inserimento e la partecipazione attiva ad ogni livello della vita associativa e di relazione.⁹⁶

Parimenti assai significative risultano le esperienze condotte, in qualche caso grazie alle capacità di autorganizzazione «spontanea» degli interessati, altrove anche con il contributo più o meno diretto degli stessi poteri locali,⁹⁷ in ordine all'insegnamento delle lingue minoritarie; una notevole quantità di dati e di conoscenze è poi ricavabile dalle esperienze «ufficiali» concernenti gli ordinamenti scolastici del Sudtirolo, delle province di Trieste e Gorizia e della Valle d'Aosta.⁹⁸

Altrettanto decisiva è risultata, negli ultimi anni, l'attenzione a questa problematica manifestata dal sindacato CGIL-scuola:⁹⁹ tale attenzione appare tanto più rilevante ove si consideri che essa non si esaurisce in un generico appoggio alle rivendicazioni minoritarie e nella riflessione sull'azione del sindacato dinanzi alle realtà scolastiche del Trentino-Sudtirolo, della Valle d'Aosta e del Friuli-Venezia Giulia, ma tende a prospettare un intervento ben più profondo e generalizzato nell'ambito dei rapporti cultura/lingua/processi educativi e formativi. Come si è già rilevato in sede di premessa generale, l'atteggiamento del sindacato nei confronti del problema della tutela linguistica delle minoranze non riconosciute risulta infatti particolarmente significativo

96. Si veda in particolare, in riferimento al problema dei «dialetti» E. ZUANELLI SONINO, *Verso una teoria dell'educazione linguistica*, in Aa. Vv. *Italiano, dialetto, lingue straniere alle elementari*, cit., p. 15 sgg., e più in generale, con riferimento alle lingue minoritarie, gli scritti raccolti nel già più volte citato Aa. Vv., *L'educazione plurilingue in Italia*.

97. Riferendoci con tale nozione sia alle regioni —quelle che hanno adottato concrete iniziative al riguardo— che agli altri enti locali, province e comuni, i quali ultimi anche per questo genere di attività, conformemente ad un andamento delle relazioni stato-regioni e stato-enti locali che costituisce un «assurdo» istituzionale ma ha manifestazioni sempre più evidenti (cfr. in proposito i dati e le considerazioni offerte da F. PRIZZETTI, *Aspetti del sistema politico amministrativo: contrazione di risorse e rapporto centro-autonomie*, in Aa. Vv. (a cura di M. Cammelli), *Le istituzioni nella recessione*, Bologna 1984, p. 219 sgg.), hanno forse goduto di maggior libertà —grazie ai minori controlli «repressivi» da parte dello stato— che non le prime.

98. E sui quali si è già avuto modo di soffermare l'attenzione: cfr. le indicazioni fornite alle note 7, 85 e 91.

99. Tale attenzione si è concretizzata nell'organizzazione di un convegno (Trieste, 18-19 giugno 1982) in cui è stata discussa la posizione del sindacato su tale problematica, nonché nella pubblicazione del già ricordato volume di Aa. Vv., *Lingua, cultura, educazione*, curato da S. Meghnagi e edito appunto dall'IRESGIL: cfr. in proposito S. TIELLA, *Centralità e non marginalità della questione delle minoranze*, in *Sindacato e scuola*, 25-28, 1982, p. 6 e ivi ampi riferimenti al dibattito svoltosi al citato convegno di Trieste.

proprio in quanto, partendo dall'analisi dei problemi specifici delle minoranze linguistiche non riconosciute — identificato nella legge generale un indilazionabile ed opportuno strumento di tutela —, giunge a prospettare la necessità di riconsiderare il complesso panorama sociolinguistico italiano al fine di tenere conto anche di tutti coloro che sono tradizionalmente legati all'uso di parlate dialettali italo-romanze, le quali sono altrettanto divergenti dall'italiano *standard* delle altre lingue alloglotte parlate da più o meno forti nuclei di popolazione, quali appunto l'albanese, il greco, il ladino, il francoprovenzale e l'occitano.

Il già sottolineato «ribaltamento» di prospettive che tale impostazione induce risulta a questo punto evidente: se i suddetti fenomeni si considerano in rapporto ai processi educativi e formativi e ai condizionamenti che essi subiscono ad opera delle competenze linguistiche dei discenti, le situazioni del secondo tipo assumono una rilevanza quantitativamente ben superiore alle situazioni minoritarie in senso stretto, e, tenuto conto della circostanza che secondo i più recenti dati ISTAT ben il 50 % del totale della forza lavoro occupata è priva del diploma di scuola media inferiore, sorgono seri dubbi sulla effettiva «produttività» del nostro sistema scolastico-educativo. È chiaro, infatti, che un sistema di scuole dell'obbligo che non tenga conto di questa realtà finisce per produrre, proprio a carico delle fasce di popolazione con basso livello di scolarizzazione, fenomeni quali l'analfabetismo di ritorno, la perdita di identità culturale, una sensibile diminuzione delle competenze linguistiche acquisite in pochi anni di scuola, con tutte le conseguenze che si possono facilmente immaginare. Si determinano così, per molti cittadini, forme di discriminazione del tutto analoghe a quelle che in genere caratterizzano la situazione delle c.d. minoranze linguistiche «non riconosciute», anche se in tal caso non si può certo parlare di minoranze volontarie: né a questi fenomeni pongono rimedio, se non in modo del tutto distorto ed altrettanto pericoloso, fattori quali la crescita della mobilità interna dovuta ai flussi migratori e all'inurbamento, o la sempre maggior diffusione dei mezzi radiotelevisivi, la cui funzione di «omogeneizzazione culturale» e di strumento di crescita delle competenze linguistiche della popolazione è quasi del tutto inutilizzata.¹⁰⁰

Da qui la necessità di modificare profondamente, soprattutto nella scuola dell'obbligo, il rapporto tra italiano *standard* e parlate dialettali/alloglotte, attualmente caratterizzato dal pressoché totale rifiuto di queste ultime: se è fuori discussione che obbiettivo principale e fondamentale dell'istruzione deve rimanere l'apprendimento della lingua *standard*, la cui padronanza costituisce un insostituibile strumento di crescita culturale e sociale, ciò non deve andare a detrimento e tantomeno escludere il contemporaneo sviluppo del codice linguistico originario, italo-romanzo o alloglotto che sia: quest'ultimo rappre-

100. Si vedano gli interessanti risultati degli studi e delle ricerche pubblicate in Aa. Vv., *Problemi linguistici e televisione*, fascicolo monografico di *Informazione radio-TV*, 1-6, 1980, edito dal Servizio documentazione e studi della RAI.

senta infatti un altrettanto fondamentale fattore di identificazione culturale, e la sua consapevole padronanza può rappresentare, anche in caso di bassi livelli di scolarizzazione, un ulteriore, utilissimo strumento per l'acquisizione più stabile e completa dello stesso italiano *standard*.¹⁰¹

Se questo «lungo cammino» —qui solo schematicamente delineato— della questione linguistica, da problema, quasi ignorato, di pochi, a problema, ancora irrisolto, di molti, anzi, potenzialmente almeno, di tutti i cittadini, tanto da sollecitare l'attenzione e l'iniziativa di uno dei maggiori organismi sindacali della scuola, dà la misura di quanto mutato sia l'atteggiamento della comunità scientifica e di parte almeno dei soggetti politici nei confronti del problema delle minoranze linguistiche, è vero anche che una spinta altrettanto decisiva e di grande utilità per la soluzione dei problemi minoritari si è sviluppata, verso la metà degli anni '70, a seguito della istituzione delle regioni a statuto ordinario, in relazione all'attenzione che tali enti hanno saputo manifestare nei confronti delle rivendicazioni avanzate dalle minoranze linguistiche «non riconosciute» esistenti nel rispettivo territorio, e, ancor più, in relazione ai problemi giuridico-istituzionali che i pur «tiepidi» e cauti interventi regionali hanno sollevato.

Si è già avuto modo di osservare in sede di premesse generali che, a differenza di quanto nell'ultimo quindicennio è accaduto in molti ordinamenti europei, nel nostro ordinamento il processo di «riscoperta» della problematica minoritaria —e la problematica istituzionale concernente le corrispondenti rivendicazioni di tutela— non si è saldato, se non in misura minima e comunque insufficiente, al quasi coevo processo di riforma e di riorganizzazione delle autonomie locali conseguente alla istituzione delle regioni a statuto ordinario. Le ragioni principali di questa iniziale mancata o carente «saldatura» sono due: da una parte c'è senz'altro una ragione di ordine politico-istituzionale, consistente nella scelta, già evidente in fase costituente e, se possibile, vieppiù accentuata sul finire degli anni '60 (e cioè nel momento decisivo della riforma regionale), di escludere che l'istituzione dei nuovi enti avesse come principale presupposto l'esigenza di valorizzare le distinte caratteristiche storico-culturali ed in molti casi linguistiche delle varie popolazioni regionali;¹⁰² dall'altra, vi è tuttavia anche la circostanza obbiettiva che le minoranze «non riconosciute»

101. Da ciò discende, come del resto si è più volte avuto modo di sottolineare, l'interesse per tale problematica non solo da parte dei linguisti, ma anche di sociolinguisti, antropologi e studiosi di scienza dell'educazione.

102. Sul problema dei rapporti tra suddivisione politica regionale e particolarità linguistico-culturali delle corrispondenti popolazioni si veda, in particolare, M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle regioni*, Padova 1979, p. 16 sgg. e bibliografia ivi citata. Ciò non ha impedito, come si è già avuto modo di ricordare, che più o meno adeguati riconoscimenti delle esigenze di tutela dei vari gruppi minoritari fossero accolti nei testi di alcuni statuti regionali: cfr. le indicazioni fornite alla nota 11, cui *adde* F. D'AIMMO, *La tutela delle minoranze negli statuti regionali*, relazione alla Tavola rotonda «Per la tutela delle minoranze linguistiche presenti nel territorio nazionale», Trento,

continuano a costituire, pur considerate in rapporto alla sola popolazione della regione di residenza, una «minoranza» di ciascuna popolazione regionale, quando addirittura — è per l'appunto il caso degli albanofoni — un nucleo di alloglotti che complessivamente presenta una certa consistenza risulta geograficamente e istituzionalmente diviso in ben sette diverse regioni; ma è certo che, anche per le minoranze per le quali il problema della diffusione geografico-politica si pone in termini molto diversi — è il caso dei sardi e dei ladini friulani — il rapporto rivendicazioni minoritarie/autonomia regionale, in questi ultimi due casi di carattere speciale, si è sempre posto in termini assai contraddittori, mentre solo di recente ha iniziato a diffondersi la consapevolezza della «globalità» del problema della tutela linguistica e della necessità di risolvere in termini generali — e quindi sia con riguardo agli alloglotti che ai parlanti dialetti italo-romanzi — la questione dell'educazione linguistica almeno nell'ambito dei processi educativi e formativi.

Il rapporto minoranze «non riconosciute»/autonomie regionali si è in effetti configurato, sin'ora, in termini alquanto contraddittori. Per quanto concerne gli aspetti positivi dell'intervento regionale, occorre riconoscere che mentre a livello di apparato statale centrale gli organi legislativi e di governo e del resto le stesse forze politiche hanno in genere manifestato un atteggiamento decisamente ostile nei confronti delle rivendicazioni minoritarie (anche rispetto a quelle che, ai più, sembravano del tutto prive di effetti dirompenti sui consolidati equilibri politico-sociali delle aree interessate), l'attenzione a tali problematiche manifestatasi a livello regionale, concretizzandosi in alcune iniziative legislative, ha avuto l'indubbio merito di «sbloccare» una situazione di stallo che perdurava da tempo, ed ha innescato un processo che, dopo varie traversie, dovrebbe comunque concludersi con l'approvazione della tanto auspicata ed attesa legge generale sulle minoranze. Quasi del tutto negato a livello «istituzionale» se non fosse per gli scarni richiami alla problematica minoritaria contenuti in alcuni statuti, il rapporto regioni a statuto ordinario/minoranze «non riconosciute» si è dunque inizialmente risolto in un apporto del tutto indiretto delle prime a beneficio delle seconde, nella misura in cui l'avvento della riforma regionale ha significato una generale rivitalizzazione delle autonomie locali ed una maggiore attenzione (soprattutto da parte delle forze politiche) ai problemi della cultura, delle tradizioni e della storia locale.

È pur vero, tuttavia, che sin dalla fine della prima legislatura regionale — e dunque prima ancora che il d.p.r. n. 616 del '77, peraltro recependo istanze assai diffuse ed incontrovertibili, realizzasse un sostanziale ampliamento delle competenze regionali e locali al riguardo —, le regioni hanno a più riprese tentato di operare un significativo ampliamento delle proprie competenze

31 agosto 1981 (ciclostilato), e J. U. CLAUSS, *Regional authorities and linguistic minorities in Italy*, in Aa. Vv., *Centre et peripherics: le partage du pouvoir*, cit., p. 127 sgg.

nel settore dei «servizi culturali», con l'adozione di provvedimenti che hanno interessato direttamente e indirettamente anche alcune minoranze linguistiche in precedenza «non riconosciute». Ed è in effetti proprio di questo periodo il provvedimento che può essere considerato il «modello» e il «prototipo» degli interventi legislativi regionali di «difesa» delle minoranze linguistiche residenti sul proprio territorio: si tratta della legge veneta del 1° agosto 1974, n. 40, la quale prevede, tra l'altro, la concessione di contributi finanziari per gli enti pubblici e privati che svolgano attività di studio, ricerca, divulgazione e conservazione del patrimonio etnografico e culturale del Veneto, con particolare riguardo alle «espressioni linguistiche delle (sue) singole comunità»; i criteri per la distribuzione dei finanziamenti e l'individuazione delle comunità linguistiche interessate (ladina, tedesca, veneta), definite sulla base delle relative aree di diffusione, sono stati successivamente meglio precisati dalla legge regionale 18 maggio 1979, n. 38.

Ma è soprattutto nel corso della seconda legislatura regionale, ed in particolare a seguito della emanazione del d.p.r. n. 616 del '77, nonostante l'impostazione abbastanza riduttiva —rispetto alle proposte e alle aspettative regionali— delle funzioni attribuite alle regioni in tema di «beni (o servizi) culturali»,¹⁰³ che più o meno tutte le regioni ordinarie interessate da problemi di tutela di minoranze linguistiche «non riconosciute», seguendo l'esempio veneto, hanno assunto iniziative di analoga portata e finalità,¹⁰⁴ il tentativo di ampliare le forme di tutela linguistica —riconducibili alle competenze re-

103. Cfr. artt. 47, 48 e 49 del d.p.r. citato, a commento dei quali si vedano C. Camilli, *sub* artt. 47, 48 e 49, in *Aa. Vv.* (a cura di E. Capaccioli e F. Satta), *Commento al decreto 616*, Milano 1980, p. 803 sgg.; A. Predieri, *sub* artt. 47 e 48, e R. Zaccaria, *sub* art. 49, in *Aa. Vv.* (a cura di A. Barbera e F. Bassanini), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna 1978, p. 304 sgg., nonché le indicazioni offerte *retro*, nota 38 e nel testo corrispondente.

104. I provvedimenti legislativi regionali in questione sono: la legge del Molise deliberata il 28 luglio 1977, rinviata dal commissario del governo e non ripresentata (il testo può vedersi in *Città e regione*, 3, 1980, p. 159 ss.), a commento della quale cfr. INGICCO, *Minoranze linguistiche: due iniziative regionali rinviate dal governo*, cit.; la legge regionale del Piemonte 20 giugno 1979, n. 30, già deliberata nel '77 e sottoposta a vari rinvii da parte del commissario del governo prima di essere promulgata in gran parte svuotata del primitivo contenuto (cfr. a suo commento, e per tali vicende, R. INGICO, *La legge regionale piemontese sulla tutela del patrimonio linguistico e culturale*, in *Le regioni*, 1980, p. 7 sgg.); il già ricordato provvedimento della Calabria, deliberato il 17 dicembre 1979, e rinviato per ben due volte dal commissario governativo (cfr. le indicazioni al riguardo già fornite alla nota 16); della legge siciliana 6 maggio 1981, n. 85, «Provvedimenti intesi a favorire lo studio del dialetto siciliano e delle lingue delle minoranze etniche nelle scuole dell'isola», impugnato dal commissario del governo nelle parti contenenti riferimenti alle «minoranze etniche dell'isola», si è già detto (cfr. nota 15); mentre una proposta di analogo contenuto, volta ad individuare misure in favore della minoranza albanese residente in Basilicata, è stata presentata al consiglio regionale il 2 maggio 1978, ma, a quanto consta, non è mai stata presa in esame dai consiglieri.

gionali relative al proprio «patrimonio etnografico e linguistico»— mediante espliciti riferimenti alle «minoranze linguistiche» e la provvisione di corsi facoltativi di educazione linguistica e di corsi di preparazione all'insegnamento degli idiomi dei piccoli gruppi alloglotti residenti nei rispettivi territori regionali — si osservi che, se si eccettua la legge piemontese, tutti gli altri provvedimenti indicati alla ultima nota al testo interessano più o meno grandi nuclei di italo-albanesi —ha peraltro suscitato la reazione del governo che ha operato il rinvio —o l'impugnazione, nel caso siciliano —di tali provvedimenti per violazione dell'art. 117 Cost.

Si avrà modo di soffermare tra breve l'attenzione sui motivi giuridici, assai discutibili, dell'atteggiamento in genere assunto dal governo nei confronti delle iniziative regionali: all'atto pratico, di esse si sono «salvate» solo quelle facenti soltanto indiretto riferimento alle rispettive minoranze linguistiche, e volte, formalmente almeno, alla tutela degli idiomi minoritari in quanto parte integrante del «patrimonio culturale» regionale, «bene» oggetto di specifica menzione all'art. 9 Cost., e in ordine alla cui devoluzione alla competenza legislativa regionale sussistono meno problemi —nonostante le numerose polemiche— di quanto non accada per la «materia» *tutela delle minoranze linguistiche*.

Sta di fatto che, nel quadro dell'assunzione da parte dei poteri locali di sempre più rilevanti compiti nell'ambito delle attività e delle iniziative, *lato sensu*, «culturali»,¹⁰⁵ queste iniziative costituiscono un indice della «saldatura» tra istanze delle minoranze linguistiche «non riconosciute» e gli enti regionali, e spingono ad individuare in questi ultimi, nonostante le numerose incertezze e contraddizioni, gli effettivi «enti esponenziali» delle numerose comunità linguistiche alloglotte residenti nel nostro paese. In questo senso, dunque, considerati i vari ostacoli giuridico-istituzionali che le regioni hanno dovuto affrontare, segnalata la circostanza che le appena indicate iniziative costituiscono in ogni caso una prima (parziale) risposta delle istituzioni alle legittime aspettative delle minoranze linguistiche «non riconosciute» a vedere attuato anche nei loro confronti il disposto dell'art. 6 Cost., e che, bene o male, le leggi regionali che hanno superato il rinvio governativo implicano pur sempre un riconoscimento «ufficiale» di alcune minoranze linguistiche alloglotte, queste iniziative regionali non possono non essere che valutate positivamente.

Questa valutazione non esime tuttavia dallo svolgere qualche considerazione più critica nei confronti degli enti regionali. Innanzitutto, si può notare —ed è in effetti assai evidente— che tali provvedimenti legislativi, assai positivi in linea di principio per le ragioni più volte ricordate, appaiono all'atto pratico di portata assai ridotta, tanto da costituire meri palliativi rispetto agli interventi effettivamente necessari; ma la necessità di operare —al fine di rendere più efficaci le iniziative di tutela provenienti dalle regioni— alcuni inter-

105. Cfr. le indicazioni bibliografiche e documentali fornite *retro*, nota 38 e testo corrispondente.

venti riformatori in «materie» o settori di intervento che rientrano certamente nel novero delle competenze statali — e sui quali non possono incidere che in misura minima le iniziative regionali, come ad esempio accade per l'ordinamento scolastico — costituisce appunto una delle principali ragioni che rendono indispensabile un provvedimento statale volto ad affermare alcuni principi generali e per successivi interventi statali di settore e per la stessa legislazione regionale. L'atteggiamento ostile del governo nei confronti di alcune iniziative regionali non deve poi impedire di rilevare alcune responsabilità specifiche delle regioni in ordine alla mancata o carente tutela giuridica di alcune minoranze linguistiche «non riconosciute».

Intanto, tenuto conto di quanto già rilevato in sede di premesse generali relativamente alla necessità di distinguere nell'ambito delle misure di tutela adottabili in favore di una minoranza linguistica i provvedimenti specificatamente volti a riconoscere ai suoi appartenenti alcune situazioni giuridiche soggettive, di variabile intensità e tipologia, nell'ambito dei c.d. «diritti linguistici» da quelli diretti invece a realizzare la promozione e la valorizzazione delle minoranze stesse sul piano sociale ed economico, si può notare che se a giustificare una certa inerzia regionale nel campo dei «diritti linguistici» hanno certamente non poco contribuito gli ostacoli frapposti dalle autorità governative, altrettanto non può dirsi per l'altro tipo di interventi: in particolare, sembrano del tutto inesplorate le potenzialità di intervento connesse ad un uso più razionale ed appropriato delle competenze regionali in settori diversi da quello dei «beni (o servizi) culturali», quali si presentano, dopo l'emanazione del d.p.r. n. 616 del '77, i settori organici dello «sviluppo economico» e dell'«assetto e utilizzazione del territorio», nell'ambito dei quali specifici interventi regionali in favore di alcune minoranze linguistiche sarebbero certamente auspicabili nonché, sin d'ora, possibili senza incorrere negli «strali» dei rinvii governativi.¹⁰⁶

Più in generale, infine, occorre rilevare come solo alcune regioni, seppure a prezzo di un notevole «svuotamento» di contenuto dei relativi provvedimenti, abbiano effettivamente tentato di «forzare la mano» al governo, ride liberando, a seguito di riesame, i provvedimenti legislativi «rinviati» dal Commissario governativo: ciò è ad esempio accaduto, come si è già ricordato, per la legge regionale piemontese, ma quante altre regioni, oltre al Piemonte, possono dire di aver fatto altrettanto pur di vedere finalmente promulgati i pur tanto discussi e «propagandati» interventi di tutela in favore delle ri-

106. Sull'utilizzazione delle competenze regionali diverse da quelle relative ai settori dell'assistenza scolastica e della promozione culturale ai fini della tutela delle rispettive minoranze linguistiche si veda soprattutto A. PIZZORUSSO, *L'attività delle regioni italiane per lo sviluppo e la difesa delle culture locali*, in *Aa. Vv.* (a cura di Y. Meny), *Dix ans de régionalisation en Europe*, Paris, 1982, p. 243 ss. e ivi ulteriori, ampie indicazioni bibliografiche.

spettive minoranze? Queste considerazioni inducono a sottolineare, ancora una volta, l'aspetto più propriamente politico del problema, per rilevare come talune forze politiche abbiano sino ad oggi mantenuto al riguardo un atteggiamento che può essere definito quantomeno ambiguo, per cui all'innegabile contributo da esse dato alla redazione e alla approvazione di talune iniziative regionali, corrisponde un atteggiamento di netta chiusura a livello «nazionale», che si manifesta poi nei già denunciati rinvii governativi delle leggi regionali contenenti qualsivoglia riferimento alle «minoranze linguistiche».¹⁰⁷

8. *L'attuazione dell'art. 6 della Costituzione mediante una legge generale sulle minoranze linguistiche: presupposti, funzioni e contenuti di tale provvedimento*

A rafforzare l'impressione che la questione della tutela delle minoranze linguistiche «non riconosciute» sia non tanto un problema di ricerca delle possibili soluzioni quanto un problema di verifica della reale volontà politica di dare piena ed effettiva attuazione al principio di cui all'art. 6 Cost. valgono del resto alcune considerazioni in ordine alle giustificazioni giuridiche dei vari rinvii governativi delle leggi regionali suddette; considerazioni che sembra a questo punto utile sviluppare prima di soffermare l'attenzione sull'esame dei presupposti politico-istituzionali e dei possibili contenuti di una legge generale state sulla tutela delle minoranze linguistiche.

Come detto, tali rinvii si fondano in genere sul rilievo del vizio di incompetenza dei citati provvedimenti regionali per violazione dell'art. 117 Cost., non essendo ricompresa la materia «tutela delle minoranze linguistiche» nella enumerazione delle materie devolute alla competenza legislativa regionale stabilita da tale articolo, e dovendosi dunque ritenere che le «apposite norme» cui l'art. 6 Cost. affida la tutela delle minoranze linguistiche siano, in mancanza di esplicita deroga negli stessi statuti regionali speciali, sempre e soltanto disposizioni di legge ordinaria statale.

Questo orientamento si richiama peraltro ad un indirizzo della giurisprudenza della Corte costituzionale sviluppatosi intorno agli anni '60, già sottoposto a severa critica da parte della dottrina e quindi superato, nei fatti, da taluni più recenti indirizzi emersi nello stesso ordinamento positivo. Intorno agli anni '60, in effetti, la corte aveva avuto modo di dichiarare incostituzionali alcuni provvedimenti legislativi della provincia di Bolzano e del TAA¹⁰⁸

107. Sull'atteggiamento delle varie forze politiche in ordine alla problematica della tutela delle minoranze «non riconosciute» si veda P. CARROZZA, *Minoranze linguistiche*, in *Annuario 1982 delle autonomie locali*, cit. pp. 395 e 396, cui *adde*, per quanto riguarda la DC, P. G. BRESSANI, *Intervento*, alla Tavola rotonda «Per la tutela delle minoranze linguistiche presenti sul territorio nazionale», Trento, 31 agosto 1981 (ciclostilato).

108. Cfr. quanto già rilevato alla nota 14; la sent. n. 32 del '60 può vedersi in

ed un articolo del regolamento interno del Consiglio regionale del FVG¹⁰⁹ sulla base della discutibile argomentazione che la «materia» della tutela delle minoranze linguistiche dovesse intendersi riservata in via esclusiva allo Stato in ragione della sua «delicatezza», o delle speciali esigenze di «coordinamento» fra il principio di cui all'art. 6 Cost. e il principio della parità di trattamento dei cittadini, il quale ultimo escluderebbe differenziazioni dei cittadini ad opera delle leggi regionali in ragione della loro appartenenza all'uno o all'altro gruppo linguistico.

Al di là della evidente constatazione che un simile orientamento finirebbe per vanificare o addirittura rovesciare la portata innovativa dell'art. 6 Cost. e dello stesso principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3.2 Cost., dal quale discende appunto il principio della *doverosità* di trattamenti differenziati in ragione delle differenti condizioni e situazioni di fatto dei gruppi di cittadini destinatari delle norme,¹¹⁰ la dottrina, nel criticare l'inadeguatezza e la pericolosità di tale atteggiamento, aveva pure rilevato come, a seguito della riforma dello statuto del TAA del '71-'72, esso dovesse ritenersi del tutto superato: l'art. 4 dello statuto riformato definisce infatti espressamente la «tutela delle minoranze» come uno degli «interessi nazionali» la cui osservanza costituisce un limite per il legislatore regionale e provinciale, prospettando tale «tutela» non più come «materia» bensì come «principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale» e dunque vincolante non solo i legislatori regionali ordinari e speciali, ma anche lo stesso legislatore statale.¹¹¹ È chiaro che se tale principio costituisce un «limite» per i legislatori regionali, il cui mancato rispetto implicherebbe l'esistenza di un vizio di merito delle corrispondenti leggi, appare del tutto assurdo continuare a sostenere l'incompetenza regionale in «materia» di tutela delle minoranze linguistiche. Questo non significa affatto che le regioni, ordinarie e speciali, per assolvere alle esigenze poste da tale tutela, siano a questo punto libere di «invadere» a proprio piacimento la sfera di competenza dello stato, come appunto accadrebbe se la tutela delle minoranze costituisse una «materia» di competenza regionale, non oggettivamente ma *finalisticamente* determinata,¹¹² significa invece che la

Giur. cost., 1960, p. 537 sgg., la n. 1 e la n. 46 del '61 possono vedersi *ibidem*, 1961, rispettivamente pp. 3 sgg. e 910 sgg., la n. 128 del '63 *ibidem*, 1963, p. 1.411 sgg.

109. Cfr. sent. n. 14 del '65, in *Giur. cost.*, 1966, p. 142 sgg., con nota critica di L. ELIA, *Dal conflitto di attribuzione al conflitto di norme*.

110. Si vedano al riguardo le considerazioni già svolte *retro*, par. 5, nota 57 e testo corrispondente.

111. Si veda il già più volte richiamato, anche in questo senso, A. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico*, p. 237 sgg.

112. Sulla nozione di criterio teleologico o finalistico di individuazione-definizione delle competenze degli enti decentrati negli ordinamenti a struttura regionale e federale cfr. soprattutto G. AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello stato e della regione alla luce dell'esperienza statunitense*, Milano 1964, p. 300 sgg.,

tutela delle minoranze linguistiche costituisce, come si è già più volte ricordato, un principio costituzionale fondamentale del nostro ordinamento, alla cui realizzazione e attuazione devono provvedere, nell'ambito delle rispettive competenze legislative e amministrative, sia lo stato che le regioni.

Stanti le indicazioni in tal senso desumibili dal diritto positivo, e l'ormai consolidato indirizzo della non impugnazione delle leggi provinciali di Bolzano e della Valle d'Aosta contenenti espliciti —e necessari— riferimenti alla tutela delle minoranze linguistiche, l'atteggiamento di chiusura di recente assunto dal governo nei confronti di *alcuni* —si badi bene, non di *tutti*— i provvedimenti legislativi delle regioni ordinarie contenenti qualche riferimento alle minoranze linguistiche residenti nel rispettivo territorio ma in «materie» —la protezione e valorizzazione del corrispondente patrimonio culturale— certamente rientranti nella competenza regionale sembra a questo punto motivato da ragioni esclusivamente «politiche».

Sarebbe dunque assai opportuno sollecitare —ma ci ò può fare soltanto una regione, insistendo nel rideliberare in sede di riesame di un provvedimento legislativo rinviato dal Commissario di governo per le ragioni suddette— una nuova pronuncia della corte costituzionale che chiarisca definitivamente i termini della questione. Tanto più che, negli ultimi anni, la Corte costituzionale ha manifestato una certa maggior sensibilità alle istanze delle minoranze linguistiche: come si è rilevato nel quinto paragrafo, già nella sentenza n. 28 del 1982, che pure non è indenne da una certa qual contraddittorietà,¹¹³ la corte si era preoccupata di precisare l'*operatività minima* del riconoscimento della minoranza linguistica slovena della provincia di Trieste, precisando che, in attesa delle misure di tutela di diritto interno che l'Italia si è impegnata ad adottare con la ratifica del trattato di Osimo, questo riconoscimento comporta, quantomeno, l'esclusione di qualsiasi sanzione diretta a colpire l'uso della lingua materna e la facoltà di usare «pubblicamente» lo sloveno, indipendentemente dalla conoscenza della lingua italiana:¹¹⁴ affermazioni

ad aggiornamento del quale cfr. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 77 sgg. e le ulteriori indicazioni offerte in CARROZZA, *La Cour d'Arbitrage belge come corte costituzionale*, cit., p. 23 sgg.

113. La quale risulta evidente ove si considerino gli spunti di notevole interesse e le «aperture» contenute nella motivazione a fronte del deludente dispositivo, con il quale la Corte dichiara infondata —nei limiti dell'interpretazione di cui alla motivazione— la questione di costituzionalità dell'art. 137.3 c.p.p. sollevata dal Tribunale di Trieste: infatti, trattandosi di una sentenza «interpretativa di rigetto» la sua «vincolatività» è affidata soprattutto all'«efficacia persuasiva» delle argomentazioni addotte dalla Corte a sostegno dell'interpretazione proposta, ma tale rimedio rischia di rivelarsi inadeguato a causa dei contrastanti orientamenti assunti in materia dai giudici ordinari e amministrativi triestini nonché dalla stessa cassazione. Si vedano al riguardo gli scritti indicati *retro*, nota 73.

114. Contrariamente a quanto più volte affermato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, per la quale cfr. i richiami offerti alla nota 71.

queste che una ventina di anni fa, come testimonia la giurisprudenza della corte in precedenza richiamata, sembravano davvero inconcepibili.

Ma se la sentenza n. 28 del 1982, per quanto possa considerarsi sintomatica del mutato atteggiamento della corte in tema di minoranze linguistiche, è pur sempre interessante solo dal punto di vista di un particolare gruppo linguistico, diversa e più ampia portata sembrano assumere le considerazioni svolte dalla corte nella motivazione di una più recente pronuncia, la sentenza n. 312 del 1983, che dichiara infondate le questioni di costituzionalità sollevate dal Consiglio di Stato relativamente all'art. 1 della legge provinciale di Bolzano 3 settembre 1979, n. 12 —che estende al personale sanitario anche convenzionato il requisito della conoscenza delle lingue italiana e tedesca di cui al d.p.r. 26 luglio 1976, n. 752— e risolve conseguentemente il conflitto di attribuzioni promosso dal governo contro la provincia di Bolzano concernente l'esercizio dei corrispondenti poteri amministrativi.¹¹⁵ In particolare, la corte, conformandosi alle tesi ripetutamente affermate in dottrina e poco sopra richiamate,¹¹⁶ ha rilevato come le modifiche apportate allo statuto del TAA nel '71-'72 al vecchio testo dell'art. 84 del medesimo non consentono più, attualmente, di ritenere la «materia» della tutela delle minoranze linguistiche «riservata» (in via esclusiva) alla competenza legislativa statale, consentendo a qualsiasi legislatore (statale, regionale, provinciale) di dettare le opportune disposizioni aventi tali finalità nell'ambito delle rispettive competenze materiali: il riconoscimento di tale elementare —ma non altrettanto scontato— principio da parte della corte, rovesciando la già richiamata giurisprudenza degli anni '60 relativa ad alcune leggi provinciali e regionali del TAA ed al regolamento interno del Consiglio regionale del FVG, dovrebbe dunque escludere qualsiasi fondamento giuridico ai rinvii governativi di leggi delle regioni ordinarie contenenti disposizioni volte alla tutela delle rispettive minoranze linguistiche motivati sulla base della spettanza in via esclusiva allo stato del potere di emanare disposizioni aventi tale finalità.

Questi più recenti sviluppi della problematica giuridico-istituzionale concernente la tutela delle minoranze linguistiche non comportano affatto, tuttavia, la sopravvenuta superfluità di una legge generale statale sulla tutela delle minoranze, ma ne costituiscono anzi il presupposto immediato e diretto. In tal senso, è forse utile fornire un breve quadro riassuntivo delle ragioni tecnico-giuridiche e politico-istituzionali che costituiscono il presupposto di tale legge.

L'idea —principio su cui fonda tale provvedimento è che tutti i pubblici poteri— dallo stato alle regioni, agli altri poteri locali —debbano concorrere, ciascuno nell'ambito delle funzioni che gli sono proprie in relazione alle disposizioni che ripartiscono le competenze legislative e amministrative, alla tutela delle minoranze linguistiche, dando piena attuazione e realizzazione al

115. Si vedano le indicazioni in proposito offerte *retro*, nota 77.

116. Si veda soprattutto lo scritto di A. PIZZORUSSO citato alla nota 109.

disposto dell'art. 6 cost. sulla base delle specifiche esigenze e necessità dei vari gruppi linguistici minoritari. Ma il riconoscimento (anche) in capo alle regioni di un simile potere di intervento, per quanto significativo ed importante, non può certamente essere considerato decisivo ai fini della soluzione dei problemi di tutela delle minoranze «non riconosciute»: i più recenti indirizzi di politica legislativa in materia, sui quali si è avuto già modo di soffermare l'attenzione in sede di premesse generali, indicano infatti quale «terreno» privilegiato per la realizzazione di adeguate forme di protezione delle minoranze linguistiche tutta una serie di settori dell'ordinamento giuridico nei quali —allo stato attuale della ripartizione delle competenze normative e amministrative— i poteri di intervento delle regioni risultano all'atto pratico minimi o scarsamente incidenti. Basti pensare, ad esempio, nell'ambito dei c.d. «diritti linguistici», alla disciplina dell'uso e dell'insegnamento delle lingue (e dei «dialetti») nei processi educativi e formativi pur se non necessariamente con le conseguenze di maggior rilievo che conseguono al riconoscimento dei diritti linguistici nella accezione più ampia, come invece è previsto per la minoranza di lingua tedesca residente nel Sudtirolo. Ma ciò vale anche per altri settori dell'ordinamento in cui tradizionalmente si esplica il riconoscimento di situazioni giuridiche soggettive inerenti i c.d. diritti linguistici, come accade, ad esempio, per l'uso delle lingue nei rapporti con gli uffici pubblici (statali) e negli atti giuridici, oppure per la disciplina di eventuali programmi particolari nell'ambito de servizi pubblici radiotelevisivi, destinati agli appartenenti ad una minoranza; diversamente, invece, nell'ambito dei rispettivi poteri regolamentari —ma nel rispetto delle disposizioni generali sulla forma degli atti— le assemblee elettive degli enti regionali e locali forse già potrebbero adottare disposizioni in favore degli appartenenti alle minoranze, ad esempio consentendo la formazione di gruppi consiliari anche al di sotto del numero di consiglieri all'uopo generalmente richiesto per favorire la loro rappresentanza, ovvero disciplinando l'uso delle lingue nel corso dei dibattiti consiliari ecc. ecc.

La principale finalità di una legge generale statale di attuazione dell'art. 6 Cost., configurabile come un vero e proprio «statuto delle minoranze linguistiche»,¹¹⁷ è dunque quella id stabilire alcuni principi generali di tutela, de-

117. A parte quanto si rileverà *infra*, negli ultimi tre paragrafi, in ordine alla genesi della attuale proposta di legge generale, per quanto concerne il diritto comparato occorre ricordare che essa ha il suo principale e più immediato —ancorché poco conosciuto— precedente nella c.d. *Volksgruppengesetz* austriaca del 7 luglio 1976.

Tale provvedimento, con il quale si intendevano disciplinare le misure di tutela previste in favore dei piccoli gruppi linguistici minoritari residenti in Austria (sloveni, croati, ungheresi e cechi), ma che per i contenuti e per i procedimenti di individuazione dei gruppi destinatari delle misure differisce alquanto dalla (proposta di) legge italiana, è stato assai contestato da alcune minoranze —soprattutto sloveni e croati— sia perché, all'atto pratico, il trattamento in esso previsto risultava per certi aspetti peggiorativo rispetto al trattamento imposto allo stato austriaco dagli alleati all'art. 7 del Trattato di stato

stinati e valere per tutti i gruppi minoritari esistenti attualmente (ed eventualmente in futuro) nel nostro paese, con particolare riferimento a settori di competenza statale (l'ordinamento scolastico, l'uso delle lingue negli atti pubblici, i servizi radiotelevisivi ecc.), a prescindere dal grado di intensità della tutela «linguistica» che si intende accordare ai singoli gruppi, la cui precisazione può formare oggetto di successivi provvedimenti, anche amministrativi, dello stato o delle regioni. Dal punto di vista giuridico-istituzionale tali principi costituirebbero una prima forma organica di attuazione, mediante disposizioni di carattere generale, del principio fondamentale di tutela affermato all'art. 6 Cost. e consentirebbero alle stesse autorità amministrative statali —ad esempio quelle scolastiche— di adottare alcuni significativi provvedimenti volti ad adeguare l'ordinamento, nel senso più volte auspicato, alle esigenze della tutela delle minoranze linguistiche; ma, ove si tenga presente l'attuale conformazione delle relazioni tra stato e regioni, i suddetti principi costituirebbero, contemporaneamente, «principi generali» della legislazione statale per la stessa legislazione regionale (delle regioni sia ad autonomia speciale che ordinaria) volta ad attuare —nei rispettivi ambiti di competenza— lo stesso art. 6, nonché —secondo la soluzione che parrebbe più funzionale alla necessità di adeguare la legislazione di tutela alle esigenze dei singoli gruppi minoritari— dei criteri direttivi e degli indirizzi per la delega delle funzioni aventi tale finalità alle regioni stesse. Inoltre, tali principi, in quanto «principi fondamentali dell'ordinamento dello Stato» varrebbero altresì quale limite per la legislazione delle regioni speciali costituite anche in funzione della tutela di talune minoranze, ed offrirebbero una protezione più efficace per taluni gruppi minoritari residenti in tale tipo di regioni non adeguatamente tutelati (è il caso, ad esempio, dei ladini trentini e degli sloveni del FVG).

Dal punto di vista regionale, una legge siffatta, che potrebbe essere qualificata come legge «quadro» o «cornice» ed insieme di delega alle regioni delle funzioni statali in ordine alla tutela delle minoranze, non costituirebbe

del 15 maggio 1955 (cfr. tale articolo in A. PRZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, cit., II, p. 648), sia perché, più in generale, esso condiziona il riconoscimento di alcune situazioni giuridiche soggettive in favore degli appartenenti alle minoranze al preventivo accertamento della consistenza dei gruppi in base ai risultati del censimento linguistico (cfr. soprattutto art. 2, primo e secondo comma della legge).

Delle polemiche relative al tipo di quesiti previsti in merito alla rilevazione del gruppo linguistico di appartenenza dalla legislazione austriaca sui censimenti si è già avuto modo di riferire: cfr. le informazioni e le indicazioni offerte *retro*, nota 49.

Sui problemi connessi alla tutela della minoranza slovena in Austria cfr. T. VEITER, *Das Recht der Volksgruppen und Sprachminderheiten in Oesterreich*, Wien 1970, p. 258 sgg.; a commento della citata legge del '76 cfr. soprattutto T. VEITER, *Das österreichische Volksgruppenrecht seit dem Volksgruppengesetz von 1976*, Wien, 1979; un giudizio piuttosto positivo, nonostante le polemiche cui ha dato luogo, è stato espresso nei confronti di tale legge da DE WITTE, *La pluralité ethnique et l'autonomie culturelle*, cit., p. 104.

affatto un ostacolo o un freno agli interventi regionali aventi tali finalità, ma anzi, oltre ad assicurare una certa uniformità di trattamento, essa consentirebbe alle regioni di esercitare finalmente un ruolo davvero «trainante» —ciò che oggi non è giuridicamente, prima ancora che politicamente, possibile— in ordine alla tutela delle minoranze linguistiche, lasciando d'altronde aperta la possibilità di ulteriori e più ampi interventi riformatori statali in settori —quello dell'educazione linguistica nell'ambito dei processi educativi e formativi ne è il principale esempio— la cui rilevanza va probabilmente ben al di là del problema della tutela delle minoranze linguistiche; mentre rimarrebbe comunque affidato alle regioni il compito di individuare i gruppi minoritari destinatari delle misure di tutela e di graduare e adattare alle esigenze specifiche dei singoli gruppi le disposizioni di principio stabilite dalla legge generale.

Lo scopo di una simile legge generale delle minoranze non si esaurirebbe tuttavia in questa opera di fissazione di principi: a garanzia della effettività delle misure di tutela previste, essa dovrebbe altresì disciplinare e prefigurare una serie di *procedure* volte sia ad attivare le regioni affinché adottino i necessari provvedimenti (riconoscendo dunque opportuni poteri d'iniziativa ad associazioni costituite *ad hoc* ovvero agli stessi enti locali), sia, per alcune misure almeno, a riconoscere agli enti locali determinati poteri deliberativi «sostitutivi» o «anticipatori» rispetto all'eventualmente mancante intervento regionale.

Non si tratta di «sfiducia» nei confronti della capacità delle regioni di adottare in tempi e termini ragionevoli i provvedimenti ad esse demandati, quanto piuttosto della necessità di tenere conto della volontà —essendo pur sempre le minoranze linguistiche «minoranze volontarie»¹¹⁸ degli stessi appartenenti ai gruppi linguistici da tutelare, e della contemporanea esigenza di verificare —seppure secondo una prospettiva del tutto diversa da quella della discussa legge austriaca, che (come già rilevato) subordina e «gradualizza» l'applicazione delle misure in essa previste al preventivo accertamento della consistenza dei vari gruppi, sia mediante censimenti che in base ad altre rilevazioni statistiche svolte a cura dell'amministrazione (cfr. art. 2.2 *Volksgruppenengesetz* del 1976)— l'esistenza di quell'*animus* comunitario che, per i motivi più volte sottolineati, dovrebbe costituire il presupposto soggettivo per l'adozione delle misure di tutela giuridica; nonché per altro verso, di impostare in termini realistici il problema dei rapporti tra minoranze linguistiche «non riconosciute» e autonomie regionali e locali. Infatti, se sembra inopportuna la creazione di «consulte» delle minoranze sul genere di quelle previste dalla più volte citata legge austriaca (cfr. artt. 3-7 *Volksgruppenengesetz*), e appare invece auspicabile il maggior coinvolgimento possibile dei poteri locali e regionali nella attività di tutela delle minoranze linguistiche, occorre pur

118. Per la nozione di «minoranze volontarie» cfr. soprattutto PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, cit., I, p. 126 sgg.

sempre tenere conto della oggettiva «incompiutezza» del rapporto tra tali poteri e le minoranze linguistiche, le cui aree di diffusione solo occasionalmente (e raramente) coincidono con i confini politico-amministrativi, mentre, a parte il caso «anomalo» della Sardegna, le minoranze tendono a rimanere tali anche all'interno dei confini regionali.

Quanto al contenuto specifico e alla portata dei «diritti linguistici» non c'è dubbio che, tenuto conto di quanto già rilevato in ordine al complesso panorama sociolinguistico italiano e alla necessità di impostare in termini diversi dagli attuali il rapporto lingua/cultura/processi educativi e formativi, essi dovrebbero differire assai da quelli che sono stati accolti nel caso delle minoranze di lingua tedesca del Sudtirolo, della minoranza di lingua francese della Val d'Aosta, e in definitiva della stessa (poco e mal tutelata) minoranza slovena del FVG: in tali casi, infatti, la principale finalità delle misure di tutela adottate — a prescindere dalle conseguenze degli impegni internazionali al riguardo assunti — era quella di garantire il più possibile alcuni gruppi linguistici ben determinati e dotati ciascuno di una precisa identità linguistico-culturale dall'altrimenti inevitabile e progressiva assimilazione da parte della «etnia» italoфона dominante e a ciò si provvede — per lo meno nel caso dei francofoni valdostani e dei sudtirolesi di lingua tedesca — non solo mediante il riconoscimento di «diritti linguistici» in forma assai ampia (accogliendo il principio della coufficialità degli idiomi minoritari) ma anche — e soprattutto — mediante altrettanto ampie forme di «autonomia territoriale» delle minoranze stesse; posto che simile compito di difesa dall'assimilazione è più o meno accentuatamente insito in tutte le forme di protezione delle minoranze linguistiche, la principale finalità dei provvedimenti di tutela diretti a proteggere e valorizzare le c.d. minoranze «non riconosciute» non è certo quella di restituire dignità «politica» a idiomi che tale rango hanno avuto solo in un lontanissimo passato o, peggio ancora, di elevare artificiosamente al rango di «lingue ufficiali» gli idiomi o i dialetti minoritari, ma quella di favorire e promuovere *l'integrazione dei gruppi linguistici minoritari nella comunità nazionale* in modo che tale integrazione non implichi, come sino ad oggi è prevalentemente accaduto, perdita dell'identità culturale d'origine, o, addirittura, emarginazioni e discriminazioni sociali nei confronti sia dei singoli cittadini appartenenti al gruppo minoritario che del gruppo stesso complessivamente considerato. Se dunque la principale finalità di queste misure giuridiche deve essere quella di *attenuare* piuttosto che *incrementare* la «separatezza» delle lingue e delle culture minoritarie (e, implicitamente, di eliminare l'emarginazione cui sono soggetti gli appartenenti alle minoranze) rispetto alla lingua e alla cultura «dominanti», quanto ai contenuti concreti dei «diritti linguistici» la legge generale di tutela dovrebbe, da un lato, evitare l'adozione di provvedimenti ispirati al principio del *separatismo linguistico*, principio che risulta palesemente in contrasto con queste finalità, e, dall'altro, optare senz'altro per la forma di protezione che, all'interno della logica del «doppio livello» di

tutela, si è in precedenza definita di grado «ridotto»; forma che, privilegiando il momento dell'educazione linguistica nell'ambito dei processi educativi e formativi e lo sviluppo dei c.d. servizi culturali, appare assai più funzionale ed adeguata alle suddette finalità rispetto alle misure volte a «parificare» gli idiomi minoritari all'italiano *standard*.

9. *La tutela giuridica della minoranza albanese nella prospettiva di ulteriore attuazione dell'art. 6 Cost. I progetti di legge statale e regionale concernenti tale minoranza*

Tenuto conto delle osservazioni svolte nei saggi concernenti i profili storico-letterari e quelli socio-antropologici e di quanto appena rilevato in ordine alle prospettive di attuazione dell'art. 6 Cost. mediante una legge di carattere generale, si può ritenere che i problemi di tutela giuridica della minoranza albanese di Calabria perdano buona parte della loro «specificità» e si stemperino in quelli, più generali, di definizione e concretizzazione delle misure di ulteriore attuazione dell'art. 6 stesso.

In questo senso, proprio in riferimento alle esigenze di tutela del gruppo linguistico albanese —ma si trattava, nella specie, degli albanesi di Sicilia— è stato autorevolmente affermato che tali esigenze dovrebbero trovare adeguata risposta in un provvedimento di carattere generale, e quindi destinato a trovare applicazione per tutte le minoranze non riconosciute, il cui contenuto consista «... nella previsione dell'uso delle lingue minoritarie nella scuola materna ed elementare, quantomeno come strumento di insegnamento; nell'insegnamento della lingua e della cultura delle minoranze come materia facoltativa nella scuola elementare e media; nell'utilizzazione del bilinguismo nella toponomastica e negli annunci ufficiali, in misura opportunamente graduata alle effettive necessità; nella libertà di usare la lingue minoritarie nelle adunanze degli organi collegiali, con adeguate garanzie per coloro che non le comprendono; nell'istituzione presso gli uffici pubblici di sportelli cui sia addetto personale bilingue (anche qui con opportuna gradualità); nel riconoscimento che le spese necessarie per realizzare queste forme di tutela costituiscono spese obbligatorie per i comuni e per gli altri enti locali».¹¹⁹

A fronte di tali misure generali, i problemi specifici connessi a condizioni particolari ed esigenze proprie della minoranza albanese si pongono soprattutto a causa della circostanza che tale minoranza risiede in zone tra loro non contigue e che, dal punto di vista politico-amministrativo, appartengono a varie regioni,¹²⁰ nonché in ragione del fatto che i gruppi di lingua albanese con-

119. Cfr. A. PIZZORUSSO, *L'attuazione del principio costituzionale di tutela dei gruppi linguistici in Italia*, in Aa. Vv., *Etnia albanese e minoranze linguistiche in Italia (Atti dell'XI convegno internazionale di studi albanesi)*, Palermo 1982, p. 11.

120. PIZZORUSSO, *op. ult. cit.*, p. 22.

vivono, in rapporto variabile —e cioè in modo tale da costituire, su base comunale, la totalità, la maggioranza o la minoranza della popolazione residente— con gruppi italofoeni a loro volta interessati da problemi linguistici consistenti nell'uso prevalente, in rapporto di diglossia con l'italiano *standard*, di vari dialetti regionali. In altre parole, una volta definiti i principi generali di tutela, i maggiori problemi specifici relativi alla minoranza albanese che dovrebbero essere affrontati a livello locale (regionale, provinciale e comunale) riguardano soprattutto, da un lato, l'esigenza di garantire un minimo di coordinamento e di omogeneità fra i provvedimenti da adottarsi da parte di stato, regioni e altri enti locali in favore dei vari nuclei più o meno consistenti di italoalbanesi e, dall'altro, la necessità di elaborare —con particolare riguardo alle misure organizzativamente più complesse, come quelle concernenti l'ambito scolastico, e cioè l'uso e l'insegnamento della lingua minoritaria— forme di intervento sufficientemente articolate e flessibili da risultare facilmente adattabili alle diverse esigenze che sorgono a seconda che gli appartenenti alla minoranza costituiscano la totalità ovvero una parte soltanto della popolazione interessata alle misure di tutela. Come si avrà modo di precisare meglio tra breve, gli indirizzi al momento prevalenti in sede di elaborazione della legge generale sembrano per certi aspetti «mortificare» il ruolo che in tale ambito potrebbero svolgere gli enti regionali e locali; vi sono tuttavia fondati motivi per ritenere che le conseguenze della scarsa attenzione sin'ora dedicata a questa problematica possano essere ragionevolmente superate grazie ad un deciso intervento regionale in tale direzione.

Vale piuttosto la pena di sottolineare il fatto —peraltro ben evidenziato dai saggi che precedono queste note— che, dinanzi alle prospettive di tutela offerte dalla legge generale in via di emanazione, la minoranza albanese di Calabria parte certamente da una posizione di «vantaggio» rispetto ad altre minoranze «non riconosciute»: grazie alla capacità di autorganizzazione «spontanea» degli appartenenti alla minoranza, all'attività di istituzioni come la già ricordata «Lega di Difesa della Minoranza Albanese», alla collaborazione prestata ad alcune iniziative di tutela da parte degli stessi enti locali e di altre istituzioni pubbliche e private si è potuto infatti costituire, pur fra varie difficoltà, un cospicuo e prezioso patrimonio di studi, ricerche e concrete esperienze di funzionamento di alcune misure di tutela —soprattutto per quanto concerne l'insegnamento della lingua—, la cui esistenza lascia ben sperare circa la realizzabilità e la «percorribilità» delle misure di tutela astrattamente e genericamente definite dall'auspicato provvedimento legislativo di carattere generale.

L'utilità di questo complesso di studi e di esperienze risulta del tutto evidente qualora si consideri la tanto attesa e discussa legge generale non tanto quale *punto di arrivo* del processo di «riscoperta» delle minoranze linguistiche, ma soprattutto quale *punto di partenza* per la concreta realizzazione di misure di tutela, protezione e valorizzazione dei singoli gruppi minoritari: al proposito occorre infatti ricordare che proprio in riferimento a misure di tu-

tela che appaiono di enunciazione e definizione quanto mai «semplice» ma di attuazione pratica assai complessa, come accade, ad esempio, per la disciplina dell'uso delle lingue minoritarie nelle scuole (almeno in quella dell'obbligo) quale oggetto e veicolo d'insegnamento, l'ordinamento italiano presenta un ricco e vasto campionario, già ampiamente consolidato, di concrete esperienze, costituito dagli ordinamenti scolastici speciali relativi alle scuole della Valle d'Aosta, della Provincia di Bolzano e delle Province di Trieste e Gorizia in relazione all'attuazione delle misure di tutela previste in favore rispettivamente delle minoranze di lingua francese, tedesca, ladina e slovena ivi residenti;¹²¹ non c'è dubbio che il complesso delle soluzioni al riguardo adottate, insieme alle esperienze realizzate, ancorché in via non ufficiale o solo sperimentale, nelle stesse zone di residenza della comunità albanese dovrebbero offrire un utile quadro di riferimento per avviare il dibattito e la «progettazione» delle misure riguardanti la minoranza albanese da parte sia delle organizzazioni «private» o «semiprivate» che da tempo si muovono in tale direzione, sia degli stessi enti locali che, direttamente o indirettamente, saranno chiamati a fornire i supporti organizzativi e finanziari per la loro realizzazione pratica, al di là dei problemi di titolarità giuridica delle corrispondenti competenze. Come si è accennato e si vedrà meglio tra breve esaminando la bozza della legge generale, gli indirizzi attualmente prevalenti sembrano, per certi aspetti, lasciare aperta la strada ad un'utile collaborazione fra autorità pubbliche statali e locali e organismi «privati» o associazioni in qualche modo rappresentative della minoranza, ma, proprio in riferimento alle misure di tutela incidenti sull'ordinamento scolastico, risultano abbastanza riduttivi circa l'entità degli apporti delle forze locali anche solo in funzione progettuale ed elaborativa.

Tuttavia, prima di entrare nel merito del contenuto del progetto di legge generale approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera al fine di valutarne l'influenza sulle prospettive di tutela della minoranza albanese, sembra opportuno soffermarsi brevemente ad analizzare altri testi normativi per ricavare utili indicazioni in riferimento a tale problematica. Una prima serie di atti normativi, rimasti peraltro tutti allo stato progettuale, cui pare opportuno dedicare qualche cenno è costituita da vari progetti di legge statale e regionale contenenti misure di tutela riguardanti la minoranza albanese avanzati nel corso della seconda metà degli anni '70, in un momento in cui, come si è già avuto modo di rilevare, anche per l'esempio offerto da altre regioni sembrava che le iniziative regionali potessero costituire, in mancanza di interventi statali (specifici e generali), una prima seria risposta alle esigenze di tutela delle numerose minoranze c.d. non riconosciute.

Senza alcuna pretesa di completezza e di esaustività, trattandosi di un esame condotto a fini meramente esemplificativi, occorre innanzitutto conside-

121. Cfr. le indicazioni bibliografiche relative a tali ordinamenti scolastici fornite retro, note 7, 85 e 91.

rare alcuni progetti di *legge statale* ordinaria aventi per oggetto la tutela giuridica della sola minoranza di lingua albanese. Fra questi merita di essere ricordata la proposta di legge presentata alla Camera il 10 febbraio 1977 da un gruppo di parlamentari democristiani;¹²² dal punto di vista politico essa appare assai ambiziosa, poiché assumeva come obiettivo l'istituzione di corsi di insegnamento di lingua albanese nelle scuole elementari e medie di *tutti* i comuni in cui risiedono gruppi albanofoni, dei quali la relazione di accompagnamento fornisce un preciso elenco, sparsi in 9 province (Avellino, Campobasso, Cosenza, Catanzaro, Foggia, Palermo, Potenza, Taranto, Pescara) e, conseguentemente, in ben 7 diverse regioni. Ciò che fa apparire del tutto singolare tale proposta è la circostanza che, ignorando il dibattito che contemporaneamente veniva svolgendosi a livello regionale (quantomeno in Calabria, Molise e Sicilia) in ordine a varie proposte di legge regionale aventi analoga finalità, nonché qualsiasi esigenza di decentramento e di partecipazione delle popolazioni e degli enti locali direttamente interessati così come dei corrispondenti organi collegiali della scuola, essa attribuisce al Ministero della Pubblica Istruzione, mediante ordinanze da questo emanate sentite commissioni di esperti da lui stesso nominate, il potere di individuare i comuni interessati, determinare i programmi, fissare le modalità di svolgimento dei corsi e di reclutamento degli insegnanti abilitati a tenerli. La proposta non venne ripresentata nella successiva legislatura.

Una nuova proposta di legge statale riguardante la «tutela della lingua e della cultura della popolazione calabrese di origine albanese» venne però presentata dal senatore Zito e da altri parlamentari socialisti nel corso dell'VIII legislatura:¹²³ si tratta, per la verità, di un disegno assai più articolato del precedente, volto ad istituire l'insegnamento della lingua albanese nelle scuole elementari (3 ore settimanali) e nelle scuole medie (4 ore settimanali) dei comuni albanesi di Calabria espressamente individuati all'art. 4 della proposta: a tal fine essa prevede che l'insegnamento, attivato qualora ne facciano richiesta almeno 20 allievi (e cioè genitori) anche di classi e corsi diversi, debba essere preferenzialmente impartito nelle ore di lavoro straordinario (per le scuole elementari) o di completamento di orario (per le scuole medie) da parte degli insegnanti che ne facciano richiesta, ma è prevista altresì la possibilità che vengano istituiti posti di insegnamento specifici (art. 1). La formulazione dei programmi e l'accertamento della conoscenza della lingua da parte degli insegnanti sono stabiliti su base locale da parte di apposite Commissioni di esperti costituite presso i Provveditorati agli studi di Cosenza e Catanzaro (art. 2); la proposta non dimentica infine di assicurare la rap-

122. Camera dei deputati, VII legislatura, proposta di legge n. 1136 d'iniziativa dei deputati Rende e altri, «Norme per l'insegnamento della lingua albanese nelle scuole dell'obbligo nei comuni italiani con popolazione d'origine albanese».

123. Senato, VIII legislatura, disegno di legge n. 236 del 12 agosto 1979; il disegno di legge è stato ripresentato anche nella IX legislatura, col n. 86, il 9 agosto 1983.

presentanza obbligatoria del gruppo linguistico albanese nei Consigli scolastici delle due province interessate, mediante elezioni dei medesimi rappresentanti da parte dei relativi Consigli provinciali (art. 4).

Se tali proposte non sono mai state oggetto di approfonditi dibattiti parlamentari, ben più ampio ed esteso risulta il dibattito che si è sviluppato a livello regionale durante tutta la seconda legislatura in ordine alle possibilità di intervento della stessa regione Calabria ai fini della tutela delle minoranze linguistiche in essa residenti, e quindi con riguardo non solo alla minoranza albanese, ma anche alle minoranze grecanica e occitanica: tale dibattito, infatti, sviluppatosi a seguito della presentazione di alcune proposte di legge regionale «depositate» all'inizio della seconda legislatura,¹²⁴ ha condotto alla elaborazione da parte della IV Commissione consiliare di un progetto di legge unificato il quale, come già ricordato, è stato approvato dal Consiglio regionale il 17 dicembre 1979 come legge di «tutela e valorizzazione del patrimonio storico, culturale ed artistico delle comunità di origine albanese, grecanica e occitanica». A seguito di un primo rinvio governativo, il provvedimento, ampiamente emendato e «impoverito», è stato rideliberato dal Consiglio regionale come legge di «tutela e valorizzazione del patrimonio linguistico e culturale della Calabria», ma i pur larghi riaggiustamenti cui la legge è stata sottoposta ad opera della IV Commissione consiliare non sono stati sufficienti a far ottenere il visto dell'organo governativo di controllo; la fine della seconda legislatura regionale, nel maggio del 1980, ha posto fine alla vicenda senza che alcun provvedimento regionale vedesse definitivamente la luce, sicché, come pure si è già avuto modo di ricordare, le prospettive di tutela della minoranza albanese di Calabria e delle altre minoranze linguistiche che vivono in tale regione risultano ormai esclusivamente affidate agli interventi direttamente o indirettamente disposti dalla più volte ricordata legge generale in via di emanazione.

Relativamente a tali vicende si deve ripetere quanto si è già rilevato, in via generale, in ordine al contraddittorio «rapporto» tra minoranze linguistiche non riconosciute e regioni;¹²⁵ a prescindere dall'esame del merito degli indirizzi di tutela prospettati dal provvedimento regionale calabrese oggetto di duplice rinvio governativo, dal punto di vista giuridico la principale motivazione di tali rinvii —vale a dire la pretesa lesione della esclusiva competenza statale in «materia» di tutela delle minoranze— appare infatti, anche nel caso dei provvedimenti della regione Calabria, del tutto pretestuosa in linea di prin-

124. Prime tra tutte, a quanto consta, la proposta di legge regionale n. 4 del 7 ottobre 1975, d'iniziativa del gruppo consiliare del PCI, «Insegnamento della lingua albanese», e la proposta n. 57 del 13 aprile 1976, d'iniziativa del consigliere Brunetti del PDUP, «Istituzione della scuola pubblica prescolare per l'infanzia nei comuni d'origine albanese, come premessa di una struttura scolare che salvaguardi la cultura albanese e favorisca l'insegnamento bilingue nella scuola elementare e nella media dell'obbligo»; a tali due proposte si aggiunsero poi altri progetti della DC e del PSI.

125. Cfr. quanto si è più in generale rilevato *retro*, par. 7.

cipio e affatto corrispondente agli indirizzi accolti nello stesso ordinamento positivo, ad iniziare dal già ricordato art. 4 del testo riformato dello statuto speciale del TAA; questo asserito motivo «generale» di illegittimità finisce del resto per assorbire il problema —assai meno pretestuoso— della legittimità della previsione di corsi di insegnamento della lingua minoritaria contenuta nella legge calabrese come in provvedimenti di analoga portata emanati da altre regioni —e parimenti rinviati dal governo—, nella misura in cui tale previsione, a seconda delle modalità di organizzazione e di svolgimento di questi corsi, potrebbe «interferire» con le competenze statali in tema di ordinamento scolastico e, più in generale, di ordinamento degli studi delle scuole pubbliche.

Sempre sotto il profilo giuridico, il risultato pratico dell'atteggiamento del governo appare del tutto assurdo perché, a prescindere dalle «interferenze» con le competenze statali in tema di ordinamento scolastico, esso è valso a bloccare le iniziative regionali in questione anche sotto il più limitato profilo dell'attività (regionale e locale) di *promozione e valorizzazione culturale*; vale a dire di un tipo di attività che in talune regioni, considerando le lingue minoritarie come bene culturale oggetto di specifici interventi protettivi ai sensi dell'art. 9 Cost., e fondandosi, nel caso della Calabria, su un'espressa previsione statutaria —quella di cui all'art. 56 lettera r) del relativo statuto—, nonché sul disposto dell'art. 49 del d.p.r. n. 616 del '77 in tema di «attività di promozione educativa e culturale», si è giustamente ritenuto opportuno finalizzare *anche* alla protezione delle minoranze linguistiche residenti nel rispettivo territorio. Con l'assurda conseguenza che, mentre hanno ottenuto il «visto» governativo provvedimenti aventi tale finalità di promozione culturale emanati da regioni in cui non esistono problemi di tutela minoritaria,¹²⁶ esso è stato negato, almeno in sede di primo esame, alle leggi regionali di analogo contenuto approvate dal Piemonte, dal Molise e, appunto, dalla Calabria, il cui secondo provvedimento impugnato si caratterizza quale «mera» legge regionale di attuazione —pur in mancanza delle corrispondenti leggi «quadro» statali— del disposto di cui all'art. 49 del d.p.r. n. 616 del '77.¹²⁷

Dal punto di vista più propriamente politico sorgono invece, anche per quanto riguarda i provvedimenti legislativi calabresi, i dubbi che si è avuto modo di sollevare in via generale in ordine alla reale volontà politica delle regioni di «forzare la mano» al governo, giungendo eventualmente, a seguito di specifica riapprovazione dei provvedimenti contestati, ad un giudizio di le-

126. Si vedano, ad esempio, la l.r. Emilia Romagna 9 agosto 1976, n. 38, la l.r. Abruzzo 14 giugno 1977, n. 27, la l.r. Toscana 29 luglio 1977, n. 36: per un'ampia panoramica di tale tipo di interventi regionali cfr. le indicazioni già fornite alla nota 38; per l'elenco delle leggi regionali di finalità analoghe ma contenenti espliciti riferimenti alle minoranze linguistiche cfr. invece la nota 102.

127. Si vedano, su tale vicenda, le indicazioni offerte *retro*, nota 16.

gittimità dinanzi alla corte costituzionale; il che, come è noto, non si è mai verificato per questo genere di provvedimenti.

D'altra parte, l'importanza di un atteggiamento di maggior decisione nei confronti del qui censurato orientamento governativo da parte del «fronte» regionale si apprezza meglio qualora si consideri il contenuto concreto dei provvedimenti regionali in questione e lo si raffronti sia con gli indirizzi accolti dalle proposte di legge statali aventi analoga finalità sia con gli indirizzi al momento prevalenti in sede di elaborazione della più volte ricordata legge generale: in effetti, oggi che non sembra più in discussione l'opportunità di tutelare le minoranze c.d. non riconosciute mediante misure che implicano specifici interventi di adeguamento del rispettivo corpo normativo sia da parte dello stato che delle regioni, non si può affatto ritenere cessata la «materia del contendere» tra stato e regioni in ordine alla portata dei rispettivi ambiti di competenza, laddove per la concreta realizzazione di molte misure di tutela, ed in particolare per quelle concernenti l'educazione linguistica, l'insegnamento della lingua e della cultura minoritaria e l'uso degli idiomi minoritari stessi quali veicoli d'insegnamento risulta ancora tutto da stabilire il *quantum* dell'intervento dei poteri centrali e locali, nonché le modalità della necessaria collaborazione di entrambi i livelli di governo alla precisazione delle misure stesse.

Un efficace esempio delle implicazioni proprie di ciascuna delle due differenti impostazioni possibili, tendenti a privilegiare l'uno o l'altro dei due livelli di governo, si ha appunto ove si confrontino gli indirizzi al riguardo accolti nei testi dei progetti di legge statale e di legge regionale concernenti le misure di tutela in favore della minoranza albanese di Calabria: come già rilevato, i progetti di legge statale, ed in particolare quelli presentati dalla DC (cui pure occorre riconoscere il merito di prospettare una tutela «globale» per tutti i gruppi albanofoni in Italia), tendono ad investire il Ministero della pubblica istruzione di tutti i compiti relativi alla organizzazione dei corsi di insegnamento della lingua albanese; ma lo stesso disegno di legge statale di iniziativa socialista sembra muoversi in un'ottica non dissimile, dal momento che la realizzazione delle misure di tutela «linguistica» da esso previste è interamente affidata ad un organo statale decentrato quale il provveditorato agli studi, senza alcun cenno al ruolo che utilmente potrebbero svolgere gli organi collegiali scolastici e, più in generale, i poteri locali interessati, cui, in un modo o nell'altro, rimane pur sempre affidata la rappresentanza politica della comunità alloglotta.

A prescindere dal problema della titolarità —statale o decentrata— dei poteri decisori che entrano in gioco, ben diversa appare l'impostazione accolta nel testo di legge deliberato dal Consiglio regionale della Calabria il 17 dicembre '79, poi rinviato dall'organo di controllo governativo, tutto volto a valorizzare il ruolo degli enti locali —soprattutto dei comuni— nella organizzazione delle varie misure di tutela, ivi comprese quelle in qualche modo incidenti sull'ordinamento scolastico. Desta peraltro qualche perplessità la moti-

vazione addotta a sostegno di questa scelta dalla relazione di accompagnamento a tale progetto,¹²⁸ secondo la quale la scelta in questione risulta «la via più praticabile» in mancanza di «competenze specifiche in materia» da parte delle stesse regioni; il che, come già più volte rilevato, certamente non è. Rimane comunque pienamente condivisibile ed opportuno l'indirizzo ivi accolto secondo cui, riservati alle regioni i compiti di finanziamento e di programmazione generale, la realizzazione delle misure di tutela concernenti l'ordinamento scolastico risulta il frutto di *intese* tra i provveditorati agli studi, i comuni — e, se del caso, le province —, i consigli di circolo e di istituto. Ed è appunto secondo tali modalità che il citato testo prevedeva l'istituzione di corsi facoltativi di lingua nelle scuole dell'obbligo, come pure l'uso della lingua materna nelle scuole per l'infanzia organizzate dai comuni (art. 2); per la definizione dei programmi e delle concrete modalità di svolgimento dei corsi, in attesa della costituzione del Centro di studi e ricerche previsto dalla stessa legge per la «conservazione, valorizzazione, sviluppo del patrimonio etnografico, folkloristico, culturale, storico-linguistico degli albanesi di Calabria» (art. 7), il progetto prevedeva l'istituzione di un'apposita Commissione, nominata dal Presidente della giunta regionale, nella quale era riservata ampia rappresentanza ai sindaci dei comuni albanesi (art. 5); ampio spazio ai comuni era altresì riconosciuto ai fini della costituzione del Centro di studi suddetto, così come per la costituzione dei Centri studi delle minoranze greca e occitana (art. 8).

Questa contrapposizione di indirizzi non deve affatto meravigliare poiché, come ben sanno gli studiosi di diritto pubblico, la questione della allocazione dei poteri tra livello centrale e livelli locali di governo risulta essere il nodo centrale e costante di tutte le riforme istituzionali dell'ultimo quindicennio nell'incerto andamento dei rapporti tra stato, regioni ed enti locali; tanto che, frequentemente, la questione «istituzionale» finisce per costituire l'unico vero nodo da sciogliere in sede di elaborazione legislativa, facendo perdere di vista l'indicazione di precise soluzioni circa il problema concreto cui si riferiscono i poteri decisori oggetto del contendere tra centro e periferia. Detto in altre parole, se è indubitabile che dato un determinato «oggetto» di disciplina giuridica si ponga il problema di stabilire quali tra le funzioni normative e amministrative inerenti tale oggetto debbono essere esercitate da organi statali e quali altre dalle regioni ovvero dagli enti locali, la necessità di risolvere preliminarmente tale questione finisce troppo spesso per relegare in secondo piano la definizione delle soluzioni ai problemi reali e per nascondere, dietro al gioco degli inevitabili compromessi, la effettiva titolarità della potestà decisoria e delle connesse responsabilità. Nel caso in esame, la questione della ripartizione dei compiti tra organi statali (centrali e decentrati), regioni ed enti locali — in ordine alla quale, come detto, e salvo quanto si avrà modo

128. Cfr. Consiglio regionale della Calabria, II legislatura, Allegato alla deliberazione n. 867 del 19 dicembre 1979, p. 6.

di precisare ulteriormente, gli indirizzi prevalenti in sede di legge generale appaiono un po' «punitivi» nei confronti di questi ultimi nonché delle stesse regioni— non è d'altra parte soltanto una questione di «allocazione» dei poteri o di tecnica legislativa, ma nasconde una problematica sostanziale alquanto complessa.

Dal punto di vista istituzionale, infatti, si può rilevare che la fin troppo evidente volontà della proposta regionale calabrese (e di analoghe proposte di altre regioni) di valorizzare per quanto possibile il ruolo dei poteri locali ed in particolare dei comuni ai fini della concretizzazione di alcune misure, ad iniziare proprio da quelle più o meno direttamente incidenti sull'ordinamento scolastico, risponde soprattutto ad un orientamento che trova la sua prima ragion d'essere nella *polemica* nei confronti di un «potere centrale» del tutto sordo, talvolta anche decisamente ostile, alle più elementari e «minime» richieste di tutela minoritaria avanzate su base locale; è chiaro, tuttavia, che nel momento in cui lo stato riconosce ed istituzionalizza tali esigenze —il che dovrebbe avvenire mediante la più volte ricordata legge generale—, buona parte di questa pur giustificata *polemica* non ha più ragione d'essere e si ricreano le condizioni oggettive perché gli apparati istituzionali statali, centrali e decentrati vengano pienamente investiti di tutte le funzioni e le responsabilità che loro competono. Il problema diventa allora quello di garantire, mediante adeguati strumenti procedurali, che agli stessi appartenenti alle minoranze interessate, rappresentati dagli enti locati in quanto unici possibili—in ragione del particolare tipo di diffusione delle minoranze non riconosciute— enti a fini politici «esponenziali» di tali comunità, ovvero dagli altri organi di democrazia partecipativa, quali ad esempio, gli organi collegiali della scuola, sia riconosciuta sufficiente «voce in capitolo» in ordine alla definizione concreta delle misure di tutela; tanto più che se esperienze pratiche, dibattiti, studi e ricerche sono state effettivamente svolte ciò lo si deve soprattutto ed esclusivamente all'iniziativa e al supporto dei poteri locali, mentre il contributo della burocrazia ministeriale è stato, come è noto, alquanto limitato. Quanto agli strumenti giuridico-istituzionali mediante cui questa «voce in capitolo» può trovare corpo, il «diritto delle relazioni tra stato, regioni ed enti locali» offre un illimitato campionario: ma anche ove la legge generale e più ancora i provvedimenti destinati ad attuarla omettessero —e sarebbe una grave lacuna— di definire tali strumenti prevedendo opportune intese, accordi, pareri obbligatori e facoltativi ecc., le regioni, cui la legge generale sembra riconoscere ampi poteri di iniziativa, potrebbero certamente costituire un valido tramite tra gli enti locali «esponenziali» delle comunità alloglotte interessate e i competenti organi statali centrali e decentrati.

Dal punto di vista sostanziale, peraltro, il profilo di cui si parla pare nascondere alcune incertezze di ordine più generale, sulle quali sembra utile soffermare brevemente l'attenzione richiamando quanto già si è avuto modo

di rilevare nei precedenti paragrafi in ordine alla «doppia natura» del problema della tutela minoritaria, di volta in volta prospettabile quale insieme dei problemi specifici dei cittadini appartenenti ai vari gruppi alloglotti sparsi nel nostro paese ovvero quale riflesso del più generale problema della introduzione di una più corretta *educazione linguistica di tutti i cittadini* nell'ambito dei processi educativi e formativi.

Proprio a tale doppia natura del problema minoritario, con particolare riguardo alle misure di tutela incidenti sull'ordinamento scolastico, e quindi sui processi educativi e formativi, sembra in definitiva possibile ricondurre le incertezze in ordine alla ripartizione dei corrispondenti compiti di intervento tra «centro» e «periferia». Non v'è dubbio, infatti, che la valorizzazione del ruolo dei poteri locali anche in ordine a tale specifica forma di tutela risponda attualmente soprattutto all'esigenza di differenziare e adattare alcuni generalissimi principi alle esigenze, alle aspettative e alle eventuali già realizzate esperienze «spontanee» di tutela «linguistica» dei singoli gruppi; mentre la tendenza —recepita nel testo della legge generale in via di elaborazione— ad investire dei compiti di precisazione delle concrete modalità di organizzazione e disciplina di tale misure direttamente il ministero della pubblica istruzione —a prescindere dal rilievo che potranno assumere i pareri delle regioni, delle «istituzioni anche di natura associativa» e degli organi collegiali della scuola— sembrerebbe tutto sommato più funzionale alla seconda prospettiva d'intervento, per cui l'azione svolta in relazione alle esigenze di tutela dei gruppi linguistici alloglotti costituirebbe il primo passo verso una ben più incisiva e generalizzata riforma dei processi educativi e formativi con particolare riferimento all'educazione linguistica di tutti i cittadini. È chiaro, tuttavia, che questa seconda prospettiva, per quanto affascinante possa risultare, rimane ancora tutta da scoprire e verificare e di essa sarebbe forse ingiusto fare carico ad un provvedimento di più ridotta portata, quale la legge generale sulle minoranze linguistiche.

10. *Gli indirizzi di tutela delle minoranze linguistiche accolti nel diritto internazionale e la risoluzione del Parlamento Europeo del 16 ottobre 1981*

Una seconda serie di atti normativi dai quali è possibile ricavare, su tutt'altro piano rispetto a quello considerato nel paragrafo precedente, utili indicazioni per la precisazione degli indirizzi di tutela concernenti la minoranza albanese e le altre minoranze c.d. non riconosciute esistenti nell'ordinamento italiano è costituita dagli atti normativi di diritto internazionale convenzionale e particolare concernenti la definizione dei principi di tutela delle minoranze linguistiche.

Per quanto concerne il diritto internazionale convenzionale occorre in verità rilevare subito come le indicazioni da esso ricavabili ai fini che qui

interessano risultino, tutto sommato, assai limitate, e come una coerente attuazione dei principi generali accolti nel nostro ordinamento costituzionale consenta la realizzazione di forme di tutela assai più intense e compiute di quelle prefigurabili sulla base delle disposizioni generali in questione. Il discorso meriterebbe senz'altro un maggior approfondimento che tuttavia lo porterebbe assai lontano dalle sue più limitate finalità; per l'approfondimento di questo particolare profilo si rinvia dunque alle indicazioni bibliografiche fornite nelle note che seguono. Molto sinteticamente si può comunque osservare come nel quadro del complesso dei *Patti* sui diritti dell'uomo adottati nell'ambito dell'ONU non si sia mai giunti all'approvazione di una «dichiarazione» specificamente dedicata ad enunciare le misure da adottare da parte degli stati aderenti all'organizzazione ai fini della tutela delle minoranze etnico-linguistiche, nonostante gli ampi e approfonditi studi in tal senso condotti¹²⁹ e nonostante la elaborazione, da parte di qualificati esperti, di diversi progetti di dichiarazione;¹³⁰ le ragioni dell'insuccesso di tali progetti sono del resto evidenti e vanno ricercate soprattutto nella oggettiva difficoltà di riassumere organicamente e coerentemente una serie di principi giuridici capaci di offrire adeguate risposte su scala mondiale alle molteplici esigenze e ai confliggenti interessi politici dei numerosissimi gruppi etnico-linguistici minoritari esistenti nei vari continenti e in ordinamenti retti dai più diversi regimi politici.

Le stesse ragioni, che, peraltro, rendono non poco difficoltosa la redazione di simili atti anche su base politico-geografica più limitata (come, ad esempio, allo stesso livello europeo), hanno contribuito a rendere scarsamente coerenti ed anzi per certi aspetti abbastanza contraddittori i pochi e generalissimi principi concernenti la tutela delle minoranze etnicolinguistiche enunciati nei vari *Patti* menzionati e nella stessa *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*: infatti, considerando la *Dichiarazione* e i diversi *Patti* successivamente

129. Per la cui ricostruzione cfr. soprattutto PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, cit., I, p. 76 sgg.; CAPOTORTI, *Il problema delle minoranze nel diritto internazionale*, cit., specie p. 129 sgg.; DE WITTE, *The protection of linguistic diversity through fundamental rights*, cit., p. 112 e ivi una completa informazione bibliografica sull'argomento, nonché gli scritti citati alla nota 5.

130. Cfr. ad esempio il progetto di convenzione sulla «protezione delle minoranze nazionali ed etniche» presentato alla Commissione per i diritti dell'uomo dell'ONU nel 1979 dall'autorevole Minority Rights Group in appendice a J. FAWCETT, *The international protection of minorities*, London 1979¹, p. 16 sgg. (il progetto è stato materialmente elaborato da un gruppo di studiosi coordinanti da F. Ermacora); per un quadro aggiornato ai più recenti sviluppi adde N. RONZITTI e A. DE GUTTRY, *Autodeterminazione, autonomia e tutela delle minoranze*, relazione presentata al già ricordato convegno di Trento «I rapporti di vicinato tra Italia e Austria», 21-22 giugno 1985 (ciclostilato), p. 25 sgg. e A. PIZZORUSSO, *Etnismo e diritto internazionale*, relazione al convegno «Dai diritti dell'uomo ai diritti dei popoli», S. Marino, 27-29 giugno 1980, ora in *Etnie*, 2 (1980), p. 64 sgg.

te adottati come parti di un disegno unitario,¹³¹ è stato autorevolmente sottolineato come l'indirizzo accolto nella *Dichiarazione universale* (art. 1) e in varie disposizioni dei successivi *Patti* volto a risolvere la tutela delle minoranze nello sviluppo dei diritti individuali fondamentali, mediante l'affermazione del principio di eguaglianza di tutti gli individui e del divieto di discriminazione per motivi di lingua, di razza o di «origine nazionale», si ponga più o meno manifestamente in conflitto con la previsione di cui all'art. 27 del *Patto dei diritti civili e politici*, adottato nel suo complesso nel '66, secondo la quale la tutela delle minoranze linguistiche presuppone anche l'adozione di misure di carattere «positivo», nel senso che già si è avuto modo di precisare, e cioè volte a consentire che «le persone appartenenti alle minoranze» non possano «essere private del diritto di avere, in comune con gli altri membri del proprio gruppo, la propria vita culturale ... o di impiegare la propria lingua».¹³²

Le altre disposizioni contenute nei *Patti* sui diritti dell'uomo adottati dall'ONU, rilevanti ai fini della precisazione delle misure di tutela delle minoranze linguistiche, appaiono così riconducibili all'uno o all'altro dei due indirizzi e risulta spesso tutt'altro che agevole ricostruire un quadro normativo coerente: portando alle estreme conseguenze l'indirizzo tendente a risolvere la tutela delle minoranze nello sviluppo dei diritti individuali di libertà e nel divieto di discriminazione per motivi di lingua, infatti, la *Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale* adottata dall'Assemblea dell'ONU nel '65, ed oggi in vigore, afferma all'art. 1.4 che non costituiscono misure discriminatorie le misure speciali prese per assicurare il progresso di determinati gruppi razziali o etnici al fine di garantire l'eguaglianza nel godimento dei diritti dell'uomo, purché tuttavia non ne derivi il mantenimento di «diritti distinti» per gruppi razziali diversi e purché le misure speciali stesse non restino in vigore dopo aver raggiunto gli obiettivi che si proponevano;¹³³ viceversa, conformemente all'indirizzo accolto all'art. 27 del *Patto dei diritti civili e politici*, la *Convenzione dell'UNESCO sulla lotta*

131. Cfr. G. GAIA, *I patti internazionali sui diritti economici, sociali e sui diritti civili e politici*, in VITTA, GREMENTIERI, *Codice degli atti internazionali*, cit., p. 47 sgg.

132. Cfr. in questo senso, seppur assai cautamente, Capotorti, *op. ult. cit.*, pp. 130 e 131.

133. In dottrina è stata pertanto avanzata l'ipotesi che il carattere tendenzialmente *transitorio* delle misure di tutela aventi finalità *riparative* affermato in tale articolo comporterebbe la necessità di applicare in forma più «elastica» di quanto non avvenga attualmente talune misure di tutela previste in favore della minoranza di lingua tedesca del Sudtirolo cui si protrebbe riconoscere tale natura, con particolare riferimento all'istituto della dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico, quale espressione — nel caso in cui tale dichiarazione non abbia effetti «statistici» ma costituisca il presupposto soggettivo per l'accesso a determinati impieghi e servizi — del più rigido ed esasperato «separatismo» etnico; cfr., in questo senso, F. SALERNO, *Discriminazione razziale*, in VITTA, GREMENTIERI, *Codice degli atti internazionali*, cit., p. 266.

contro la discriminazione nel campo dell'insegnamento, del 1960, sancisce espressamente il riconoscimento di misure di tutela «positiva» delle minoranze linguistiche ispirate al principio del «separatismo linguistico», prevedendo il diritto degli appartenenti alle minoranze linguistiche di esercitare proprie attività educative, compreso l'uso e l'insegnamento della propria lingua (art. 5.1 c) e, più in generale, il riconoscimento della possibilità che «per motivi di ordine religioso o linguistico» siano create istituzioni scolastiche separate, purché facoltative (art. 2 b).

La difficoltà di armonizzare pienamente le indicazioni ricavabili da tali atti normativi spiega dunque perché la dottrina abbia potuto rilevare come i principi generali dell'ordinamento costituzionale italiano e le stesse soluzioni accolte nell'ordinamento positivo in favore di alcuni gruppi consentano la realizzazione di forme di tutela assai più intense ed efficaci di quelle prefigurabili in base a tali atti internazionali.¹³⁴ Tanto che nel nostro ordinamento, proprio in relazione al particolare sviluppo che hanno ricevuto anche in relazione alla tutela delle minoranze linguistiche i principi del pluralismo istituzionale e della valorizzazione delle formazioni sociali, non mancano neppure esempi di forme di tutela volte a riconoscere situazioni giuridiche attive ai gruppi minoritari in quanto tali piuttosto che ai singoli individui appartenenti al gruppo minoritario; indirizzo pure sostenuto, *de jure condendo*, a livello di diritto internazionale (ad esempio dalla citata proposta di Dichiarazione presentata all'ONU dalla Jugoslavia) ma che tuttavia sembra fino a questo momento aver trovato un consenso assai limitato.¹³⁵

Mentre piuttosto ridotta appare l'incidenza in materia della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo*, la quale merita peraltro di essere segnalata in quanto, nel riaffermare il divieto di discriminazione per motivi, tra gli altri, di lingua e di razza, si riferisce espressamente agli appartenenti alle minoranze linguistiche,¹³⁶ l'atto internazionale di maggiore interesse —sebbene di portata più limitata dei precedenti fin qui citati sia sul

134. Si veda, in questo senso, soprattutto PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico*, cit., p. 89 sgg.

135. Cfr., da ultimo, PIZZORUSSO, *La tutela delle minoranze linguistiche nel processo: rapporti tra diritti individuali e diritti collettivi*, cit.; per alcuni esempi di disposizioni aventi, almeno in parte, tale natura cfr. Id., *Il pluralismo linguistico*, cit., p. 61 sgg., ma tale autore (*ibidem*, pp. 50 e 111 sgg.) nega che in questi casi si possa parlare di vera e propria «autonomia personale della minoranza»; si vedano comunque altresì, in argomento, le lucide considerazioni comparatistiche svolte da DE WITTE, *La pluralité ethnique et l'autonomie culturelle*, cit. specie p. 100 sgg.

136. Cfr., PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico*, cit., p. 94; sulla forma di tutela degli appartenenti alle minoranze in tema di uso delle lingue nel processo che potrebbero derivare dall'art. 6 della Convenzione ove tale disposizione, avente carattere *self-executing*, trovasse effettiva applicazione da parte dei giudici italiani, cfr. M. CHIAVARIO, *La C.E.D.U. ed il suo contributo al rinnovamento del processo penale italiano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1974, p. 454 sgg., specie p. 467 sgg.

piano giuridico che per l'ambito territoriale— è senz'altro costituito dalla risoluzione votata dal Parlamento Europeo il 16 ottobre 1981 su una «*Carta comunitaria delle lingue e culture regionali e una Carta dei diritti delle minoranze etniche*»: tale risoluzione sembra infatti essere l'unico documento ufficiale nel quale ha trovato pieno riconoscimento quella tendenza alla saldatura tra il processo di riscoperta delle minoranze linguistiche ed il processo di sviluppo delle autonomie regionali e locali in ordine alla quale si è avuto a lungo modo di soffermare l'attenzione sottolineando la c.d. dimensione europea dei fenomeni minoritari e la sua particolare rilevanza ai fini delle prospettive di tutela delle minoranze non riconosciute esistenti nel nostro paese.¹³⁷

Se già si è detto del ruolo potenzialmente assai incisivo che le autonomie regionali e locali possono svolgere ai fini della tutela di tali gruppi, per comprendere meglio l'importanza del riconoscimento ufficiale di tale ruolo operato —si dirà tra breve in quali termini— dalla citata risoluzione è sufficiente ricordare come i vari documenti della *Conferenza delle autorità regionali e locali del Consiglio d'Europa*, fino alla nota *Dichiarazione di Bordeaux* del 1978,¹³⁸ definendo la regione quale comunità umana «caratterizzata da omogeneità storica, culturale, geografica o economica, o dalla combinazione di esse, che conferisce alla popolazione unità nel perseguimento di fini ed interessi comuni», seppure con molta cautela hanno da tempo proposto di individuare le regioni quali enti politici titolari delle responsabilità in ordine alla tutela delle minoranze linguistiche.¹³⁹

137. Sui presupposti politici e sui contenuti della risoluzione si veda soprattutto G. ARFÈ, *La carta di Strasburgo e le culture minoritarie*, in *Città e regione*, 1, 1982, p. 59 sgg., nonché Id., *Il diritto alla differenza*, in *Rinascita*, 5, 1985, p. 12 sgg.; il testo può invece vedersi nella Gazzetta ufficiale delle C.E. del 9 novembre 1981.

138. Il testo della dichiarazione può vedersi in *Città e regione*, 2, 1978, p. 119 sgg.

139. Così, benché la citata Dichiarazione di Bordeaux dedichi ben 12 articoli (da 25 a 36) per offrire adeguate indicazioni in merito ai rapporti tra «regioni e cultura», in tema di minoranze linguistiche l'art. 30 si limita ad affermare che «... Le regioni costituiscono un ambito idoneo per il riconoscimento delle differenze etniche e culturali, per la valorizzazione delle lingue regionali, delle culture e delle tradizioni regionali. La delega alle istituzioni regionali di poteri che appartengono specificamente al governo è la risposta democratica logica alla riaffermazione delle tradizioni etniche e culturali proprie in ogni regione», laddove non risultano del tutto chiari i motivi dell'implicito riconoscimento, allo stato attuale dello sviluppo dei diritti individuali e collettivi di libertà, di questa sorta di competenza «originaria» dei governi in tema di minoranze linguistiche.

A parte ciò, nei confronti di tale indirizzo (ma l'obiezione vale in parte anche per la risoluzione votata dal Parlamento europeo) era stato non a torto rilevato (cfr. A. E. ALCOCK, *Peripheral regions and divided communities in Europe. The case of Northern Ireland*, in Aa. Vv., *Regionalismus in Europa*, cit., p. 184 sgg.) che l'identificazione regioni/competenze «culturali»/tutela minoritaria presuppone una coincidenza pressoché perfetta tra aree di diffusione delle minoranze e divisioni politico-amministrative di livello regionale, il che, come è noto (e come del resto è nel caso considerato dall'autore, nonché per tutte le minoranze «non riconosciute» residenti in Italia, eccetto che per i casi —del

In effetti, a prescindere dalla sua limitata rilevanza giuridica, oltre che per il fatto di costituire uno dei pochi atti internazionali multilaterali organicamente dedicati al problema della tutela giuridica delle minoranze, la risoluzione costituisce un evento di particolare rilievo politico per due ordini di ragioni. In primo luogo, se è vero che il Parlamento Europeo non ha il potere di legiferare al di sopra dei parlamenti nazionali, il suo alto grado di rappresentatività conferisce alle direttive da esso emanate un'autorità politica che non può essere in alcun modo trascurata né dagli altri organi comunitari né dagli stessi parlamenti degli stati membri: frutto di un intenso ed appassionato dibattito, la risoluzione, rivolgendosi alle istituzioni comunitarie, ai governi nazionali e ai poteri regionali e locali, non vuole infatti rimanere soltanto una dichiarazione di principi, per pregevoli che questi siano, ma intende costituire il principale strumento di una politica comunitaria di tutela e di valorizzazione delle lingue e delle culture minoritarie e locali.

L'altra circostanza degna di attenzione sta proprio nel realismo politico che ispira il contenuto della risoluzione: il Parlamento Europeo è pienamente consapevole della grande varietà di situazioni e di modelli di organizzazione delle autonomie regionali e locali esistenti nell'ambito della comunità; a fronte di questa varietà, la risoluzione si limita a proporre una serie di obiettivi concreti e realistici per una politica di difesa e valorizzazione delle culture e delle lingue locali, dando nel contempo alcune indicazioni di massima sugli strumenti istituzionali per la sua realizzazione.

Tra i primi, vengono indicati, nel campo dell'*istruzione*, l'insegnamento delle culture regionali e, ove tale esigenza sia espressa dalla popolazione, l'insegnamento nelle lingue regionali; nel settore dei *mezzi di comunicazione di*

tutti particolari— dei sardi e dei ladini friulani), raramente avviene.

Tale problema, ha, astrattamente, almeno due soluzioni —escludendo *a priori*, per le oggettive difficoltà di realizzazione, forme di «autonomia personale» della minoranza (cfr. al riguardo le citazioni offerte alla nota 133)—: la prima consiste nel disegnare (o ridisegnare) i confini dei poteri locali in modo da garantire la maggior coincidenza possibile tra essi e le zone di diffusione delle varie minoranze: soluzione, questa, che, a causa delle note difficoltà di ordine politico, sembra praticabile soltanto in quei paesi in cui i processi di decentramento regionale e/o locale sono ancora nella fase iniziale (è questa, peraltro, la strada suggerita dalla risoluzione del parlamento europeo del 1981). L'altra soluzione, sulla quale si avrà modo di ritornare tra breve, trattandosi di quella che, pur tra qualche incertezza, sembra essere stata fatta propria dalla proposta di legge generale italiana, consiste invece nel riconoscere sì, con decisione, le competenze regionali in tema di tutela delle minoranze, ma di prevedere poi che nella gestione di tali competenze sia garantito adeguato «spazio» agli enti locali minori, i quali, viste la dimensione quantitativa e le modalità di diffusione delle minoranze non riconosciute, costituiscono senz'altro gli unici enti in cui gli appartenenti alle minoranze rappresentano, almeno in buona parte dei casi, la maggioranza dei residenti, e ben si prestano, dunque a costituire i «naturali» enti esponenziali di tali gruppi.

massa, l'accesso alla radio e alle Tv locali e la concessione di aiuti organizzativi e finanziari per la realizzazione di manifestazioni culturali in misura proporzionale a quella di cui fruiscono le maggioranze; nel campo della *vita pubblica e delle relazioni sociali*, la possibilità di esprimersi nella lingua regionale con i rappresentanti dello stato e dinanzi agli organi giudiziari. Riguardo agli strumenti, la risoluzione chiede innanzitutto che i poteri locali vengano investiti della «responsabilità diretta» in tali materie, e che contemporaneamente, per quanto possibile, si favorisca la corrispondenza fra regioni culturali e disegno geografico dei poteri locali.

Rifiutando ogni tentazione ideologica, micronazionalistica, o, peggio ancora, di matrice razzista, la risoluzione si muove insomma nella direzione di quel pluralismo linguistico-culturale che, come si è già più volte affermato, pare costituire l'unica forma di difesa e valorizzazione delle culture minoritarie corrispondenti ai principi di libertà e democrazia, in forza dell'idea che ogni espressione linguistico-culturale debba essere difesa non in quanto fattore di contrapposizione dei gruppi sociali, ma, mediante un comune sforzo di comprensione reciproca, quale strumento di arricchimento delle singole comunità nazionali e dell'intera collettività europea.

11. *Il lungo iter di elaborazione della legge generale sulle minoranze linguistiche: dalle prime proposte al testo unificato di progetto approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera. Una conclusione «aperta», con un po' di ottimismo*

Il lettore che abbia avuto la pazienza di seguire il tortuoso cammino del discorso sin qui svolto —tortuoso, d'altronde, quanto contraddittorie e contorte risultano le vicende connesse alla realizzazione del principio di tutela delle minoranze linguistiche— certamente non fatterà ad immaginare le ragioni per cui un provvedimento la cui «doverosità» e la cui «logicità» appaiono in via teorica del tutto evidenti e pacifiche abbia avuto ed abbia tuttora una gestazione tanto faticosa e difficile; e se la circostanza che a qualche anno dalla «formalizzazione» parlamentare dei primi progetti di legge generale sulle minoranze linguistiche in sede di Commissione affari costituzionali della Camera, dopo una lunga e approfondita discussione si sia riusciti ad ottenere il consenso di massima delle principali forze politiche intorno ad un testo sicuramente perfezionabile ma comunque accettabile autorizza qualche considerazione ottimistica sulle prospettive di attuazione dell'art. 6 Cost. in favore di tutte le minoranze non riconosciute, la prudenza consiglia di svolgere tali considerazioni assai sommamente e con molta cautela, quasi ad esorcizzare il timore che nuove diffidenze e ostacoli imprevisti vanifichino i risultati finora raggiunti.

In ordine alle motivazioni, alle finalità e alla struttura giuridica del provvedimento si è avuto più volte l'occasione di soffermare l'attenzione; né sem-

bra di qualche utilità tentare di ricostruire —posto che sia possibile— la «paternità» politica e ideologica del provvedimento. La sua genesi, databile nella seconda metà degli anni '70, appare effettivamente il frutto della convergenza di studi, proposte e circostanze tutt'altro che occasionali: occorre infatti rilevare che tali studi e tali proposte, pur prospettando soluzioni concrete e relativi strumenti giuridici di attuazione anche assai divergenti, muovevano tutti dallo stesso presupposto istituzionale, e cioè dalla necessità di sbloccare la situazione per cui, a fronte di una crescente «domanda» di riconoscimento giuridico da parte di alcuni gruppi linguistici minoritari, sembravano del tutto privi di «credibilità» politica i ricorrenti quanto vaghi progetti di legge statale concernenti questo o quel gruppo, mentre incontravano la dichiarata ostilità governativa i più realistici progetti di legge regionale sui quali si era nel frattempo concentrata l'attenzione del movimento d'opinione favorevole ad attuare il disposto dell'art. 6 anche in favore di tali gruppi. In questo senso, benché nella attuale struttura giuridica del provvedimento non sia difficile riconoscere la matrice propria di una delle prime proposte, ed in particolare di una delle bozze iniziali della proposta comunista (la meglio strutturata dal punto di vista tecnico-giuridico) si può certamente dire che il «merito» dell'iniziativa va ripartito in parti uguali tra tutti coloro che hanno in qualche modo contribuito, mediante studi, ricerche, proposte, dibattiti, ecc., a creare le condizioni oggettive —e i presupposti di partenza erano certamente poco favorevoli— perché essa potesse a mano a mano concretizzarsi.¹⁴⁰

Quanto al vero e proprio *iter* parlamentare della legge, esso ha avuto inizio nel corso della VII legislatura, quando l'on. De Carneri si fece promotore di alcune ricerche preliminari, curate poi dall'Ufficio studi della Camera, in ordine alle prospettive di attuazione dell'art. 6 Cost.: nell'ambito di tali ricerche furono commissionati ad alcuni esperti due studi, uno, redatto poi da G. B. Pellegrini e T. De Mauro, sugli aspetti linguistici, e l'altro, redatto da A. Pizzorusso, sui profili giuridico istituzionali, nel quale veniva appunto per la prima volta prospettata l'ipotesi di una legge generale configurabile quale

140. Risulta praticamente impossibile, in questa sede, dare conto di tutte le suddette iniziative, ad alcune delle quali, del resto, si è già avuto modo di fare riferimento; tra gli scritti volti ad illustrare il possibile contenuto della «legge generale» e a commentare le varie proposte avanzate, a quelli sin qui indicati nelle note al testo *adde*: M. UBINA, *Sull'attuazione dell'art. 6 della costituzione per la tutela delle minoranze linguistiche*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 3062 sgg.; A. PIZZORUSSO, *La tutela delle minoranze linguistiche nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Città e regione*, 3, 1980, p. 34 sgg.; T. DE MAURO, *Un dibattito urgente*; M. PIRA, *Lingua e etnia*; A. PIZZORUSSO, *I problemi costituzionali*; A. STUSSI, *L'educazione linguistica* e M. BOLOGNARI, *Il quadro legislativo*, tutti in *Quaderni sardi di storia*, 2 (1981), p. 3 sgg.; A. PIZZORUSSO, *Verso l'attuazione dell'art. 6 della costituzione per la tutela delle minoranze linguistiche*, relazione alla Tavola rotonda «Per la tutela delle minoranze linguistiche presenti sul territorio nazionale», Trento, 31 agosto 1981 (ciclostilato); S. TIELLA, *Note sulle proposte di legge per la tutela delle minoranze linguistiche*, in *Aa. Vv.*, *Lingua, cultura, educazione*, cit., p. 105 sgg.

«statuto delle minoranze»;¹⁴¹ alla fine del '76 venne inoltre formalizzata alla Camera una prima proposta di «legge generale» ad iniziativa di Mellini e altri (P.R.) per la «Tutela dei cittadini della Repubblica di lingua diversa da quella italiana e delle minoranze linguistiche»,¹⁴² mentre non ebbero alcun seguito parlamentare un progetto di legge elaborato dalla AIDLCM per la «Tutela delle minoranze linguistiche dell'Italia nord orientale tedesca, slovena e friulana», nonché un progetto dell'on. Lizzero tendente a riconoscere alle regioni competenza legislativa e amministrativa in materia di tutela delle minoranze linguistiche.¹⁴³

Sciolto il Parlamento nel '79, nel corso della VIII legislatura furono presentate alla Camera ben tre proposte di legge generale: una, di iniziativa di Pannella e altri deputati (P.R.), la n. 107 del '79, abbastanza simile alla precedente; una di iniziativa di Sacconi e altri (PSI), la n. 2068 del '79, del tutto nuova; e una, infine, di iniziativa di Spagnoli e altri (PCI), la n. 2318 del 1981, che riprendeva il testo di varie bozze elaborate sin dal '79 da alcuni esperti e parlamentari di tale partito. È interessante osservare che i testi in questione, a parte alcune differenze relativamente alle modalità di attuazione delle varie misure e ai criteri di identificazione dei gruppi minoritari destinatari delle medesime, presentavano una notevole omogeneità circa i contenuti e le finalità della tutela, il che lasciava ben sperare per l'immediato futuro. In particolare, il progetto socialista propendeva per l'identificazione nominale delle situazioni minoritarie, definite «comunità di lingua non italiana d'origine tedesca, francese, catalana, slovena, serbocroata, albanese, greca, occitano provenzale, ladina e ladina friulana» considerate «nelle rispettive zone di insediamento tradizionale»: ai cittadini appartenenti a tali comunità erano quindi riconosciute le consuete misure di protezione (diritto all'uso della «lingua d'origine», diritto all'insegnamento di tale lingua ecc.) secondo criteri analoghi a quelli seguiti dagli altri due progetti. Il progetto radicale prevedeva invece due forme di tutela differenziata: la prima (limitata al riconoscimento del diritto all'uso della «lingua d'origine» nei rapporti con i pubblici uffici, del diritto di prestare il servizio militare di leva in reparti dove potesse essere utilizzata la rispettiva lingua d'origine, e del diritto alla riacquisizione del cognome originario in precedenza italianizzato) era riconosciuta ad ogni cittadino di «lingua diversa da quella italiana» nei luoghi ove «l'uso di tale lingua è usuale anche se non prevalente»; a tal fine veniva fornito anche un elenco delle lingue considerate comunque minoritarie (si trattava in pratica delle stesse indicate nel progetto socialista, con la sola aggiunta del sardo). L'applicazione della seconda forma di tutela, di carattere più ampio, era invece su-

141. Cfr. in proposito A. PIZZORUSSO, *Le minoranze, le lingue, le leggi*, in *Città e regione*, 3, 1980, p. 47 sgg.

142. Il cui testo può vedersi in *Minoranze*, 6/7 (1977), p. 39 sgg.

143. I relativi testi possono rispettivamente vedersi in *Minoranze*, 6/7 (1977), p. 39 sgg., e 8 (1978), p. 34.

bordinata all'attivazione di comuni, province e regioni, le quali ultime dovevano determinare le zone in cui è «abituale anche se non prevalente l'uso di lingue diverse da quella italiana» ai fini dell'applicazione di un ulteriore pacchetto di misure, comprendente il bilinguismo nella toponomastica e negli atti della pubblica amministrazione e l'istituzione di scuole che avrebbero utilizzato la lingua minoritaria come strumento di insegnamento.

Ancor più articolato il progetto comunista: esso si presentava infatti allo stesso tempo come legge di adeguamento della normativa statale vigente (con particolare riferimento all'ordinamento scolastico) e come legge cornice e legge delega rispetto agli ulteriori interventi legislativi delle regioni ordinarie; le sue disposizioni costituivano inoltre dei principi generali dell'ordinamento e, come tali, un limite alla potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale. Il progetto non escludeva infatti che queste ultime emanassero ulteriori misure di tutela minoritaria; viceversa, le disposizioni della legge generale si sarebbero applicate anche ai gruppi linguistici già formalmente tutelati qualora avessero previsto trattamenti ad essi più favorevoli.

L'aspetto più interessante del progetto consisteva però nei particolari procedimenti mediante i quali i gruppi minoritari, rappresentati dagli organi dei comuni e delle circoscrizioni o da associazioni appositamente costituite, avrebbero adito i vari organi statali o locali competenti a provvedere circa l'attuazione delle misure di tutela. Tali tipi di procedimenti mirano infatti a garantire sia l'efficacia e la rapidità d'attuazione dei provvedimenti, sia l'attivazione degli enti locali interessati, e permettono altresì ai gruppi minoritari di manifestare quell'*animus* comunitario che costituisce uno dei presupposti fondamentali della loro tutela.

Questa oggettiva convergenza di posizioni —almeno da parte di alcune forze politiche— consentiva dunque alla Commissione affari costituzionali della Camera di iniziare finalmente la discussione dei vari progetti concernenti la tutela delle minoranze, vale a dire i tre progetti sopra menzionati, più tutti quelli concernenti singoli gruppi che nel frattempo si erano «accumulati» in commissione. Le scelte di quest'ultima in merito all'ordine dei lavori si sono in effetti rivelate felici: in pratica, i commissari decisero di stralciare ed esaminare separatamente le varie proposte di legge costituzionale (in quanto implicati modificazioni agli statuti speciali del Trentino Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia) concernenti i ladini ed i friulani, di attendere le decisioni del Senato relativamente alle numerose proposte riguardanti gli sloveni, e di costituire nell'ambito della commissione stessa un *comitato ristretto* con il compito di elaborare un testo unificato di progetto per tutte le altre proposte, allo scopo di ottenere il consenso del maggior numero possibile di partiti. In pratica, stando alle dichiarazioni del relatore Fortuna, già verso la fine del 1982 era stato raggiunto un accordo di massima intorno alla soluzione della legge generale e a buona parte del suo contenuto.¹⁴⁴

144. Cfr., per tali vicende, P. CARROZZA, *Minoranze linguistiche*, in *Annuario 1983*

La fine anticipata della legislatura non consentì al comitato ristretto di portare a termine la propria attività ma, grazie alla presenza nella commissione di nuova nomina di alcuni promotori della precedente iniziativa, nel novembre del 1983 il lavoro poté praticamente essere ripreso al punto in cui si era interrotto con lo scioglimento dell'VIII legislatura.

Il processo di elaborazione del testo unificato in sede di Comitato ristretto non è stato, tuttavia, né particolarmente rapido né senza contrasti, come era del resto facile prevedere; la prima bozza predisposta dal relatore Fortuna nella primavera del 1984, assai cauta e certamente «riduttiva» rispetto alle «aperture» contenute nelle originarie proposte di legge generale, fu tra l'altro oggetto di numerose critiche da parte delle stesse più autorevoli associazioni di difesa della minoranza albanese di Calabria, la già ricordata *Lega Italiana di difesa della Minoranza Albanese* e l'*Associazione Insegnanti Albanesi d'Italia* (A.I.A.D.I.). In un documento congiunto,¹⁴⁵ infatti, le due associazioni stigmatizzarono innanzitutto la stessa logica del provvedimento, volto a «istituzionalizzare» il ruolo «subalterno» e «complementare» in cui si tendeva ad esaurire la tutela degli idiomi minoritari attribuendo a tali idiomi una funzione di mero «arricchimento» della lingua e della cultura «superiori»; quanto alle concrete soluzioni prospettate dalla proposta, le due associazioni censuravano soprattutto la scelta di subordinare l'applicazione delle misure di tutela al preventivo assenso degli interessati (art. 3 della bozza), le disposizioni concernenti l'uso veicolare dell'idioma minoritario nelle scuole dell'obbligo — subordinato all'assenso preventivo dei genitori laddove tale uso strumentale era già largamente utilizzato spontaneamente da tutti gli insegnanti che conoscono l'albanese —, la mancata previsione in via obbligatoria dell'insegnamento della lingua minoritaria anche attraverso lo «studio comparato con la lingua italiana», e, infine, la circostanza che la citata bozza non sembrava tener conto che, in base al d.m. 20 luglio 1983 istitutivo delle classi a «tempo prolungato», le materie «integrative» devono essere impartite dagli stessi docenti titolari delle materie curricolari, rendendosi dunque necessaria l'istituzione di corsi di insegnamento della lingua minoritaria da parte dei docenti appositamente abilitati.

Tuttavia, a parte tali non trascurabili rilievi, dettati anche dalla circostanza più volte sottolineata che la minoranza di lingua albanese in Calabria aveva già potuto sperimentare con un certo successo concrete esperienze di tutela organizzate in via spontanea, delle quali il provvedimento in questione non sembrava tenere debito conto, si può dire che la fase più critica del processo

delle autonomie locali, cit., p. 404 sgg. e ulteriori indicazioni ivi offerte.

145. Si veda M. BRUNETTI e R. BRUNO (in qualità di rappresentanti delle due citate associazioni), *Considerazioni e proposte sulla bozza di testo unificato elaborato dal relatore on. Fortuna su «Norme in materia di eguaglianza dei diritti linguistici»*, Lungro 1984 (ciclostilato).

di elaborazione del progetto di legge si è avuta al momento del passaggio della discussione del testo unificato dalla sede del comitato ristretto a quella della stessa commissione, in quanto, a seguito dei vari emendamenti presentati al nuovo testo approvato dal comitato il 31 luglio 1984, il relatore on. Fortuna aveva sottoposto all'esame della commissione un ulteriore testo, da lui stesso predisposto, che accoglieva parzialmente alcuni emendamenti «riduttivi» di varie misure di tutela presentati nel frattempo dal governo e sostenuti da DC, PLI, PRI e PSDI, suscitando le proteste dei sostenitori del testo concordato in sede di comitato, ed in particolare dei comunisti. Per quanto si può desumere dai documenti disponibili,¹⁴⁶ sembra, in sostanza, che il testo elaborato dal comitato ristretto nel luglio '84 fosse dovuto soprattutto alla convergenza delle posizioni di socialisti e comunisti — i cui progetti originari erano, come già rilevato, abbastanza vicini —, mentre i rappresentanti degli altri partiti, pur concordando in linea di massima sul suo contenuto, avevano manifestato riserve e perplessità in ordine a talune soluzioni; queste riserve sono riemerse sotto forma di emendamenti, presentati dallo stesso ministro per gli affari regionali Vizzini e da altri esponenti di alcuni partiti di governo in commissione, ed hanno indotto il relatore Fortuna a tentare una soluzione di compromesso, tendente a salvare l'ampio accordo iniziale. Principale oggetto della protesta comunista nei confronti del c.d. testo-Fortuna, del gennaio '85, era la nuova redazione delle disposizioni relative all'«apprendimento e all'uso della lingua locale» nelle scuole dell'obbligo, che venivano in pratica subordinati al preventivo assenso del 20 % degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni interessati (art. 2, secondo comma del testo), nonché ad apposita richiesta dei genitori dell'alunno all'atto dell'iscrizione dei figli alle scuole (art. 3, u.c., del medesimo progetto); altre soluzioni «riduttive» rispetto al testo predisposto dal comitato (secondo il quale l'insegnamento e l'uso della lingua locale dovevano essere attuati automaticamente in tutti i comuni preventivamente identificati dalle regioni come zone di residenza della minoranza) riguardavano l'uso orale della lingua minoritaria nei rapporti con l'amministrazione —notevolmente limitato dal testo-Fortuna— e nella toponomastica —limitato alla sola segnaletica comunale—.

La situazione che si era venuta a creare imponeva dunque la riapertura della discussione sull'intero progetto unificato, ad iniziare dallo stesso «titolo» del provvedimento, discussione che impegnava i lavori della commissione per numerose sedute nei mesi di febbraio, marzo e aprile di quest'anno, fino alla emanazione dell'attuale testo, del quale si cercherà di illustrare sinteticamente il contenuto.

146. Cfr. Camera dei deputati, IX legislatura, I commissione in sede referente, Resoconti sommari, sedute dal 23 novembre 1983 al 17 aprile 1985 (i resoconti sono stati cortesemente messi a disposizione prima della pubblicazione dal Segretario della Commissione affari costituzionali, dott. Ugo Zampetti), e A. BARACCETTI, *Non voteremo il testo-Fortuna*, in *La Repubblica*, 12 febbraio 1985, p. 6.

Tenuto conto delle oggettive difficoltà, del complesso delle vicende istituzionali concernenti l'attuazione dell'art. 6 Cost., delle chiusure governative nei confronti delle iniziative regionali, del contraddittorio atteggiamento assunto da alcune forze politiche, il giudizio complessivo sul testo finale approvato dalla commissione — e fatte dunque salve le modifiche che potranno essere apportate in sede di votazione del provvedimento in assemblea e quindi al Senato — non può che essere positivo; e se è vero che talune critiche a suo tempo avanzate dai rappresentanti della minoranza albanese e, più di recente, dai deputati comunisti delusi dal c.d. testo-Fortuna non hanno trovato piena accoglienza, è pur vero che fin dallo stesso titolo — ritornato ad essere quello originariamente accolto nella proposta comunista, «Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche», in luogo del più riduttivo «Norme in materia di eguaglianza dei diritti linguistici» — il nuovo testo sembra voler decisamente respingere ogni più o meno manifesta tendenza a limitare l'effettiva portata del provvedimento.

Il nuovo testo si apre con l'indicazione, desunta dai primi tre progetti di legge generale, dei *gruppi minoritari cui sono destinate le misure di tutela* previste dal provvedimento, vale a dire le popolazioni «di origine» albanese, catalana, germanica, greca, slava e zingara, quelle «parlanti» il ladino, il franco-provenzale e l'occitano (art. 1, primo comma) e con l'indicazione, quale oggetto di tutela, della «lingua e della cultura delle popolazioni friulane e sarde» (art. 1, secondo comma): occorre al riguardo notare che la differenziazione in tre gruppi delle minoranze destinatarie del provvedimento non ha particolari conseguenze giuridiche, ma discende piuttosto dal necessario riferimento ai testi dei vari progetti unificati nell'attuale proposta, alcuni dei quali erano specificamente volti alla tutela dei friulani e dei sardi; nonostante le riserve sollevate dalle regioni interessate — soprattutto dalla Sardegna —, la commissione ha ritenuto opportuno includere nella legge generale anche le suddette popolazioni. A completamento del quadro dei gruppi minoritari destinatari delle misure di tutela, l'art. 18, primo e secondo comma, dispone che le misure previste dalla legge non si applichino ai gruppi linguistici tutelati dagli statuti speciali del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta, ma, accogliendo in parte la soluzione prospettata da una delle prime bozze di legge generale, dispone altresì che le «eventuali disposizioni più favorevoli» si applichino anche a questi ultimi «nei modi previsti dagli statuti speciali» stessi; ciò che può risultare di notevole interesse per la comunità *Walser* della Valle d'Aosta e per i ladini della provincia di Trento. Corrisponde invece ad una espressa richiesta dei rappresentanti della minoranza l'esplicita esclusione degli sloveni di cui all'art. 18, terzo comma; per questi, infatti, come si è già ricordato è attualmente in discussione al Senato un apposito provvedimento di tutela «globale» (in conformità a quanto previsto dall'art. 8 del Trattato di Osimo, ratificato con legge 14 marzo 1977, n. 79), la cui approvazione sembra peraltro né pacifica né imminente.

Ma ai fini della individuazione dei *destinatari delle misure di tutela*, la vera e propria «norma chiave» del provvedimento è senza dubbio costituita dall'art. 2 nel cui primo comma, troncando di netto ogni discussione in ordine all'utilità e all'opportunità di predisporre in via generale appositi procedimenti per verificare in via preventiva il c.d. *animus* comunitario degli appartenenti a ciascun gruppo minoritario, si dispone che «l'ambito territoriale» in cui trovano applicazione le misure di tutela previste «è delimitato con decreto del Presidente della giunta regionale, previa deliberazione della giunta stessa».

Assai opportunamente, proprio al fine di consentire seppure in forma indiretta la verifica di tale volontà, l'art. 2 secondo comma stabilisce tuttavia che siano le regioni interessate, con propria legge, a disciplinare il procedimento per l'adozione del decreto, prevedendo in ogni caso che: a) esso sia promosso dai cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni interessati; b) che in ordine a tale delimitazione sia sentito il parere dei comuni; c) che il provvedimento debba essere adottato qualora sussistano le condizioni minime previste dalla legge. Questa disposizione pone drasticamente fine al contenzioso stato-regioni ordinarie (e speciali) circa la tutela delle rispettive minoranze linguistiche ed investe le regioni di una funzione —pur attribuendogliene anche altre, come si vedrà, tutt'altro che trascurabili— che risulta di capitale importanza. Vale inoltre la pena di sottolineare come la soluzione accolta nel secondo comma dell'art. 2 sembri costituire un equilibrato compromesso tra l'indirizzo volto a subordinare l'attuazione delle misure di tutela alla verifica preventiva della volontà degli appartenenti alla minoranza e l'indirizzo tendente —a fini di garanzia dell'effettività della tutela stessa— ad «automatizzare» per quanto possibile l'attuazione delle misure: infatti, posto che, come si è avuto modo di rilevare,¹⁴⁷ adeguate forme di verifica del c.d. *animus* comunitario risultano del tutto coerenti con i principi fondamentali accolti nel nostro ordinamento costituzionale, pare altrettanto coerente con tali principi che siano le regioni ad individuare, con riferimento alle esigenze, alla consistenza e al tipo di diffusione proprio di ciascun gruppo, gli opportuni strumenti procedurali e le modalità di svolgimento di tale verifica.

Negli art. 3-6 il progetto disciplina quindi *l'uso e l'insegnamento delle lingue minoritarie nell'ambito dei processi educativi e formativi*, anche in questo caso realizzando una sorta di compromesso —che pare in verità assai «aperto» e comunque accettabile— tra gli indirizzi «estensivi» e quelli più «riduttivi» espressi nei vari progetti originari e nelle precedenti formulazioni dello stesso testo unificato di progetto.

In particolare, l'art 3, primo comma, stabilisce che «Nelle scuole materne ed elementari dei comuni indicati ... l'educazione linguistica prevede l'appren-

147. Si veda quanto rilevato in ordine al problema dell'appartenenza dei cittadini ai vari gruppi linguistici come atto e come fatto giuridico *retro*, § 4.

dimento della lingua locale e l'uso della stessa in via strumentale, al fine della migliore cognizione delle materie, nonché l'insegnamento delle forme espressive dell'infanzia, la lettura e le esercitazioni relative agli argomenti concernenti gli usi, i costumi e le tradizioni delle comunità locali»; al secondo comma si aggiunge che «Nelle scuole medie dell'obbligo degli stessi comuni è previsto l'insegnamento della lingua locale a richiesta degli interessati». Secondo un orientamento che risulta del tutto coerente con la natura di legge statale del provvedimento e con l'attuale assetto della ripartizione delle competenze tra stato e regioni, lo stesso art. 3, al terzo comma, dispone che «I programmi e gli orari relativi alla educazione linguistica saranno fissati con decreto del ministro della pubblica istruzione, sentito il consiglio nazionale della pubblica istruzione e tenuto conto dei criteri di gradualità in relazione alla disponibilità di personale insegnante e di materiale didattico»; in virtù dell'art. 3, quinto comma, lo stesso decreto provvede a disciplinare forme e modalità per l'esonerazione degli alunni dalle misure concernenti l'apprendimento e l'uso della lingua locale (nelle scuole elementari, ove esse sono altrimenti obbligatorie), ovvero per la richiesta di tali misure (nelle scuole medie, ove esse sono invece attuate a richiesta). Il decreto provvede altresì a definire i requisiti di nomina degli insegnanti «i quali, ove necessario, possono essere incaricati in sede locale anche in deroga alle norme generali sul conferimento degli incarichi di insegnamento» (art. 3, ultimo comma); l'art. 6 dispone comunque che i vari I.R.R.S.A.E. competenti provvedano, con appositi corsi e con la collaborazione delle università, alla formazione e all'aggiornamento degli insegnanti.

A parte quest'ultima disposizione, risulta evidente la completa «statalizzazione» della disciplina dell'uso e dell'insegnamento delle lingue nell'ambito dei processi educativi e formativi, conformemente —lo si è più volte rilevato— all'attuale assetto delle competenze statali e regionali in materia scolastica: se ciò può apparire «punitivo» nei confronti delle esperienze di tutela già realizzate con l'apporto degli enti regionali e locali in via più o meno «spontanea» —ed è questo certamente il caso di alcuni comuni albanesi di Calabria— occorre rilevare che lo stesso art. 3, quarto comma, stabilisce che il decreto ministeriale sia adottato *previa consultazione*: a) delle regioni; b) delle «istituzioni, anche di natura associativa, interessate alla valorizzazione della lingua e della cultura da tutelare»; c) degli organi collegiali della scuola operanti negli ambiti territoriali interessati.

A completamento del quadro normativo concernente l'*educazione linguistica*, si deve ancora ricordare che nei comuni interessati, secondo l'art. 1 del progetto, «la cultura e le tradizioni locali costituiscono materia di insegnamento obbligatorio nell'ambito degli insegnamenti di storia, geografia, educazione musicale, artistica e tecnica» impartiti nelle scuole dell'obbligo, nei corsi serali per lavoratori e nei corsi di educazione permanente secondo programmi e orari stabiliti da apposito decreto ministeriale adottato secondo le predette modalità; iniziative circa lo studio delle lingue minoritarie possono

essere inoltre adottate nell'ambito della c.d. «sperimentazione» didattica (art. 5).

La disciplina concernente l'uso delle lingue minoritarie è contenuta agli artt. 7-11 della legge secondo modalità che, nel complesso, appaiono del tutto soddisfacenti e corrispondono pienamente a quella logica del «doppio livello» di tutela su cui si è già avuto a lungo modo di soffermare l'attenzione,¹⁴⁸ senza risultare in qualche modo limitative delle giuste aspirazioni delle popolazioni interessate. In particolare, l'art. 7 consente l'uso della lingua minoritaria nello svolgimento delle attività degli organi comunali, circoscrizionali e collegiali della scuola nei comuni interessati, prevedendo tuttavia che, non potendosi disporre di un servizio di traduzione, «sono prive di effetti giuridici le dichiarazioni che non siano espresse anche in lingua italiana»; peraltro, i consigli comunali, in virtù di quanto dispone l'art. 8 del progetto, possono deliberare di provvedere, a proprie spese, alla pubblicazione nella lingua minoritaria —fermo restando il valore legale dei testi redatti in lingua italiana— degli atti ufficiali di stato, regioni, comuni ed enti pubblici non territoriali (art. 8). Nei comuni interessati —ma, a quanto pare, in riferimento a tutti gli uffici pubblici e non solo a quelli comunali— «al fine di agevolare il rapporto coi cittadini» l'art. 9 consente l'uso orale della lingua minoritaria negli uffici della pubblica amministrazione.

Ancora in tema di uso della lingua, ma questa volta con riguardo alla *toponomastica*, i consigli comunali possono deliberare l'adozione di «toponimi conformi alle tradizioni e agli usi locali»; poiché la toponomastica costituisce materia attribuita alla competenza legislativa regionale, l'art. 10 prevede opportunamente che le modalità di attuazione di tale misura siano stabilite con legge regionale. Un adeguamento della normativa statale in tema di uso della lingua, con riferimento ai *cognomi*, è previsto dall'art. 11, il quale disciplina le modalità secondo cui, mediante procedura semplificata e gratuita, gli appartenenti alle minoranze i cui cognomi o nomi siano stati in passato italianizzati possono ottenere, sulla base di adeguata documentazione, il provvedimento della Corte d'appello ripristinante la forma originaria di cognomi e nomi.

In tema di *mezzi di comunicazione di massa*, l'art. 12 prevede che nell'ambito del servizio pubblico radiotelevisivo gestito dalla RAI-TV siano incluse trasmissioni destinate alle popolazioni minoritarie: tali programmi saranno determinati mediante convenzioni fra il suddetto ente e le regioni interessate, in base alle modalità stabilite dalla Commissione bicamerale per i servizi radiotelevisivi. Per quanto concerne invece i mezzi di comunicazione privati, l'art. 14 dispone che le regioni possano destinare —come già del resto ampiamente fanno— «in base a criteri oggettivi» contributi per gli organi di

148. Cfr. le considerazioni al riguardo già svolte *retro*, § 4.

stampa e per le emittenti private che «utilizzino una delle lingue ammesse a tutela».

Altre *competenze regionali* sono poi previste agli artt. 13 e 16 del progetto: nel primo di essi, recependo un indirizzo delineato dai primi tre progetti di legge generale, si stabilisce che le disposizioni dettate dalla legge generale costituiscano «norme di principio» ai fini dell'adeguamento della legislazione regionale (naturalmente sia delle regioni a statuto ordinario che a statuto speciale) nelle materie di propria competenza; tale disposizione, per quanto scontata, appare di notevole rilevanza poiché apre la strada alla utilizzazione di *tutte le competenze regionali*, comprese dunque quelle relative allo sviluppo economico, all'assetto e uso del territorio, alla organizzazione degli uffici e via dicendo, in funzione della tutela minoritaria, secondo un indirizzo ripetutamente suggerito dalla più autorevole dottrina,¹⁴⁹ ma finora alquanto trascurato anche dalle regioni che hanno mostrato di avere più a cuore la sorte delle proprie minoranze linguistiche. L'art. 16 dispone poi, quasi a legittimare *a posteriori* le iniziative già da tempo assunte —e fortemente avversate dal governo, come si è visto— da alcune regioni, la creazione da parte di queste ultime di «appositi istituti per la tutela delle tradizioni linguistiche e culturali delle popolazioni interessate» o «la costituzione di sezioni autonome delle istituzioni culturali locali già esistenti».

Una serie di *disposizioni organizzative e finanziarie* completa, infine, il denso contenuto del progetto. In particolare, l'art. 17 dispone che i provvedimenti regolamentari previsti dalla legge —e ciò sembra riferirsi a quelli di competenza sia ministeriale che regionale, con la conseguenza che, essendo i due atti strettamente correlati, la disposizione dovrebbe concernere anche la legge regionale di cui all'art. 2 del progetto— siano emanati nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge, «sentite le regioni interessate». L'art. 15 stabilisce invece che le spese effettuate dai comuni per l'assolvimento degli obblighi derivanti dalla legge vengano rimborsate dallo stato, secondo le modalità stabilite nei due commi successivi, nella misura del 75 % degli importi erogati; alla copertura finanziaria —in verità abbastanza esigua— dei relativi oneri provvede poi l'art. 19, che chiude il testo del progetto.

Anche a seguito del più approfondito esame sin qui condotto, rimane, in sostanza, l'impressione che questo testo costituisca quanto di meglio sia realisticamente possibile prospettare in funzione dell'attuazione dell'art. 6 Cost. in favore delle minoranze c.d. non riconosciute. Tale impressione è avvalorata, tra l'altro, dalla circostanza che, al di là dell'apparente «analiticità» delle sue disposizioni, la legge si configura tecnicamente quale vera e propria *legge di*

149. Cfr. PIZZORUSSO, *L'attività delle regioni italiane per lo sviluppo e la difesa delle culture locali*, cit., p. 243 sgg.

principi e lascia dunque ampio spazio alla ulteriore attività normativa sia degli organi statali —in primo luogo il ministero della pubblica istruzione— che delle stesse regioni: la suddetta configurazione dovrebbe in effetti consentire di graduare notevolmente l'intensità e la portata delle misure di tutela; nulla vieta, ad esempio, che, in tema di uso e insegnamento della lingua, il ministro della P.I. e la regione interessata si accordino perché, in un primo momento, sia attuato soltanto il disposto dell'art. 4 quale forma di intervento immediato che non richiede una troppo laboriosa attività preparatoria, e solo in un secondo momento, una volta approntati gli indispensabili e più complessi supporti organizzativi, si provveda all'attuazione delle misure previste all'art. 3; e ciò nonostante che, nella *ratio* della legge, tali due tipi di misure appaiano strettamente correlati e non sembrano pertanto precludere ad un sistema di interventi di tutela differenziati per intensità.

In questo senso si può quindi rilevare che la notevole elasticità del testo approvato in commissione dovrebbe, per un verso, non turbare troppo i sonni di chi teme la natura «eversiva» di un siffatto provvedimento, e, allo stesso tempo, far apparire la legge un ottimo punto di partenza per tutti coloro che, all'apposto, ritengono opportuna e doverosa l'introduzione delle misure di tutela da essa previste.

Il discorso —e non poteva essere diversamente visto quanto si è avuto più volte modo di rilevare in ordine alla natura ormai essenzialmente politica del problema della tutela giuridica delle minoranze «non riconosciute»— si sposta dunque sulle possibilità, o, se si preferisce, sulle probabilità che il provvedimento in questione venga effettivamente e in tempi brevi approvato in via definitiva dal parlamento. Certo è che se si tengono presenti l'incoerenza e la contraddittorietà delle posizioni assunte da qualche forza politica —di attivo appoggio alle rivendicazioni minoritarie in «periferia», ma di più o meno velato ostruzionismo nei confronti della legge generale al «centro»— e gli espliciti «attacchi» alla legge stessa di qualche più o meno anonimo uomo politico,¹⁵⁰ l'ottimismo poco sopra manifestato può rapidamente trasformarsi in scetticismo: l'impressione è che, come in passato, si possa contare più sull'aiuto e la forza trainante in senso «orizzontale», all'interno dei rispettivi gruppi, di tutti quei parlamentari che sin dall'inizio hanno creduto nella doverosità del provvedimento, che sull'iniziativa di qualche gruppo parlamentare del suo complesso, di maggioranza o di opposizione che sia. Salvo poi scoprire improvvisamente imprevisi quanto autorevolissimi fautori della legge, ed è questo il caso, di recente, del Presidente Cossiga, il quale, nel suo messaggio di «insediamento», non ha certo lesinato il suo personale appoggio alla causa della legge generale sulle minoranze linguistiche.

Sembra peraltro logico pensare che pressioni decisive al fine dell'approvazione della legge provengano proprio dalle regioni, le quali, ad un esame più approfondito del testo unificato di progetto, risultano certamente i soggetti

150. Cfr. «Didimo», *Cittadini del pianeta*, in *La Stampa*, 6 luglio 1985, p. 3.

politico-istituzionali «privilegiati» dal tipo di ripartizione delle competenze in esso prefigurata. E se è vero che il provvedimento riguarda una parte soltanto di tali enti, dalle regioni che nel passato più si sono adoperate in favore delle rispettive minoranze linguistiche (come Veneto, Piemonte, Molise, Calabria, Sicilia) o che più frequentemente sono state chiamate in causa da qualche proposta di legge statale o regionale (come il Friuli e la Sardegna) è lecito attendersi un contributo non indifferente.

Discorso analogo vale però anche per le iniziative che potranno essere adottate in tale direzione a livello locale, nelle stesse aree di diffusione delle minoranze interessate dal provvedimento, da parte dei comuni, intesi appunto quali enti esponenziali «naturali» dei vari gruppi linguistici, e dagli organismi a carattere associativo che hanno assunto quale principale finalità la difesa e la protezione dei gruppi linguistici minoritari «non riconosciuti». È vero che l'attuale testo del provvedimento può apparire per certi aspetti «riduttivo» circa il ruolo di questi ultimi «soggetti» ai fini della definizione e della realizzazione delle varie misure di tutela, e non c'è dubbio che sotto questo profilo — benché, come si è ricordato, a tali soggetti siano già riconosciuti non trascurabili poteri consultivi — il provvedimento possa essere senz'altro migliorato; ma è anche vero che solo una decina di anni fa, per quanto approfonditamente già se ne discusse in sede scientifica, un simile provvedimento sembrava ancora appartenere al «regno di utopia», e che le circostanze che attualmente potrebbero favorire l'approvazione della legge — ad iniziare proprio dall'esistenza di questo progetto — costituiscono un'occasione non facilmente ripetibile in futuro. Sembra allora auspicabile che, superando diffidenze e riserve, tutti gli enti locali e le associazioni in qualche modo interessate all'attuazione dell'art. 6 Cost. in favore delle minoranze linguistiche «non riconosciute» o non sufficientemente tutelate esercitino, ora più che mai, una forte pressione nei confronti del parlamento perché la legge, possibilmente senza troppe modifiche ai contenuti sin qui concordati, venga quanto prima approvata definitivamente.

Con questo augurio, e con la speranza che i fatti non debbano tra qualche tempo smentire le ottimistiche — ancorché interlocutorie — considerazioni sin qui svolte, pare dunque opportuno concludere il discorso; in definitiva, a differenza di qualche anno fa, gli appartenenti alle minoranze e i soggetti politici e istituzionali appena richiamati hanno finalmente, anche a livello statale, ben precisi interlocutori, e un testo di progetto da discutere e da far approvare: non sarà moltissimo, ma, onestamente, sembra già un deciso passo avanti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- A. AGNELLI, *I molteplici diversi del F.V.G.*, in «Il Mulino», 263 (1979), p. 387 sgg.
- A. E. ALCORCK, *Peripheral regions and divided communities in Europe. The case of Northern Ireland*, in Aa.Vv., *Regionalismus in Europa*, München 1981, p. 184 sgg.
- E. ALLARDT, *Le minoranze etniche nell'Europa occidentale: una ricerca comparata*, in «Rivista italiana di scienza politica», 1981, p. 81 sgg.
- U. ALLEGRETTI, *Il dibattito sulla crisi e il rilancio dell'autonomia sarda*, in «Le regioni», 1981, p. 275 sgg.
- G. ARFÈ, *La Carta di Strasburgo e le culture minoritarie*, in «Città e regione», 1, 1982, p. 59 sgg.
- Id., *Il diritto alla differenza*, in «Rinascita», 5, 1985, p. 12 sgg.
- A. AZZENA, *Espansione delle autonomie territoriali e specialità dell'ordinamento sardo*, ETS Editrice, Pisa 1979.
- A. AZZENA, L. PALERMO, *Coscienza autonomista e sviluppo della specialità. Verso un nuovo rapporto stato-regione sarda*, in Aa.Vv. (a cura di G. Mori), *Autonomismo meridionale: ideologia, politica e istituzioni*, «Il Mulino», Bologna 1981.
- Aa. Vv. (a cura del Consiglio regionale del T.A.A.), *L'accordo di Parigi*, Trento 1976.
- Aa. Vv. (a cura dello Slowenische Information Zentrum), *Das Volksgruppen-gesetz. Eine Lösung?*, Klagenfurt 1978.
- Aa. Vv., *Problemi linguistici e televisione*, fascicolo monografico di «Informazione radio-TV», 1-6, 1980.
- Aa. Vv. (a cura di M. Garbari), *Atti del convegno storico giuridico sulle autonomie e sulle minoranze*, Trento (Società di Studi Trentini di Scienze Storiche), 1981, p. 59 sgg.
- Aa. Vv. (a cura di S. Meghnagi), *Lingua, cultura, educazione*, Ires-CGIL, Roma 1982.
- Aa. Vv. (a cura di F. Di Iorio), *L'educazione plurilingue in Italia*, «I quaderni di Villa Falconieri», 2, 1983.
- Aa. Vv. (a cura di E. Zuanelli Sonino), *Italiano, dialetto, lingue straniere alle elementari*, Coop. Ed. Arsenale, Venezia 1982.
- B. BALLERO, *Sardegna*, in Aa.Vv., *La regionalizzazione*, Giuffré, Milano 1983, II, p. 1617 sgg.
- R. BARBAGALLO, *La regione Valle d'Aosta*, Giuffré, Milano 1978.
- Id., *Le peculiarità dei singoli statuti speciali con particolare riferimento alla tutela delle comunità alloglotte*, in «Il comune democratico», 4, 1984, p. 47 sgg.

- S. BARTOLE, *Profili della condizione giuridica della minoranza slovena nell'ordinamento italiano*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di M. Udina*, Giuffrè, Milano 1975, II, p. 1333 sgg.
- Id., *Passato e presente delle autonomie speciali*, in «Il Mulino», 263 (1979), p. 368 sgg.
- Id., *Tutela giuridica della minoranza slovena ed esecuzione del trattato di Osimo*, in «Rivista di diritto internazionale», 1977, p. 520 sgg.
- Id., *La tutela del gruppo linguistico sloveno tra legislazione e amministrazione*, in «Città e regione», 3, 1980, p. 58 sgg.
- Id., *Minoranze nazionali*, voce del *Novissimo Digesto Italiano*, Utet, Torino 1985, Appendice, V, p. 44 sgg.
- F. BASSANINI, V. ONIDA, *Osservazioni sull'art. 38, terzo comma, dello statuto speciale della V. d'A.* in Id., *Problemi di diritto regionale*, Giuffrè, Milano 1971, II, p. 275 sgg.
- U. BERNARDI, *Per un progetto di museo-laboratorio della cultura locale*, in «Esperienze amministrative», 4-5, 1979, p. 9 sgg.
- G. BERRUTO, *La sociolinguistica*, Zanichelli, Bologna 1975.
- C. BODO, *Rapporto sulla politica culturale delle regioni*, Angeli, Milano 1982.
- M. BOLOGNARI, *Il quadro legislativo*, in «Quaderni sardi di storia», 2 (1981), p. 30 sgg.
- D. BONAMORE, *Disciplina giuridica delle istituzioni scolastiche a Trieste e Gorizia*, Giuffrè, Milano 1979.
- M. BRUNETTI, R. BRUNO, *Considerazioni e proposte sulla bozza di testo unificato elaborato dal relatore on. Fortuna su «Norme in materia di eguaglianza*, Lungro (cicl.), 1984.
- C. BRUNETTI, *La condizione giuridica delle minoranze linguistiche. Esame antologico di un diritto negato*, Vatra ed., Cosenza 1985.
- R. BRUNO, *Riflessioni e proposte per un'educazione linguistica nelle realtà ambientali arbereshe*, in Aa.Vv., *L'educazione plurilingue in Italia*, «I quaderni di Villa Falconieri», 2, 1983, p. 117 sgg.
- C. CAMILLI, *La normazione regionale in materia di istituzioni culturali*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1981, p. 63 sgg.
- F. CAPOTORTI, *Il problema delle minoranze nel diritto internazionale*, in Aa. Vv. (a cura della Provincia di Trieste), *Atti della conferenza internazionale sulle minoranze di Trieste*, Trieste, 1979, p. 117 sgg.
- P. CARROZZA, *Minoranze linguistiche*, voce dell'*Annuario 1981 delle autonomie locali*, Ediz. delle autonomie, Roma 1980, p. 385 sgg.
- Id., *Minoranze linguistiche*, voce dell'*Annuario 1982 delle autonomie locali*, Ediz. delle autonomie, Roma 1981, p. 391 sgg.
- Id., *Il prudente atteggiamento della corte in tema di «garanzie linguistiche» del processo e le sue conseguenze sulla condizione giuridica della minoranza slovena*, in «Il foro italiano», 1982, I, p. 1815 sgg.
- Id., *Minoranze linguistiche*, voce dell'*Annuario 1983 delle autonomie locali*, Ediz. delle autonomie, Roma 1982, p. 404 sgg.

- Id., *La dichiarazione di appartenenza ai gruppi linguistici in provincia di Bolzano*, in «Le nuove leggi civili commentate», 1983, p. 1137 sgg.
- Id., *Minoranze linguistiche*, voce dell'*Annuario 1984 delle autonomie locali*, Ediz. delle autonomie, Roma 1983, p. 396 sgg.
- Id., *Lingue (uso delle)*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, Utet, Torino 1984, Appendice, IV, p. 946 sgg.
- S. CASSESE, *États, régions, Europe*, in «Pouvoirs», 19 (1981), p. 19 sgg.
- F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Laterza, Bari 1979⁴.
- M. CHIAVARIO, *Garanzie linguistiche del processo penale ed «escamotages» riduttivi*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», 1973, p. 884
- Id., *La C.E.D.U. ed il suo contributo al rinnovamento del processo penale italiano*, in «Rivista di diritto internazionale», 1974, p. 454 sgg.
- F. CHIOCCHETTI, *La minoranza ladina-dolomitica*, in «Sociologia della comunicazione», 2 (1982), p. 67 sgg.
- J. U. CLAUSS, *Die politische und verfassungsrechtliche Problematik des deutschsprachigen Belgiens*, in Aa. Vv., *Deutsche als Muttersprache in Belgien*, F. Steiner Verlag, Wiesbaden 1979, p. 39 sgg.
- Id., *Regional authorities and linguistic minorities in Italy*, in Aa. Vv. (a cura di Y. Meny), *Centre et peripherie: le partage du pouvoir*, Economica, Paris 1983, p. 127 sgg.
- M. COSSETTO, *Stato e istituzioni delle minoranze linguistiche; la scuola in Alto Adige - Südtirol*, in «Prassi e teoria», 7 (1980), p. 173 sgg.
- L. COVERI, *Il dialetto come bene culturale*, in «Indice per i beni culturali del territorio ligure», 2, 1977, p. 10 sgg.
- B. DE MARCHI, *A sociology of language research in F.V.G., a multilingual border area*, in Aa. Vv., *Boundaries and minorities in Western Europe*, Angeli, Milano 1982, p. 183 sgg.
- T. DE MAURO, *Per una educazione linguistica democratica*, in «Il comune democratico», 11/12, 1974, p. 75 sgg.
- Id., *Storia linguistica dell'Italia unita*, Laterza, Bari 1976², 2 voll.
- Id., *Qualche premessa teorica alla nozione di cultura*, in «Il comune democratico», 1978, p. 15 sgg.
- Id., *La cultura*, in Aa. Vv., *Come siamo e come eravamo*, Laterza, Bari 1979 p. 168 sgg.
- Id., *Un dibattito urgente*, in «Quaderni sardi di storia», 2 (1981), p. 3 sgg.
- B. DE WITTE, *La pluralité ethnique et l'autonomie culturelle. Étude comparative*, in Aa. Vv. (a cura di Y. Meny), *Centre et peripherie: le partage du pouvoir*, Economica, Paris 1983, p. 97 sgg.
- Id., *The protection of linguistic diversity through fundamental rights*, Istituto Universitario Europeo, Firenze 1985, 3 voll.
- K. EGGER, *Il gruppo linguistico tedesco in Alto Adige*, in «Sociologia della comunicazione», 2 (1982), p. 57 sgg.
- L. ELIA, *Dal conflitto di attribuzione al conflitto di norme*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1966, p. 142 sgg.

- J. FALCH, *Contribution à l'étude du statut des langues en Europe*, Presses de l'Université Laval, Québec 1973.
- M. FAMIGLIETTI, *Bilinguismo e scuola in un'area albanofona della Calabria*, in Aa. Vv., *I dialetti e le lingue delle minoranze di fronte all'italiano*, Bulzoni, Roma 1980, II, p. 527 sgg.
- J. FAWCETT, *The international protection of minorities*, Minority Rights Group, London 1979².
- G. FREDDI, *Maggioranze, minoranze e plurilinguismo nella provincia di Bolzano*, in Aa. Vv., *L'educazione plurilingue in Italia*, «I quaderni di Villa Falconieri», 2, 1983, p. 35 sgg.
- E. GELLNER, *Nazioni e nazionalismo*, Editori Riuniti, Roma 1985.
- J. F. GOLAY, *The Founding of the Federal Republic of Germany*, Chicago Univ. Press, Chicago 1958.
- G. HERAUD, *L'Europe des ethnies*, Presses d'Europe ed., Aosta 1974.
- S. HOLLAND, *Le regioni e lo sviluppo economico europeo*, Laterza, Bari 1977.
- R. INGICCO, *Minoranze linguistiche: due iniziative regionali rinviata dal governo*, in «Le regioni», 1977, p. 971 sgg.
- Id., *La legge regionale piemontese sulla tutela del patrimonio linguistico e culturale*, in «Le regioni», 1980, p. 7 sgg.
- Id., *Censimento e dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico in Sudtirolo*, in Aa. Vv., *Riflessioni sulle regioni*, Giuffrè, Milano 1983, p. 247 sgg.
- J. JERI, *Verità, mezze verità, statistiche*, in Aa. Vv., *Passato e presente degli sloveni in Italia*, Slori ed., Trieste 1974.
- V. MARCHIANÓ, *Uso delle lingue nei procedimenti giudiziari e principi costituzionali*, in «Giurisprudenza italiana», 1982, I, p. 1387 sgg.
- G. MELIS, *Dal sardismo al neosardismo: crisi autonomistica e mitologia locale*, in «Il Mulino», 263 (1979), p. 418 sgg.
- A. MELUCCI, M. DIANI, *Nazioni senza stato*, Loescher, Torino 1985.
- Y. MENY, *Crises, régions et modernisation de l'État*, in «Pouvoirs», 19 (1981), p. 5 sgg.
- A. MILIAN MASSANA, *Aproximación al régimen jurídico previsto para la lengua catalana en el estatuto de autonomía de Cataluña*, in «Revista de administración pública», 94 (1981), p. 317 sgg.
- Id., *La regulación constitucional del multilingüismo*, in «Revista española de derecho constitucional», 10 (1984), p. 123 sgg.
- Id., *La ordenación estatutaria de las lenguas distintas del castellano*, in «Revista vasca de administración pública», 6 (1983), p. 237 sgg.
- G. MOR, *L'uso ufficiale della lingua di una minoranza riconosciuta: il caso della minoranza slovena*, in «Le regioni», 1982, p. 388 sgg.
- C. A. MORAND, *Aspectos del derecho de las lenguas en Suiza*, in Aa. Vv. (a cura della Generalitat de Catalunya), *Ordenación legal del plurilingüismo en los estados contemporáneos*, Barcelona 1983, p. 79 sgg.

- A. PAGLIAI, *La legislazione regionale a tutela del patrimonio linguistico culturale*, in «Rivista italiana di dialettologia», 2 (1981-82), p. 268 sgg.
- L. PALADIN, *Relazione di sintesi*, in Aa. Vv., *Il ruolo delle autonomie speciali nell'ordinamento regionale italiano con particolare riferimento alla potestà legislativa primaria*, Cedam, Padova 1979, p. 155 sgg.
- E. PALICI DI SUNI, *Corte costituzionale e minoranze linguistiche; la sent. n. 28 del 1982 fra tradizione e innovazione*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1982, p. 808 sgg.
- Id., *La minoranza linguistica ladina in T.A.A.*, in «Le regioni», 1983, p. 527 sgg.
- E. PASSERIN D'ENTREVES, *La lotta per l'autonomia e la difesa dal fascismo in Valle d'Aosta*, in Aa. Vv. (a cura di S. Fontana), *Il fascismo e le autonomie locali*, Il Mulino, Bologna 1973.
- O. PETERLINI, *Der ethnische Proporz in Südtirol*, Athesia, Bozen 1980.
- R. PETRELLA, *La renaissance des cultures regionales en Europe*, Entente, Paris 1978.
- M. PIRA, *La rivolta dell'oggetto*, Giuffré, Milano 1978.
- Id., *Lingua e etnia*, in «Quaderni sardi di storia», 2 (1981), p. 7 sgg.
- A. PIZZORUSSO, *Libertà di lingua e diritto all'uso della lingua materna nel sistema costituzionale italiano*, in «Rassegna di diritto pubblico», 1963, p. 298 sgg.
- Id., *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffré, Milano 1967, 2 voll.
- Id., *Verso il riconoscimento della soggettività delle comunità etnicolinguistiche?*, in Aa. Vv., *Studi in onore di C. Furno*, Giuffré, Milano 1973, p. 741 sgg.
- Id., *Tutela delle minoranze linguistiche e competenza legislativa regionale*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1974, p. 1093 sgg.
- Id., *sub art. 6*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, *Principi fondamentali*, Zanichelli, Roma-Bologna 1975, p. 306 sgg.
- Id., *Il pluralismo linguistico tra stato nazionale e autonomie regionali*, Pacini, Pisa 1976.
- Id., *Problemi giuridici dell'uso delle lingue in Italia (con particolare riferimento alla situazione delle minoranze non riconosciute)*, in «Le regioni», 1977, p. 1031 sgg.
- Id., *Perché tutelare le minoranze?*, in «Minoranze», 9-10 (1978).
- Id., *La tutela delle minoranze linguistiche in Italia: il caso sudtirolese*, in «Le regioni», 1978, p. 1109 sgg.
- Id., *Minoranze linguistiche*, voce della *Guida 1980 delle autonomie locali*, Ediz. delle autonomie, Roma 1979, p. 378 sgg.
- Id., *Etnismo e diritto internazionale*, in «Etnie», 2 (1980), p. 64 sgg.
- Id., *La tutela delle minoranze linguistiche nell'ordinamento giuridico italiano*, in «Città e regione», 3, 1980, p. 34 sgg.
- Id., *I problemi costituzionali*, in «Quaderni sardi di storia», 2 (1981), p. 18 sgg.

- Id., *L'attuazione del principio costituzionale di tutela dei gruppi linguistici in Italia*, in Aa. Vv. (a cura di A. Guzzetta), *Etnia albanese e minoranze linguistiche in Italia*, Palermo (Ist. di Lingua e lett. Albanese - Univ. di Palermo), 1982, p. 11 sgg.
- Id., *L'attività delle regioni italiane per lo sviluppo e la difesa delle culture locali*, in Aa. Vv. (a cura di Y. Meny), *Dix ans de régionalisation en Europe*, Economica, Paris 1982, p. 243 sgg.
- Id., *Postilla in tema di tutela della minoranza slovena*, in «Il foro italiano», 1982, III, 455 sgg.
- Id., *Ancora su competenza legislativa regionale (e provinciale) e tutela delle minoranze linguistiche*, in «Le regioni», 1984, p. 238 sgg.
- U. POTOTSCHNIG, *Trentino-Alto Adige*, voce del *Novissimo Digesto Italiano*, Torino (Utet), 1973, XIX, p. 678 sgg.
- A. PUBUSA, *Considerazioni sulla tutela della lingua in Sardegna*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1983, p. 552 sgg.
- A. RAMOS OLIVEIRA, *La unidad nacional y los nacionalismos españoles*, Editorial Grijalbo, México 1969.
- L. RENZI, *La politica linguistica della rivoluzione francese*, Liguori, Napoli 1981.
- R. RIZ, *Volkszählung, Sprachgruppenerhebung, Volksgruppenschutz*, in Aa. Vv., *Menschenrechte, Volksgruppen, Regionalismus*, Braumüller, Wien 1982, p. 229 sgg.
- F. SABATINI, *Minoranze e culture regionali nella storiografia linguistica italiana*, in Aa. Vv. (a cura della Società Linguistica Italiana), *I dialetti e le lingue delle minoranze di fronte all'italiano*, Bulzoni, Roma 1980, I, p. 5 sgg.
- S. SALVI, *Le nazioni proibite*, Vallecchi, Firenze 1973.
- Id., *Le lingue tagliate*, Rizzoli, Milano 1975.
- Id., *Patria e patria*, Vallecchi, Firenze 1978.
- R. SENELLE, *El régimen lingüístico de Bélgica*, in Aa. Vv. (a cura della Generalitat de Catalunya), *Ordenación legal del plurilingüismo en los estados contemporáneos*, Barcelona 1983, p. 29 sgg.
- A. D. SMITH, *The ethnic revival*, Cambridge 1981, trad. it. Il Mulino, Bologna 1983.
- L. L. SNYDER, *Varieties of nationalism: a comparative study*, The Dryden Press, Hinsdale 1976.
- J. SOLÉ TURA, *Catalanismo y revolución burguesa*, Quaderns para el diálogo, Barcelona 1974.
- L. SOLE, *La Sardegna come minoranza etnico-linguistica*, in «Città e regione», 3, 1980, p. 132 sgg.
- A. STUSSI, *L'educazione linguistica*, in «Quaderni sardi di storia», 2, 1981, p. 27 sgg.
- T. TELMON, *La minoranza di parlata francoprovenzale*, in «Sociologia della comunicazione», 2, 1982, p. 33 sgg.

- S. TIELLA, *Note sulle proposte di legge per la tutela delle minoranze linguistiche*, in Aa. Vv. (a cura di S. Meghnagi), *Lingua, cultura, educazione*, Ires-CGIL, Roma 1981, p. 105 sgg.
- Id., *Centralità e non marginalità della questione delle minoranze*, in «Sindacato e scuola», 25-28, 1982, p. 6.
- M. UDINA, *Sull'attuazione dell'art. 6 della Costituzione per la tutela delle minoranze linguistiche*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1974, p. 3062 sgg.
- A. VARVARO, *La lingua e la società*, Guida, Napoli 1978.
- T. VEYTER, *Das Recht der Volksgruppen und Sprachminderheiten in Oesterreich*, Braumüller, Wien 1970.
- Id., *Das oesterreichische Volksgruppenrecht seit dem Volksgruppengesetz von 1976*, Braumüller, Wien 1976.
- A. VERDOODT, *Les problèmes des groupes linguistiques en Belgique*, Ed. Peeters, Louvain 1977.
- R. VILETTA, *Die Rätoromanen im Kraftfeld zwischen Vielheit und Einheit*, in Aa. Vv. (a cura di INTEREG), *Regionalismus in Europa*, München 1981, p. 160 sgg.
- C. WILWERTH, *Le statut linguistique de la fonction publique belge*, Bruxelles 1980.
- C. WOLLSTEIN, *Föderalismus und Minderheiten in deutscher Kaiserrecht*, in Aa. Vv., *Atti del Convegno storico giuridico sulle autonomie e sulle minoranze*, Trento 1981, p. 59 sgg.
- A. ZELGER, *Si al bilinguismo. No ad una cultura promiscua nel Sudtirolo*, Tirolia, Bolzano 1980.