

Daniele Trabucco

**MINORANZE: TRA DIRITTO INTERNO, INTERNAZIONALE E
COMUNITARIO. VERSO UN GRADUALE SUPERAMENTO DELLA
CONCEZIONE INTERNAZIONALISTICA**

“Certe cose il Signore non le vuole scrivere né sul bronzo, né sul marmo, ma addirittura nella polvere affinché se la scrittura resta, non scompagnata, non dispersa dal vento, sia ben chiaro che tutto è opera, tutto è merito del solo Signore”

Papa Giovanni Paolo I

Un particolare ringraziamento al mio maestro patavino Ch. Mo. Prof. Avv. Gabriele Leondini per avermi sempre seguito e consigliato nel lavoro di ricerca con professionalità e grande umanità

INDICE-SOMMARIO

Capitolo I

Le minoranze nel diritto interno

1. Tipi di minoranze: alcune precisazioni terminologiche pag. 5
2. L'articolo 6 della Costituzione ed il ruolo della giurisprudenza costituzionale nella definizione delle minoranze pag. 5
3. La tutela multilivello nel diritto interno: il ruolo di Regioni ed enti locali territoriali pag. 8

Capitolo II

Le minoranze nel diritto internazionale e comunitario. Le nuove minoranze

1. La Commissione di Venezia nella definizione del problema delle minoranze. I documenti del Consiglio d'Europa pag. 13
2. Segue: il superamento del criterio della cittadinanza (c.d. *citizenship*). Dal *law of minority protection* al *law of diversity* pag. 17
3. Segue: la Carta delle lingue regionali e minoritarie pag. 20
4. Il diritto comunitario ed i tentativi di una azione "correttiva" della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella protezione delle minoranze pag. 22
5. Le "nuove minoranze" (cenni) pag. 26
6. Conclusioni pag. 27

Capitolo I

Le minoranze nel diritto interno

1. Tipi di Minoranze. Alcune precisazioni terminologiche - “Più che in ogni altro paese europeo, forse anche più che in ogni altro paese del mondo di pari peso geografico e demografico, le popolazioni che si raccolgono in Italia hanno vissuto e vivono una condizione di plurilinguismo nativo, profondamente radicato nella storia e nella realtà sociale presente” ⁽¹⁾. Queste le riflessioni del noto linguista, Tullio De Mauro, in merito alla massiccia presenza ed al forte condizionamento politico-sociale che le comunità minoritarie esercitano all'interno dell'ordinamento costituzionale italiano.

Una premessa terminologica per inquadrare adeguatamente il fenomeno diviene, dunque, indispensabile. Si tendono a distinguere, tradizionalmente, tre tipi principali di minoranze:

1) **minoranze nazionali autoctone**: esse risultano “da un insediamento umano tradizionale e permanente su di uno stesso territorio che si trova nell'ambito spaziale di sovranità di uno Stato nazionale di cui sono cittadini gli appartenenti al gruppo minoritario, i quali, nonostante il rapporto di cittadinanza, a quel gruppo manifestano, anche implicitamente, la volontà di appartenenza resistendo, nel contempo, ad eventuali tentativi di assimilazione” ⁽²⁾ ed anzi mantengono “un rapporto di collegamento con una nazione diversa da quella in cui il gruppo è attualmente inserito” e con la quale si tenta di conservare “la memoria delle comuni origini storiche” ⁽³⁾. Questa peculiare situazione, è stato provocatoriamente osservato, determina un “conflitto di fedeltà” scaturente dall'incompatibilità tra il rapporto di cittadinanza che lega questi gruppi allo “Stato di soggiorno” ed il sentimento nazionale che li lega allo “Stato-Patria” ⁽⁴⁾;

2) **minoranze etniche**: quelle “comunità autoctone caratterizzate da una propria identità culturale, linguistica o religiosa” ⁽⁵⁾;

3) **minoranze linguistiche**: quelle ove è apparso che “la lingua costituisce l'elemento cardine con il quale è connesso ogni elemento atto ad identificare il gruppo” ⁽⁶⁾.

La tripartizione porta, tuttavia, ad escludere tanto le “nuove minoranze” (i gruppi di lavoratori immigrati, i rom etc.) quanto le “minoranze diffuse” ossia quelle prive di uno stabile collegamento con il territorio ⁽⁷⁾ per le quali è necessario predisporre efficaci e validi strumenti di salvaguardia giuridica.

La presente trattazione studierà il problema delle minoranze con particolare, anche se non esclusivo, riferimento a quelle nazionali, linguistiche ed etniche invitando al superamento di alcune rigidità nelle quali la dottrina costituzionalistica ha relegato, almeno fino ad ora, il fenomeno minoritario.

2. L'articolo 6 della Costituzione ed il ruolo della giurisprudenza costituzionale nella definizione delle minoranze - Nonostante il tenore letterale dell'art. 6 della Costituzione che menziona espressamente le “minoranze linguistiche” ⁽⁸⁾, è fuor dubbio, evidenzia il Toniatti, che il disposto costituzionale in oggetto rappresenta “un esempio illustrativo del tentativo di conciliare un uso strumentalmente unitario del concetto

⁽¹⁾ La citazione riportata è tratta da T. DE MAURO, *Note sulle minoranze linguistiche e nazionali in Italia*, in *Il Mulino*, 1979, p. 349.

⁽²⁾ Questa la definizione data da R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. Bonazzi e M. Dunne (a cura di) *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 280.

⁽³⁾ Così, V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie ed identità culturali*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 62.

⁽⁴⁾ In questi termini, A. PIZZORUSSO, voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. Dir.*, XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, p. 530.

⁽⁵⁾ V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie ed identità culturali*, op.cit., p. 62.

⁽⁶⁾ Vedi, per la definizione, M. STIPO, voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. Giur.*, XX, Roma, Treccani, 1990, p. 3.

⁽⁷⁾ Sul punto, R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, op. cit., p. 280.

⁽⁸⁾ Nel testo finale dell'art. 6 della Costituzione, è sparito il riferimento al carattere etnico delle minoranze, come risultava nel testo proposto dall'on. Tristano Codignola. Tuttavia, una siffatta qualificazione, sembra perdurare a livello di costituzione materiale. La stessa sembrerebbe risultare dal carattere della minoranza come formazione alternativa o contrapposta addirittura allo Stato. In questo senso, E. PALICI DI SUNI PRAT, voce *Minoranze*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. IX, Torino, Utet, 1994, p. 558 e ss.

di Nazione con la volontà di introdurre una norma di principio di garanzia per le proprie minoranze nazionali (ma definite linguistiche)”⁽⁹⁾.

La formulazione attuale dell’art. 6, venne approvata dall’Assemblea Costituente il 22 luglio 1947 a seguito di un ampio quanto animato e vivace dibattito poiché molti ne “*affermavano l’inutilità stante il riconoscimento senza distinzione di lingua di cui all’art. 3, 1° comma, Cost.*”⁽¹⁰⁾. Se l’intenzione del suo proponente⁽¹¹⁾, l’on. Tristano Codignola⁽¹²⁾, era rivolta all’obiettivo di evitare l’istituzione delle Regioni a Statuto speciale proprio per il tramite della tutela minoritaria in quanto egli era preoccupato di scongiurare, nell’ambito dell’autonomia regionale, che la maggioranza nazionale potesse ridimensionare la portata ed il grado di protezione dei diritti delle minoranze, alla fine, il *plenum* dell’Assemblea, su proposta dell’on. Tosato, decise, apportando le modifiche che diedero alla norma la sua configurazione attuale, di inserirla tra i Principi Fondamentali dell’ordinamento alla luce del fatto che la salvaguardia delle situazioni minoritarie, poiché dotata di una portata generale, non poteva essere limitata e relegata alla sfera regionale. La stessa giurisprudenza costituzionale, soprattutto con la sentenza n. 15/1996⁽¹³⁾, ha precisato ulteriormente l’orientamento conclusivo dell’Assemblea Costituente, mettendo in evidenza come la norma in esame “*si situa al punto di incontro con altri principi, talora definiti supremi che qualificano indefettibilmente e necessariamente l’ordinamento vigente*”⁽¹⁴⁾. Anzi, il disposto, si evince sempre dall’esame dei lavori preparatori, non si configura nell’ottica di un mero obbligo internazionale cui l’Italia sarebbe stata destinataria, ma si muove nella direzione, connaturata all’essenza stessa dello Stato di Diritto, di impegnare la Repubblica nel suo complesso a concretare “*quella garanzia di ordine positivo stabilita a favore delle varie minoranze linguistiche*”⁽¹⁵⁾ con la conseguenza della ricaduta del dovere di tutela non soltanto sugli organi dello Stato centrale ma anche sulle diverse comunità territoriali ove queste formazioni sociali sono stanziate.

Sebbene non ne resti traccia nel dettato costituzionale, gli orientamenti della Corte, a partire dagli anni ’80, hanno, comunque, condizionato il contenuto dell’art. 6, determinando, da un lato, l’accentuazione di un atteggiamento di particolare attenzione, sotto il profilo della normazione, verso le minoranze dei territori di confine (gruppo germanofono in Alto Adige/SudTirolo, gruppo sloveno nelle Province di Udine, Trieste e Gorizia e gruppo francofono in Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste), dall’altro, la assoluta e totale indifferenza nei confronti delle altre comunità minoritarie (le c.d. isole linguistiche). Infatti, pronunciandosi, relativamente alla minoranza slovena, sulla legittimità costituzionale dell’art. 137, 1° e 3° comma del c.p.p. *ante* riforma del 1988⁽¹⁶⁾ con gli artt. 3 e 6 Cost. nonché con l’art. 3 dello Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia⁽¹⁷⁾, il

⁽⁹⁾ Cfr., R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, op. cit., pp. 288-289.

⁽¹⁰⁾ Cfr., G. FONTANA, *Nuove specialità e tutela delle minoranze linguistiche. Il caso del Trentino Alto Adige*, in A. Ferrara-G. M. Salerno (a cura di) *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 276.

⁽¹¹⁾ Tristano Codignola (1913-1981).

⁽¹²⁾ La norma di cui all’art. 6, non figurava nel testo del progetto elaborato dalla Commissione dei 75 poiché, come spiegò il Ruini, presidente della Commissione nella seduta del 1 luglio 1947, vi era “*già nell’art. 2 (attuale art. 3) il principio di eguaglianza di tutti i cittadini indipendentemente dalla razza e dalla lingua*” (vedi *Atti dell’Ass. Cost., Disc.*, p. 5318). Essa, secondo l’intenzione del proponente, on. Tristano Codignola, doveva essere inserita nel Titolo della Carta Costituzionale relativo all’autonomia regionale. Recitava: “*La Repubblica garantisce il pieno e libero sviluppo, nell’ambito della Costituzione, delle minoranze etniche e linguistiche esistenti nel territorio dello Stato*” (1° comma) e continuava “*Gli enti autonomi regionali, non possono sotto nessuna forma, limitare o modificare i diritti fondamentali del cittadino sanciti dalla presente Costituzione*” (2° comma) (art. 108 *bis* del Progetto di Costituzione. Vedi *Atti dell’Ass. Cost., Disc.*, p. 5315). Per uno studio più dettagliato dei lavori preparatori riguardanti l’art. 6 della Costituzione: A. PIZZORUSSO, *Commento all’articolo 6 della Costituzione*, in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione, vol. I*, Bologna, Zanichelli, 1975, pp. 303-306.

⁽¹³⁾ Cfr., Corte cost. 29 gennaio 1996 n. 15, in *Le Regioni*, n. 4/1996, p. 706 e ss.

⁽¹⁴⁾ Così è affermato nel punto 2 del *cons. in dir.* A riguardo, si segnalano due commenti: L. ANTONINI, *Minoranza slovena ed uso della lingua nel processo: (una tutela riconosciuta soltanto a Trieste ?)*, in *Le Regioni*, 1996, n. 4/1996, p. 716 e ss., S. BARTOLE, *Commento alla sentenza Corte cost. 29 gennaio 1996 n.15*, in *Corr. giur.*, n. 5/1996, p. 521 e ss.

⁽¹⁵⁾ In merito, M. BERTOLISSI, *Commento all’articolo 6 della Costituzione*, in V. Crisafulli e L. Paladin (a cura di) *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 6.

⁽¹⁶⁾ L’art. 137 del c.p.p. del 1930 (c.d. Codice Rocco) stabiliva (1° comma) che tutti gli atti del procedimento penale dovessero essere compiuti, a pena di nullità, in lingua italiana e sanzionava (3° comma) il rifiuto di esprimersi in lingua italiana per chi la conoscesse.

⁽¹⁷⁾ Lo Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, è contenuto nella l. costituzionale 31 gennaio 1963 n. 1. In G.U. 1 febbraio 1963 n. 29.

giudice delle leggi, con la sentenza interpretativa di rigetto n. 28/1982⁽¹⁸⁾, adottata al fine di “*circoscrivere la portata della pronuncia in termini di rilevanza all’ambito spaziale in cui la questione era stata proposta e cioè al territorio di Trieste*”⁽¹⁹⁾, non solo rigetta la questione ma ritiene che solo la presenza di una minoranza riconosciuta come quella slovena, renda incompatibile ogni sanzione implicante l’uso della lingua materna. Ne consegue che solamente un gruppo minoritario destinatario di norme interne attuative di specifici accordi internazionali o di disposizioni contenute in Statuti speciali, garantirebbe l’operatività del principio costituzionale di cui all’art. 6, ipostatizzando quel suo carattere di “*norma direttiva e dalla applicazione differita*”⁽²⁰⁾; viceversa, per quelle realtà minoritarie non beneficianti di alcun intervento diretto da parte del legislatore interno, il peculiare garantismo costituzionale non avrebbe potuto azionarsi, ascrivendo la tutela al mero profilo dell’eguaglianza formale ed all’ambito del riconoscimento dei diritti umani in generale⁽²¹⁾. In altri termini, la Corte Costituzionale ravvisa, a favore delle minoranze non riconosciute, unicamente una forma di tutela negativa consistente in un divieto generalizzato rivolto a tutti “*i soggetti ed a tutti gli apparati pubblici*” affinché si astengano da “*comportamenti*” e da “*atti che costituiscono persecuzione e discriminazione degli appartenenti alle minoranze*”⁽²²⁾. Questa posizione dicotomica emergente dalla sentenza di cui sopra, informerà anche i successivi interventi della Consulta sul tema in trattazione, sebbene emergano alcune importanti “*aperture*”. Chiamata a pronunciarsi sul medesimo problema, ma questa volta nell’ambito di un giudizio di opposizione ad ordinanze-ingiunzioni applicative di sanzioni amministrative innanzi al Pretore del luogo di insediamento della minoranza slovena⁽²³⁾, la Corte Costituzionale, posta di fronte alla mancata accoglienza della precedente sentenza da parte dei giudici nazionali, interviene, con la pronuncia addittiva n. 62/1992⁽²⁴⁾, invitando il legislatore a “*graduare i modi, le forme di tutela ed i tempi*”⁽²⁵⁾ connessi all’attuazione dell’art. 6 della Costituzione. E, pur riprendendo la differenziazione tra minoranza riconosciuta e minoranza non riconosciuta, non solo ribadisce che “*la lingua propria di ciascun gruppo etnico rappresenta un connotato essenziale della nozione costituzionale di minoranza etnica, al punto da indurre il Costituente a definire quest’ultima come minoranza linguistica*”⁽²⁶⁾, ma prende coscienza che l’esistenza di strutture o istituti organizzativi a finalità generali, costituisce la *condicio* ineludibile per una tutela minima delle comunità minoritarie al fine di consentire l’azionabilità delle pretese soggettive degli appartenenti alle medesime, auspicando, sia pure indirettamente, l’esigenza, come già intuito dal Bartole verso la metà degli anni ‘70, di “*regimi diversi di tutela modellati sulle condizioni peculiari di ciascuna minoranza*”⁽²⁷⁾, largamente consentiti, se non addirittura “*imposti dall’art. 6 Cost.*” il quale parla esplicitamente di “*apposite norme*”⁽²⁸⁾. Solo a seguito dell’entrata in vigore della l. ordinaria dello Stato 15 dicembre 1999 n. 482⁽²⁹⁾, la prima fonte del diritto interno di attuazione sistematica e generale dell’art. 6 della Costituzione, quel dualismo creato

⁽¹⁸⁾ Cfr., Corte cost. 11 febbraio 1982 n. 28, in *Le Regioni*, Giuffrè, n. 3/1982, p. 388 e ss. Per una sintesi della sentenza citata, E. PALICI DI SUNI PRAT, *La tutela giuridica delle minoranze tra Stato e Regioni in Italia*, in S. Bartole, N. Olivetti Rason, L. Pegoraro (a cura di) *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, Cedam, 1998, pp. 161-162.

⁽¹⁹⁾ A riguardo, S. BARTOLE, *Gli sloveni nel processo penale a Trieste*, in *Giur. Cost.*, 1982, pp. 249-259.

⁽²⁰⁾ Vedi punto 2 del *cons. in dir.*

⁽²¹⁾ In questa direzione, la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948, l’art. 14 della CEDU e la Dichiarazione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite sui diritti delle minoranze nazionali ed etniche del 1992.

⁽²²⁾ Cfr., S. BARTOLE, voce *Minoranze nazionali*, in *App. Noviss. dig. it.*, vol. X, Torino, Utet, 1964, p. 45.

⁽²³⁾ La questione di legittimità proposta alla Corte in via incidentale da Pretore di Trieste, riguardava gli artt. 22 e 23 della l. ordinaria 24 novembre 1981 n. 689 (Modifiche al sistema penale) e l’art. 122 c.p.c. (ritenuto applicabile nel processo *a quo* per il rinvio delle disposizioni regolatrici di quest’ultimo alle norme del codice di procedura civile) “*nella parte in cui non prevedono la facoltà, per i soggetti appartenenti ad una minoranza linguistica riconosciuta, di usare la propria lingua negli atti processuali civili e ricevere da controparte la traduzione nella propria lingua degli atti processuali di questa* (vedi punto 1 del *cons. in dir.*)”

⁽²⁴⁾ Cfr., Corte cost. 24 febbraio 1992 n. 62, in *Le Regioni*, n. 1/1993, p. 61 e ss. Si legga il commento di S. BARTOLE, *La tutela della minoranza slovena fra giurisprudenza costituzionale e legislazione ordinaria*, in *Giur. Cost.*, 1992, pp. 342-347.

⁽²⁵⁾ Punto 7 del *cons. in dir.*

⁽²⁶⁾ Punto 6 del *cons. in dir.*

⁽²⁷⁾ Sul punto *de quo*, S. BARTOLE, *Profili della condizione della minoranza linguistica slovena nell’ordinamento italiano*, in *Studi in onore di Manlio Udina*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1975, p. 1333 e ss.

⁽²⁸⁾ Vedi, S. BARTOLE, *La tutela della minoranza slovena fra giurisprudenza costituzionale e legislazione ordinaria*, *op. cit.*, p. 347.

⁽²⁹⁾ In G.U. 20 dicembre 1999 n. 297. Per un’analisi dettagliata si consigliano i seguenti commenti: S. BARTOLE, *Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche*, in *Le Regioni*, Il Mulino, n. 6/1999, p. 1063 e ss.; F.

dalla giurisprudenza costituzionale e di cui si è fatta menzione nelle righe precedenti, sembra trovare una soluzione definitiva. Ma se, da un lato, essa procede, dopo aver affermato pleonasticamente il carattere ufficiale della lingua italiana (art. 1, 1° comma) ⁽³⁰⁾, all'elencazione dettagliata di tutte le minoranze linguistiche e storiche stanziate in Italia (art. 2) ⁽³¹⁾ con la predisposizione di uno statuto giuridico modellabile a cura dei poteri locali, tentando di superare, almeno con riferimento alle minoranze identificate nella legge stessa, la distinzione tra quelle riconosciute e quelle non riconosciute avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale, dall'altro, non solo non include le nuove minoranze e le minoranze diffuse ⁽³²⁾, ma risulta riferirsi, consapevolmente, ad una concezione “internazionalistica” e “capotortiana” del fenomeno minoritario che diversi fattori, dei quali parleremo, rendono non più adatta ai fini di un realistico inquadramento giuridico del medesimo.

Infatti, la prospettiva con la quale, in piena coscienza da parte del legislatore nazionale, è stato considerato il fenomeno minoritario, è stata mutuata dal diritto internazionale pubblico e prende le mosse dalla oramai nota definizione del Capotorti, elaborata alla fine degli anni '70 nell'ambito della sottocommissione dell'ONU per la lotta contro le misure discriminatorie, secondo la quale una minoranza è “un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri, essendo cittadini dello Stato, posseggono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione e mostrano, quanto meno implicitamente, un senso di solidarietà inteso a preservare le loro culture, tradizioni, religioni, lingue” ⁽³³⁾. Si tratta di una definizione che, riproponendo, sinteticamente, la già nota teoria del Pizzorusso relativamente alla individuazione dei c.d. “indici di riconoscibilità” delle realtà minoritarie ⁽³⁴⁾, risulta, oggi, anacronistica in quanto non rispecchiante la attuale situazione nella quale, la dimensione multilivello dei diritti, il continuo allargamento dell'Unione Europea (oggi a 27 Stati membri) e la crisi del concetto di “citizenship”, ancora fortemente legato al nazionalismo otto-novecentesco e presupposto dalla definizione di Capotorti, richiedono la ricerca e l'utilizzo di altri criteri volti a superare la rigidità della concezione *de qua* e destinati ad una tutela autenticamente efficace della problematica minoritaria.

3. La tutela multilivello nel diritto interno: il ruolo di Regioni ed enti locali territoriali – Prima di analizzare, nel dettaglio, il contributo della Commissione di Venezia e della nuova dottrina giuscomparatistica nella proposizione di nuovi strumenti volti a cogliere appieno la complessità della natura del problema minoritario, non si può non fare un cenno al ruolo di Regioni ed enti pubblici territoriali (Comuni e Province) in termini di incidenza sulla materia minoranze.

È stato merito della Corte Costituzionale, con la sentenza n. 312/1983 ⁽³⁵⁾, rovesciare l'ottica con la quale il tema “minoranze” veniva affrontato nel diritto interno. Mutando il suo iniziale orientamento ⁽³⁶⁾, il giudice

PALERMO, *Verso l'attuazione dell'articolo 6 della Costituzione. La legge quadro sulle minoranze linguistiche storiche*, in *Informator* n. 3, 1998; V. PIERGIGLI, *La legge 15 dicembre 1999, n. 482 (“Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche”) ovvero dall'agnosticismo al riconoscimento*, in *Rass. Parl.*, n. 3/2000, p. 623 e ss. L'originaria proposta del testo in oggetto, fu la n. 2086 del 1 agosto 1996. Essa, congiuntamente ad altri progetti legislativi, i nn. 169, 300, 396, 918, 1867, 2973/A, costituì materia di discussione ed esame nella prima Commissione permanente nella XIII legislatura per giungere all'approvazione finale della l. ordinaria n. 482/1999. La Camera dei Deputati la approvò in data 17 giugno 1998, il Senato della Repubblica il 25 novembre 1998.

⁽³⁰⁾ Recita l'art. 1, 1° comma: “La lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano”.

⁽³¹⁾ Recita l'art. 2: “In attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei ed internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano ed il sardo”.

⁽³²⁾ Alcune, ne sono escluse: es. i rom ed i sinti.

⁽³³⁾ Cfr., F. CAPOTORTI, *Study on the rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York, 1979, p. 568.

⁽³⁴⁾ Vedi, A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 126 e ss. Secondo l'illustre costituzionalista, le minoranze si riconducono a comunità allo stato diffuso, permanenti, volontarie, generalmente prive di personalità giuridica, numericamente inferiori al resto della popolazione, animate dal desiderio di conservare e valorizzare i propri tratti distintivi.

⁽³⁵⁾ Cfr., Corte cost. 18 ottobre 1983 n. 312, in *Le Regioni*, n. 1-2/1984, p.238 e ss. Il caso prende le mosse da un giudizio amministrativo avente ad oggetto l'impugnativa di un bando di concorso per il conferimento di 24 sedi farmaceutiche indette dal Medico provinciale di Bolzano/Bozen, nel quale era richiesto il possesso di un attestato comprovante la conoscenza delle lingue italiana e tedesca in base a quanto previsto dalla l. provinciale 3 settembre 1979 n. 12. La IV sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, sollevava questione di legittimità innanzi alla Corte Costituzionale, ritenendo la disposizione normativa di cui sopra in contrasto con gli artt. 3, 6, 41 della Costituzione. Il

costituzionale ha riconosciuto che le Regioni possono legiferare negli stessi ambiti costituzionalmente riservati alla legge, laddove lo impongano le altre norme costituzionali che attribuiscono loro una qualche potestà legislativa ⁽³⁷⁾; su questa scia ed alla luce delle riforme apportate allo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo ⁽³⁸⁾ con le ll. cost. n. 1/1971 e n. 2/1972, venne respinta la tesi, sostenuta nel periodo antecedente la riforma statutaria ⁽³⁹⁾, circa la spettanza, allo Stato centrale, della disciplina dell'uso della lingua e la tutela delle comunità minoritarie, considerate alla stregua di materie ad esso "riservate" con la susseguente produzione di effetti aberranti come nel caso del Friuli Venezia Giulia, allorquando, la Corte aveva negato ⁽⁴⁰⁾ che il Consiglio Regionale potesse inserire nel proprio regolamento interno disposizioni destinate a realizzare una qualche forma di protezione minoritaria. Caduto l'ostacolo della riserva di legge statale, il tema *de quo* inizia a configurarsi nella veste di "limite ed al tempo stesso come indirizzo per l'esercizio della potestà legislativa ed amministrativa regionale e provinciale nel Trentino-Alto Adige" ⁽⁴¹⁾ e, analogicamente, per le rispettive attività delle altre Regioni ad ordinamento comune. A riguardo, constata il Pizzorusso ⁽⁴²⁾, il fatto che la competenza legislativa, sulle minoranze, spetti allo Stato, alle Regioni ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano/Bozen, si evince non solo dall'oggetto principale delle singole e specifiche discipline da adottare ma anche dal principio di cui all'art. 6 Cost. impegnante la "Repubblica" ⁽⁴³⁾ o meglio tutte le persone giuridiche pubbliche in cui si articola l'ordinamento dello Stato. Oggi, infatti, l'ordinamento repubblicano risulta costituito "oltre che dallo Stato, menzionato a fianco degli altri soggetti citati nel nuovo testo dell'art. 114, da altri enti pubblici territoriali, tra i quali, ovviamente, le Regioni" ⁽⁴⁴⁾. Data per consolidata, nella giurisprudenza della Corte, l'esclusione di una riserva di legge statale, resta da chiarire fino a che punto può spingersi la potestà regionale. E' cosa utile, ai fini di una migliore comprensione dell'argomento, distinguere due diversi orientamenti: quello del regionalismo "morbido" operante fino alla metà degli anni '90 e quello del tentativo di avvio di un regionalismo "incisivo" che appare essersi implicitamente affermato, secondo una parte della dottrina, con la sentenza n. 15/1996. Nel periodo successivo la pronuncia n. 312/1983 ed in sede di lavori preparatori di un disegno di legge-quadro per la tutela delle minoranze linguistiche e storiche ⁽⁴⁵⁾ della fine degli anni '80, ma mai venuto alla luce, si riteneva inammissibile che tanto le Regioni quanto gli enti locali si spingessero "apertamente e surrettiziamente" ⁽⁴⁶⁾ a riconoscere le lingue minoritarie ed a disciplinarne i relativi usi pubblici, in quanto ambiti di spettanza

citato art. 1, disponendo che "al personale sanitario ed alle categorie non mediche....., si applica il titolo I del D. Lgs. 26 luglio 1972 n. 752 (contenente le norme di attuazione dello Statuto speciale del Trentino Alto Adige/Sudtirolo in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego)" violerebbe, secondo il remittente, il principio di eguaglianza sostanziale di tutti i cittadini, in quanto lo stesso postula l'insussistenza di distinzioni basate sulla lingua, nonché l'art. 6 della Cost. che demanda alle leggi dello Stato (sent. 1/1961) la competenza in ordine alla tutela delle minoranze linguistiche, senza, quindi, ravvisare una potestà legislativa della Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen. Infine, in merito al rilievo che, nonostante il carattere pubblicistico della loro disciplina, le farmacie restano imprese private sia pure sottoposte a numerosi controlli, il Consiglio di Stato assumeva il contrasto della norma impugnata con l'art.41 Cost. poiché, con essa, l'attività professionale di farmacista sarebbe ingiustificatamente sottoposta a particolari condizioni restrittive esulanti dalle attribuzioni legislative dell'amministrazione provinciale di Bolzano/Bozen.

⁽³⁶⁾ Vedi sent. n. 4/1956 nella quale si stabiliva che "la Costituzione, quando riserva puramente e semplicemente alla legge la disciplina di una determinata materia, si riferisce soltanto alla legge dello Stato" (punto 3 del *cons. in dir.*) Vedi, L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, pp. 170-174.

⁽³⁷⁾ Cfr., sent. n. 64/1965.

⁽³⁸⁾ Il secondo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, è contenuto nel D. lgs. 31 agosto 1972 n. 670. In G.U. 20 novembre 1972 n. 301.

⁽³⁹⁾ Cfr., sentt. n. 32/1960 e n. 1/1961.

⁽⁴⁰⁾ Cfr., sent. n. 14/1965.

⁽⁴¹⁾ Punto 3 del *cons. in dir.* della sentenza in commento.

⁽⁴²⁾ A. PIZZORUSSO, *Ancora su competenza legislativa regionale (e provinciale) e tutela delle minoranze linguistiche*, in *Le Regioni*, n. 1-2/1984, pp. 244-245.

⁽⁴³⁾ Così, V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto Costituzionale, Tomo I*, Padova, Cedam, 1970.

⁽⁴⁴⁾ Si veda, L. A. MAZZAROLLI, *La tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 5/2003, p. 729.

⁽⁴⁵⁾ Nella IX legislatura (1985), vennero unificate tre proposte di legge presentate alla Camera dei Deputati: la n. 2068 del 24 ottobre 1980 del partito socialista, la n. 107 del 20 giugno 1979 del partito comunista e la n. 2318 del 4 febbraio 1981 del partito radicale. Il progetto venne approvato dall'Assemblea nel 1991 (p.d.l. A.C. n. 612 - X legislatura) e riprendeva, in gran parte, il contenuto della proposta già votata nella IX legislatura dalla Commissione Affari Costituzionali in sede referente (18 dicembre 1987). Vedi, a riguardo, V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie ed identità culturali, op. cit.*, pp. 176-178 (note 101 e 103).

⁽⁴⁶⁾ Cfr., Tar Friuli Venezia Giulia 15 luglio 1996 n. 783, in *TAR*, Giuffrè, 1996, p. 3181 e ss.

statale. All'ente regionale era precluso il riconoscimento di un "un vero e proprio diritto soggettivo in capo al singolo di esprimersi in una lingua diversa dall'italiano" ⁽⁴⁷⁾, dovendosi limitare a qualche "facoltà" ⁽⁴⁸⁾ destinata a valorizzare, sul piano storico-linguistico-culturale, gli idiomi minoritari con particolare riferimento alle minoranze ristrette, localizzate nelle Regioni di insediamento delle comunità minoritarie superprotette ⁽⁴⁹⁾. La stessa giurisprudenza della Corte non ha fatto altro se non rimarcare questa iniziale impostazione. Con la sentenza n. 290/1994 ⁽⁵⁰⁾, il giudice costituzionale sanzionava una legge della Regione Sardegna la quale, in virtù della competenza attuativo-integrativa in materia di istruzione ed ordinamento degli studi prevista all'art. 5 lett. a) dello Statuto sardo, si spingeva oltre la dimensione "facoltativa" dettando una disciplina volta a "tutelare e valorizzare la cultura e la lingua diffuse in Sardegna mediante progetti di ambito regionale e locale, stabiliti d'intesa con il Ministro dell'Istruzione, diretti ad individuare percorsi formativi scolastici, con l'introduzione di aree disciplinari relative alla lingua e letteratura sarde, alla storia della Sardegna, alla storia dell'arte, alla musica ed alla danza sarde, alla geografia ed ecologia della Sardegna" ⁽⁵¹⁾.

La pronuncia n. 15/1996 sembrerebbe segnare una svolta quasi epocale circa i rapporti tra Stato centrale e Regioni nella tutela delle minoranze; la Corte Costituzionale accenna, infatti, ad una "presunta competenza regionale generale" ⁽⁵²⁾ sul piano della protezione dei gruppi minoritari poiché ritiene che per le esigenze di servizio connesse alla funzione di traduttore ed interprete nei Distretti di Corte d'Appello, pur essendo settori relativi ad una materia collegata a quella giurisdizionale, di esclusiva pertinenza statale, non ostano ragioni per escludere una competenza del legislatore regionale relativamente all'apprestamento di mezzi e nell'organizzazione di strutture volte a rendere effettivi i diritti linguistici delle minoranze situate all'interno del territorio regionale. Una sorta di regionalismo, dunque, che non si limita alla mera valorizzazione storico-culturale dell'idioma minoritario ma che, in ambiti direttamente connessi con quelli dello Stato, rivendica una sua competenza, incidendo sulle modalità di esercizio di alcuni dei diritti degli appartenenti ad un gruppo minoritario. Questa prospettiva, a seguito della riforma ⁽⁵³⁾ della Parte II Titolo V della Carta Costituzionale, è stata ulteriormente rimarcata dalla Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen, in ragione di un parere tecnico fondato su una interpretazione troppo letterale e restrittiva del dettato costituzionale ⁽⁵⁴⁾: proprio perché la tutela delle minoranze non rientra né nelle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato né in quelle di potestà concorrente Stato-Regioni, pertanto, alla luce dell'art. 117, 4° comma, Cost. la stessa non può che ricadere nella potestà residuale o esclusiva degli enti regionali. L'osservazione riguardante il fatto che il disposto si rivolge solamente alle Regioni a Statuto ordinario e non a quelle ad ordinamento differenziato, viene meno in quanto, in virtù del disposto dell'art. 11 ⁽⁵⁵⁾ della l. costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, le disposizioni della citata legge si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano/Bozen per le parti che contemplan forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite.

Non è possibile condividere una siffatta impostazione che sposta in *toto*, senza un valido fondamento costituzionale, il problema dal piano statale a quello regionale. Il punto di partenza per una corretta identificazione dei rapporti Stato-Regioni in merito al tema in oggetto ⁽⁵⁶⁾ consiste nella presa di coscienza che la materia "tutela delle minoranze", in quanto tale, non esiste perché, come ha avuto modo di mettere in rilievo il Mazzaroli, "non si tratta affatto di una "materia" bensì di un profilo trasversale alle materie" ⁽⁵⁷⁾: essa può dirsi di competenza regionale/provinciale nella misura in cui venga declinata nell'esercizio di

⁽⁴⁷⁾ In tal senso, R. BIN, *Regioni e minoranze etnico-linguistiche*, in *Le Regioni*, n. 4/1989, pp. 1014-1015.

⁽⁴⁸⁾ Punto 19 *dir.* della sentenza Tar del Friuli Venezia Giulia n. 783/1996.

⁽⁴⁹⁾ Cfr., E. PALICI DI SUNI PRAT, *La tutela giuridica delle minoranze tra Stato e Regioni in Italia*, *op. cit.*, p. 160.

⁽⁵⁰⁾ In *Giur. Cost.*, 1994, p. 2535 e ss.

⁽⁵¹⁾ Così E. PALICI DI SUNI PRAT, *La tutela giuridica delle minoranze tra Stato e Regioni in Italia*, *op. cit.*, p. 164.

⁽⁵²⁾ Ancora, E. PALICI DI SUNI PRAT, *La tutela giuridica delle minoranze tra Stato e Regioni in Italia*, *op. cit.*, p. 165.

⁽⁵³⁾ Riforma attuata dalla l. costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3. In G.U. 24 ottobre 2001 n. 248.

⁽⁵⁴⁾ La notizia è riportata da V. ELENA BOCCI, *La salvaguardia delle minoranze linguistiche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: ancora sulla permanenza dell'interesse nazionale*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 7 novembre 2001.

⁽⁵⁵⁾ Recita l'art. 11: "Sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

⁽⁵⁶⁾ Una sintesi della teoria in esame si trova in F. PALERMO, *Titolo V e norme d'attuazione degli Statuti speciali*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 10 novembre 2001.

⁽⁵⁷⁾ Così, L. A. MAZZAROLI, *La tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione del nuovo Titolo V*, *op. cit.*, pp. 729-730.

proprie competenze da parte degli enti regionali; proprio nella Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen, i settori dell'urbanistica e dell'edilizia sono stati ampiamente utilizzati ai fini della tutela minoritaria, evitando l'emigrazione della popolazione parlanti sia la lingua tedesca, equiparata a quella italiana in virtù del disposto dell'art. 99 dello Statuto di Autonomia, sia la lingua ladina⁽⁵⁸⁾. Tre i dati a sostegno di questa tesi.

Il primo consiste nel c.d. interesse nazionale. Ora, è vero che il medesimo, con la riforma del Titolo V, è venuto meno come limite di merito *“eccezionalmente valutabile in termini politici dal solo Parlamento, attraverso un apposito controllo preventivo delle leggi regionali impugnate dal Governo ex art.127, 4° comma, Cost.”*⁽⁵⁹⁾ del testo previgente, ma ciò non toglie che sia scomparso definitivamente dall'ordinamento costituzionale. Esso risulta formalizzato, proprio in materia di minoranze⁽⁶⁰⁾, principalmente dalla giurisprudenza costituzionale ma specialmente dall'art. 4⁽⁶¹⁾ dello Statuto di Autonomia del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo e dal combinato disposto tra l'art. 5 e 6 della Costituzione, stante l'ampiezza del termine *“Repubblica”*, configurandosi nella veste di *“limite implicito”*, un autonomo titolo che, *“anche al di fuori delle porte ufficiali lasciate aperte dall'art.117, 2° e 3° comma Cost., legittimerebbe interventi ulteriori dello Stato a tutela delle esigenze unitarie”*⁽⁶²⁾ come quelle collegate all'ambito minoritario.

Il secondo dato: l'intoccabilità della disciplina dei diritti fondamentali. E' fuori dubbio che la riforma del Titolo V, nel 2001, non ha inciso sulle modalità di tutela di siffatti diritti cui il problema *“minoranze”* è strettamente connesso. Le stesse, per ovvie ragioni di trattamento uniforme, sono sottratte alla competenza degli enti territoriali, idonei ad intervenire solo indirettamente per il tramite dell'esercizio delle proprie attribuzioni.

Veniamo, infine, al terzo ed ultimo dato: il concetto di *“identità funzionale”*⁽⁶³⁾. Un minoranza è tale mai in astratto ed *ex ante* ma principalmente in relazione all'ordinamento statale di riferimento anche se, il ruolo *“correttivo”* sempre più consistente dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa, sta prepotentemente ridimensionando la posizione dello Stato, non più *“the main protagonist”* nella tutela delle minoranze. Resta, comunque, da domandarsi se si potrebbe ancora parlare di una minoranza di lingua tedesca in Alto Adige/Sudtirolo qualora la sua salvaguardia rimanesse allocata esclusivamente ed unicamente a livello di Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen? Molto probabilmente no dal momento che lo *status* minoritario, almeno fino ad ora e con le precisazioni che verranno indicate nei paragrafi successivi, è riconosciuto sempre in funzione della maggioranza della popolazione statale e non sulla base della mera identificazione dei gruppi a livello regionale anche se questo non toglie l'inadeguatezza che l'idea stessa di minoranza incorre quando si opera nell'ambito giuridico-territoriale delle Regioni, specialmente quelle ad ordinamento differenziato, nelle quali una minoranza può divenire, anzi diviene, maggioranza e viceversa (si pensi al gruppo di lingua tedesca in Alto Adige/Sudtirolo).

Il venir meno della riserva statale se, da un lato, ha consentito l'ingresso degli ordinamenti regionali nella tutela minoritaria, sia pure indirettamente nell'ambito delle materie di loro competenza, dall'altro, ha contribuito a valorizzare il ruolo degli enti locali, Province e Comuni in particolare, che rappresentano le prime realtà istituzionali con le quali gli appartenenti ad una minoranza si devono confrontare. Infatti, la legge ordinaria dello Stato n. 482/1999, all'art. 3, richiede un'apposita deliberazione del Consiglio Provinciale per il riconoscimento dell'esistenza di una minoranza ricompresa tra quelle elencate all'art. 2

⁽⁵⁸⁾ Un esempio ci è fornito dalla legge sull'urbanistica 11 agosto 1997 n. 13 della Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen, in particolare all'art. 5, 3° comma, in tema di contenuto del piano provinciale di sviluppo e coordinamento territoriale: *“Il piano si estende a tutto il territorio della provincia di Bolzano e, sulla base dei fattori geografici e naturali, etnici, demografici, sociali, economici e culturali, definisce i principi per assicurare un indirizzo coordinato della pianificazione a livello comunale e comprensoriale”*.

⁽⁵⁹⁾ L. PALADIN, *Diritto Regionale*, Padova, Cedam, 2000, p. 90. La giurisprudenza costituzionale, ha, viceversa, concepito il limite dell'interesse nazionale quale criterio normale ed indispensabile per definire esattamente, mediante un sindacato di legittimità, sia lo spessore che l'estensione della competenza regionale.

⁽⁶⁰⁾ La stessa sentenza della Corte cost. n. 289/1987 qualifica la tutela delle minoranze linguistiche come *“interesse nazionale”*. Vedi, a riguardo, G. MARIA FLICK, *Minoranze ed eguaglianza: il diritto alla diversità e al territorio come espressione dell'identità nel tempo della globalizzazione*, in *Pol. Dir.*, 2004, p. 14.

⁽⁶¹⁾ Recita l'art. 4: *“In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha la potestà legislativa nelle seguenti materie.....”*.

⁽⁶²⁾ Così, S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto Regionale*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 208.

⁽⁶³⁾ Così F. PALERMO, *Lezione del 12-02-2007 del corso di Diritto Costituzionale Comparato dei gruppi e delle minoranze linguistiche*, Trento, 2007; su questa linea anche C. PICIOCCHI, *La libertà terapeutica come diritto culturale. Uno studio sul pluralismo nel diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2006, p. 231 e ss.

(delibera adottata sentiti i Comuni interessati su richiesta di almeno il 15% degli iscritti nelle liste elettorali e residenti nei comuni stessi ⁽⁶⁴⁾) e prevede, restando ferme le condizioni più favorevoli delle discipline che le singole Regioni nel frattempo hanno introdotto, i necessari finanziamenti da assegnare in forma aggiuntiva agli istituti scolastici, ai Comuni ed alle altre amministrazioni pubbliche (art. 9) ⁽⁶⁵⁾. Questa attenzione per gli enti comunali e provinciali è pienamente rispondente al principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118, 1° comma, Cost., poiché, mai come in questo frangente, la "vicinanza" dell'ente pubblico territoriale alle comunità minoritarie è garanzia di servizi qualitativamente più adeguati ai loro bisogni e necessità, soprattutto per evitare di farle sentire "altre" rispetto alla maggioranza della popolazione. Ma c'è di più. Alla tutela dei patrimoni linguistici e culturali, nonché alla garanzia degli usi pubblici delle lingue minoritarie, si rivolgono, nel quadro dell'autonomia comunale e provinciale, gli stessi Statuti. Un'autonomia, quella locale, garantita prima dalla l. ordinaria dello Stato n. 142/1990 ed ora dal D. Lgs. n. 267/2000 ⁽⁶⁶⁾. Ed è proprio con riguardo ai suoi contenuti che si ravvisa il più intenso grado di sensibilità dimostrato dai poteri locali poiché, al momento della adozione degli Statuti, diversi Comuni e Province non si sono limitati ad inserire formule omnicomprensive, bensì hanno introdotto prescrizioni puntualmente rivolte alla tutela delle lingue minoritarie sebbene limitata, nell'ambito delle Regioni ad ordinamento comune, all'incentivazione di attività artistico-culturali, alla toponomastica della località ed alla conservazione del patrimonio storico. Anzi, una parte della dottrina dubitava della legittimità circa il riconoscimento minoritario da parte di fonti secondarie di produzione del diritto, anche se ogni perplessità era destinata a "dileguarsi con la "copertura" offerta dall'entrata in vigore della legge n. 482/1999 la quale fornisce una elencazione delle comunità minoritarie e dei relativi idiomi, meritevoli di protezione, che non differiscono da quelle cui fanno esplicito richiamo numerosi Statuti locali" ⁽⁶⁷⁾. Non mancano però Statuti di Comuni ⁽⁶⁸⁾, specialmente ricompresi nella Regione ad ordinamento differenziato Trentino-Alto Adige/Sudtirolo ed in particolare nella Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen, che contengono discipline di "attuazione concreta" ossia finalizzate ad assicurare la presenza dei gruppi linguistici all'interno delle istituzioni e l'utilizzo della lingua nei rapporti socio-amministrativi con l'ente locale, oltrepassando la dimensione puramente promozionale dell'idioma linguistico garantita dagli enti pubblici territoriali delle Regioni ordinarie.

Il problema che si pone, allora, come strettamente connesso all'autonomia statutaria, riguarda la sorte delle disposizioni contenute negli Statuti in ipotesi di contrasto con la legge statale, specialmente con la l. n. 482/1999. Non sembra, ivi, possa applicarsi il meccanismo abrogativo previsto dal D. Lgs. n. 267/2000 all'art. 1, 3° comma, per cui quando la legislazione statale di principio "invade il campo" delle funzioni conferite agli enti territoriali minori, le norme statutarie cedono con conseguente onere di adeguamento. Infatti, la caducazione delle norme statutarie è subordinata all'espressa enunciazione di principi che costituiscono limite inderogabile all'autonomia normativa locale, cosa che la l. n. 482/1999 non fa, pertanto, la risoluzione della *quaestio* comporterà, di volta in volta, la valutazione del carattere di principio o di regola che le singole norme assumono, con il rischio evidente di approcci difformi da parte degli organi consiliari e, quindi, di un aumento esponenziale del contenzioso amministrativo e giurisdizionale ⁽⁶⁹⁾.

⁽⁶⁴⁾ Nell'ipotesi in cui non sussistano queste condizioni e qualora sul territorio insista comunque una minoranza linguistica, l'art. 3, 2° comma della l. n. 482/1999, il procedimento di delimitazione dell'ambito territoriale inizia qualora si pronuncerà favorevolmente la popolazione residente attraverso apposita consultazione promossa da soggetti aventi titolo e con le modalità previste dai rispettivi Statuti e regolamenti comunali.

⁽⁶⁵⁾ Cfr., P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 168-169.

⁽⁶⁶⁾ In G.U. 28 settembre 2000 n. 227, Supp. Ord.

⁽⁶⁷⁾ Vedi, V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie ed identità culturali*, op. cit., p. 480.

⁽⁶⁸⁾ A titolo esemplificativo, si possono citare gli Statuti comunali di Bressanone, Trodena, Dobbiaco, Malles Venosta, Brunico, San Candido, Salorno etc..

⁽⁶⁹⁾ Sull'illustrazione del problema, E. MALFATTI, *La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive ed i problemi ancora aperti*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2001, pp. 140-141.

Capitolo II

Le minoranze nel diritto internazionale e comunitario. Le nuove minoranze

1. La Commissione di Venezia nella definizione del problema delle minoranze. I documenti del Consiglio d'Europa – Un contributo veramente decisivo e fondamentale nella proposizione di un nuovo ed onnicomprensivo concetto di minoranza, sta provenendo dall'intensa attività di studio e monitoraggio della Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, nota come Commissione di Venezia dal nome del capoluogo lagunare in cui si riunisce⁽⁷⁰⁾.

Nella seduta plenaria dei giorni 15-16 dicembre 2006, la Commissione ha redatto un'importantissima relazione concernente l'opportunità di procedere ad interventi estensivi dei "minority rights" anche ai non "citizens" alla luce di criteri alternativi ed innovativi rispetto a quello della cittadinanza, proprio di tutte le definizioni minoritarie che si incontrano sul piano delle legislazioni nazionali.

Un primo elemento considerato restrittivo dalla Commissione di Venezia è il dato numerico o meglio la considerazione di una minoranza quale gruppo⁽⁷¹⁾. La dottrina giuspubblicistica tradizionale ha sempre cercato, infatti, di inquadrare le minoranze come formazioni sociali: "in quanto comprendenti una frazione del popolo (concetto che presuppone un rapporto di cittadinanza), le minoranze si presentano" quali "comunità intermedie" nonché in veste di "formazione sociale a carattere non necessariamente associativo, la cui unitarietà è data, in mancanza di una sua organizzazione giuridico-formale, dalla titolarità di un corpo di interessi comuni alla cui tutela sono destinate le norme che realizzano la protezione minoritaria"⁽⁷²⁾. Le conseguenze di un atteggiamento isolazionista ad opera della maggioranza della popolazione, conseguenti un'impostazione di questo tipo, sembrano ben più che potenziali. Il tentativo di ascrivibilità dell'uso della lingua ad una circoscritta comunità linguistica comporta possibili forme di *reverse discrimination* con contestuali manifestazioni di intolleranza in ragione della dimensione "altra" del gruppo minoritario ed il rischio di esclusione di soggetti minoritari (i lavoratori immigrati extracomunitari), privi delle caratteristiche di appartenenza ad un gruppo ben definito; a riguardo, pare particolarmente significativo

⁽⁷⁰⁾ Dal sito web www.venice.coe.int. "La Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, nota come Commissione di Venezia, dal nome della città in cui si riunisce, è un organo consultivo del Consiglio d'Europa. Istituita nel 1990, la Commissione ha svolto un ruolo chiave nell'adozione di costituzioni conformi agli standard del patrimonio costituzionale europeo. Concepita inizialmente come strumento d'ingegneria costituzionale di emergenza, in un contesto di transizione democratica, la Commissione ha visto la propria attività evolvere progressivamente sino a diventare un'istanza di riflessione giuridica indipendente, internazionalmente riconosciuta. La Commissione contribuisce in modo significativo alla diffusione del patrimonio costituzionale europeo, che si basa sui valori giuridici fondamentali del continente, e garantisce agli Stati un "sostegno costituzionale". Inoltre, la Commissione di Venezia, elaborando norme e consigli in materia costituzionale, svolge un ruolo essenziale nella gestione e prevenzione dei conflitti. Istituita nel maggio 1990, come accordo parziale tra gli allora 18 Stati membri del Consiglio d'Europa, la Commissione è divenuta un accordo allargato nel febbraio 2002, con la conseguente possibilità di accogliere come membri anche Paesi non europei. La Commissione di Venezia è composta da "esperti indipendenti di fama internazionale per la loro esperienza nelle istituzioni democratiche o per il loro contributo allo sviluppo del diritto e della scienza politica" (art.2 dello Statuto). I membri sono in particolare professori universitari, di diritto costituzionale o di diritto internazionale, giudici di corti supreme o costituzionali, e alcuni membri di parlamenti nazionali. Essi sono designati, per quattro anni, dagli Stati membri della Commissione ma agiscono in piena autonomia e indipendenza. Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno aderito alla Commissione di Venezia. Inoltre, il Kyrgistan è diventato membro nel 2004, il Cile nel 2005 e la Repubblica di Corea e il Montenegro nel 2006, portando a 50 il numero degli stati membri della Commissione. La Bielorussia partecipa in qualità di membro associato. Gli Stati che godono di uno statuto di osservatore presso la Commissione sono: Argentina, Canada, Santa Sede, Israele, Giappone, Kazakistan, Messico, Stati Uniti e Uruguay. Il Sudafrica ha uno speciale statuto di cooperazione. La Commissione europea e l'OSCE/ODIHR partecipano alle sessioni plenarie della Commissione".

⁽⁷¹⁾ Vedi, *Report on non-citizens and minority rights, adopted by the Venice Commission at its 69 plenary session (Venice 15-16 December 2006)*, Strasbourg, 18 gennaio 2007, pp. 33-35.

⁽⁷²⁾ Così, A. PIZZORUSSO, voce *Minoranze etnico-linguistiche*, op. cit., p. 533 e, sempre dello stesso autore, *I gruppi linguistici come soggetti culturali, come soggetti politici e come soggetti giuridici*, in *Paper*, Tarragona-Catalunya, 27-28 febbraio 2004, pp. 1-3. Infine, in questa prospettiva anche P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, vol. IX, Bologna, Il Mulino, 1966, p. 19 e ss.

quanto disposto dalla Carta Costituzionale slovena ⁽⁷³⁾ che si impegna ad assicurare, all'art. 64, 4° comma, specifiche forme di tutela positiva alla minoranza italiana ed ungherese "*irrispective of their numbers*" ⁽⁷⁴⁾. La preferenza per l'elemento individuale, trova conferma, inoltre, nel diritto internazionale pubblico, in particolare (ma non solo) nei documenti elaborati, a partire dal secondo dopoguerra, dal Consiglio d'Europa. Si dà attuazione, con la fine del secondo conflitto mondiale, ad un sistema internazionale fondato sui diritti della persona per evitare qualunque manifestazione e forma di odio etnico. In questo, osserva il Palermo ⁽⁷⁵⁾, si ravvisa un ritorno forte di quella visione dell'individuo propria del giacobinismo, esiste cioè solo l'uomo al centro di una pluralità di situazioni giuridiche soggettive; e la CEDU (Convenzione Europea sui Diritti Umani) ⁽⁷⁶⁾ costituisce la massima espressione di questo nuovo modo di considerare i diritti umani. Non più diritti del gruppo, diritti di natura collettiva ma, al contrario, diritti soggettivi direttamente azionabili innanzi alla Corte di Strasburgo sia da parte degli individui sia da parte degli Stati contraenti, dopo aver previamente esperito, come contemplato dall'XI Protocollo aggiunto nel 1998, le vie di ricorso previste dal diritto interno. Una tutela individuale, tuttavia, che ha subito una lenta e graduale evoluzione in termini di intensità. Infatti, se per l'art. 14 CEDU il godimento dei diritti e delle libertà contenute nella Convenzione avviene senza nessuna discriminazione fondata sul sesso, la razza, la lingua, il colore, la religione, l'origine nazionale o sociale, nonché, da ultimo, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, mancano, nella sua formulazione, prescrizioni dirette alla realizzazione della eguaglianza sostanziale ed alla valorizzazione specifica del patrimonio linguistico-culturale degli appartenenti ad una realtà minoritaria, limitandosi, sulla scia di quanto avvenuto con la Carta delle Nazioni Unite del 1945 e con la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, a far confluire la garanzia delle situazioni minoritarie nella sola proclamazione dei diritti umani e nel principio di non discriminazione, manifestazione prima, a sua volta, di quello dell'eguaglianza formale (la c.d. tutela negativa delle minoranze). Il carattere, dunque, accessorio della protezione apprestata dall'art. 14 CEDU è direttamente proporzionale mano a mano che "*si espande, per via di interpretazione o di integrazione della Convenzione, l'ambito di applicazione di ogni singolo diritto sostanziale riconosciuto dalla CEDU medesima*" ⁽⁷⁷⁾. Il tentativo di avvio di forme di tutela positiva, anche se non espressamente formulato in questi termini, si riscontra, per la prima volta, nell'art. 27 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici del 1966 ⁽⁷⁸⁾. E' stato osservato come l'importanza di questa norma sia soprattutto di carattere storico, trattandosi del primo riferimento alla dimensione collettiva dei diritti delle minoranze introdotto in un documento internazionale successivo alla seconda guerra mondiale ⁽⁷⁹⁾. Infatti, la disposizione normativa in questione, la principale a carattere vincolante esistente in materia di minoranze nel sistema normativo che si ricollega all'ONU ⁽⁸⁰⁾ e non al Consiglio d'Europa, prevede che "*negli Stati in cui esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche, alle persone appartenenti a tali minoranze non sarà negato il diritto, in comunione con gli altri membri del loro gruppo, di godere della loro cultura, di professare e praticare la loro religione, o di utilizzare la loro lingua*". La norma presuppone specifici diritti degli appartenenti a minoranze, sollevando, in dottrina, qualche difficoltà rispettivamente in relazione al principio di non discriminazione di cui all'art. 2, 1° comma, del Patto ed al diritto di eguaglianza di cui all'art. 26. Ma il Comitato dei diritti dell'uomo ha puntualizzato come il contenuto delle citate disposizioni non deve venire confuso con quello dell'art. 27: tanto il primo principio quanto il secondo ricevono un'applicazione generale, indipendentemente dal fatto che una persona appartenga o meno ad una minoranza; anzi, proprio la specificità di diritti a contenuto positivo con obblighi a carico degli Stati contraenti ad adottare ogni misura volta a proteggerli, determina, per il Comitato, una deroga ogni qual volta lo richieda la tutela stessa delle

⁽⁷³⁾ La Costituzione della Repubblica di Slovenia è stata adottata dall'Assemblea Nazionale slovena il 23 dicembre 1991.

⁽⁷⁴⁾ *First state report of* 29 november 2000.

⁽⁷⁵⁾ Così, F. PALERMO, *Lezione del 19-02-2007 del corso di Diritto Costituzionale Comparato dei gruppi e delle minoranze linguistiche*, Trento, 2007.

⁽⁷⁶⁾ La CEDU è stata firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed è stata ratificata dall'Italia dalla l. ordinaria dello Stato n. 848/1955. In G.U. 24 settembre 1955 n. 221.

⁽⁷⁷⁾ Così, R. BIN, *Commento all'art. 14 CEDU*, in S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi (a cura di) *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2001, p. 413 e ss.

⁽⁷⁸⁾ La firma dell'Italia risale al 18 gennaio 1967 e la ratifica al 15 settembre 1978.

⁽⁷⁹⁾ Cfr., F. PALERMO-J. WOELK, *Diritto Costituzionale Comparato dei Gruppi e delle Minoranze*, Padova, Cedam, 2008, p. 83.

⁽⁸⁰⁾ Cfr., F. POCAR, *Note sulla giurisprudenza del Comitato dei Diritti dell'Uomo in materia di minoranze*, in S. Bartole, N. Olivetti Rason, L. Pegoraro (a cura di) *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, Cedam, 1998, p. 31.

minoranze ⁽⁸¹⁾. E' comunque evidente che l'uso di misure positive pone delicati problemi, sotto il profilo dell'eguaglianza, quando entrano in contrasto con diritti fondamentali riconosciuti alla generalità degli individui sottoposti alla sovranità dello Stato. L'individuazione di una linea di equilibrio è fondamentale e la Dichiarazione sulle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1993 si inserisce lungo questa direzione ⁽⁸²⁾: l'art. 8, par. 3 afferma, infatti, che *“le misure adottate dagli Stati per assicurare il godimento effettivo dei diritti proclamati in questa dichiarazione non saranno considerate prima facie contrarie al principio di eguaglianza contenuto nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani”*. Il vero momento di attenzione al dato individuale, che costituisce anche il punto più alto, a livello internazionale ed in seno al Consiglio d'Europa, di tutela positiva delle minoranze, si consegue con la *Framework Convention for the protection of National Minorities* cioè la Convenzione-Quadro per la tutela delle minoranze nazionali, approvata a Strasburgo il 1 febbraio 1995 e ratificata dall'Italia con legge ordinaria dello Stato 28 agosto 1997 n. 302 ⁽⁸³⁾. Proprio la mancanza e l'assenza, all'interno del documento, di una definizione del termine *“national minority”*, ha consentito di adeguare al meglio, precisa e sottolinea Bartole ⁽⁸⁴⁾, le dichiarazioni di principio alle peculiari situazioni minoritarie e consentire una più convinta adesione degli Stati, non solo del Consiglio d'Europa, al momento della firma o della ratifica ⁽⁸⁵⁾. Questo ha avuto come effetto immediato quello di considerare la tutela minoritaria come un bene ed un valore del singolo individuo e non più quale nazionalismo contro un altro nazionalismo. L'elemento, però, fondamentale che rafforza la tutela positiva individuale dei singoli appartenenti ad un gruppo minoritario e che rappresenta il fiore all'occhiello della Convenzione-Quadro consiste non nell'erezione di una minoranza nazionale in una sorta di gruppo o comunità intermedia, *“investita di suoi poteri autonomi di autorganizzazione e titolare essa stessa dei diritti e delle garanzie derivabili dalla normativa di tutela”*, quanto, piuttosto, nel porre *“obbligazioni di protezione che direttamente riguardano la sola posizione dei singoli”* che compongono il gruppo minoritario. Dunque, in altri termini, l'impostazione concettuale sottesa alla Convenzione presuppone un obbligo, in capo agli Stati contraenti, di *“promanare diritti individuali”* a favore dei singoli appartenenti ad una minoranza e *“non diritti collettivi”* a quest'ultima intestati. Si tratta di una scelta perfettamente coerente con tutto il sistema internazionale di protezione dei diritti umani, di cui la *Framework Convention* fa parte in virtù della dichiarazione di apertura del suo art. 1 ⁽⁸⁶⁾. Inoltre, proprio perché non dispongono di diritti e doveri propri, risultando indirettamente protette attraverso le forme di tutela accordate ai loro componenti, le singole comunità minoritarie non sono in condizione di esercitare sui singoli alcuna autorità. Essi saranno *“liberi di scegliere di essere trattati o meno in conformità della normativa di attuazione della Convenzione, senza che alcun vantaggio derivi loro da questa scelta o dall'esercizio dei relativi diritti”* ⁽⁸⁷⁾ (art. 3). Questo comunque non toglie, precisa sempre Bartole, che alcuni diritti riconducibili alla Convenzione *“saranno suscettibili di essere esercitati in comune da più persone”* ⁽⁸⁸⁾, ovvero *“si potranno concepire nella prospettiva di un siffatto esercizio in comune, ma non perciò perdono la loro qualità di diritti individuali”* ⁽⁸⁹⁾. L'effetto principale che consegue alla adozione dell'opzione individuale adottata dalla Convenzione-Quadro del 1995, è un decisivo sviluppo autonomistico delle minoranze che postula un atteggiamento interventista da parte degli Stati, in perfetta corrispondenza con il radicamento europeo delle dottrine del *Welfare State*, molto più incisivo rispetto alle mere determinazioni ordinamentali contenute nella Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle

⁽⁸¹⁾ Cfr., F. POCAR, *Note sulla giurisprudenza del Comitato dei Diritti dell'Uomo in materia di minoranze*, op. cit., pp. 34-36.

⁽⁸²⁾ *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Linguistic and Religions Minorities*, G. A. Res. 47/135, 18 dicembre 1992, su cui PHILLIPS-ROSAS, *The Minority Rights Declaration*, Turku/Abo-London, 1993.

⁽⁸³⁾ In G.U. 15 settembre 1997 n. 215.

⁽⁸⁴⁾ In questo senso, si veda S. BARTOLE, *Una Convenzione-Quadro per la protezione delle minoranze nazionali*, in *Il Mulino*, 1995, p. 339 e ss.

⁽⁸⁵⁾ Vedi anche, J. A. FROWEIN-R. BANK, *The Effect of Member States' Declarations Defining “National Minorities” upon Signature or Ratification of the Council of Europe's Framework Convention*, in *Zao RV* 59/3, 1999, p. 649 e ss.

⁽⁸⁶⁾ Per le parti contenute nel virgolettato, S. BARTOLE, *Una Convenzione Quadro per la tutela delle minoranze nazionali*, in S. Bartole, N. Olivetti Rason, L. Pegoraro (a cura di) *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, Cedam, 1998, pp. 21-22.

⁽⁸⁷⁾ Cfr., S. BARTOLE, *Una Convenzione Quadro per la tutela delle minoranze nazionali*, op. cit., p. 22.

⁽⁸⁸⁾ Si pensi, a titolo esemplificativo, all'educazione.

⁽⁸⁹⁾ Cfr., S. BARTOLE, *Una Convenzione Quadro per la tutela delle minoranze nazionali*, op. cit., p. 22.

minoranze etniche, religiose e linguistiche approvata nella 47a sessione dell'Assemblea Generale dell'ONU, il 3 febbraio 1993 ⁽⁹⁰⁾.

Direttamente collegato al dato numerico, è quello della delimitazione territoriale ossia la previsione, nell'ambito delle legislazioni degli Stati nazionali, di una "minority area" all'interno della quale garantire agli appartenenti ad una minoranza nazionale l'esercizio di alcuni diritti soggettivi. Un esempio significativo e relativamente recente di questo modo di procedere, viene dalla l. ordinaria dello Stato n. 38/2001 ⁽⁹¹⁾ concernente il gruppo linguistico-nazionale sloveno insediato in Friuli-Venezia Giulia (che, dopo il secondo conflitto mondiale, non ottenne neppure simbolicamente lo stesso riconoscimento delle altre Regioni a Statuto speciale nonostante l'intensa attività all'uopo svolta dal CLN ⁽⁹²⁾), in particolare nelle Province di Udine, Trieste e Gorizia. Entro le aree territoriali di insediamento tradizionale della minoranza, da individuarsi con Decreto del Presidente della Repubblica sulla base di una tabella predisposta da parte di un Comitato istituzionale paritetico (art. 3) e su richiesta di almeno il 15 % dei cittadini iscritti nelle liste elettorali o su proposta di un terzo dei consiglieri interessati (art. 4), sono introdotte garanzie in materia di onomastica e denominazioni nella lingua minoritaria, viene concessa la facoltà di utilizzo della lingua slovena nei rapporti con le pubbliche amministrazioni e con le autorità giudiziarie locali, confermando, nelle disposizioni finali, la vigenza delle misure di tutela adottate in seguito al *Memorandum* di Londra del 5 ottobre 1954 ed al Trattato di Osimo del 1975 senza escludere l'applicabilità alla minoranza slovena della Regione norme più favorevoli derivanti dalla legislazione nazionale (art. 28). Il problema, dunque, che si pone è il seguente: la ascrizione della tutela minoritaria all'interno di un dato ambito territoriale, è sempre e comunque garanzia di azionabilità delle pretese soggettive da parte dei singoli appartenenti alla minoranza? In realtà, è stato rilevato come la delimitazione territoriale finisca, spesso, per creare quella situazione che il filosofo politico inglese, Thomas Hobbes, definiva "*bellum omnium contra omnes*" in quanto, da una lato, pone le premesse per il formarsi di situazioni enclavistiche, dall'altro, crea pesanti differenziazioni tra i gruppi minoritari, giustificate, a loro volta, in ragione della consistenza numerica, proprio come nel caso della minoranza slovena rapportata a quella tedesca dell'Alto Adige/SudTirolo ⁽⁹³⁾. In merito, risulta particolarmente significativa l'ordinanza n. 27/2006 ⁽⁹⁴⁾ della Corte Costituzionale con la quale, pur non offrendo alcun criterio risolutore in quanto si dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità sollevata dal momento che il giudizio *a quo* non si era validamente instaurato per un vizio macroscopico rilevabile d'ufficio, porta all'attenzione del giudice delle leggi il problema della territorialità della tutela delle minoranze come un *quid* preclusivo per una loro efficace salvaguardia. Il Tribunale ordinario di Trieste aveva sollevato, infatti, in riferimento agli artt. 2, 3 e 6 della Costituzione e 3 della l. costituzionale 31 gennaio 1963 n. 1 (Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia), un problema di legittimità dell'art. 122 c.p.c. in combinato disposto con gli artt. 4 e 8, commi 1, 3 e 4 della l. ordinaria dello Stato 23 febbraio 2001 n. 38 nella parte in cui "*limitano al solo ambito territoriale individuato della citata legge l'operatività della tutela riconosciuta agli appartenenti alla minoranza linguistica slovena del diritto all'uso della lingua materna nei rapporti con le autorità giudiziarie ed amministrative locali*" ⁽⁹⁵⁾. In altri termini, il Tribunale ordinario di Trieste non si discosta molto dalla posizione elaborata dalla Commissione di Venezia la quale ravvisa nella previsione di una "minority area" un serio impedimento per l'instaurarsi di misure di tutela minoritaria a "*flexible application*" soprattutto nell'evenienza in cui qualcuno trasferisca la propria residenza "*outside*" della "*traditional area of settlement*" ⁽⁹⁶⁾. Da qui, la necessità di abbandonare il criterio del collegamento con il territorio per pervenire, in continuità e nella prospettiva della dimensione individual-soggettiva precedentemente trattata, a forme di protezione delle minoranze in funzione della "*lawful and effective residence*" dei singoli soggetti facenti parte di una comunità minoritaria, trattandosi dell'unico strumento per certificare e comprovare, indipendentemente da una qualsiasi delimitazione territoriale, "*the*

⁽⁹⁰⁾ Sul punto, ancora S. BARTOLE, *Una Convenzione Quadro per la tutela delle minoranze nazionali*, op. cit., p. 25.

⁽⁹¹⁾ In G.U. 8 marzo 2001 n. 56. Il testo finale, rappresenta unificazione di diversi progetti di legge presentati nel corso della XIII legislatura: d.d.l. A.S. 2750; p.d.l. A.C. 3826; p.d.l. A.C. 3730; p.d.l. A.C. 3935, d.d.l. A.S. 4735. Esso veniva approvato dalla Camera dei Deputati il 12 luglio 2000 e veniva trasmesso al Senato della Repubblica ove il 14 febbraio 2001 riceveva l'approvazione definitiva.

⁽⁹²⁾ Cfr., M. BERTOLISSI, *La Regione Friuli-Venezia Giulia dalla Costituente allo Statuto*, in *Le Regioni*, n. 4/1983, p. 817.

⁽⁹³⁾ Vedi, punto 2 del *cons. in dir.* della sent. n. 28/1982.

⁽⁹⁴⁾ In *Giur. Cost.*, n. 1/2006, p. 205 e ss.

⁽⁹⁵⁾ Vedi *cons. in dir.*

⁽⁹⁶⁾ Cfr., *Report on non-citizens and minority rights, adopted by the Venice Commission at its 69 plenary session (Venice 15-16 December 2006)*, op. cit., p. 31.

existence of a factual and legal link between a group of persons and the State"⁽⁹⁷⁾, pur nella consapevolezza, argomenta la Commissione di Venezia, che per certe materie, come ad esempio l'educazione linguistica, non può ravvisarsi alcun ragionevole obbligo di diffusione a carico degli Stati in quelle zone dove non c'è evidenza di una minoranza.

Tanto il superamento del dato numerico quanto quello del collegamento con un territorio previamente individuato, ci consente una ridefinizione delle minoranze quali "*figure giuridiche soggettive a base personale*"⁽⁹⁸⁾, con la conseguenza di un ritorno di quella teoria, di elaborazione dottrinale tedesca della fine degli anni '50, denominata "*Zweckorientierte Interessengemeinschaft*"⁽⁹⁹⁾, concepita alla stregua di una formula riassuntiva di tutti i diritti soggettivi di cui gli appartenenti ad una realtà minoritaria sono titolari, indipendentemente da qualunque forma di ascrivibilità territoriale bensì unicamente in forza del carattere della effettiva residenza congiunto a quella "*permanenza non occasionale*"⁽¹⁰⁰⁾ dell'identità minoritaria consistente in differenziazioni stabili presenti all'interno della società dovute ai svariate fattori tra i quali, in *prima facie*, quelli etnico-linguistici. Questa peculiare attitudine plurisoggettiva consente, inoltre, di ravvisare la compatibilità logica e giuridica con il principio di eguaglianza formale di cui all'art. 3, 1° comma, Cost., nel senso che "*là dove le ragioni dell'eguaglianza formale sono, almeno in apparenza derogate, la deroga è giustificata in relazione ad un particolare status portatore di differenze soggettive*"⁽¹⁰¹⁾. Pertanto, il ripristino dell'eguaglianza non passa attraverso il perseguimento della parità di trattamento quanto attraverso il riconoscimento di speciali e peculiari diritti linguistici⁽¹⁰²⁾.

2. (Segue): il superamento del criterio della cittadinanza (c.d. *citizenship*). Dalla *law of minority protection alla law of diversity*

– L'attenzione per il dato individuale espresso nella forma del riconoscimento di diritti soggettivi in capo al singolo appartenente ad una comunità minoritaria, soprattutto nazionale, ed il contestuale superamento del dato numerico e territoriale, inducono, sempre di più, a non considerare lo Stato il "*main point of reference*" ossia il protagonista unico e principale nell'ambito della protezione delle minoranze. Questo graduale sdoganamento dello Stato unito al continuo allargamento dell'Unione Europea (oggi composta da 27 Paesi membri a seguito dell'ingresso, il 1 gennaio 2007, di Bulgaria e Romania), alla dimensione trasversale e multilivello delle minoranze (si pensi al ruolo delle Regioni e dell'Unione Europea), alla crescita esponenziale dei flussi migratori e, soprattutto, alla profonda crisi della concezione otto-novecentesca dello Stato-Nazione, stanno pervenendo, inevitabilmente, ad oltrepassare il requisito della "*citizenship*" nella definizione di una realtà minoritaria, proprio della visione capotortiana ed internazionalistica il quale, almeno fino ad ora, è stato recepito ed adottato dal legislatore nazionale al momento dell'approvazione di disposizioni normative rivolte alla salvaguardia delle minoranze linguistiche e storiche presenti in Italia (l. ordinaria dello Stato n. 482/1999).

In quanto fenomeno culturale, osserva la nuova dottrina giuscomparatistica, il diritto tende a riflettere le attitudini della maggioranza (la c.d. *volonté général*), pertanto, quello che diviene regola in funzione della protezione di una minoranza, sarà inevitabilmente percepito come eccezione e privilegio per la maggioranza medesima⁽¹⁰³⁾. Un'impostazione di questo tipo, ancora oggi dominante tra i pubblicisti, produce solo conseguenze in termini di reciproca diffidenza tra le due realtà a scapito di una loro pacifica ed armonica convivenza all'interno dell'ordinamento. Per queste ragioni, specialmente per una maggiore rispondenza alla complessità culturale della società moderna, diventa opportuno mutare l'approccio con il quale il problema minoritario è stato considerato sino ad ora: non più, dunque, una *law of minority* ma, viceversa, una *law of diversity* le cui *regolae iuris* sono soggette a costante revisione sul piano della loro sostanzialità, efficienza e proporzionalità. In altri termini, quello che questo tipo di diritto legittima oggi potrebbe non esserlo più

⁽⁹⁷⁾ Cfr., *Report on non-citizens and minority rights, adopted by the Venice Commission at its 69 plenary session (Venice 15-16 December 2006)*, op. cit., p. 32.

⁽⁹⁸⁾ Così, M. STIPO, voce *Minoranze etnico-linguistiche*, op. cit., pp. 1-3.

⁽⁹⁹⁾ Cfr., A. WUST, *Die Interessengemeinschaft. Ein Ordnungsprinzip des Privatrechts*, Frankfurt a. M.-Berlin, 1958.

⁽¹⁰⁰⁾ L'espressione è contenuta in R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 86-87.

⁽¹⁰¹⁾ In questo senso, A. MOSCARINI, *Principio costituzionale di eguaglianza e diritti fondamentali*, in R. Nania-P. Ridola (a cura di) *I Diritti Costituzionali*, Vol. I, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 179-180.

⁽¹⁰²⁾ Vedi ancora, A. MOSCARINI, *Principio costituzionale di eguaglianza e diritti fondamentali*, op. cit., p. 182.

⁽¹⁰³⁾ In questa direzione, F. PALERMO-J. WOELK, *From Minority Protection to a Law of Diversity? Reflections on the Evolution of Minority Rights*, in *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. III, 2003/2004, Nijhoff, Leiden/Boston, 2005, pp. 7-8.

domani ⁽¹⁰⁴⁾. La *law of diversity*, diviene, quindi, lo specchio autentico della realtà sociale: se continuiamo, infatti, a servirci del binomio maggioranza-minoranza ci limitiamo unicamente ad un criterio risolutore dei conflitti che possono insorgere e che insorgono *inter eos*, di contro, invece, il mutamento di prospettiva sopra delineato costituisce l'espressione più alta del pluralismo sociale ⁽¹⁰⁵⁾ rispondente alle caratteristiche della società contemporanea ⁽¹⁰⁶⁾. E si tratta di una diversità, quella sotto il profilo nazionale, etnico e linguistico che non si traduce in un atteggiamento dicotomico con la maggioranza ma, pur riconoscendo e rafforzando, con la previsione *ad hoc* di appositi diritti, l'*animus comunitario* ossia il desiderio di conservazione e valorizzazione dei propri tratti distintivi, si erge a punto di partenza per quello che è stato definito un "*minimalismo costituzionale*" il quale, "*ravvisando nel pluralismo avanzato il futuro della Costituzione*" sia in grado di "*limitarsi a quei contenuti etici*" idonei ad affermarsi e proporsi come "*il comune denominatore delle svariate componenti di un assetto sociale complesso*" ⁽¹⁰⁷⁾ con l'effetto che, solo all'interno di questa prospettiva, i diritti delle minoranze non si limitano più alla mera pretesa soggettiva ma si impongono in veste di "*autorità*" o meglio di norme giuridiche che effettivamente ed ontologicamente prevedono come obbligatoria la tutela del bene loro intrinseco, prescindendo da vincoli limitativi ⁽¹⁰⁸⁾.

La stessa giurisprudenza costituzionale, con particolare riferimento alla sentenza n. 86/1975 ⁽¹⁰⁹⁾, sembra confermare questa nuova prospettiva di indagine. Nell'affermare che il principio di tutela delle minoranze "*rappresenta senza dubbio qualcosa di diverso, e di più, rispetto al principio di parità dei cittadini*", se ne deduce necessariamente "*l'esigenza di un trattamento differenziato*" ossia una diversità la quale, precisa la Corte Costituzionale con una importante pronuncia successiva, la n. 406/1999 ⁽¹¹⁰⁾, comporta una operatività minima diretta dell'art. 6 Cost. sul piano della determinazione del contenuto "*essenziale*" di diritti speciali delle minoranze la cui disciplina, però, deve essere rimessa al prudente apprezzamento del legislatore tenuto, nella sua discrezionalità, ad un equo temperamento di tutti i valori costituzionali che vengono in considerazione ed in ragione del carattere pluralista dell'ordinamento e delle sue componenti ⁽¹¹¹⁾.

La conseguenza prima di questo *modus operandi* sulle minoranze comporta il superamento della contrapposizione tra "*citizens e non-citizens*" sulla scia di quanto già espresso nella *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* del 1965 il cui art. 1, paragrafo 2, statuisce che nessuna distinzione, esclusione, restrizione o preferenza potrà essere adottata dagli Stati, parti della Convenzione, tra cittadini e non cittadini ⁽¹¹²⁾. La ascrivibilità di misure di tutela positiva esclusivamente ai gruppi minoritari che presentano il requisito della cittadinanza, non solo si pone in netto contrasto con la dimensione di "*diversità*" del fenomeno minoritario ma rappresenta anche uno svilimento della consapevolezza circa l'esistenza di quella "*disuguaglianza delle posizioni di partenza*" che occorre rimuovere per il raggiungimento dell'obiettivo indicato nel 2° comma dell'art. 3 Cost. e per conferire il massimo di effettività a diritti fondamentali, in particolare il diritto all'identità personale cioè il diritto della persona "*ad essere se stesso*" con tutto il suo patrimonio personale di idee ed esperienze, elementi etnici e linguistici, convinzioni ideologiche, religiose, morali e sociali volti a qualificarlo come individuo indipendentemente da qualunque legame di cittadinanza rispetto allo Stato in cui risiede ⁽¹¹³⁾. Proprio per questo motivo, la dottrina giuscomparatistica sta sostituendo al concetto di cittadinanza inteso quale

⁽¹⁰⁴⁾ Così, F. PALERMO-J. WOELK, *From Minority Protection to a Law of Diversity? Reflections on the Evolution of Minority Rights*, op. cit., p. 8.

⁽¹⁰⁵⁾ Significativo, a riguardo, l'art. 4 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/SudTirolo (D.Lgs. n. 670/1972) che include all'interno del concetto di interesse nazionale il tema della protezione delle minoranze.

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr., F. PALERMO-J. WOELK, *From Minority Protection to a Law of Diversity? Reflections on the Evolution of Minority Rights*, op. cit., p. 11.

⁽¹⁰⁷⁾ La riflessione è condotta da O. CHESSA, *Libertà fondamentali e teoria costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 279-280.

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr., G. PALOMBELLA, *L'autorità dei diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 194.

⁽¹⁰⁹⁾ In *Giur. Cost.*, 1975, p. 799 e ss.

⁽¹¹⁰⁾ In *Le Regioni*, n. 2/2000, p. 405 e ss. Il Pretore di Venezia aveva sollevato, in relazione agli artt. 3, 1° e 2° comma, 6 e 24 Cost. questione di legittimità costituzionale degli artt. 109, 2° comma, del c.p.p. e 26, 2° comma, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del c.p.p. (D.Lgs. 28 luglio 1989 n. 271). Nel primo caso, la Corte dichiara l'infondatezza della questione, nel secondo caso la sua inammissibilità.

⁽¹¹¹⁾ Così, M. E. GENNUSA, *L'art. 6 Cost. e il ruolo del legislatore nella garanzia all'uso della lingua materna nel processo*, in *Le Regioni*, n. 2/2000, pp. 413-415.

⁽¹¹²⁾ Cfr., *Report on non-citizens and minority rights, adopted by the Venice Commission at its 69 plenary session (Venice 15-16 December 2006)*, op. cit., p. 24

⁽¹¹³⁾ Vedi, G. MARIA FLICK, *Minoranze ed eguaglianza: il diritto alla diversità e al territorio come espressione dell'identità nel tempo della globalizzazione*, op. cit., pp. 12-13.

manifestazione di nazionalità, quello di “*multicultural citizenship*”⁽¹¹⁴⁾ il quale trova conferma e terreno nell’opzione che il Costituente ha scelto a favore di una concezione civica della Nazione nel senso che, sostiene il Bartole, “*l’appartenenza*” alla stessa “*non è fondata sul legame etnico che, pur implicando un riferimento a tradizioni storiche e culturali, rinvia in ultima istanza a legami di terra e sangue, ma si identifica con l’accettazione volontaria di dati valori civici e costituzionali della nostra comunità statale*”⁽¹¹⁵⁾; e si tratta di “*una concezione di precisa ascendenza europea occidentale, nettamente diversificata dalle concezioni mitteleuropee volte, per un verso o per l’altro, a sottolineare appunto la rilevanza dei vincoli tra terra e sangue ai fini dell’appartenenza nazionale*”⁽¹¹⁶⁾. Pertanto, una visione della cittadinanza ancora ancorata al principio dello *ius sanguinis*, rappresenta un sicuro ostacolo all’inserimento, nella comunità, proprio di quegli immigrati che non solo costituiscono quelle che sono state definite le “*nuove minoranze*” ma che, probabilmente, contribuiscono all’avanzamento ed al miglioramento della stessa. Il Parlamento invece di regolare la condizione giuridica di una minoranza sulla base dei valori di riferimento della democrazia costituzionale, la disciplina innalzando il sangue italiano a valore prevalente con la logica conseguenza che, anche nel nostro paese, l’omogeneità etnica assume uno spazio importante nell’individuazione dei cittadini⁽¹¹⁷⁾ “*in palese contrasto con i tratti universalistici e pluralistici che informano*”⁽¹¹⁸⁾ il Testo fondamentale.

Questa idea di “*cittadinanza multiculturale*”, rimanda, a sua volta, al concetto pizzorussiano di “*costituzione culturale*”⁽¹¹⁹⁾ ed a quello di “*Kulturverfassungsrecht*”⁽¹²⁰⁾ elaborato dal costituzionalista tedesco Peter Haberle per sottolineare la stretta interrelazione tra tutela dell’ambiente ove è insediata una minoranza, valorizzazione della persona, esercizio dei diritti fondamentali e profili culturali dei diritti fondamentali medesimi, interrelazione che favorisce la massima espansione dei diritti minoritari quanto più perfezionati risultano gli strumenti positivi di tutela e quanto maggiori sono il pluralismo ideologico e quello istituzionale. Pertanto, dal punto di vista delle elaborazioni concettuali del costituzionalismo contemporaneo, si può dire che la vecchia idea di Nazione intesa come unità politica, giuridica, linguistico-culturale ha subito una sconfitta; la nozione di “*costituzione culturale*” costituisce l’opposto dell’unità culturale nazionale e la fine dell’etnocentrismo giuridico fondato sulla necessaria corrispondenza, nota il Carrozza, “*tra Stato, lingua-cultura e Nazione*”⁽¹²¹⁾. Il che determina due importanti conseguenze. La prima, riguarda la centralità della protezione dei diritti fondamentali la quale produce, sempre secondo la prospettiva del Carrozza, “*una forte pretesa livellatrice-omogeneizzatrice, naturalmente nemica di ogni forma di differenziazione nazionale di questi diritti*”; per un verso, essa proibisce qualsiasi discriminazione dei diritti per ragioni di lingua, razza o nazionalità e per un altro verso cerca di conseguire uno standard comune, capace di vanificare qualsiasi differenza fondata su base statale-nazionale nel riconoscimento dei diritti medesimi⁽¹²²⁾. La seconda conseguenza, concerne il superamento di quelle interpretazioni dell’autonomia statutaria delle Regioni speciali (Trentino-Alto Adige/SudTirolo in *primis*) definite “*storiche o etniche*” che concepiscono la stessa quale “*autogoverno della minoranza*”⁽¹²³⁾ e dunque come protezione della stessa da qualunque infiltrazione esterna per mantenerne intatte “*le caratteristiche etniche e culturali*”⁽¹²⁴⁾ al fine di pervenire, gradualmente, ad una concezione di tipo “*autonomistico o territoriale*” la quale tende a sottolineare l’evoluzione storica più recente e la convivenza ed il benessere raggiunti, invitando al superamento di alcune rigidità statutarie nel nome del mantenimento stesso dell’autonomia, vista come un bene in se stessa al di là delle sue motivazioni storiche ed etniche⁽¹²⁵⁾.

⁽¹¹⁴⁾ Sul concetto di cittadinanza multiculturale, si vedano i seguenti autori: F. PALERMO-J. WOELK, *From Minority Protection to a Law of Diversity? Reflections on the Evolution of Minority Rights*, op. cit., pp. 12-13; W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

⁽¹¹⁵⁾ Cfr., S. BARTOLE, *La nazione italiana ed il patrimonio costituzionale europeo*, in *Dir. Pubbl.*, 1997, p. 9 e ss.

⁽¹¹⁶⁾ Ancora, S. BARTOLE, *La nazione italiana ed il patrimonio costituzionale europeo*, op. cit., p. 9 e ss.

⁽¹¹⁷⁾ Il concetto è espresso in G. COLETTA, *Verso l’estensione del diritto di voto ai non cittadini*, in A. D’Aloia (a cura di) *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano. Giuffrè, 2003, pp. 345-346.

⁽¹¹⁸⁾ In tale direzione, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell’uomo e del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997, p. 496.

⁽¹¹⁹⁾ Cfr., A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, Foro Italiano, 1984, pp. 166-186.

⁽¹²⁰⁾ Cfr., P. HABERLE, *Le libertà fondamentali nello stato costituzionale*, Roma, 1993, p. 210 e ss.

⁽¹²¹⁾ Interessante, sul punto, il contributo di P. CARROZZA, voce *Nazione*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. X, Torino, Utet, 1995, pp. 148-149.

⁽¹²²⁾ Ancora, sul punto, P. CARROZZA, voce *Nazione*, op. cit., p. 150.

⁽¹²³⁾ Cfr., F. PALERMO, *Alto Adige: verso nuovi modelli di convivenza?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/1998, p. 1102.

⁽¹²⁴⁾ Vedi art. 2 Statuto del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo.

⁽¹²⁵⁾ Sempre in questa direzione, F. PALERMO, *Alto Adige: verso nuovi modelli di convivenza?*, op. cit., p. 1103.

Una breve analisi della giurisprudenza costituzionale, dimostra, nel complesso, che la Corte Costituzionale ha sempre cercato di far prevalere l'interpretazione "storica e di tutela" degli impianti statutari delle Regioni ad ordinamento differenziato. In tempi relativamente recenti, la Consulta, con sent. n. 356/1998⁽¹²⁶⁾, chiamata a pronunciarsi sul ricorso diretto del rappresentante ladino in Consiglio Regionale ex art. 56, 2° comma, dello Statuto del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, con riferimento alla legge regionale che introduceva una soglia elettorale (il 5% per la Provincia Autonoma di Trento ed il quoziente naturale, ossia il 2,8%, per la Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen), ha confermato che il principio proporzionalistico sancito nello Statuto di Autonomia (art. 25) non rappresenta una scelta arbitraria ma una conseguenza ineludibile di fornire una rappresentanza politica "ai gruppi linguistici in quanto tali" nel modo più agevole possibile ed in ragione del "significato particolarmente pregnante"⁽¹²⁷⁾ che la tutela delle minoranze riveste per il Trentino-Alto Adige/Sudtirolo; in un'altra recente pronuncia, la n. 213/1998⁽¹²⁸⁾, la Corte ha avuto a ribadire con forza, ancora una volta, la sua visione dell'autonomia, occupandosi del ruolo e della posizione, nel sistema delle fonti di produzione del diritto, delle norme di attuazione degli Statuti speciali, confermando nella sostanza la loro fattuale sottrazione al sindacato di legittimità costituzionale in quanto costituenti "tra le realizzazioni astrattamente possibili dell'autonomia regionale speciale, quelle storicamente vigenti"⁽¹²⁹⁾ ossia, in altri termini, le norme di attuazione sarebbero la migliore soluzione storicamente possibile ai problemi dell'autonomia, intesa come confronto dialettico tra maggioranza e minoranza e non tra due diversità.

3. (Segue): la Carta delle lingue regionali e minoritarie: - *Quid iuris* per quelle minoranze non nazionali ?

Abbiamo già avuto modo di constatare come, per queste, esista una Convenzione-Quadro che consente, in assenza di una definizione di minoranza nazionale, una maggiore adattabilità per i paesi firmatari. Tuttavia, alcuni anni prima, e precisamente il 5 novembre 1992, il Consiglio d'Europa aveva approvato una Carta delle lingue regionali e minoritarie⁽¹³⁰⁾ la quale vuole accordare misure di tutela positiva, sia pure indirettamente per le minoranze linguistiche⁽¹³¹⁾. I presupposti e gli antecedenti normativi di questo documento sono sia l'art. 14 CEDU sia l'art. 3 della Dichiarazione dei Diritti e delle Libertà Fondamentali, adottata dal Parlamento Europeo con risoluzione del 12 aprile 1989⁽¹³²⁾, i quali vietano ogni forma di discriminazione basata sulla razza, sulla lingua, sulla religione, sull'appartenenza ad una minoranza nazionale, nonché ogni discriminazione fra cittadini europei basata sulla nazionalità.

Nel garantire, dunque, la protezione delle lingue regionali o minoritarie storiche dell'Europa continentale⁽¹³³⁾, intesa quale contributo per il mantenimento delle tradizioni e della ricchezza culturale europea⁽¹³⁴⁾, la Carta del 1992 non "offre una definizione politico-sociale o etnica di "lingua" poiché il suo scopo prioritario non è quello di tutelare le minoranze linguistiche, bensì di privilegiare la funzione culturale della lingua, lasciando ogni valutazione in proposito al singolo individuo che si esprime nella lingua propria"⁽¹³⁵⁾. Il che significa, nell'interpretazione che ne ha fornito la Commissione di Venezia, che "The European Charter for Regional or Minority Languages" non è funzionale per la creazione, *ex novo*, di diritti collettivi o individuali per coloro che adoperano una lingua regionale e minoritaria all'interno dello Stato, ma è rivolta unicamente a salvaguardare, come si evince anche dal Preambolo introduttivo, "the value of interculturalism and multilingualism", presupposto indefettibile per la costruzione di un'Europa basata sui principi della democrazia e della cultura della diversità⁽¹³⁶⁾.

Gli obiettivi e le finalità della Carta, congiuntamente alla definizione ampia di lingue regionali o minoritarie, non è da escludere comportino interventi positivi finalizzati anche a favore di quanti non conoscano una

⁽¹²⁶⁾ In G.U. 28 ottobre 1998 n. 43, I serie speciale.

⁽¹²⁷⁾ Vedi punto 3 del *cons. in dir.*

⁽¹²⁸⁾ In *Giur. Cost.*, n. 3/1998. Si guardi anche al commento di F. PALERMO, *Non expedit della Corte al controllo di costituzionalità delle norme di attuazione degli Statuti speciali*, in *Giur. Cost.*, n. 3/1998.

⁽¹²⁹⁾ Si veda il punto 2 del *cons. in dir.*

⁽¹³⁰⁾ La Carta è pubblicata in *Rev. Gén. Droit Internat. Public*, 1992, p. 1094 e ss.

⁽¹³¹⁾ Per un dettagliato commento alla stessa, P. KOVACS, *La protection des langues des Minorités ou la nouvelle approche de la protection des Minorités ?*, in *Rev. Gén. Droit Internat. Public*, 1993, p. 411 e ss.

⁽¹³²⁾ In *Riv. Internaz. Dir. dell'uomo*, 1989, p. 300 e ss.

⁽¹³³⁾ La Carta delle lingue regionali o minoritarie del 1992 circoscrive il proprio ambito di applicazione alle lingue "pratiques traditionnellement sur un territoire d'un état par des ressortissants de cet état qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'état" e "différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet état" (art. 1, lett. a)).

⁽¹³⁴⁾ Così, E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, Torino, Giappichelli, p. 170.

⁽¹³⁵⁾ Vedi, V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie ed identità culturali*, op. cit., p. 16.

⁽¹³⁶⁾ Cfr., *Vademecum of Venice Commission opinions and reports concerning the protection of minorities*, Strasbourg, 6 marzo 2007, p. 23.

determinata lingua regionale o minoritaria ma desiderino apprendere la storia e la cultura che di quella lingua sono espressione ⁽¹³⁷⁾ e, d'altra parte, le misure adottate nel settore dei *mass-media* ⁽¹³⁸⁾ risultano inevitabilmente destinate a produrre effetti ben oltre i confini in cui una lingua regionale o minoritaria è praticata e dunque a vantaggio dell'intera comunità sociale. Il riconoscimento della lingua regionale o minoritaria, il rispetto del contesto territoriale ed amministrativo cui sono praticate, la promozione dell'uso orale e scritto delle lingue sia nel settore privato sia in quello pubblico e l'apprendimento anche a favore di coloro che non praticano quelle lingue, costituiscono gli obiettivi inderogabili cui gli Stati firmatari devono orientare la loro legislazione, la politica e la pratica ⁽¹³⁹⁾.

Ma il merito principale (anche se non unico) della Carta delle lingue regionali o minoritarie del 1992 è quello, con riguardo agli usi pubblici delle lingue meno diffuse, di una loro regolamentazione giuridica specie negli ordinamenti multilingue, non sorgendo particolari problemi relativamente all'impiego delle lingue medesime nella sfera familiare e nel compimento di atti di natura privatistica ⁽¹⁴⁰⁾. Tre, secondo la Carta e la relativa relazione illustrativa, i regimi linguistici che una lingua regionale o minoritaria può assumere:

- ufficialità;
- quasi-ufficialità;
- mera tutela e promozione degli aspetti culturali dei fenomeni linguistici.

Prima di analizzarli singolarmente, diventa prioritaria e basilare una definizione di lingua ufficiale, vista quale modello di riferimento per tutti e tre i diversi regimi linguistici. È stato osservato, come una definizione della nozione di lingua ufficiale non emerga da puntuali disposizioni costituzionali o legislative ⁽¹⁴¹⁾, ma si desuma dal “*complesso delle normative, generali o settoriali, che ne disciplinano gli effetti giuridici*” ⁽¹⁴²⁾. Si può pertanto ritenere, secondo la celebre definizione del Paladin, che la lingua ufficiale “*non concerna i rapporti individuali, bensì la sfera pubblica delle relazioni con e fra le autorità*” ⁽¹⁴³⁾ ossia è lo strumento, precisa la Piergigli, mediante il quale viene espressa la volontà dei pubblici poteri ⁽¹⁴⁴⁾. Esaurita la premessa iniziale, rimane da chiarire e precisare il significato dei diversi regimi linguistici. Per *ufficialità*, si intende l'equivalenza giuridica delle lingue minoritarie o regionali a quella ufficiale con contestuale assunzione dei corrispettivi diritti linguistici. Questo statuto linguistico può essere declinato secondo i due modelli principali del bilinguismo integrale (l'utilizzo, indifferentemente, di entrambe le lingue) o del separatismo (uso disgiunto di lingue egualmente ufficiali), a loro volta declinabili alla stregua di un criterio personale o territoriale ⁽¹⁴⁵⁾; per *quasi-ufficialità* ⁽¹⁴⁶⁾, si intende la non attribuzione alla lingua regionale o minoritaria, né a livello nazionale né a livello locale, dello stesso stato giuridico della lingua ufficiale, relegando la sua regolamentazione a determinati e specifici usi pubblici quali la toponomastica, l'insegnamento etc..., potendo comunque gli Stati contraenti della Carta assicurarne l'impiego nei processi civili, penali, amministrativi e davanti agli organismi investiti di funzioni giurisdizionali in ottemperanza, ai sensi dell'art. 2, 2° comma, dell'obbligo di sottoscrivere almeno una delle obbligazioni elencate nell'art. 9, relativo all'utilizzo della lingua regionale o minoritaria innanzi all'autorità giudiziaria; infine, quando alle espressioni linguistiche minoritarie non sono riconosciuti in alcun modo effetti giuridicamente rilevanti, il grado minimo ed ineluttabile di attenzione a cui l'ordinamento non può sottrarsi concerne *la tutela e la promozione degli aspetti culturali dei fenomeni linguistici* ⁽¹⁴⁷⁾. Si tratta di una forma di valorizzazione direttamente ricollegabile al principio pluralista il quale non permette di ignorare la presenza e la vitalità di idiomi diversi dalla lingua ufficiale dello Stato per cui, in assenza e mancanza di altra regolamentazione, la garanzia protettiva offerta ed assicurata dalle legislazioni nazionali e regionali si arresta inevitabilmente alla

⁽¹³⁷⁾ Cfr., artt. 7, 1° comma, lett. g) e 8, 1° comma, lett. g).

⁽¹³⁸⁾ Cfr., art. 11.

⁽¹³⁹⁾ Cfr., parte II, art. 7.

⁽¹⁴⁰⁾ Così, D. MEMMO, *La lingua nel diritto. Il rischio linguistico nella dichiarazione contrattuale*, in *Contratto ed impresa*, n. 2/1985, pp. 467-477.

⁽¹⁴¹⁾ In questo senso, P. CARROZZA, voce *Lingue (uso delle)*, in *App. Nss. Dig. it, vol. IV*, Torino, Utet, 1980, p. 976.

⁽¹⁴²⁾ V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie ed identità culturali*, op. cit., p. 21.

⁽¹⁴³⁾ Si veda, L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 282.

⁽¹⁴⁴⁾ Cfr., V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie ed identità culturali*, op. cit., p. 22.

⁽¹⁴⁵⁾ Sui modi di funzionamento del bilinguismo e del separatismo, si veda P. CARROZZA, *Lingua, politica, diritti: una rassegna comparata*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, n. 4/1999, p. 1473 e ss.

⁽¹⁴⁶⁾ V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie ed identità culturali*, op. cit., pp. 34-43.

⁽¹⁴⁷⁾ Cfr., A. PIZZORUSSO, *Libertà di lingua e diritti linguistici: una rassegna comparata*, in *Le Regioni*, n. 6/1987, p. 1332 e ss.

soglia, minima e generica, del dato culturale senza alcuna possibilità di “*uso pubblico*” della lingua minoritaria.

4. Il diritto comunitario ed i tentativi di una azione “correttiva” della Corte di Giustizia dell’Unione Europea nella tutela delle minoranze:

- Mentre, a livello di diritto internazionale pubblico, disponiamo di una serie di documenti-Convenzioni sulla tutela delle minoranze, nazionali in particolare, sotto il profilo del diritto dell’Unione Europea, manca un principio espresso di salvaguardia delle minoranze che sia formalmente sancito nel Trattato CE ⁽¹⁴⁸⁾. Il rispetto e la tutela delle minoranze, chiariscono Palermo e Woelk, “*è dunque rimasto in ambito comunitario un criterio di carattere politico. La sua formulazione risale al vertice di Copenaghen, che nel 1993 ha fissato i criteri che gli Stati dell’Europa centrale ed orientale dovevano soddisfare per essere ammessi nell’Unione Europea*” ⁽¹⁴⁹⁾. Al di là, quindi, di alcune sporadiche menzioni nei documenti comunitari, l’attenzione va posta alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea che, nelle sue decisioni, ingloba il tema della tutela minoritaria all’interno del principio di parità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri il quale, a differenza di quello sulla protezione delle minoranze, è espressamente previsto e contemplato nel Trattato ⁽¹⁵⁰⁾.

Tanto il principio del pluralismo delle culture, quale manifestazione tipica degli ordinamenti democratici contemporanei ⁽¹⁵¹⁾, quanto il divieto, da parte degli Stati membri dell’Unione Europea, a procedere all’assimilazione degli appartenenti ad una minoranza nazionale o etnica o linguistica, rappresentano uno dei principali obiettivi della politica comunitaria. Se, nel Trattato di Amsterdam del 1997 (modificativo del Trattato CE ed UE) ⁽¹⁵²⁾, dopo aver sancito che la Comunità “*contribuisce*” al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri “*nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali*” ⁽¹⁵³⁾, ci si limita ad una forma di tutela circoscritta agli aspetti culturali “*al fine di rispettare e promuovere la diversità delle culture*” ⁽¹⁵⁴⁾, un riferimento chiaro al concetto di minoranza, si consegue solo con la Carta di Nizza ⁽¹⁵⁵⁾, la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, originariamente incorporata nella Parte II del Trattato che istituiva una Costituzione per l’Europa ⁽¹⁵⁶⁾ ed oggi, a seguito del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 ⁽¹⁵⁷⁾, posta a Preambolo ⁽¹⁵⁸⁾ dello stesso con valore giuridicamente vincolante (non si tratta di una novità in quanto già previsto nel progetto di Costituzione Europea) ⁽¹⁵⁹⁾.

La Carta dei Diritti Fondamentali, infatti, dopo aver genericamente sancito il rispetto ⁽¹⁶⁰⁾, da parte dell’Unione, della diversità culturale, religiosa e linguistica, vieta “*ogni discriminazione fondata (...) sull’appartenenza ad una minoranza nazionale*” ⁽¹⁶¹⁾. Ora, l’introduzione nel sistema comunitario del divieto

⁽¹⁴⁸⁾ Il Trattato della Comunità Europea, è stato adottato a Roma il 25 marzo 1957 e ratificato con l. ordinaria dello Stato 14 ottobre 1957 n. 1203 (in G.U. 23 dicembre 1957 n. 317).

⁽¹⁴⁹⁾ Sul punto, F. PALERMO-J. WOELK, *Diritto Costituzionale comparato dei Gruppi e delle Minoranze*, op. cit., p. 94.

⁽¹⁵⁰⁾ Art. 12, 1° comma, Trattato CE: “*Nel campo di applicazione del presente Trattato, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità*”.

⁽¹⁵¹⁾ Cfr., A. PIZZORUSSO, *Maggioranze e minoranze*, Torino, Giappichelli, 1993, p. 43 e ss.

⁽¹⁵²⁾ Il Trattato di Amsterdam è stato firmato il 2 ottobre 1997 ed è entrato in vigore il 1 gennaio 1999 a seguito della l. ordinaria dello Stato di autorizzazione alla ratifica n. 209/1998 (in G.U. 6 luglio 1998 n. 155. Supp. Ord.).

⁽¹⁵³⁾ Cfr., art. 151, 1° comma, Trattato CE come modificato dal Trattato di Amsterdam

⁽¹⁵⁴⁾ Cfr., art. 151, 4° comma, Trattato CE come modificato dal Trattato di Amsterdam

⁽¹⁵⁵⁾ La Carta non costituisce uno strumento giuridico in senso stretto non essendo stata adottata sotto forma di Trattato. E’ stata solennemente proclamata dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione a Nizza il 7 dicembre 2000. Per il testo integrale, si veda G.U. dell’Unione Europea 18 dicembre 2000 C. 364.

⁽¹⁵⁶⁾ Sull’incorporamento della Carta di Nizza nel nuovo Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa, R. BIN-P. CARETTI, *Profili costituzionali dell’Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 146-158.

⁽¹⁵⁷⁾ Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, pone fine alla crisi dell’Unione Europea, durata più di due anni e iniziata dopo i “*no*” francese ed olandese al Trattato che adottava una Costituzione per l’Europa. Il Trattato modificherà il Trattato UE ed il Trattato CE. In particolare, quest’ultimo assumerà la denominazione di Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea mentre saranno apportate modifiche al primo. Il Trattato di Lisbona non sostituisce ai Trattati esistenti un nuovo, unico testo, bensì “*integra*” nei Trattati vigenti le innovazioni già contenute nella Costituzione Europea.

⁽¹⁵⁸⁾ Il Testo della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea, dopo l’approvazione del Trattato di Lisbona, si ricava da G.U. Unione Europea serie c del 14 dicembre 2007.

⁽¹⁵⁹⁾ Sulle novità del Trattato di Lisbona, B. NASCIBENE-A. LANG, *Il Trattato di Lisbona : l’Unione Europea ad una svolta ?*, in *Corr. Giur.*, 2007.

⁽¹⁶⁰⁾ Cfr., art. 22 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea e art. II-82 del Trattato che istituiva una Costituzione per l’Europa.

⁽¹⁶¹⁾ Cfr., art. 21, 1° comma, della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea.

di alcune forme di discriminazione, tra cui quella dell'appartenenza ad una minoranza, è stata operata fin dalla riforma del Trattato CE ad opera del Trattato di Amsterdam che ha introdotto il vigente testo dell'art. 13 Tr. secondo il quale *“fatte salve le altre disposizioni del presente Trattato e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento Europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali”*. Tuttavia, si riscontrano delle sostanziali differenze tra i due testi normativi sopra riportati: da un lato, la Carta dei diritti fondamentali mira a vietare forme di discriminazione, con norma di carattere negativo, *“finalizzata a vietare tout court le discriminazioni”* ⁽¹⁶²⁾, dall'altro lato, la disposizione del Trattato CE impegna gli organi comunitari ad assumere *“azioni volte a combattere le discriminazioni con norma di carattere positivo”* ⁽¹⁶³⁾. Inoltre, dal punto di vista soggettivo, il divieto di discriminazione della Carta dei Diritti Fondamentali UE viene posto *“con la massima ampiezza possibile”*, mancando del tutto ogni riferimento alla titolarità della tutela la quale si estende, pertanto, non solo al profilo individuale ma anche a quello collettivo nel senso che *“non è ammissibile un trattamento irragionevolmente deteriore e discriminatorio nei confronti dei gruppi”* ⁽¹⁶⁴⁾. Degno di rilievo, in questo senso, è proprio il tema delle minoranze. La tutela minoritaria, infatti, che si traduce in una tutela della diversità, non può che riferirsi sia all'aspetto soggettivo sia a quello di gruppo con l'unica differenza che, in dottrina, si ritiene preferibile dedurre dalla lettera dell'art. 22 *“una più spiccata propensione verso una considerazione delle posizioni collettive, come tali degne di rispetto da parte dell'Unione”* mentre dalla lettera dell'art. 21 una maggiore attenzione al dato individuale. Il limite, tuttavia, della salvaguardia della diversità minoritaria in seno alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea è però la ascrivibilità della protezione alle sole minoranze nazionali intese, secondo l'interpretazione maggioritaria, in senso etnico e razziale ⁽¹⁶⁵⁾; aspetto, peraltro, ribadito anche dalla direttiva 2000/43/CE ⁽¹⁶⁶⁾ del Consiglio dei Ministri dell'Unione, datata 29 giugno 2000 ed attuata nell'ordinamento italiano con D.Lgs. n. 215/2003 ⁽¹⁶⁷⁾, a seguito della quale gli Stati membri della Comunità si impegnano a vietare qualsiasi atto discriminatorio basato sulla razza o l'origine etnica, facendo salve, all'art. 5, le azioni positive degli Stati dirette ad evitare o compensare svantaggi connessi con l'appartenenza ad una determinata etnia.

In questo contesto, la formulazione dell'art. 2 del Trattato di Lisbona nella parte in cui modifica il Trattato UE, risulta illuminante dal momento che, nel prevedere che l'Unione *“si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di Diritto e del rispetto dei diritti umani”*, ricomprende anche *“i diritti delle persone appartenenti ad una minoranza”* senza alcun tipo di aggettivazione. Il che significa, da un lato, sulla scia di quanto emerso dalla analisi e dallo studio della Convenzione-Quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1995, il riconoscimento di veri e propri diritti soggettivi in capo ai soggetti minoritari, dall'altro, l'instaurazione di una forma di tutela onnicomprensiva che trascende la dimensione etnico-razziale nonché la ricorribilità alla Corte di Giustizia UE a garanzia delle pretese dei singoli componenti una realtà minoritaria nell'eventualità di una lesione nell'esercizio dei loro diritti. La Costituzione Europea prima ed il Trattato di Lisbona ora, non vogliono espropriare i 27 Stati dell'Unione della disciplina di una materia così delicata rispetto alla quale la Comunità svolge un ruolo sussidiario ed integrativo. L'art. 6, 3° comma, infatti, del Trattato di Lisbona nella parte in cui incide sul Trattato UE indica come, in tema di diritti fondamentali, la politica comunitaria si informi tanto alla CEDU quanto soprattutto *“alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri”*: in altri termini, sul piano della tutela delle minoranze e dei diritti in generale, si cerca di sottolineare e valorizzare il *“rapporto di filiazione”* ⁽¹⁶⁸⁾ del Trattato rispetto alle Costituzioni nazionali, inaugurando *“un indirizzo di interpretazione adeguatrice delle disposizioni della prima rispetto a quelle delle Costituzioni nazionali”* ⁽¹⁶⁹⁾.

⁽¹⁶²⁾ Così, A. CELOTTO, *Commento agli artt. 21-22 della Carta di Nizza*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di) *L'Europa dei Diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 172.

⁽¹⁶³⁾ A. CELOTTO, *Commento agli artt. 21-22 della Carta di Nizza*, op. cit., p. 172.

⁽¹⁶⁴⁾ A. CELOTTO, *Commento agli artt. 21-22 della Carta di Nizza*, op. cit., p. 176.

⁽¹⁶⁵⁾ A. CELOTTO, *Commento agli artt. 21-22 della Carta di Nizza*, op. cit., p. 177.

⁽¹⁶⁶⁾ In G.U. Unione Europea serie L del 19 luglio 2000, pp. 22-26.

⁽¹⁶⁷⁾ In G.U. 12 agosto 2003 n. 186.

⁽¹⁶⁸⁾ Si veda, ancora, R. BIN-P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione Europea*, op. cit., p. 152.

⁽¹⁶⁹⁾ Da questo punto di vista, appaiono di notevole interesse alcune decisioni del Tribunale Costituzionale spagnolo del 13 dicembre 2004 (DTC 1/2004) e del Consiglio Costituzionale francese del 19 novembre 2004 (*décision* n. 2004-505).

L'attivismo dimostrato negli ultimi anni dal legislatore sia statale che locale verso la protezione delle minoranze se, da un lato, “*si inserisce nel trend sotteso alle iniziative del Consiglio d'Europa e nel diffuso orientamento degli Stati di regolare mediante Trattati bilaterali o multilaterali le situazioni minoritarie di confine anche valorizzando strumenti della cooperazione transfrontaliera*”⁽¹⁷⁰⁾, dall'altro lato, “*non può far riflettere sulle eventuali ripercussioni che l'introduzione di un regime derogatorio e speciale, quale quello diretto alla protezione delle minoranze linguistiche, è suscettibile di produrre nei confronti della restante popolazione, che rischia di venirsi a trovare, a sua volta e paradossalmente, in una situazione di svantaggio, senza trascurare le conseguenze di natura finanziaria che simili interventi inevitabilmente impongono in misura più o meno considerevole*”⁽¹⁷¹⁾. Proprio al fine di evitare forme di discriminazione all'incontrario (la c.d. *reverse discrimination*), la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha provato, non sempre riuscendoci in modo pieno, un punto di equilibrio tra tutela minoritaria e parità di trattamento dei cittadini degli Stati membri ossia ha cercato di risolvere l'eterna dicotomia tra protezione speciale e differenziata delle minoranze e principio di eguaglianza. Il c.d. caso *Bickel* cercherà di chiarire i termini della questione: un camionista austriaco ed un turista tedesco erano stati sottoposti a procedimenti penali nella Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, essendo stati fermati per guida in stato di ebbrezza, il primo, e per possesso di un coltello proibito, il secondo. Entrambi avevano dichiarato di non conoscere la lingua italiana ed avevano chiesto che il procedimento a loro carico si svolgesse in lingua tedesca, in base alle disposizioni normative poste a tutela comunità tedesca della Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen. Il Pretore di Bolzano, nutrendo dubbi sull'applicabilità, ai sensi del diritto comunitario, delle norme previste per i cittadini della Provincia di Bolzano/Bozen ai cittadini di altri Stati membri che si rechino nella stessa Provincia, aveva sospeso il procedimento e sottoposto, ex art. 177 Trattato CE, alla Corte di Giustizia sull'interpretazione degli artt. 12, 18 e 49 Tr. La stessa, con sentenza 24 novembre 1998, causa C-274/96, *Horst Otto Bickel e Ulrich Franz*⁽¹⁷²⁾, ritiene che la mancata applicazione della disciplina prevista per la minoranza tedesca altoatesina ai cittadini di lingua tedesca degli altri Stati membri, costituisce una violazione del principio di parità di trattamento di cui all'art. 12 Trattato CE nonché di quello della libera circolazione all'interno del territorio dell'Unione da parte dei cittadini comunitari. Innanzi all'obiezione del Governo italiano secondo la quale tale normativa è diretta a tutelare esclusivamente la minoranza etnico-culturale residente nella Provincia bolzanina e che, a garanzia del diritto di difesa, erano praticabili altre soluzioni come il diritto all'interprete, ex art. 143 c.p.p., la Corte non le prende minimamente in esame sostenendo che la tutela di una minoranza può certo costituire un obiettivo legittimo, ma non risulta “*che l'estensione della normativa controversa ai cittadini di lingua tedesca di altri Stati membri che esercitano il loro diritto di libera circolazione lederebbe tale obiettivo*”⁽¹⁷³⁾.

Pur senza ledere l'obiettivo della protezione della minoranza tedesca insediata nella Provincia di Bolzano/Bozen, la mera estensione della disciplina legislativa riservata al gruppo di lingua tedesca, ha constatato la dottrina, tende comunque “*ad alimentare una serie di disparità di trattamento, sia nei confronti di altri cittadini italiani, sia nei confronti di cittadini degli Stati membri che circolino e soggiornino nel territorio italiano*”⁽¹⁷⁴⁾. Con riferimento agli altri cittadini italiani, va osservato come la garanzia, predisposta dall'art. 109 c.p.p., circa la possibilità che un cittadino della Repubblica, appartenente ad una minoranza, chieda, innanzi ad una autorità giudiziaria avente competenza in primo grado o in appello, di essere sentito, interrogato o esaminato nella madrelingua con redazione del relativo verbale nella lingua medesima, valga unicamente nel territorio (la c.d. *minority area*) ove è insediato un gruppo minoritario, mentre, con riferimento ai cittadini di altri Stati membri dell'Unione Europea, trova applicazione soltanto il disposto codicistico di cui all'art. 143 c.p.p. che contempla il c.d. diritto all'interprete, attivabile ed azionabile nella circostanza e nell'ipotesi in cui un soggetto indagato o un imputato, nell'ambito di un procedimento penale, si trovi in uno stato di non conoscenza della lingua italiana⁽¹⁷⁵⁾.

⁽¹⁷⁰⁾ Cfr., V. PIERGIGLI, *Le minoranze linguistiche nell'ordinamento italiano: recenti sviluppi normativi*, in A. D'Aloia (a cura di) *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 29.

⁽¹⁷¹⁾ Cfr., V. PIERGIGLI, *Le minoranze linguistiche nell'ordinamento italiano: recenti sviluppi normativi*, op. cit., p. 29.

⁽¹⁷²⁾ Si veda per un commento alla sentenza in esame, E. PALICI DI SUNI PRAT, *L'uso della lingua materna tra tutela delle minoranze e parità di trattamento nel diritto comunitario*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, n. 1/1999, p. 171 e ss.

⁽¹⁷³⁾ Punto 29 della sentenza.

⁽¹⁷⁴⁾ E. PALICI DI SUNI PRAT, *L'uso della lingua materna tra tutela delle minoranze e parità di trattamento nel diritto comunitario*, op. cit., p. 172.

⁽¹⁷⁵⁾ La Corte di Giustizia delle Comunità Europee, cita, a sostegno di questa sua decisione, il caso *Mutsch* (sent. 11 luglio 1985, causa 137/84, in *Racc.*, p. 2681 e ss.). Ma nel caso *Mutsch* la questione si presentava, come vedremo, in termini assai differenti. Robert Mutsch, cittadino lussemburghese, residente in Belgio in un Comune di lingua tedesca,

In modo ancora più drastico e diretto rispetto al caso *Bickel*, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee interviene, con la sentenza 6 giugno 2000, causa C-281/98, *Roman Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano S.p.a.* ⁽¹⁷⁶⁾ al fine di cercare un punto di congiuntura tra diritto comunitario e tutela minoritaria all'interno dell'ordinamento nazionale italiano, finendo, però, per interrogarsi circa il fatto se alcuni istituti a salvaguardia dei gruppi tedesco e ladino della Provincia di Bolzano/Bozen, funzionali per garantire quote di posti negli organici, in ragione della comunità linguistica, in tutte le amministrazioni e nei servizi di pubblico interesse (la c.d. proporzionale etnica), siano compatibili con le libertà fondamentali previste dal Trattato CE e, più in generale, con i principi di eguaglianza e dello Stato di Diritto su cui si fondano sia la Costituzione europea sia quella italiana.

Roman Angonese è un cittadino italiano di lingua tedesca, che si reca in Austria per motivi di studio tra il 1993 ed il 1997. Nel 1997 si candida ad un concorso per un posto di lavoro presso la Cassa di Risparmio. La domanda viene respinta dal momento che il candidato non è in possesso dell'attestato di bilinguismo (c.d. patentino), pre-requisito per l'accesso all'impiego, rilasciato dalla Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen in conformità alla normativa di attuazione dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/SudTirolo dedicata alla distribuzione proporzionale dei posti pubblici ed alla peculiare dichiarazione di appartenenza o aggregazione al gruppo linguistico in occasione del censimento generale della popolazione ⁽¹⁷⁷⁾.

Al di là dei forti dubbi che la dottrina ha manifestato circa la competenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee a conoscere ed essere competente a giudicare in merito al caso di specie ⁽¹⁷⁸⁾, quello che qui risulta interessante è l'atteggiamento del giudice di Strasburgo che sembra sussumere direttamente nell'art. 39 Trattato CE (la libera circolazione dei lavoratori nel territorio UE), ritenendolo suscettibile di applicazione immediata, la disposizione di cui all'art. 7 n. 4 del regolamento CE n. 1612/1968 ⁽¹⁷⁹⁾ secondo il quale "tutte le clausole dei contratti collettivi o individuali o di altre regolamentazioni collettive concernenti l'accesso all'impiego (...) sono nulle di diritto nella misura in cui prevedano o autorizzino condizioni discriminatorie nei confronti dei lavoratori cittadini degli Stati membri". Pertanto, come già ribadito nella sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman* ⁽¹⁸⁰⁾, il divieto di discriminazione ed il principio della libera circolazione dei lavoratori non possono, in alcun modo, trovare ostacolo nell'autonomia giuridica di enti di natura privatistica. Con particolare attenzione al problema minoritario, la pronuncia 6 giugno 2000 in C-281/98, costituisce una evoluzione in merito al tema *de quo*. Se, già con il caso *Bickel-Franz*, il giudice comunitario aveva espressamente riconosciuto che la protezione delle minoranze rappresenta uno "scopo legittimo" anche per l'ordinamento dell'Unione Europea, pronunciandosi, per la prima volta, su una materia nuova e delicatissima, anche e soprattutto in riferimento ai c.d. criteri di

condannato in contumacia ad un'ammenda, aveva chiesto l'applicazione dell'art. 17 della legge 15 giugno 1935 relativa all'uso delle lingue in materia giudiziaria secondo il quale "qualora l'imputato di cittadinanza belga risieda in un Comune di lingua tedesca ubicato nel circondario del Tribunal correctionnel di Verviers e ne faccia richiesta nelle forme prescritte dall'art. 16, il procedimento davanti al predetto organo giurisdizionale si svolge in tedesco". La *Cour d'Appel* di Liegi, nutrendo dubbi sulla compatibilità di tale disposizione normativa con il diritto comunitario nella parte in cui riserva tale facoltà ai soli cittadini belgi, aveva sollevato una questione pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia. La Corte risolse la *questio de qua* nel senso che il principio della libera circolazione dei lavoratori, stabilito dal Trattato (all'epoca art. 48 Tr. CE) esige ed esige che al lavoratore cittadino di uno Stato membro e residente in un altro Stato membro venga riconosciuto il diritto che un procedimento penale iniziato nei suoi confronti si svolga in una lingua diversa da quella processuale usata di regola dinanzi al giudice investito della causa qualora i lavoratori nazionali possano, nelle stesse condizioni, avvalersi di questo diritto. La principale differenza tra il caso *Bickel* ed il caso *Mutsch* consiste che, nel caso primo, Bickel e Franz transitavano nel territorio italiano rispettivamente come camionista e turista, nel secondo, invece, Mutsch era sì un cittadino del Lussemburgo ma residente in Belgio in quella parte in cui è concentrata la minoranza di lingua tedesca sicchè non vi sarebbe stato motivo di escluderlo dal trattamento riservato ai cittadini di lingua tedesca in base alla disposizione del Trattato che vieta ogni discriminazione fondata sulla nazionalità. Anzi, nel caso *Bickel*, lo stesso Governo italiano aveva sostenuto la applicabilità della disciplina riservata ai cittadini di lingua tedesca della Provincia di Bolzano/Bozen anche ai cittadini di lingua tedesca degli altri Stati membri se residenti all'interno del territorio provinciale.

⁽¹⁷⁶⁾ Cfr., F. PALERMO, *Diritto comunitario e tutela delle minoranze: alla ricerca di un punto di equilibrio*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, n. 2/2000, p. 969 e ss.

⁽¹⁷⁷⁾ Si veda il D.Lgs. n. 752/1972. In G.U. 15 novembre 1976 n. 304.

⁽¹⁷⁸⁾ Come segnalato dal Governo italiano e dalla conclusioni dell'Avvocato generale Fennelly, la causa riguardava un cittadino italiano residente in Italia che ha adito l'autorità giudiziaria italiana lamentando l'illegittimità di un atto di una società italiana. Sembra, dunque, trattarsi di un caso interno, mancando un fattore di collegamento con il diritto comunitario tale da giustificare l'intervento della Corte di Giustizia.

⁽¹⁷⁹⁾ In G.U.C.E 19 ottobre 1968, serie L, n. 257.

⁽¹⁸⁰⁾ In *Racc.*, p. 4921.

Copenaghen che postulano, in vista del continuo allargamento ad est dell'UE una effettiva tutela delle minoranze, con la sentenza relativa al caso *Roman Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano S.p.a.*, la Corte di Giustizia prosegue nel tentativo di porre paletti importanti rispetto alle modalità di attuazione del principio di salvaguardia dei gruppi minoritari. In altri termini, la Corte non contesta la presenza di discipline ed istituti speciali, in dati territori, al fine di garantire una adeguata protezione delle minoranze etnico-linguistiche, ma, e questo è il punto innovativo, obbliga, nota il Palermo, “*ad una interpretazione e ad una gestione delle normative speciali tali da costituire il migliore punto di equilibrio tra le esigenze di specialità e tutela collettiva da un lato e la garanzia di condizioni se non eguali almeno non irragionevolmente o sproporzionalmente differenti tra i cittadini europei dall'altro*”⁽¹⁸¹⁾. Se, dunque, è ragionevole limitare di fatto la libertà di circolazione per la Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen o per qualunque altro territorio bilingue in Europa, attraverso il requisito della conoscenza delle due lingue ufficiali per l'accesso all'impiego, non è ragionevole che la sussistenza di questo requisito possa essere accertata esclusivamente e preventivamente dalle autorità locali di un ente territoriale di uno Stato membro. Ogni normativa speciale di tutela, pertanto, dovrà tenere conto dei parametri di funzionalità e non discriminazione dettati dalla giurisprudenza comunitaria senza che, la insoddisfacente copertura normativa dell'art. 13 Trattato CE, divenga un ostacolo insormontabile dal momento che saranno sempre e comunque gli Stati membri a legiferare sulle minoranze, lasciando alla Corte il ruolo, non secondario, di effettuare un bilanciamento di interessi (il c.d. *Abwägung*) tra le esigenze individuali o, in termini più propriamente costituzionalistici di eguaglianza formale e salvaguardia di situazioni collettive in potenziale contrasto con le libertà fondamentali del Trattato (eguaglianza sostanziale).

5. Le “nuove minoranze” (cenni): - Nell'ordinamento italiano, come nella maggior parte degli ordinamenti occidentali, si pone “*in termini sempre più drammatici il problema dell'ingente afflusso di popolazioni provenienti dai Paesi più poveri che emigrano in cerca di lavoro o che cercano rifugio per sfuggire a persecuzioni razziali o religiose*”⁽¹⁸²⁾. In Italia, è intervenuta a regolare la disciplina la l. ordinaria dello Stato 6 marzo 1998 n. 40⁽¹⁸³⁾ contenente la “*Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*” nella quale sono contenute deleghe al Governo della Repubblica per l'adozione non solo di un Testo Unico, il D.Lgs. 25 luglio 1998 n. 286⁽¹⁸⁴⁾ come modificato dalla l. ordinaria dello Stato 30 luglio 2002 n. 189 conosciuta con il nome di legge Bossi-Fini⁽¹⁸⁵⁾, ma anche di “*uno o più Decreti Legislativi Delegati recanti disposizioni correttive che si dimostrino necessarie per realizzare pienamente i principi della presente legge o per assicurarne la migliore attuazione*”.

In questo quadro, si sente invocare il riconoscimento delle comunità di immigrati come “*nuove minoranze*”, assimilabili a quelle storiche di cui alla l. ordinaria dello Stato n. 482/1999 e, dunque, destinatarie dello stesso grado e tipo di tutela. In dottrina, è stato sostenuto che la protezione minima garantita dall'art. 6 della Carta Costituzionale vigente, dovrebbe estendersi anche agli immigrati, trattandosi di un problema nuovo, non prevedibile al momento dell'emanazione della Costituzione⁽¹⁸⁶⁾. Il ricorso all'art. 6 Cost. è stato suggerito, inoltre, anche dal De Vergottini il quale, però, mette in risalto come, almeno per il presente, le problematiche attuali degli immigrati riguardano, principalmente, la disponibilità di un alloggio e di un posto di lavoro: forme di tutela della propria lingua e cultura d'origine potrebbero eventualmente porsi in una prospettiva futura⁽¹⁸⁷⁾.

Se, per minoranze linguistiche, intendiamo “*gruppi stanziati stabilmente su un territorio determinato e che in questo territorio hanno alimentato legami sociali, culturali e linguistici differenti da quelli propri della maggioranza*”⁽¹⁸⁸⁾, gli stranieri immigrati, in quanto localizzati in diverse parti del territorio nazionale, sono più avvicinabili agli appartenenti ad una minoranza religiosa piuttosto che ad una linguistica. Per questo motivo, necessitano una tutela individuale (implicante il riconoscimento di diritti soggettivi in capo ai

⁽¹⁸¹⁾ In questa direzione, F. PALERMO, *Diritto comunitario e tutela delle minoranze: alla ricerca di un punto di equilibrio*, op. cit., p. 972.

⁽¹⁸²⁾ Cfr., E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, op. cit., p. 191.

⁽¹⁸³⁾ In G.U. 15 marzo 1998 n. 59.

⁽¹⁸⁴⁾ In G.U. 18 agosto 1998 n. 191. Supp. Ord.

⁽¹⁸⁵⁾ In G.U. 26 agosto 2002 n. 199.

⁽¹⁸⁶⁾ Cfr., L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali ed identità culturale*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 156 e ss.

⁽¹⁸⁷⁾ Cfr., G. DE VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in *Regione e Governo locale*, Maggioli, 1995, p. 9 e ss. Dello stesso autore, *Multiculturalismo, minoranze linguistiche ed immigrazione*, in T. Bonazzi e M. Dune (a cura di) *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 237 e ss.

⁽¹⁸⁸⁾ Così, E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, op. cit., p. 199.

singoli), nella loro condizione personale e nella loro libertà di coscienza. Anche per gli extracomunitari, quindi, sarebbe utile, oltre ad una disciplina legislativa che ne regolarizzi l'ingresso e la permanenza nel Paese, la predisposizione di forme di protezione volte ad intensificare i legami con la cultura di origine o attraverso un'apposita intesa a norma dell'art. 8 Cost. oppure mediante una normativa *ad hoc*, sulla falsariga della l. ordinaria dello Stato n. 482/1999, la quale sappia tenere conto delle tradizioni e delle esigenze di ciascuna comunità⁽¹⁸⁹⁾. All'interno di questo contesto, appare interessante la Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2006)5, adottata il 14 giugno 2006, *on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, rivolta all'Italia, con la quale si invita il nostro paese alla previsione di specifiche strutture partecipative per le minoranze, in particolare una Conferenza Permanente che includa “*representatives of the Roma, Sinti and Travellers*”.

6. Conclusioni: - Il vero punto di equilibrio che dovrebbe realizzarsi dalla continua interposizione fra fonti interne e fonti sovranazionali, dovrebbe condurre ad una seria politica di valorizzazione degli idiomi minoritari “*in misura proporzionale agli effettivi bisogni*”⁽¹⁹⁰⁾, evitando, tanto da parte del legislatore nazionale quanto da parte di quello locale, di piegare il fine della tutela positiva, per la paura di modificare lo *status quo*, ad altri interessi (turistici, economici, politici) assolutamente non rientranti nella conservazione e protezione delle lingue minoritarie in sé e per sé considerate⁽¹⁹¹⁾. Questo dato di partenza, collegato al venir meno del criterio della cittadinanza nella definizione di una minoranza, impone il lento abbandono di quelle forme nazionalistiche, espressione, secondo Norberto Bobbio, “*del nostro provincialismo e di una cultura arretrata che pretende di essere profetica, e in ultima istanza declamatoria*”, risultando poi “*incapace di impossessarsi di strumenti teorici e pratici per comprendere il mondo moderno*”⁽¹⁹²⁾.

In ultima istanza, la forte complementarietà tra cultura europea e le varie culture nazionali congiunta alla “*consapevolezza di appartenere a diversi territori culturali distinti ma comunicanti tra loro, si pone alla base di un nuovo concetto di cittadinanza non più soltanto nazionale ma europea*”⁽¹⁹³⁾; senza pretendere di imporre una omogeneizzazione forzata ed artificiale, “*la tutela paritaria delle diverse componenti linguistiche, escludendo ogni forma di egemonia di una sulle altre, può condurre alla pacifica convivenza, fondata sulla reciproca tolleranza e sullo scambio, favorite dallo sviluppo economico e sociale*”⁽¹⁹⁴⁾.

⁽¹⁸⁹⁾ Così, E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, op. cit., p. 200.

⁽¹⁹⁰⁾ V. PIERGIGLI, *Le minoranze linguistiche nell'ordinamento italiano: recenti sviluppi normativi*, op. cit., p. 31.

⁽¹⁹¹⁾ In questa direzione, S. BARTOLE, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, in S. Bartole (a cura di) *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 1 e ss.

⁽¹⁹²⁾ Cfr., N. BOBBIO, *Profilo ideologico del Novecento italiano*, Torino, Einaudi, 1986, p. 58.

⁽¹⁹³⁾ Il passo riportato è di M. CERMEL, *Introduzione*, in M. Cermel (a cura di) *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro*, Venezia, Marsilio, 2002, p. 29. Sulla stessa linea, S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quad. Cost*, 2000, p. 39 e ss.

⁽¹⁹⁴⁾ M. CERMEL, *Introduzione*, op. cit., p. 29.

BIBLIOGRAFIA

- **L. ANTONINI**, *Minoranza slovena ed uso della lingua nel processo (una tutela riconosciuta soltanto a Trieste ?)*, in *Le Regioni*, 1996.
- **S. BARTOLE**, voce *Minoranze nazionali*, in *App. Noviss. dig. it., vol. X*, Torino, Utet, 1964.
- **S. BARTOLE**, *Profili della condizione della minoranza linguistica slovena nell'ordinamento italiano*, in *Studi in onore di Manlio Udina*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1975.
- **S. BARTOLE**, *Gli sloveni nel processo penale a Trieste*, in *Giur. Cost.*, 1982.
- **S. BARTOLE**, *La tutela della minoranza slovena fra giurisprudenza costituzionale e legislazione ordinaria*, in *Giur. Cost.*, 1992.
- **S. BARTOLE**, *Una Convenzione-Quadro per la protezione delle minoranze nazionali*, in *Il Mulino*, 1995.
- **S. BARTOLE**, *Commento alla sentenza Corte Cost. 29 gennaio 1996 n. 15*, in *Corr. Giur.*, n. 4/1996.
- **S. BARTOLE**, *La nazione italiana ed il patrimonio costituzionale europeo*, in *Dir. Pubbl.*, 1997.
- **S. BARTOLE**, *Una Convenzione Quadro per la tutela delle minoranze nazionali*, in *S. Bartole, N. Olivetti Rason, L. Pegoraro* (a cura di) *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, Cedam, 1998.
- **S. BARTOLE**, *Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche*, in *Le Regioni*, n. 6/1999.
- **S. BARTOLE**, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, in *S. Bartole* (a cura di) *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, Giuffrè, 1999.
- **S. BARTOLE**, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quad. Cost.*, 2000.
- **S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI**, *Diritto Regionale*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- **M. BERTOLISSI**, *La Regione Friuli-Venezia Giulia dalla Costituente allo Statuto*, in *Le Regioni*, n. 4/1983.
- **M. BERTOLISSI**, *Commento all'articolo 6 della Costituzione*, in *V. Crisafulli e L. Paladin* (a cura di) *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990.
- **R. BIN**, *Regioni e minoranze etnico-linguistiche*, in *Le Regioni*, n. 4/1989.
- **R. BIN**, *Commento all'art. 14 CEDU*, in *S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi* (a cura di) *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2001.
- **R. BIN-G. PITRUZZELLA**, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2005.
- **R. BIN-P. CARETTI**, *Profili costituzionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- **N. BOBBIO**, *Profilo ideologico del Novecento italiano*, Torino, Einaudi, 1986.
- **V. ELENA BOCCI**, *La salvaguardia delle minoranze linguistiche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: ancora sulla permanenza dell'interesse nazionale*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 7 novembre 2001.
- **F. CAPOTORTI**, *Study on the rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York, 1979.
- **P. CARETTI**, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2002.
- **P. CARROZZA**, voce *Lingue (uso delle)*, in *App. Nss. Dig. it, vol. IV*, Torino, Utet, 1980.
- **P. CARROZZA**, voce *Nazione*, in *Dig. Disc. Pubbl., Vol. X*, Torino, Utet, 1995.
- **P. CARROZZA**, *Lingua, politica, diritti: una rassegna comparata*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, n. 4/1999.
- **A. CELOTTO**, *Commento agli artt. 21-22 della Carta di Nizza*, in *R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto* (a cura di) *L'Europa dei Diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- **M. CERMEL**, *Introduzione*, in *M. Cermel* (a cura di) *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro*, Venezia, Marsilio, 2002.
- **A. CERRI**, *Libertà, Eguaglianza, Pluralismo nella problematica della garanzia delle Minoranze*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1993.
- **O. CHESSA**, *Libertà fondamentali e teoria costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002.
- **G. COLETTA**, *Verso l'estensione del diritto di voto ai non cittadini*, in *A. D'Aloia* (a cura di) *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, Giuffrè, 2003.
- **V. CRISAFULLI**, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, Tomo I, Padova, Cedam, 1970.
- **M. CUNIBERTI**, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997.

- **T. DE MAURO**, *Note sulle minoranze linguistiche e nazionali in Italia*, in *Il Mulino*, 1979.
- **G. DE VERGOTTINI**, *Multiculturalismo, minoranze linguistiche ed immigrazione*, in *T. Bonazzi e M. Dune* (a cura di) *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- **G. DE VERGOTTINI**, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in *Regione e Governo locale*, 1995.
- **G. FALCON**, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001.
- **G. MARIA FLICK**, *Minoranze ed eguaglianza: il diritto alla diversità e al territorio come espressione dell'identità nel tempo della globalizzazione*, in *Pol. Dir.*, 2004.
- **G. FONTANA**, *Nuove specialità e tutela delle minoranze. Il caso del Trentino-Alto Adige*, in *A. Ferrara-G. M. Salerno* (a cura di) *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003.
- **J. A. FROWEIN-R. BANK**, *The Effect of Member States' Declarations Defining "National Minorities" upon Signature or Ratification of the Council of Europe's Framework Convention*, in *ZaoRV* 59/3, 1999.
- **M. E. GENNUSA**, *L'art. 6 Cost. e il ruolo del legislatore nella garanzia all'uso della lingua materna nel processo*, in *Le Regioni*, n. 2/2000.
- **P. HABERLE**, *Le libertà fondamentali nello stato costituzionale*, Roma, 1993.
- **P. KOVACS**, *La protection des langues des Minorités ou la nouvelle approche de la protection des Minorités ?*, in *Rev. Gén. Droit Internat. Public*, 1993.
- **W. KYMLICKA**, *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- **E. MALFATTI**, *La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive ed i problemi ancora aperti*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2001.
- **L. A. MAZZAROLLI**, *La tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 5/2003.
- **L. MELICA**, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali ed identità culturale*, Torino, Giappichelli, 1996.
- **D. MEMMO**, *La lingua nel diritto. Il rischio linguistico nella dichiarazione contrattuale*, in *Contratto ed impresa*, n. 2/1985.
- **A. MOSCARINI**, *Principio costituzionale di eguaglianza e diritti fondamentali*, in *R. Nania-P. Ridola* (a cura di) *I Diritti Costituzionali, Vol. I*, Torino, Giappichelli, 2001.
- **B. NASCIBENE-A. LANG**, *Il Trattato di Lisbona: l'Unione Europea a una svolta ?*, in *Corr. Giur.*, 2007.
- **L. PALADIN**, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965.
- **L. PALADIN**, *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 1998.
- **L. PALADIN**, *Diritto Regionale*, Padova, Cedam, 2000.
- **F. PALERMO**, *Verso l'attuazione dell'articolo 6 della Costituzione. La legge quadro sulle minoranze linguistiche storiche*, in *Informator*, n. 3/1998.
- **F. PALERMO**, *Alto Adige: verso nuovi modelli di convivenza ?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/1998.
- **F. PALERMO**, *Non expedit della Corte al controllo di costituzionalità delle norme di attuazione degli Statuti speciali*, in *Giur. Cost.*, n. 3/1998.
- **F. PALERMO**, *Diritto comunitario e tutela delle minoranze: alla ricerca di un punto di equilibrio*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, n. 2/2000.
- **F. PALERMO**, *Titolo V e norme d'attuazione degli Statuti speciali*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 10 novembre 2001.
- **F. PALERMO-J. WOELK**, *From Minority Protection to a Law of Diversity ? Reflections on the Evolution of Minority Rights*, in *European Yearbook of Minority Issues, Vol. III*, 2003/2004, Nijhoff, Leiden/Boston, 2005.
- **F. PALERMO**, *Lezione del 12-02-2007 del corso di Diritto Costituzionale Comparato dei gruppi e delle minoranze linguistiche*, Trento, 2007.
- **F. PALERMO**, *Lezione del 19-02-2007 del corso di Diritto Costituzionale Comparato dei gruppi e delle minoranze linguistiche*, Trento, 2007.
- **F. PALERMO-J. WOELK**, *Diritto Costituzionale comparato dei Gruppi e delle Minoranze*, Padova, Cedam, 2008.
- **E. PALICI DI SUNI PRAT**, voce *Minoranze*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. IX, Torino, Utet, 1994.

- **E. PALICI DI SUNI PRAT**, *La tutela giuridica delle minoranze tra Stato e Regioni in Italia*, in S. Bartole, N. Olivetti Rason, L. Pegoraro (a cura di) *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, Cedam, 1998.
- **E. PALICI DI SUNI PRAT**, *L'uso della lingua materna tra tutela delle minoranze e parità di trattamento nel diritto comunitario*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, n. 1/1999.
- **E. PALICI DI SUNI PRAT**, *Intorno alle minoranze*, Torino, Giappichelli, 2002.
- **G. PALOMBELLA**, *L'autorità dei diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- **PHILLIPS-ROSAS**, *The Minority Rights Declaration*, Turku/Abo London, 1993.
- **C. PICIOCCHI**, *La libertà terapeutica come diritto culturale. Uno studio sul pluralismo nel diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2006.
- **V. PIERGIGLI**, *La legge 15 dicembre 1999, n. 482 ("Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche") ovvero dall'agnosticismo al riconoscimento*, in *Rass. Parl.*, n. 3/2000.
- **V. PIERGIGLI**, *Lingue minoritarie ed identità culturali*, Milano, Giuffrè, 2001.
- **V. PIERGIGLI**, *Le minoranze linguistiche nell'ordinamento italiano: recenti sviluppi normativi*, in A. D'Aloia (a cura di) *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, Giuffrè, 2003.
- **F. POCAR**, *Note sulla giurisprudenza del Comitato dei Diritti dell'Uomo in materia di minoranze*, in S. Bartole, N. Olivetti Rason, L. Pegoraro (a cura di) *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, Cedam, 1998.
- **A. PIZZORUSSO**, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, Giuffrè, 1967.
- **A. PIZZORUSSO**, *Commento all'art. 6 della Costituzione*, in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione*, vol. I, Bologna, Zannichelli, 1975.
- **A. PIZZORUSSO**, voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. Dir.*, XXVI, Milano, Giuffrè, 1976.
- **A. PIZZORUSSO**, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, Foro Italiano, 1984.
- **A. PIZZORUSSO**, *Ancora su competenza legislativa regionale (e provinciale) e tutela delle minoranze linguistiche*, in *Le Regioni*, n. 1-2/1984.
- **A. PIZZORUSSO**, *Libertà di lingua e diritti linguistici: una rassegna comparata*, in *Le Regioni*, n. 6/1987.
- **A. PIZZORUSSO**, *Maggioranze e minoranze*, Torino, Giappichelli, 1993.
- **A. PIZZORUSSO**, *I gruppi linguistici come soggetti culturali, come soggetti politici e come soggetti giuridici*, in *Paper*, Tarragona-Catalunya, 27-28 febbraio 2004.
- **P. RESCIGNO**, *Persona e comunità*, vol. IX, Bologna, Il Mulino, 1966.
- **M. STIPO**, voce *Minoranze etnico-linguistiche*, XX, Roma, Treccani, 1990.
- **R. TONIATTI**, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. Bonazzi e M. Dunne (a cura di) *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- **A. WUST**, *Die Interessengemeinschaft. Ein Ordnungsprinzip des Privatrechts*, Frankfurt a. M.-Berlin, 1958.

RELAZIONI UTILIZZATE DELLA COMMISSIONE DI VENEZIA

- *Report on non-citizens and minority rights, adopted by the Venice Commission at its 69 plenary session (Venice 15-16 December 2006)*, Strasbourg, 18 gennaio 2007.
- *Vademecum of Venice Commission opinions and reports concerning the protection of minorities*, Strasbourg, 6 marzo 2007.