

## PRESENTAZIONE

di *Paolo Caretti* \*

1. Il volume raccoglie gli atti del Convegno tenutosi a Firenze il giorno 18 marzo 2016, che ha concluso la ricerca legata al progetto Prin 2010-2011 avente per tema “La lingua come fattore di integrazione sociale e politica”. La ricerca ha visto il coinvolgimento di 8 unità operative in altrettante università (Bolzano, Firenze, Macerata, Milano, Palermo, Pisa S. Anna, Pisa Statale, Siena) e dell’ITTIG-CNR (Istituto di teoria e tecniche dell’informazione giuridica). L’unità fiorentina ha potuto avvalersi del prezioso contributo dell’Accademia della Crusca, che ha riguardato la ricostruzione dell’atteggiamento dell’Unione europea in materia di multilinguismo.

Ciascuna unità ha affrontato uno specifico aspetto del tema generale. Più in particolare, l’unità di Bolzano (coordinata dalla Prof.ssa Stefania Baroncelli), ha affrontato il profilo relativo alla tutela delle “nuove” minoranze nell’esperienza delle Regioni a statuto speciale; l’unità di Macerata (coordinata dal Prof. Giovanni Di Cosimo), quello relativo all’uso della lingua nel processo, con particolare riferimento a quello penale ed amministrativo; l’unità di Milano (coordinata dal Prof. Paolo Bonetti), quello relativo all’uso della lingua nei testi normativi e nei rapporti con la pubblica amministrazione; l’unità di Palermo (coordinata dal Prof. Giuseppe Verde), quello relativo all’uso della lingua come elemento di discriminazione nel mondo del lavoro; l’unità di Pisa Statale (coordinata dalla Prof.ssa Elisabetta Catalani), quello relativo all’uso della lingua nel settore dei servizi sanitari; l’unità di Pisa S. Anna (coordinata dal Prof. Emanuele Rossi), quello relativo all’uso della lingua nel settore dell’istruzione; l’unità di Siena (coordinata dalla Prof.ssa Tania Groppi), quello relativo alla tutela delle “nuove” minoranze nell’esperienza comparata; l’unità dell’ITTIG (coordinata dalla Dott.ssa Marina Pietrangelo), quello dell’applicazione della ICT (Information and Communication Technology) al fine di ridurre il gap linguistico dei migranti. L’unità fiorentina (coordinata dal Prof. Paolo Caretti), oltre a svolgere una funzione di coordinamento generale, ha approfondito il tema del rapporto tra tutela delle “nuove” minoranze linguistiche e quella accordata alle minoranze “storiche”.

---

\* Professore emerito di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Firenze.

Le relazioni che sono state esposte nel corso del Convegno fiorentino non rappresentano che un campione inevitabilmente limitato (anche se ricchissimo di spunti di riflessione) dei risultati di una ricerca assai più vasta ed articolata, già sottoposti a pubblica discussione in una serie di altri Convegni (Firenze, Bolzano, Palermo, Pisa, Milano) i cui atti o sono già stati pubblicati (si veda: *Lingua e Diritti*, vol. II, *Lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, Firenze, Accademia della Crusca, 2014) o stanno per essere pubblicati in una serie di volumi.

2. Quando abbiamo cominciato a pensare a questo tema, già in sede di predisposizione del progetto di ricerca, gli aspetti principali che avevamo individuato come una sorta di traccia che poi è stata sviluppata nell'itinerario successivo erano sostanzialmente i seguenti.

In primo luogo, ci siamo preoccupati di ricostruire, soprattutto attraverso i dati normativi disponibili, l'atteggiamento del diritto internazionale, europeo e comparato in relazione allo specifico problema dei diritti linguistici dei migranti ai fini della loro integrazione nel tessuto sociale del Paese ospitante. In secondo luogo, ci siamo posti l'obiettivo di disegnare i tratti essenziali della situazione che presenta al riguardo il nostro ordinamento nazionale e di metterla a confronto con quanto emerso dal quadro normativo delineato in precedenza. In terzo luogo, ove fossero emersi a questo riguardo limiti e lacune, ci proponevamo di avviare una riflessione sulle possibili linee di sviluppo di una politica linguistica finalizzata ad evitare il rischio che l'uso della lingua operi come elemento di discriminazione, anziché come fondamentale e primo strumento di integrazione sociale e politica.

Alcuni risultati sono arrivati già dal primo Convegno fiorentino del novembre 2013 (i cui atti sono raccolti nel volume più sopra citato).

Innanzitutto, quanto al contesto internazionale, i dati più significativi sono rappresentati:

a) dall'incertezza e frammentarietà del quadro complessivo, dovute al ritardo con cui il diritto internazionale ha cominciato ad occuparsi della tutela delle minoranze ed in particolare di quelle linguistiche (di fatto solo a partire dal Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966);

b) incertezza sulla definizione della nozione di minoranza, costantemente in bilico tra un criterio soggettivo o oggettivo;

c) incertezza sulla concezione dei diritti delle minoranze: ora visti come diritti individuali, della persona, ma più spesso come diritti del gruppo minoritario;

d) attenzione rivolta essenzialmente alla tutela dei gruppi linguistici autoctoni, con esclusione (o al più con la previsione di tutele fortemente differenziate) di quelli di nuova formazione, in conseguenza dei più recenti flussi migratori (si veda al riguardo la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 1992).

Anche il quadro offerto dal diritto dell'Unione europea si presenta egualmente frammentato e per molti versi contraddittorio:

a) solenni affermazioni dell'impegno a favorire l'integrazione dei migranti da Paesi terzi, come parte delle politiche di coesione sociale dell'Unione (e conseguentemente come impegno che ricade anche sui Paesi membri);

b) esclusione, però, dello strumento dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali in tema di politiche di integrazione di cittadini di Stati terzi e previsione della possibilità di adottare solo misure di sostegno ed incentivo di iniziative che vengono lasciate nella loro concreta individuazione agli Stati membri;

c) nell'ambito di questa ampia discrezionalità lasciata ai singoli Stati, riconoscimento dell'ammissibilità per essi di mantenere o introdurre misure di integrazione obbligatoria destinate ad operare sia prima che successivamente all'ingresso del migrante nel territorio del Paese ospitante (si vedano la direttiva 2003/86/CE, in tema di disciplina del diritto al ricongiungimento familiare e la direttiva 2003/109/CE, che disciplina lo status dei cittadini di Paesi terzi che acquisiscano il permesso di soggiornanti di lungo periodo).

Quanto alle esperienze degli altri Paesi europei che più di altri sono interessati dai flussi migratori, e in conseguenza di quanto ora detto circa la posizione assunta dal diritto dell'Unione al riguardo, pur nella varietà delle discipline adottate, esse mettono in evidenza alcuni tratti comuni:

a) stretto collegamento tra disciplina dei diritti linguistici dei migranti e disciplina dell'ingresso e soggiorno regolare nel territorio dello Stato ospitante;

b) prevalenza di concezione dei diritti linguistici come obblighi più che come diritti; obblighi il cui mancato adempimento determina, in certi casi, il ritiro del permesso di soggiorno o altra sanzione amministrativa;

c) scarso impegno delle strutture pubbliche nel sostegno al migrante per l'adempimento dei suoi obblighi di "integrazione obbligatoria".

3. Se si raffronta la situazione italiana con i dati ora sinteticamente richiamati, non sarà difficile constatare come essa rifletta in pieno i limiti, le debolezze e le ambiguità che caratterizzano il quadro generale.

La legislazione nazionale e regionale per molto tempo ha dedicato la sua attenzione pressoché esclusivamente alla tutela delle minoranze linguistiche "storiche" (si veda soprattutto la già richiamata legge n. 432/1999) ignorando del tutto i problemi che riguardano le "nuove" minoranze. Si tratta di un aspetto che è stato criticato, ma che, in realtà, non deve meravigliare più di tanto, posto che le forme di tutela introdotte, calibrate sulle esigenze di minoranze composte da cittadini italiani perfettamente e da lungo tempo integrati nel tessuto sociale, non rispondono affatto alle esigenze delle comunità di migranti (soprattutto se ci si riferisce a quelle di primo ingresso nel nostro Paese) per le quali il problema centrale è quello di evitare il rischio che l'elemento linguistico si trasformi

in un ostacolo di difficile superamento ai fini dell'avvio del loro processo di integrazione.

Più di recente, il legislatore nazionale ha affrontato questo aspetto, ma lo ha disciplinato con regole che, come detto riflettono una tendenza, presente anche in altri ordinamenti, che appare lontana dal costituire una soluzione soddisfacente (sul punto vorrei segnalare il recente contributo D. Strazzari, *Integrazione linguistica e immigrazione in ordinamenti composti plurilingue. Tendenze dal diritto comparato europeo*, in *Le Regioni*, 2015, p. 857 ss.).

Tale disciplina, come è noto, non è contenuta in atti normativi che abbiano quale specifico oggetto i diritti linguistici dei migranti, intesi quali "nuove" minoranze linguistiche (secondo la terminologia dell'art. 6 Cost.), bensì nel T.U. sull'immigrazione (d.lgs. n. 268/1998), che appunto contiene le regole per l'ingresso e il regolare soggiorno sul nostro territorio nazionale. Al riguardo, ad un'impostazione, quella originaria, che, correttamente (sia pure in modo molto embrionale) alludeva ad un processo di integrazione volontaria, impegnando lo Stato, le Regioni e gli enti locali a favorire iniziative di integrazione sociale destinate alle comunità dei migranti e tra queste anche iniziative che coinvolgevano il sistema scolastico al fine di assicurare con appositi corsi una prima alfabetizzazione dei migranti adulti (a partire dall'insegnamento della lingua italiana), un'altra se ne è successivamente sovrapposta che ha invece sposato in pieno l'idea di una integrazione obbligatoria, di natura burocratica e legata alla disciplina dei permessi di soggiorno. Così, infatti, con la legge n. 94/2009 viene introdotto l'art. 4-bis del T.U. che disciplina il c.d. *accordo di integrazione* e una modifica significativa all'art. 9 (il nuovo comma 2-bis). Con l'accordo di integrazione chi richiede un permesso di soggiorno non inferiore ad un anno si impegna ad acquisire una conoscenza di base della lingua italiana (livello A2) e una conoscenza altrettanto di base dei principi costituzionali e, più in generale, del funzionamento delle nostre istituzioni, con particolare riferimento a quelle che si occupano della gestione dei servizi sociali. A ciò si aggiunge l'obbligo di garantire l'adempimento degli obblighi scolastici da parte dei figli minori. Si prevede che l'accordo abbia durata biennale e che l'adempimento dei relativi obblighi possa essere provato dalla esibizione di idonei certificati o dal superamento di un apposito test. Ove la verifica abbia esito negativo, lo straniero perde il permesso di soggiorno ed è soggetto ad espulsione (salve alcune ipotesi particolari). Analogamente, il comma 2-bis dell'art. 9 stabilisce che per l'ottenimento di un permesso di soggiorno di lungo periodo, l'interessato debba superare un test di conoscenza della lingua italiana. Siamo di fronte ad una concezione dell'integrazione non come di un processo che ha bisogno di tempo e della predisposizione di condizioni idonee per la sua realizzazione, bensì come un elemento dato per compiuto tramite la mera acquisizione di un certo numero di crediti (30) che provino l'avvenuto raggiungimento di un primo livello di acculturazione. Una concezione dunque, come detto, burocratica e statica che è ben lungi dal configurare una vera politica pubblica dell'integra-

zione e, in specie, dell'integrazione linguistica. A svelare la debolezza di questa impostazione, è quanto si prevede al riguardo nel regolamento di attuazione del T.U. (d.P.R. n. 179/2011) che impegna gli sportelli per l'immigrazione ad impartire ai migranti una prima informazione sul nostro Paese della durata dalle 5 alle 10 ore (certo non sufficienti neppure a soddisfare le prime esigenze di conoscenza). Ma a ciò si aggiunga che alla previsione di obblighi di integrazione, che vengono unilateralmente fatti gravare sui migranti, non corrisponde affatto la predisposizione da parte dei pubblici poteri (come sarebbe doveroso nel momento in cui si impongono degli obblighi) delle condizioni materiali per il loro adempimento. Al riguardo, l'art. 38, c. 5 del T.U. si limita a prevedere a carico delle istituzioni scolastiche il compito di attivare corsi di alfabetizzazione (ivi compresi corsi per l'apprendimento della lingua italiana) dei migranti adulti, anche mediante la stipula di apposite convenzioni con le Regioni e gli enti locali. E il regolamento di attuazione (art. 2, c. 6) prevede un generico impegno dello Stato a sostenere ogni iniziativa di integrazione, anche in collaborazione con i centri di istruzione per gli adulti. Ma la prassi testimonia che gran parte di questi interventi di promozione dell'alfabetizzazione dei migranti si deve ad iniziative che fanno capo a quella variegata categoria di soggetti che animano il c.d. "terzo settore", essendo sin qui mancato un adeguato stanziamento di risorse a favore del sistema scolastico pubblico per far fronte al compito previsto dalla legge (anzi, secondo quella che ormai è diventata quasi una clausola di stile del nostro legislatore si precisa che lo svolgimento di tale compito deve avvenire nell'ambito delle risorse ordinarie destinate al sistema scolastico). Si tratta di iniziative certamente molto meritorie, ma a carattere estemporaneo e non distribuite sull'intero territorio nazionale e che, in ogni caso, non sono in grado da sole di sostituire quello che dovrebbe essere un intervento sistematico e articolato.

Questo aspetto potrebbe apparire secondario e tutto sommato marginale rispetto al tema generale dell'integrazione sociale e politica dei migranti, che dal punto di vista della lingua richiederebbe semmai, secondo l'impostazione tradizionale propria di ogni discorso sulla tutela delle minoranze linguistiche, la introduzione di istituti e strumenti volti a preservare le lingue di origine. Certo anche quest'ultimo è un aspetto rilevante, ma affrontarlo oggi appare del tutto incongruo rispetto alla tutela di quello che, per usare la classificazione efficace dell'amico e collega Giovanni Poggeschi, rappresenta il diritto linguistico fondamentale di "prima generazione", ossia quello di apprendere la lingua del Paese ospitante. Solo in futuro (o forse già oggi per le comunità di migranti di seconda o terza generazione) si porrà il problema di tutelare le lingue di origine dei migranti come patrimonio culturale identitario, allora si utilizzando l'esperienza maturata con riferimento alle lingue delle minoranze linguistiche storiche.

Insomma, se si guarda al fenomeno dell'immigrazione dal punto di vista dell'uso della lingua (di una lingua) nella prospettiva del processo di integrazione, credo che possano esservi pochi dubbi circa la centralità che riveste a questo fine

l'apprendimento della lingua del Paese ospitante. Una conferma di questa centralità ci viene indirettamente da una vicenda che ha interessato la Provincia di Bolzano, dove il legislatore nell'approvare la legge n. 12/2011, intitolata all'"Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri", ha previsto apposite disposizioni volte all'acquisizione della conoscenza di entrambe le lingue ufficiali della Provincia (l'italiano e il tedesco). Con ciò mostrando una piena consapevolezza del ruolo che l'apprendimento dell'una o dell'altra lingua gioca nell'integrazione del migrante nell'uno o nell'altro gruppo etnico-linguistico.

4. Se si condividono le considerazioni che precedono, per evitare che l'elemento linguistico funga da ostacolo all'integrazione dei migranti anziché rappresentarne il principale strumento – si potrebbe dire la premessa necessaria e indispensabile – per l'avvio di un processo necessariamente lungo e complesso, ciò di cui ci si deve preoccupare è di promuovere una profonda riforma dell'impostazione sin qui adottata dal nostro legislatore. E non solo nella direzione di un intervento correttivo di alcuni istituti, ma in quella della elaborazione di una vera e organica politica linguistica pubblica che si faccia carico di tutta la complessità dei problemi e degli interessi sul tappeto e che non si limiti a fronteggiare il presente, ma guardi con intelligenza al futuro.

Alla luce di quanto sin qui detto, si possono forse indicare alcune linee guida per l'impostazione di un intervento legislativo di questo tipo.

Innanzitutto, appare indispensabile sganciare del tutto la disciplina dei diritti/doveri linguistici dei migranti da quella relativa dell'ingresso e soggiorno sul territorio nazionale e semmai orientarla sul piano di una revisione della disciplina sull'acquisto della cittadinanza. In secondo luogo, si dovrebbe investire direttamente il sistema formativo pubblico del compito di fornire ai migranti un duplice servizio: uno, riservato agli adulti (da svolgersi se del caso in collaborazione con altre agenzie formative) e uno riservato ai minori (nell'ambito dell'ordinario percorso formativo di adempimento dell'obbligo scolastico). Il che richiede, per non essere un vaniloquio, lo stanziamento di risorse aggiuntive (per mediatori culturali, insegnanti e sostegno e così via). In terzo luogo, si dovrebbe attribuire sempre al sistema di istruzione pubblica il compito (per i corsi dedicati agli adulti) di certificare il raggiunto livello di apprendimento della lingua italiana; certificazione che il migrante potrà utilizzare in ogni occasione nella quale lo ritenga opportuno o gli venga richiesta.

Come è chiaro, un intervento legislativo così concepito ha ben poco a che vedere con la tutela delle minoranze linguistiche, di cui all'art. 6 Cost., ma molto invece con quanto previsto dall'art. 3, c. 2, là dove si impegna la Repubblica (l'insieme dei poteri pubblici) a rimuovere gli ostacoli (nel nostro caso l'ostacolo linguistico) che di fatto "impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti (i lavoratori) all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". È in questa norma che si radica il tema dell'integrazione in generale e per quello che qui ci interessa più direttamente quello dell'integra-

zione linguistica. Ciò che appunto va eliminato è un ostacolo grave all'esercizio di quei diritti di partecipazione che spettano anche ai migranti, cui l'integrazione deve tendere. Da questo punto di vista, ci si potrebbe chiedere se l'auspicato intervento legislativo non potendosi considerare come direttamente attuativo di quanto disposto dall'art. 6, e pur potendosi riferire al fondamentale principio di eguaglianza sostanziale, non potrebbe ricevere un spinta decisiva da un più specifico riferimento nel testo della Costituzione. Al riguardo si potrebbero riprendere alcune proposte avanzate anche in un recente passato volte all'introduzione nel testo costituzionale del principio dell'"ufficialità" della lingua italiana, la cui mancanza già i primi commentatori avevano segnalato come una lacuna grave e singolare per una Costituzione che per la prima volta alludeva esplicitamente alla tutela delle lingue minoritarie (si veda ad esempio P. FIORELLI, *I diritti linguistici delle minoranze*, in *Archivio per l'Alto Adige*, 1948, p. 357 ss.). Nelle più avvertite di quelle proposte, non a caso si sottolinea che, lungi dal voler sminuire e tanto meno rimettere in discussione la tutela delle minoranze linguistiche storiche (è questo il principale argomento polemico che sin qui ha ostacolato il successo di queste proposte; un argomento che, al di là di ogni altra considerazione guarda al passato, non al presente e ancor meno al futuro), l'inserimento di quel principio avrebbe oggi tra le sue finalità proprio quella di favorire, attraverso la predisposizione delle condizioni adatte a favorire l'apprendimento dell'italiano, politiche di integrazione che agevolino un migliore inserimento sociale dei migranti, "aiutandoli a sentirsi pienamente 'cittadini' della nostra comunità" (così si legge nella Relazione illustrativa della proposta elaborata dall'ISLE, Scuola di Scienza e Tecnica della Legislazione, pubblicata in *Rassegna Parlamentare*, 2009, p. 579 ss.). Un'affermazione che mi pare colga bene lo stretto collegamento tra apprendimento della lingua nazionale e processo di integrazione. Le formule possono essere diverse, così come diversa può essere la collocazione di una specifica disposizione costituzionale sulla lingua italiana, ma credo che una modifica costituzionale in questo senso, concepita in modo da fugare ogni timore di ritorno ad impercorribili strade di autoritarismo linguistico, costituirebbe un'indicazione forte per un legislatore che volesse impegnarsi su questo terreno nella direzione più sopra accennata.

Su questo specifico aspetto si è concentrata l'attenzione dell'unità di ricerca fiorentina nell'ultimo scorcio della ricerca. Il risultati cui si è pervenuti, anche sulla scia di proposte precedenti, sono pubblicati in Appendice a questo volume con l'auspicio che gli spunti di riflessione che essi offrono vengano raccolti da un più consapevole legislatore.

## LA LINGUA ITALIANA: UN VALORE DA TUTELARE? PROBLEMI E PROSPETTIVE

di M. Cristina Grisolia \*

SOMMARIO: 1. La tutela della lingua italiana. Una questione per molto tempo trascurata nel dibattito intorno all'attuazione dell'art. 6 Cost. – 2. La lenta attuazione dell'art. 6 Cost. e lo sviluppo della problematica intorno alla tutela delle lingue minoritarie. – 3. La legge n. 482/1999 e la completa attuazione dell'art. 6 Cost. Le questioni sorte intorno alla lingua italiana e alla sua ufficialità. – 4. Una possibile riforma costituzionale? Un problema di tutt'altro che facile soluzione.

### 1. *La tutela della lingua italiana. Una questione per molto tempo trascurata nel dibattito intorno all'attuazione dell'art. 6 Cost.*

Nella realtà contemporanea, contrassegnata da fenomeni di multiculturalismo resi incalzanti dal dominio incombente della c.d. globalizzazione, la tutela e lo sviluppo del patrimonio linguistico, di singoli o di intere comunità, costituisce ormai un principio che ha assunto una fondamentale valenza sia nel diritto interno che internazionale.

L'assunto non ha bisogno di essere dimostrato, trovando da tempo una sua limpida formulazione nella nostra legislazione (ordinaria e costituzionale<sup>1</sup>) e in una normativa internazionale ed europea, che è da tempo attenta alla tutela dei diritti dei gruppi minoritari<sup>2</sup>.

---

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze.

<sup>1</sup> Il riferimento va, da un lato, alla legge n. 482/1999 che, sia pure con molto ritardo, ha dettato una disciplina generale della materia e, dall'altro, all'art. 6 Cost., il quale, come è noto, fornisce alla tutela delle minoranze linguistiche un testuale rilievo costituzionale.

<sup>2</sup> V. sul punto, in particolare, V. PIERGIGLI, *Art. 6*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione italiana*, Torino, 2006, p. 166 ss.; E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, Torino, 2002, p. 165 ss. Più di recente v. ampiamente L. CONDORELLI-D. RUSSO, *La tutela delle lingue minoritarie nel diritto internazionale*, in P. CARETTI-A. CARDONE, *Lingue e diritti*, vol. II, *La lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, Firenze, 2014, p. 5 ss.; O. FERACI, *La tutela delle lingue minoritarie nel diritto dell'Unione Europea*, *ibid.*, p. 35 ss.

Ciò nella consapevolezza del valore della lingua non solo come fondamentale strumento di comunicazione, ma soprattutto quale principale fattore identitario di ogni individuo e della rispettiva comunità di appartenenza, che in essa realizzano a pieno la propria storicità<sup>3</sup>.

Il problema, ovviamente, ha soprattutto riguardato i soli idiomi delle comunità minoritarie<sup>4</sup>, costrette ad un confronto con le rispettive lingue nazionali, rispetto al quale la sola aspettativa possibile è quella di un ragionevole bilanciamento tra le diverse tutele attribuite alla loro e alla lingua ufficiale.

Vero è, tuttavia, che, proprio nel momento in cui il nostro ordinamento ha raggiunto, con l'approvazione della legge n. 482/1999<sup>5</sup>, un soddisfacente equilibrio<sup>6</sup>, la questione, per un bizzarro paradosso, sembra riguardare proprio la lingua italiana. La quale è stata di recente oggetto di inaspettate manifestazioni di trascuratezza e disattenzione, che ne hanno messo in discussione l'assolutezza del primato.

È certo indubbio che la lingua italiana non abbia mai avuto bisogno di particolari tutele.

Che essa sia, infatti, la lingua ufficiale del nostro Stato, come lo sono le lingue storicamente affermatesi nei rispettivi ordinamenti, è cosa espressamente dichiarata dalla Corte costituzionale<sup>7</sup>, formalmente attestata dalla legge del 1999<sup>8</sup> e mai, comunque, messa in discussione.

E, tuttavia, a differenza degli altri ordinamenti<sup>9</sup>, non si può dire che detto principio abbia avuto una sua particolare valorizzazione nel nostro sistema.

<sup>3</sup> Così Corte costituzionale, sentenza n. 62/1992, punto 6 del considerato in diritto.

<sup>4</sup> Intendendosi per minoranza, secondo la definizione a suo tempo fornita da A. Pizzorusso, «un gruppo sociale, posto in condizioni d'inferiorità nell'ambito della comunità statale, i cui membri, legati allo Stato dal rapporto di cittadinanza (od eccezionalmente da quello di sudditanza, di stabile residenza, ecc.) ricevono dall'ordinamento giuridico di esso o un trattamento particolare, diretto ad eliminare la situazione minoritaria ovvero ad istituzionalizzarla e disciplinarla nell'ambito dello Stato stesso» (A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967, p. 193).

<sup>5</sup> Legge n. 482/1999 *Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*.

<sup>6</sup> Così M. LUCIANI, *Intervento alla tavola rotonda dal titolo: Geopolitica, cultura e professioni: l'italiano e le altre lingue. Convegno sul tema Il potere della lingua. Politica linguistica e valori costituzionali*, Roma, 19 febbraio 2014, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014, p. 2.

<sup>7</sup> V. Corte costituzionale, sentenza n. 28/1982, là dove essa aveva affermato che «la Costituzione conferma per implicito che il nostro sistema riconosce l'italiano come unica lingua ufficiale, da usare obbligatoriamente, salvo le deroghe disposte a tutela dei gruppi linguistici minoritari, da parte dei pubblici uffici nell'esercizio delle loro attribuzioni» (punto 2 del considerato in diritto).

<sup>8</sup> V. art. 1, legge n. 482/1999.

<sup>9</sup> Ordinamenti, dimostratesi ben più attenti del nostro soprattutto in tempi recenti. V. le costituzioni dei Paesi nati sulle rovine dell'Unione Sovietica e le recenti riforme costituzionali approvate in Francia (1992) e in Portogallo (2001). Sul punto M. AINIS, *Politica e legislazione linguistica nell'Italia repubblicana*, in *Dir. pubbl.*, 1-2, 2010, p. 179 s.; M. FRANCHINI, «Costituzionalizzare l'italiano: lingua ufficiale o lingua culturale?», in *Riv. AIC*, n. 3, 2012, p. 1.

Esso, infatti, non solo manca di una solenne proclamazione nel dettato costituzionale<sup>10</sup>, ma è stato a lungo privo, anche a livello ordinario (almeno fino alla legge del 1999), di una sua puntuale attestazione. Tale principio si è così disperso, in una serie di «episodi normativi», non in grado di configurare una qualche *politica linguistica*, volta a valorizzare e promuovere il nostro idioma nazionale<sup>11</sup>.

Ma soprattutto, dicevamo, nessun riferimento compare nel dettato costituzionale.

A differenza, infatti, di quanto sancito dallo Statuto albertino, che faceva preciso richiamo alla lingua italiana quale «**lingua ufficiale delle Camere**»<sup>12</sup>, il Costituente ha volutamente escluso qualsiasi menzione a riguardo.

Vero è che i nostri padri fondatori si sono dimostrati tutt'altro che propensi a celebrare quelli che rappresentano i simboli tradizionali della nazione<sup>13</sup>: l'inno, l'emblema, la lingua appunto, e, fino alla legge costituzionale del 2001, la capitale<sup>14</sup>. E ciò con l'unica eccezione del richiamo alla bandiera per il quale, tuttavia, ben pochi furono gli interventi registrati in suo favore e, per di più, di livello assai modesto. Quasi che (si ironizzò) si trattasse non del principale simbolo del nuovo Stato italiano, ma di una mera questione di «**sartoria**»<sup>15</sup>.

Altrettanto vero è che, nonostante l'indifferenza dimostrata nei confronti di simboli ed emblemi<sup>16</sup>, non è mancato chi ha dato una giustificazione a tale lacuna, ridimensionandone di molto la valenza negativa.

Si è così sottolineato come, malgrado l'assenza di qualsivoglia disposizione nel *testo*, il *contesto*<sup>17</sup> facesse sì che non potessero sorgere equivoci quanto al valore della lingua italiana nel nostro sistema: *in primis*, a tacere d'altro, la stessa redazione della Costituzione in questa lingua.

E si è ancora evidenziato<sup>18</sup> come tale lacuna, lontano dall'esprimere trascuratezze od omissioni, stesse piuttosto ad indicare la volontà di rompere il troppo stretto rapporto che si era venuto a creare nell'Italia statutaria tra l'ufficialità della lingua e la sovranità di uno Stato che aveva assunto, con l'avvento del regime fascista, contorni sempre più autoritari.

---

<sup>10</sup> Il che non vuol dire che non ci siano norme che fanno riferimento alla lingua italiana in fonti a natura costituzionale: v. art. 99 dello statuto del Trentino Alto Adige e l'art. 38 dello statuto della Valle d'Aosta.

<sup>11</sup> V. AINIS, *Politica e legislazione linguistica*, cit., p. 178.

<sup>12</sup> V. art. 62 dello Statuto albertino

<sup>13</sup> V. T. GROPPI, *Art. 12*, in *Commentario alla Costituzione italiana*, cit., p. 308.

<sup>14</sup> V. legge cost. n. 3/2001.

<sup>15</sup> V. GROPPI, *Art. 12*, cit., p. 308.

<sup>16</sup> V. ancora *ibidem*.

<sup>17</sup> AINIS, *Politica e legislazione linguistica*, cit., p. 180, corsivi dell'autore.

<sup>18</sup> V. P. CARETTI, *Lingua e Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014, p. 5.

Proprio a causa di una tale forza evocativa (si è detto) non doveva destare perplessità che i nostri Costituenti avessero deciso di omettere ogni riferimento a riguardo, preferendo piuttosto (per contrapporsi, invece, a quella esperienza) porre l'accento sulla necessaria tutela delle comunità appartenenti a lingue minoritarie, sottolineando così il pluralismo e la democraticità del nuovo ordinamento.

Comunque siano andate le cose, è un fatto che detta tutela, poi sancita dall'art. 6 Cost. ed attuata non senza ritardo e con non poche incertezze e ambiguità<sup>19</sup>, ha finito per assumere, anche in virtù della sua collocazione tra i primi articoli della Costituzione, la natura di un vero e proprio principio fondamentale<sup>20</sup>. Principio che, come tale, ha per molto tempo concentrato l'attenzione del legislatore più sulla tutela delle lingue «degli altri» che non sulla tutela della «nostra», la quale non appariva evidentemente bisognosa né di particolari difese né di puntuali valorizzazioni.

## 2. *La lenta attuazione dell'art. 6 Cost. e lo sviluppo della problematica intorno alla tutela delle lingue minoritarie*

Comunque siano andate le cose, dicevamo, è un fatto, dunque, che l'interesse del legislatore è stato per molto tempo assorbito dalle sole problematiche sviluppatesi non intorno alla lingua italiana, ma alle lingue parlate entro i nostri confini<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Nella stesura iniziale, infatti, il progetto di Costituzione, redatto dalla Commissione dei Settantacinque, non contemplava una specifica tutela delle minoranze linguistiche, ritenuta pleonastica in quanto già prevista nella formulazione del principio di eguaglianza. L'art. 6 Cost. trae, dunque, origine da un emendamento proposto in Assemblea dall'on. Codignola, secondo il quale la disposizione avrebbe dovuto essere inserita nel titolo relativo all'ordinamento regionale, sostituendo l'istituto delle regioni a statuto speciale di confine, dove era manifesta la tutela delle minoranze etnico e linguistiche.

Su proposta dell'on. Tosato la norma fu, poi, collocata tra i principi fondamentali e, infine, votata il 22 luglio del 1947.

Essa, tuttavia, rimase ancorata al fenomeno che caratterizzava le zone di confine, contribuendo a differenziarne la considerazione rispetto alle minoranze disseminate nel resto del territorio nazionale. Sul punto v. PIERGIGLI, *Art. 6*, cit., p. 157 s.

<sup>20</sup> Così PIZZORUSSO, *Le minoranze*, cit., p. 305. Ma v. anche Corte costituzionale, sentenza n. 15 del 1996. «Il principio espresso nell'art. 6 Cost. – ha sottolineato il giudice costituzionale – si situa al punto di incontro con altri principi, talora definiti “supremi”, che qualificano indefettibilmente e necessariamente l'ordinamento vigente» (punto 2 del considerato in diritto).

<sup>21</sup> E cioè, accanto alle minoranze presenti nelle regioni a statuto speciale di confine: gli occitani nel Piemonte, in alcune valli del cuneese, in Val Chisone, vicino a Pinerolo, e in Calabria; le comunità albanesi residenti nell'Italia meridionale; le minoranze variamente dislocate in Puglia, fra cui, la più consistente, quella greca; la minoranza croata in Molise; la minoranza catalana in Sardegna (v. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, cit., p. 85 ss.).

Non poche le questioni che hanno costituito oggetto di dibattito in dottrina. La quale, comunque interpretasse l'art. 6 Cost. (quale norma, cioè, rafforzativa o piuttosto complementare al principio espresso dall'art. 3, c. 1, Cost.<sup>22</sup>), ha fin da subito reclamato, al posto delle più facili forme di tutela *negativa*, quali sono quelle richieste da quest'ultima disposizione, le ben più complesse forme di tutela *positiva*; le uniche in grado di fornire alle minoranze alloglotte gli strumenti necessari alla difesa e alla valorizzazione del loro patrimonio culturale e linguistico.

Poco importa se tale tutela, come volevano alcuni autori<sup>23</sup>, dovesse essere interpretata quale sorta di specificazione dell'art. 3 Cost., nella sua duplice accezione riferita sia all'uguaglianza sostanziale che a quella formale, intesa nel senso ampio di ragionevolezza<sup>24</sup>; ovvero, come sostenuto da altri<sup>25</sup>, essa dovesse costituire una esplicita deroga a questo principio, quale tutela ricollegabile non all'art. 3 Cost., ma al combinato disposto di altre disposizioni costituzionali (gli artt. 2, 9, e 21 Cost.)<sup>26</sup>.

In entrambi i casi, quello che appariva necessario (e che faceva discutere la dottrina) era l'indifferibile necessità di «provvedere» per dare ad essa, a fronte delle inevitabili vischiosità e dei non pochi ritardi, la doverosa effettività<sup>27</sup>, assecondando le occorrenze del momento.

Né si può dire che gli interventi auspicati siano stati di facile e chiara realizzazione<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> Per una ricostruzione della dottrina a riguardo v. *ibid.*, p. 15 ss.; ID., voce *Minoranze*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Torino, 1994, p. 547 ss.

<sup>23</sup> V. PIZZORUSSO, *Art. 6 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, p. 307 ss.; A. CERRI, *Libertà, uguaglianza, pluralismo nella problematica della garanzia delle minoranze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, [n.], 1993, p. 311 ss.

<sup>24</sup> Si è sottolineato, infatti, come la tutela «negativa» ex art. 3 Cost. se appariva in linea di massima sufficiente a proteggere le minoranze «necessarie» o «loro malgrado» (cioè quelle minoranze che intendono integrarsi con il gruppo maggioritario), non bastava a tutelare le minoranze «volontarie» (cioè quelle che aspirano a valorizzare le proprie caratteristiche), le quali richiedono una tutela «positiva», quale può risultare soltanto da provvedimenti particolari e derogatori che stabiliscano nei loro confronti un regime in certo senso privilegiato (v. PIZZORUSSO, *Art. 6*, cit., p. 307).

<sup>25</sup> V. in particolare C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione. Saggi*, Padova, 1955, p. 49; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Uguaglianza (principio di)*, in *Noviss. dig.*, vol. XIX, Torino, 1973, p. 1091; L. PALADIN, *Eguaglianza (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, p. 541.

<sup>26</sup> L'art. 2 Cost., quale norma che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità; l'art. 9 Cost., quale norma che tutela lo sviluppo della cultura; l'art. 21 Cost., quale norma che garantisce la libertà di manifestazione del pensiero e, più in generale, i valori del pluralismo (v. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, cit., p. 18).

<sup>27</sup> Così, Corte costituzionale, sentenza n. 28/1992, che qualificò l'art. 6 Cost., quale norma «direttiva e dall'applicazione differita» (punto 2 considerato in diritto).

<sup>28</sup> In generale, sulla lenta e complessa attuazione dell'art. 6 Cost. v. PIZZORUSSO, *Art. 6*, cit., p. 315 ss.; ID., voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. dir.*, vol. XXVI, Milano, 1976, p. 545 ss.;

Basti dire che essi, ben lontani dall'essere il frutto di libere scelte di politica legislativa, sono stati per lo più originati da fatti o da accadimenti di ordine non interno, ma internazionale, i quali ne hanno fortemente condizionato i tempi e i modi di sviluppo: gli accordi De Gasperi-Gruber (1946) e Moro-Waldheim (1969), quanto al regime linguistico della minoranza tedesca nel Trentino Alto Adige (*rectius* nella provincia di Bolzano)<sup>29</sup>; il *memorandum* di Londra (1954) ed il Trattato di Osimo (1975), quanto al regime linguistico della minoranza slovena nella regione Friuli Venezia Giulia (*rectius* nella provincia di Trieste)<sup>30</sup>.

E, d'altra parte, proprio la frammentata consistenza delle comunità alloglotte, per lo più dislocate nelle aree periferiche, oltre che l'indiscusso primato da sempre detenuto dalle minoranze delle zone di confine (le uniche in grado di vantare un loro presunto riconoscimento<sup>31</sup>), hanno fatto sì che la relativa disciplina risultasse tutt'altro che organica e di chiara sistemazione. Frutto, quale era, non solo delle scelte pressoché esclusive delle singole regioni (a statuto speciale, ma anche ordinario<sup>32</sup>), ma soprattutto occasionata dalle differenti istanze provenienti dalle diverse realtà territoriali, le quali, a seconda del rilievo e dell'importanza loro riconosciuta, si facevano promotrici di una legislazione che non poteva risultare che frammentata e priva di principi ordinamentali di riferimento.

Delle due vie che era possibile seguire per attuare l'art. 6 della Costituzione (l'una, quella di ricorrere a norme statali di principio, applicabili nei confronti di tutte le minoranze, l'altra, quella di regolare le singole realtà con norme particolari<sup>33</sup>) è stata, dunque, la seconda ad avere la meglio; e ciò almeno fino all'approvazione della legge n. 482/1999.

---

S. BARTOLE, voce *Minoranze nazionali*, in *Nss. dig. it.*, Appendice, V, Torino, 1984, p. 44 ss. Più di recente V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie ed identità culturali*, Milano, 2001, p. 366 ss.; PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, cit., p. 85 ss.

<sup>29</sup> V. BARTOLE, *Minoranze nazionali*, cit., p. 47 ss.; PIERGIGLI, *Art. 6*, cit., p. 161 ss.

<sup>30</sup> V. BARTOLE, *Minoranze nazionali*, cit., p. 50 ss.; PIERGIGLI, *Art. 6*, cit., p. 162 ss.

<sup>31</sup> Almeno fino alla legge generale n. 482/1999, secondo l'interpretazione data dalla Corte costituzionale (v. sentenze n. 28/1982 e n. 62/1992), si dovevano considerare minoranze riconosciute i soli gruppi alloglotti i quali trovavano la fonte di tutela nelle norme di adempimento di obblighi internazionali e nelle norme interne di rango costituzionale. Le altre comunità linguistiche, per le quali non ricorrevano tali presupposti, rinvenivano, invece, il loro fondamento nel solo disposto generale di cui all'art. 6 Cost.

Sul punto di recente 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.*, 2000, p. 430 ss.

<sup>32</sup> Sullo sviluppo normativo statale e regionale relativo alla tutela delle minoranze alloglotte, riconosciute e non, v. ampiamente PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, cit., p. 85 ss. V. anche per quanto attiene alla normativa regionale dopo la riforma del titolo V M. ROSINI, *La tutela delle minoranze linguistiche nella seconda stagione statutaria*, in E. CATELANI-E. CHELI, *I principi negli statuti regionali*, Bologna, 2008, p. 269 ss.

<sup>33</sup> Così testualmente PIZZORUSSO, voce *Minoranze etnico-linguistiche*, cit., p. 547.

Una prospettiva, questa, che è stata per molto tempo favorita da una giurisprudenza costituzionale, la quale, dopo un primo indirizzo di segno contrario, si è definitivamente assestata sul riconoscimento, a favore delle regioni, prima, speciali ma, poi, anche ordinarie, di significativi spazi di intervento<sup>34</sup>.

Queste, rese in grado di sviluppare ed attuare principi già contenuti nei rispettivi statuti<sup>35</sup>, hanno così potuto potenziare le proprie competenze normative, realizzando una non irrilevante attività di promozione e di tutela, che ha riguardato, oltre alle minoranze più numerose residenti nelle regioni di confine, anche gruppi minori, diversamente dislocati nelle varie realtà territoriali. I quali, in alcuni casi, si sono visti attribuire perfino forme di garanzia vicinie a quelle tradizionalmente assegnate alle comunità di più ampio rilievo<sup>36</sup>.

Richiamiamo, in breve sintesi, i pur noti tratti fondamentali di questa legislazione.

Fatto salvo il comune presupposto della territorialità, che di tale tutela ha sempre costituito l'imprescindibile costante<sup>37</sup>, due i principali modelli di riferimento.

Il primo è quello adottato dalla Valle d'Aosta a protezione della minoranza francofona, il quale si fonda su un sistema di perfetto bilinguismo.

Esso prevede che tutti coloro che vivono nell'area mistilingue possano conoscere ed utilizzare, indifferentemente, sia la lingua della minoranza che quella ufficiale.

Con la conseguenza di riservare ai due idiomi pari dignità nel sistema scolastico (dove è ad esse assegnato un pari numero di ore di insegnamento) e di parificare l'uso nei rapporti con le autorità pubbliche<sup>38</sup>.

Il secondo modello è quello adottato dalla regione Trentino Alto Adige (*rectius* provincia di Bolzano), a favore della minoranza di lingua tedesca, il quale si fonda, invece, su un regime di netto separatismo.

Ovverosia, esso, pur nella conferma del carattere ufficiale della lingua italiana,

---

<sup>34</sup> Sullo sviluppo della giurisprudenza costituzionale relativa al rapporto Stato-Regioni nella legislazione in materia v. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie*, cit., p. 406 ss.; PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, cit., p. 85 ss. Ivi ampi richiami bibliografici.

<sup>35</sup> Gli statuti ordinari che nel 1971 prevedevano espliciti riferimenti alle minoranze linguistiche presenti nel loro territorio erano: Piemonte (art. 7); Veneto (art. 2); Molise (art. 4); Basilicata (art. 5); Calabria (art. 56, lett. r). V. PIERGIGLI, *Art. 6*, cit., p. 164, nota 27.

<sup>36</sup> È il caso dei ladini, cimbri e mocheni nella provincia di Trento; delle minoranze walser in Valle d'Aosta e degli sloveni nella provincia di Gorizia. Sul punto ampiamente PIERGIGLI, *Lingue minoritarie*, cit., p. 234 ss.

<sup>37</sup> Criterio, che fa sì che le misure a tutela di una minoranza linguistica sono predisposte solo all'interno di un determinato territorio e non possono, quindi, essere estese agli appartenenti alla stessa minoranza che si trovino al di fuori di esso. V. PALICI DI SUNI PRAT, voce *Minoranze*, cit., p. 549.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

riconosce, all'opposto, a ciascun gruppo il diritto all'uso della lingua di appartenenza, senza alcun obbligo di utilizzare quella ufficiale<sup>39</sup>.

Con la conseguenza di prevedere, questa volta, scuole separate che impartiscano l'insegnamento nella rispettiva lingua degli alunni (fatto salvo lo studio obbligatorio dell'altra, come seconda lingua) e l'uso della stessa nei pubblici uffici, ad eccezione del ricorso a testi bilingui o a traduzioni quando si tratti di rapporti fra soggetti appartenenti a gruppi diversi<sup>40</sup>.

A fronte di questa ampia regolamentazione, pochi, invece, gli interventi del legislatore nazionale<sup>41</sup>. Il quale, astenendosi dal dettare discipline più organiche e generali, ha, se mai, ancora una volta, favorito le sole minoranze «riconosciute»<sup>42</sup>, contribuendo così, a dispetto di tutte le altre, a differenziarne e rafforzarne le già ampie tutele.

È solo con la legge n. 482/1999 che, come già più volte anticipato, si è avuto un più organico intervento in materia.

Tale legge, rispondendo finalmente alle legittime istanze, volte ad assicurare garanzie più strutturali ed ugualitarie, ha cercato di dare una qualche risposta alle molte questioni in sospeso, dettando per la prima volta, una disciplina generale.

### 3. *La legge n. 482/1999 e la completa attuazione dell'art. 6 Cost. Le questioni sorte intorno alla lingua italiana e alla sua ufficialità*

Alla fine, dunque, di questo lungo e tortuoso percorso, la legge n. 482/1999 ha dato nuova e completa attuazione all'art. 6 Cost.

Essa, infatti, da un lato, ha dettato una disciplina che, rompendo la sequenza parziale ed episodica delle normative che si sono succedute, accomuna in un uguale riconoscimento le minoranze fino a quel momento non riconosciute<sup>43</sup>; dall'altro, e allo stesso tempo, ha dato nuovo prestigio alla lingua italiana, espli-

<sup>39</sup> V. *Ibidem*.

<sup>40</sup> Tra i due, il primo sistema presenta il vantaggio di favorire maggiormente gli scambi tra i due gruppi linguistici, ma garantisce in modo assai minore la conservazione delle rispettive caratteristiche etnico linguistiche. Il secondo, viceversa, tende a cristallizzare la situazione vigente, acuendo i contrasti tra i due gruppi linguistici, ma consente, però una maggiore difesa della rispettiva identità (V. PALICI DI SUNI PRAT, *ibidem* e, allo stesso modo, PIZZORUSSO, voce *Minoranze*, cit., p. 548).

<sup>41</sup> V. per un quadro generale della legislazione prima della legge n. 482/1999, PIERGIGLI, *Lingue minoritarie*, cit., p. 145 ss.

<sup>42</sup> Su cui v. quanto detto alla nota 31.

<sup>43</sup> Le minoranze, cioè, prima non riconosciute, la nuova tutela delle quali, se più favorevole rispetto a quella già prevista nei vari statuti speciali a favore delle maggiori comunità alloglotte, viene ad esse estesa attraverso le norme di attuazione dei rispettivi statuti (art. 18, legge n. 482/1999).

citandone in modo solenne e puntuale l'ufficialità<sup>44</sup> e la sua posizione apicale rispetto alle altre lingue nazionali.

La legge, venuta alla luce non senza difficoltà e contrasti<sup>45</sup>, era stata resa ormai improcrastinabile dall'allora recente adozione, da parte dei membri del Consiglio d'Europa, della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie<sup>46</sup>, alla cui ratifica il Parlamento era in quel momento contemporaneamente impegnato<sup>47</sup>.

Con tale accordo, lo Stato italiano si era appunto assunto l'onere di «valorizzare», al di là delle singole diversità, l'intero patrimonio linguistico nazionale, ritenuto dai firmatari «valore da tutelare non solo nell'interesse delle singole comunità, ma soprattutto nell'interesse dell'identità culturale e democratica (di ciascuno di essi)»<sup>48</sup>.

Nel fedele rispetto di questi principi<sup>49</sup>, la legge individua, secondo un elenco da considerarsi tassativo, le lingue oggetto di tutela: le lingue «delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate» oltre quelle «parlanti il francese, il francoprovenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo» (art. 2)<sup>50</sup>.

A tal fine essa, fissando quali criteri preliminari, quello antico della *territorialità* e quello della rilevanza quantitativa, detta una serie di tutele, accumulandole in una unica proclamazione<sup>51</sup>.

Queste, in breve sintesi, le garanzie previste: a) l'uso della lingua minoritaria sia come strumento di insegnamento che come materia curriculare nelle scuole materne, elementari e secondarie inferiori, con possibili iniziative anche a livello universitario (artt. 4-6); b) l'impiego della madrelingua nelle pubbliche adunanze, salva l'immediata traduzione in italiano per coloro che non comprendano la lingua ammessa a tutela (art.7); c) la pubblicazione nell'idioma minoritario degli atti ufficiali dello Stato e degli enti locali, fermo restando l'esclusivo valore legale del testo redatto in lingua italiana (art. 8); d) l'impiego della lingua minoritaria nei rapporti con la pubblica amministrazione locale e con l'autorità giudiziaria

<sup>44</sup> V. art. 1, legge n. 482/1999: «La lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano».

<sup>45</sup> Sulla difficoltà che hanno accompagnato l'approvazione di questa legge v. PIERGIGLI, *La legge 15 dicembre 1999*, cit., p. 624, nota 2. V. anche ORIOLES, *Il rapporto tra italiano e lingue minoritarie: il punto di vista del linguista*, in P. CARETTI-A. CARDONE, *Lingue e diritti*, cit., p. 79 ss.

<sup>46</sup> Carta, firmata a Strasburgo il 5 novembre 1992 ed entrata in vigore sul piano internazionale nel 1998 (su cui si rinvia a CONDORELLI-RUSSO, *La tutela delle lingue minoritarie*, cit., p. 28 ss.; FERACI, *La tutela delle lingue minoritarie*, cit., p. 43 s.).

<sup>47</sup> Ratifica, tuttavia che, per quanto ci risulta, non è ancora avvenuta.

<sup>48</sup> V. CONDORELLI-RUSSO, *La tutela delle lingue minoritarie*, cit., p. 29.

<sup>49</sup> Su cui v. CONDORELLI-RUSSO, *ibidem*; FERACI, *La tutela delle lingue minoritarie*, cit., p. 44.

<sup>50</sup> Le lingue, cioè, delle comunità alloglotte storicamente insediate nel nostro Paese (art. 2).

<sup>51</sup> Una tutela, dunque, quella dettata dalla legge, non a carattere necessario, ma eventuale; ovvero sia operante solo in presenza di una precisa relazione territoriale della comunità interessata e della sua rilevanza quantitativa sul territorio medesimo. V. CARETTI-CARDONE, *La legge n. 482 del 1999*, cit., p. 105.

(art. 9); e) l'uso della lingua minoritaria nelle indicazioni topografiche (art. 10); f) la previsione di particolari condizioni a favore delle lingue tutelate nella programmazione del servizio pubblico televisivo e dell'emittenza locale (art. 12); g) la valorizzazione, a condizioni di reciprocità, delle lingue ammesse a tutela oltre i confini nazionali (art. 19) <sup>52</sup>.

Non è qui possibile soffermarsi sul punto.

Basti dire che, oltre a coloro che salutarono con ovvia soddisfazione l'intervento del legislatore <sup>53</sup>, non è mancato chi, in posizione critica <sup>54</sup>, ha, invece, sottolineato l'anacronistica e irragionevole esclusione di alcuni idiomi, i quali risultano ancora oggi privi di qualsivoglia tutela: i meno autorevoli dialetti, ma anche le lingue che appartengono a comunità territorialmente non identificate: in primo luogo le lingue delle c.d. «nuove minoranze» <sup>55</sup>. Ovverosia le minoranze linguistiche che si sono venute determinando in ragione dei flussi migratori. Quasi che la tutela di quei valori culturali ed identitari che alla lingua si riconducono perda il suo rilievo solo in virtù di un mero dato numerico e fattuale (la quantità dei soggetti appartenenti ad una data comunità e la relazione che questa ha con il territorio).

Ma, come già detto, non possiamo soffermarci nell'esame di questa legge.

Quello che vorremmo, invece, sottolineare è che, proprio nel momento in cui il legislatore è venuto a definire il complesso sistema delle lingue nazionali e a chiarire il ruolo che in esso spetta alla lingua italiana, questa stessa, per uno strano paradosso, è stata posta al centro di una serie di polemiche e contrasti, che ne hanno messo in qualche modo in discussione la posizione apicale.

La questione, come è noto, ha riguardato, in particolare, la decisione assunta dal Senato accademico del Politecnico di Milano dell'*uso esclusivo* della lingua inglese nei corsi di laurea specialistica e nei dottorati di ricerca <sup>56</sup>.

<sup>52</sup> Così, come già riassunta da PIERGIGLI, *Art. 6*, cit., p. 165.

<sup>53</sup> A commento della legge in esame v. in particolare PIERGIGLI, *La legge 15 dicembre 1999*, cit., p. 623 ss.; CARETTI-CARDONE, *La legge 482 del 1999*, cit., p. 97 ss.; ORIOLES, *Il rapporto tra italiano e lingue minoritarie*, cit., p. 77 ss.; S. BARTOLE, *Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche*, in *Le Regioni*, 1999, p. 1063 ss.; E. MALFATTI, *La tutela delle minoranze linguistiche in Italia*, in *Scritti in onore di A. Cristiani*, Torino, 2001, p. 367 ss.; E. PALICI DI SUNI PRAT, *La legge italiana sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche nel quadro europeo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2000, I, p. 101 ss.

<sup>54</sup> Per questo v., dal punto di vista dei linguisti, V. ORIOLES, *Il rapporto*, cit., p. 77 ss. *Contra*, però, testualmente P. CARETTI-A. CARDONE, *La legge 482 del 1999*, cit., p. 116 ss.

<sup>55</sup> Su tale definizione e sulla sua assunzione da parte della dottrina sociologica v. C. GALBERSANINI, *La tutela delle nuove minoranze linguistiche. Una interpretazione evolutiva dell'art. 6 Cost.?*, in *Rivista AIC*, p. 2, nota 7.

<sup>56</sup> La decisione veniva presa nell'ambito della definizione delle «linee strategiche» votate dall'Ateneo milanese sul finire del 2011 per il biennio 2012-2014, nelle quali si prevedeva, fra l'altro, un aumento del grado di internalizzazione dei docenti e dei corsi di laurea. Per una puntuale ricostruzione della vicenda, v. M.A. CABIDDU, *La lingua e il mito (dell'internazionalizzazione)*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2013, p. 559 ss.; P. CARETTI-A. CARDONE, *Ufficialità della lingua italiana e insegnamento*

Riassumendo brevemente i fatti, va detto che l'Ateneo milanese aveva motivato il provvedimento per la necessità di rafforzare il principio della internazionalizzazione della didattica, fissato dallo stesso Ministero<sup>57</sup>. Principio al quale, a detta degli organi accademici, essi si erano ispirati nell'assumere la determinazione di impartire gli insegnamenti dei corsi specialistici e di alta formazione in una lingua, quella inglese, ritenuta ormai «veicolo diffuso di comunicazione». Come tale, degna di essere privilegiata nell'ambito di una organizzazione didattica che fosse particolarmente qualificata ed attrattiva<sup>58</sup>.

Contro tale decisione prendevano posizione alcuni docenti del Politecnico, i quali denunciavano la possibile violazione di principi fondamentali, quali la libertà di insegnamento e il diritto allo studio.

Ma, soprattutto, essi contestavano l'avvenuta lesione proprio dell'appena proclamato principio della ufficialità della lingua italiana, a loro giudizio gravemente compromesso da scelte che ne precludevano l'uso a favore di altri idiomi.

Mossi da tali ragioni, i docenti, prima, si rivolgevano agli organi accademici per la revoca della decisione assunta e, inascoltati, ricorrevano al giudice amministrativo, che, accogliendo le loro ragioni, annullava la delibera del Senato accademico<sup>59</sup>.

Questi, in breve sintesi, i rilievi suggeriti dai ricorrenti e, poi, fatti propri dalla magistratura amministrativa.

Essi si fondavano in particolare sulla interpretazione dell'art. 6 Cost., preso a parametro, questa volta, non della garanzia delle minoranze, ma della tutela dell'ufficialità della lingua italiana, che da tale norma si ricava quale principio di indiscusso rilievo costituzionale<sup>60</sup>.

«Non è, infatti, dubitabile (afferitava il giudice amministrativo) che l'esigenza di tutelare alcune minoranze, riconoscendone l'identità linguistica, sorga in dipendenza della dichiarata ufficialità della lingua italiana».

Un principio quest'ultimo (aggiungeva il tribunale) il quale, lontano dal costituire «una vuota formula» od una «mera dichiarazione di intenti» evidenzia «il carattere centrale che l'ordinamento attribuisce alla lingua italiana come espres-

---

*universitario: le ragioni del diritto costituzionale contro gli eccessi della isterofilia linguistica*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2013, p. 1223 ss. V. anche a commento di essa G. DE MINICO, *Il monopolio anglofono vs. i diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014.

<sup>57</sup> V. paragrafi 30 e 31 all. B, del d.m. n. 50/2010 recante «Definizione delle linee generali di indirizzo della programmazione dell'Università per il triennio 2010-2013», sul cui contenuto v. CARETTI-CARDONE, *Ufficialità della lingua italiana*, cit., p. 1225, nota 5.

<sup>58</sup> V. ancora sul punto *ibid.*, p. 1225.

<sup>59</sup> V. Tar Lombardia, Sez. III, sentenza 23 maggio 2013, n. 1348. A commento v. CARETTI-CARDONE, *Ufficialità della lingua italiana*, cit., p. 1213 ss.; G. FONTANA, *Che lingua parla l'università italiana?*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014; M. CROCE, *Le dimensioni costituzionali della tutela della lingua italiana*, in <http://www.forumquadernicostituzionali.it>.

<sup>60</sup> Così, come già affermato dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 28/1982.

sione del patrimonio linguistico e culturale dello Stato». Di conseguenza – esso concludeva – si impone che «ad essa non possa essere attribuito all'interno dello Stato un ruolo subordinato, dovendosi considerare illegittima qualsivoglia forma di emarginalizzazione, quale, appunto, l'affermata esclusività di una lingua straniera (*rectius* della lingua inglese), quale strumento di insegnamento in corsi universitari»<sup>61</sup>.

Inutile sottolineare il rilievo di tali affermazioni a fronte di fenomeni, quale quello in esame, che certo non rappresentavano allora<sup>62</sup>, né rappresentano oggi<sup>63</sup>, gli unici episodi di una tendenza, sempre più accentuata, verso una eccessiva valorizzazione delle lingue più comunemente utilizzate; avvenga, essa, anche a discapito di quella italiana.

Né si può dire che il giudice amministrativo abbia assunto posizioni in qualche modo anacronistiche e, se si vuole, non «alla pari» dei tempi.

In una pronuncia di poco precedente, infatti, la stessa Corte costituzionale<sup>64</sup>, investita di una complessa questione legata, questa volta, all'uso prioritario della lingua friulana all'interno della regione (negli uffici pubblici, negli organi collegiali, nella toponomastica e nelle scuole), aveva allo stesso modo sottolineato l'avvenuta violazione del principio costituzionale dell'ufficialità della lingua italiana.

«La consacrazione nell'art. 1, comma 1 della legge n. 482/1999 – essa ha puntualmente sottolineato – della lingua italiana quale “lingua ufficiale della Repubblica” non ha evidentemente una funzione formale, ma funge da criterio interpretativo generale delle diverse disposizioni che prevedono l'uso delle lingue minoritarie, evitando che esse possano essere intese come alternative alla lingua italiana o comunque tali da porre in posizione marginale la lingua ufficiale della Repubblica»<sup>65</sup>.

La questione, si badi bene, va ben oltre i fatti appena commentati.

Essa, infatti, non solo è giunta alle soglie della Corte costituzionale, investita

---

<sup>61</sup> V. Tar Lombardia, Sez. III, sentenza 23 maggio 2013, n. 1348, punto 3.1 del considerato in diritto.

<sup>62</sup> V. le iniziative già portate avanti dallo stesso Politecnico e da altre università italiane volte ad attivare alcuni insegnamenti o interi corsi di laurea in lingua inglese, così come richiamate da CABIDDU, *La lingua e il mito*, cit., p. 565.

<sup>63</sup> V. la recente iniziativa, così come riportata dagli organi di stampa, del liceo classico Tito Livio di Milano, i cui organi scolastici avrebbero approvato all'inizio di settembre una risoluzione che introduce, a partire dal 2017, accanto alle sezioni tradizionali, sezioni nelle quali i docenti insegneranno tutte le materie solo in lingua inglese. (v. *La Repubblica*, 1 settembre, 2015).

<sup>64</sup> V. Corte costituzionale, sentenza n. 159/2009. A commento v. R. TONIATTI, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di «un nuovo modello di riparto delle competenze» legislative fra stato e regioni*, in <http://www.forumquadernicostituzionali.it>; E. STRADELLA, *La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, *ibid.*; F. PALERMO, in *La Corte «applica» il titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle regioni*, in *Giur. cost.*, p. 1780 ss.

<sup>65</sup> V. Corte costituzionale, sentenza n. 159/2009, punto 2.4 del considerato in diritto.