

Il "pluralismo sostenibile" di Roberto Toniatti: spunti sul modello italiano di tutela delle minoranze linguistiche

Giacomo Delledonne*

1. La riflessione sul diritto delle minoranze, in primo luogo linguistiche, costituisce un importante filo rosso nella riflessione di Roberto Toniatti. In questo percorso scientifico l'attenzione per i dati dell'esperienza – riforme costituzionali e legislative e pronunce delle corti – si accompagna costantemente al tentativo di ragionare per categorie e di individuare invarianti. L'analisi comparatistica, a sua volta, costituisce il solido retroterra che permette di mettere in luce i caratteri singolari di un determinato modello nazionale.

In questo breve contributo mi propongo di ritornare sul pluralismo sostenibile, un concetto che Toniatti ha adoperato in un commento a una sentenza della Corte costituzionale in tema di minoranze linguistiche, la n. 159/2009, per dedurne una caratteristica strutturale del sistema italiano di tutela. In ragione delle sue caratteristiche, quest'ultimo non è mai visto come un dato isolato, ma si colloca a pieno titolo all'interno dello spazio costituzionale europeo. Tale nozione presenta diverse affinità con lo spazio giuridico europeo teorizzato in questi anni da Armin von Bogdandy e fa riferimento a un'area che non corrisponde a un ordinamento giuridico formale e in cui svolgono un ruolo cruciale corti e carte dei diritti internazionali e sovranazionali.

Se allora il punto di vista adottato è quello dello spazio giuridico europeo, dalla comparazione emerge l'idea che nella tradizione del costituzionalismo del Vecchio Continente il diritto delle minoranze linguistiche e delle minoranze nazionali costituisca, per più di un verso, un corpo estraneo. Si tratta, infatti, di una "parziale deviazione" rispetto ai canoni dello Stato-nazione europeo, di una "deroga" – pur

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Istituto di diritto, politica e sviluppo (Dirpolis), Scuola Superiore Sant'Anna. Indirizzo di posta elettronica: giacomo.delledonne@santannapisa.it. Desidero rivolgere un sincero ringraziamento agli organizzatori di questa iniziativa per l'invito a prendervi parte; al prof. Roberto Toniatti, poi, per l'importante arricchimento che mi è sempre derivato dalle varie occasioni d'incontro, a Pisa, a Innsbruck o a Cosenza. Salvo diversa indicazione, le citazioni presenti nel testo sono tratte da 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 *le Regioni*, n. 5/2009 (nota alla sentenza n. 159/2009 della Corte costituzionale).

sempre bisognosa di essere ricondotta a sistema – rispetto al nesso fra cittadinanza, lingua, cultura ed eguaglianza formale. Il terreno su cui si muove il diritto delle minoranze linguistiche e nazionali, invece, è quello dell'eguaglianza sostanziale (v., da ultimo, La tutela delle minoranze linguistiche nello spazio costituzionale europeo, in Ricordando Alessandro Pizzorusso. Minoranze e maggioranze nella democrazia pluralista, a cura di P. Carrozza et al., Pisa, 2020). L'atteggiamento dell'ordinamento nei confronti di questo sistema di deroghe – il fatto che esse siano tollerate oppure no, e la misura in cui risultano ammesse – consente di individuare almeno quattro categorie classificatorie.

A fronte del carattere in qualche misura "inquietante" di questo diritto naturalmente derogatorio, Roberto Toniatti ha messo in luce i caratteri distintivi di quella che potrebbe essere definita la via italiana alla tutela delle minoranze linguistiche. Questo approccio ha preso forma in seguito all'entrata in vigore della legge 15 dicembre 1999, n. 482 e, soprattutto, grazie ad alcune pronunce della Corte costituzionale. Si tratta, come segnalava Toniatti nel 2009, di un sistema di deroghe che non si è sviluppato "nel vuoto": la Corte costituzionale, anzi, ha dimostrato di essere consapevole delle ripercussioni che l'evoluzione del diritto delle minoranze può avere su altri settori dell'ordinamento.

2. Nelle pronunce nn. 159/2009 e 170/2010 la Corte costituzionale è giunta a occuparsi di diritto delle minoranze linguistiche da uno specifico angolo visuale, direttamente connesso alle specificità del giudizio di costituzionalità in via principale: quello del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni. Mentre nel primo caso si trattava di una Regione a statuto speciale, il Friuli-Venezia Giulia, nel secondo caso il giudice delle leggi ha vagliato la costituzionalità di una legge regionale piemontese. In queste pronunce, tuttavia, la Corte prende in considerazione non soltanto il rapporto fra competenze statali e competenze regionali, ma anche, su un piano differente, fra lingua italiana e lingue minoritarie.

Al centro del ragionamento della Corte si trova la tesi che la legislazione attuativa dell'art. 6 Cost. sfugga ai cataloghi delle materie dell'art. 117. Dal momento che l'art. 6 Cost. evoca la Repubblica nel suo complesso, sarebbe scorretto ragionare di una competenza esclusiva dello Stato. Si tratta piuttosto di una competenza concorrente sui generis, per cui non può essere riproposta la dialettica tra principi

fondamentali posti dal legislatore statale e legislazione regionale di dettaglio: nella pronuncia n. 170/2010, anzi, la Corte ha osservato che la tutela della lingua è un oggetto di disciplina "necessariamente sottratto alla competizione, o alla conflittualità, fra legislatori competenti". Per interpretare questo peculiare intreccio fra poteri normativi del legislatore statale e dei legislatori regionali, chiaramente non riconducibile all'art. 117 Cost., Toniatti evoca la figura della preemption, nota agli ordinamenti statunitense e dell'Unione europea.

Alla luce di queste coordinate, la legge 15 dicembre 1999, n. 482 è stata trattata dalla Corte costituzionale alla stregua di una norma interposta, "non modificabile da parte delle Regioni ad autonomia ordinaria, dal momento che lascia ai rispettivi legislatori il solo potere di adeguare la propria normativa, nelle materie ad essi devolute, ai principi della legge statale" (sentenza n. 170/2010). Nel caso delle Regioni a statuto speciale, il parametro interposto può essere integrato dalle norme di attuazione statutaria: tuttavia, osserva Toniatti, "in assenza di norma di attuazione, anche la competenza legislativa di un'autonomia regionale speciale soggiace alla legge ordinaria dello Stato che pure in tale ipotesi opera quale norma interposta e, pertanto, sovraordinata". Nella sua disamina dei margini d'intervento dei legislatori regionali, nel 2009 la Corte, riferendosi all'art. 13 della legge n. 482/1999, citava soltanto "il ... potere di adeguare la propria normativa ... ai principi della legge statale", mentre era assai reticente sulle disposizioni regionali già vigenti, pur evocate dal legislatore statale, che prevedessero "condizioni più favorevoli per le minoranze linguistiche".

3. Quali sono le più importanti implicazioni pratiche di questo peculiare modello di riparto di competenze? Per rispondere mi limiterò a fare riferimento ad alcuni passaggi particolarmente significativi della giurisprudenza costituzionale.

In primo luogo, le minoranze che possono accedere al regime di tutela sono soltanto quelle espressamente citate all'art. 2 della legge n. 482/1999. Lo Stato, infatti risulta titolare di "un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette" (sentenza n. 159/2009), che si giustifica per la sua capacità "di garantire ... le differenze proprio in quanto capace di garantire le comunanze", rendendo "compatibili, sul piano delle discipline, le necessità del pluralismo con quelle dell'uniformità" (sentenza n. 170/2010). Di qui, dunque, l'incostituzionalità della

decisione del legislatore piemontese di estendere alla lingua piemontese, non menzionata nella legge n. 482/1999, lo stesso tipo di tutele già riconosciute alle lingue minoritarie occitana, franco-provenzale, francese e walser.

In secondo luogo, il modello italiano realizza una tutela di tipo territoriale, per cui risulta cruciale la "delimitazione dell'ambito territoriale in cui si applicano le disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche" (art. 3, c. 1, legge n. 482/1999). In linea con quanto osservato dalla Corte, Toniatti osserva che il principio della tutela territoriale non dispone di un fondamento univoco nell'art. 6 Cost. né in disposizioni degli statuti regionali speciali. Esso, tuttavia, appare compatibile con la Costituzione e con gli statuti speciali e, perciò, in grado di "circoscrivere la discrezionalità del legislatore ordinario regionale". L'interesse di queste conclusioni risulta accresciuto dal fatto che non pare convincente la ricostruzione dei rapporti fra criterio territoriale e criterio personale "in termini di alternativa secca": "si tratta in realtà di definire un ambito territoriale e al suo interno di innestare il criterio personale ... la prospettiva di una valorizzazione del criterio personale all'interno del territorio regionale ... non sembra irragionevole, se non altro per riflettere i fenomeni anche consistenti di mobilità delle persone in ambito regionale".

In terzo luogo, la possibilità di fare ricorso a una lingua minoritaria all'interno di un organo collegiale locale o regionale non può andare a discapito della primazia dell'italiano, lingua ufficiale della Repubblica: ne deriva la necessità di garantire l'immediata traduzione in lingua italiana di interventi svolti nella lingua minoritaria.

In quarto luogo, in una decisione più recente la Corte ha stabilito che l'impiego della lingua ladina nella toponomastica locale, regolato da disposizioni di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, "impone ... che il toponimo sia espresso, per una parte, interamente nella lingua italiana e, per un'altra, anche nella lingua minoritaria" (sentenza n. 210/2018).

4. Si può dire che nelle argomentazioni della Corte svolga un ruolo significativo il timore di un cortocircuito fra tutela delle minoranze linguistiche e fisionomia del regionalismo italiano: la preoccupazione, in altre parole, che élite regionali poco consapevoli dei propri compiti valorizzino talune identità locali in maniera strumentale, col rischio di un pregiudizio per l'unità della Repubblica. Al tempo stesso, però, nella giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di tutela

delle minoranze linguistiche è senz'altro possibile ravvisare qualche traccia di una certa prudenza relativamente al quantum di deroghe ammissibili nell'ordinamento italiano.

Entra allora in gioco una categoria che ha goduto di grande fortuna nella riflessione costituzionalistica degli ultimi dieci anni, quella della sostenibilità. Ad avviso di Toniatti, l'apertura al pluralismo, che è una naturale conseguenza del nucleo di principi fondamentali dell'ordinamento, è limitata e controllata. Il modo in cui la Corte ha ricostruito l'interazione tra le fonti statali e le fonti regionali che definiscono le forme e i contenuti della tutela delle minoranze linguistiche non annulla la possibilità di iniziative dei legislatori regionali, ma esige che questi agiscano nel rispetto di "taluni limiti ... indisponibili e non superabili". Per definire questa situazione, Toniatti ha coniato l'etichetta "pluralismo sostenibile".

Ciò che merita attenzione in questa ricostruzione è il ricorso alla categoria interpretativa della sostenibilità per dare conto delle ragioni che sono alla base di un'apertura controllata al pluralismo linguistico. In questo modo, la riflessione sul modello italiano di tutela delle minoranze linguistiche interseca il dibattito contemporaneo sulla sostenibilità come bene costituzionale. La grande enfasi posta sulla sostenibilità nasce dalla constatazione di un dato di fatto: il successo delle costituzioni del secondo dopoguerra e del tipo dello Stato costituzionale. Questo dato reca con sé un rischio, direttamente proporzionale alla longevità delle costituzioni del pluralismo: che i valori posti alla base del patto costituzionale perdano una parte della loro carica precettiva, fino anche allo snaturamento. La sostenibilità, che ha nella dimensione temporale il proprio più importante referente, viene dunque in rilievo come esigenza di preservazione del nucleo valoriale dell'ordinamento.

Un ambito in cui il tema della sostenibilità acquisisce grande rilievo è quello della flessibilità e della differenziazione intraordinamentale. Esempi importanti vengono dalle garanzie procedurali e sostanziali che presidiano l'apertura all'asimmetria negli ordinamenti federali e, più in generale, negli ordinamenti composti: esempi che si possono citare sono quelli del regionalismo differenziato italiano e delle cooperazioni rafforzate nell'Unione europea (su cui, volendo, v. G. Delledonne, Omogeneità costituzionale e federalismo asimmetrico: un'antinomia?, in Regionalismo differenziato e specialità regionali: problemi e prospettive, a cura di C. Bertolino et al., Soveria Mannelli, 2020). Sulla stessa falsariga, il modello di tutela

delineato dall'art. 6 Cost. e, soprattutto, dalla legge n. 482/1999 risulta sostenibile perché esclude qualsiasi rapporto di alternatività o competizione fra lingua minoritaria o lingua italiana, e mantiene il fatto minoritario in una condizione di volontarietà, eventualità e deroga rispetto al diritto comune, "insomma un fatto strutturalmente minoritario". L'apertura al pluralismo, insomma, deve sempre tenere conto dell'interesse nazionale, che in questo caso s'identifica con la preservazione dell'identità linguistica della Repubblica. Da questa ricostruzione dei nessi tra sostenibilità e pluralismo in relazione all'art. 6 Cost. ha preso le mosse una riflessione sul ruolo della lingua italiana nell'ordinamento che è culminata nella querelle sull'uso esclusivo della lingua inglese in alcuni corsi di studio universitari.

Se il fulcro dell'analisi si sposta di nuovo dal piano interno a quello della comparazione, si può affermare che la giurisprudenza della Corte costituzionale mira a consolidare la natura di "Stato nazionale a vocazione multinazionale e promozionale" dell'ordinamento italiano, evitando una deriva, percepita con qualche preoccupazione del giudice delle leggi, "verso il diverso modello di Stato multinazionale e paritario, anche solo in un limitato contesto regionale". La tassonomia elaborata da Toniatti coincide in larga parte, anche se non del tutto, con quella messa a punto da András Jakab nel volume *European Constitutional Language* (Cambridge, 2016). Al pari di buona parte degli Stati europei, il modello italiano pare corrispondere allo schema "one state – a dominant ethnic nation and different minority ethnic groups". Proprio in ragione delle cautele di cui è circondato il diritto derogatorio delle minoranze, viene vista con prudenza la transizione verso lo schema, rintracciabile ad esempio in Belgio, che può essere definito come "one state – several equal ethnic nations". In linea con quanto dicevo in apertura, la tutela del pluralismo – e il giudizio positivo che gli ordinamenti generalmente danno delle deroghe consentite – raramente giunge a mettere in discussione ulteriormente gli storici nessi fra cittadinanza, lingua, cultura ed eguaglianza formale.