

La tutela delle minoranze linguistiche con apposite *meta-norme*

di

Antonio Ignazio Arena*

Sommario: 1. Il principio di “maggioranza-minoranza”, come garanzia di ordine generale, e gli specifici strumenti di tutela delle minoranze qualificate e semplici. – 2. Il caso della tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione italiana: premesse di ordine teorico. – 3. Tutela delle minoranze e garanzie procedurali nella formazione delle leggi. – 3.1. La tutela delle minoranze linguistiche nei regolamenti parlamentari. – 3.2 La tutela delle minoranze linguistiche e i legislativi regionali: alcuni esempi. – 3.3 Minime osservazioni conclusive.

1. *Il principio di “maggioranza-minoranza”, come garanzia di ordine generale, e gli specifici strumenti di tutela delle minoranze qualificate e semplici*

Il rapporto tra democrazia e principio di maggioranza è complesso. Per comprenderlo bisogna anzitutto fornire alcune definizioni preliminari.

In democrazia, in linea di massima, tutti i componenti della comunità politica (il δῆμος) possono effettivamente prendere parte all’esercizio del potere pubblico (κράτος). L’ordinamento giuridico deve essere preordinato a rendere effettiva, per tutti, la possibilità di partecipare alla vita sociale e delle istituzioni¹.

* Ricercatore (TD B) in Diritto costituzionale – Università di Messina

¹ La letteratura in proposito è sterminata. Sulle diverse definizioni di “democrazia” v. G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1957, 5 ss. In chiave storico-teorica, tra i molti, v. M.L. SALVADORI, *Democrazia. Storia di un’idea tra mito e realtà*, Roma, 2015, part. 483 ss. Per un’accezione affine a quella indicata nel testo, tra i molti, v. R.A. DAHL, *Sull’uguaglianza politica*, trad. it. a cura di A. Cesarini Patrono, Roma-Bari, 15 ss. e G. DOSSETTI, *Democrazia sostanziale*, a cura di A. Michieli, Bologna, 2017, 29 s. Cfr. anche G. LA PIRA, G. DOSSETTI e P. TOGLIATTI, *Interventi del 9 settembre 1946 in Assemblea costituente (Commissione per la Costituzione, I sottocommissione)*.

Il principio di maggioranza è un criterio di decisione in base al quale è giusto che prevalga la volontà o l'opinione dei più, con ciò intendendosi la maggioranza dei voti validamente espressi (c.d. "maggioranza semplice").

Naturalmente, il principio di maggioranza implica il rifiuto di criteri di decisione alternativi, quali l'unanimità, l'autorità, il sorteggio, ecc.

Venendo al rapporto tra democrazia e principio di maggioranza, può notarsi immediatamente quanto segue.

Il principio di maggioranza ha origine fuori dal contesto della democrazia.

Probabilmente, le prime applicazioni di questo principio si ebbero in Grecia, in città-Stato non qualificabili come democrazie, ma come aristocrazie. Il principio di maggioranza si afferma in consessi ristretti, nei quali la particolare dignità (o onore) attribuita a ciascun componente del gruppo comportava l'esigenza di soppesare la sua opinione, di valutarla tanto quanto quella di tutti gli altri².

Di più, indipendentemente dalla questione delle origini, è indubbio che il principio di maggioranza abbia trovato e trovi applicazione anche entro ordinamenti non democratici³.

Democrazia e decisione a maggioranza non sono concetti sovrapponibili.

Ciò nondimeno, sembra esistere un nesso tra principio di maggioranza e principio democratico in quanto, in democrazia, il principio di maggioranza ha (rispetto alle altre forme di Stato) l'applicazione massimamente estesa, se così può dirsi, nello spazio, nel tempo, per soggetti e per oggetto⁴. Infatti, in democrazia, le occasioni nelle quali è previsto il principio di maggioranza quale criterio decisionale si moltiplicano: sono di più gli organi pubblici che decidono a maggioranza, la decisione a maggioranza è frequente, la soluzione di molte problematiche è rimessa

² Questa è la ricostruzione classica dell'origine del principio di maggioranza nell'antica Grecia. Per tutti v. E. RUFFINI, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Milano, 1976, 13 s.

³ Lo sottolinea part. N. BOBBIO, *La regola di maggioranza: limiti e aporie*, in N. BOBBIO, C. OFFE, S. LOMBARDINI, *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Bologna, 1981, 33 ss.

⁴ Cfr. E. RUFFINI (*La ragione dei più*, Bologna, 1977, 26) che, in proposito, riporta le parole di ARISTOTELE (*Politica*, IV, 3, 6) «Non bisogna del resto far consistere la democrazia, come alcuni sogliono definirla, senz'altro nella sovranità della maggioranza, poiché anche nelle oligarchie e in qualunque governo la maggioranza è sempre sovrana» e poi aggiunge: «Tuttavia è con quest'ultima forma di governo che il principio maggioritario più saldamente si compenetra, onde si può chiamare la democrazia senz'altro il governo della maggioranza».

alla decisione della maggioranza e in alcuni momenti particolarmente significativi nella dinamica istituzionale (si pensi alle elezioni o ai *referendum*) la decisione a maggioranza è assunta da tutti i componenti della comunità (aventi diritto)⁵.

Come noto, però, in democrazia non si ritiene che la maggioranza abbia sempre ragione⁶, ma si assume che la maggioranza possa trovarsi d'accordo su un errore⁷. In effetti, tutti coloro che hanno diritto o potere di voto sono eguali nella capacità di prendere la decisione (quindi egualmente fallibili).

Per spiegare come la maggioranza possa divenire tirannica e compiere scelte ingiuste si riporta spesso l'esempio evangelico della scelta tra Gesù e Barabba. Esempio efficace, sebbene impreciso. A monte dell'applicazione del principio di maggioranza, infatti, risiede l'opzione per una votazione, la quale è cosa ben diversa dall'acclamazione (come quella che condusse a preferire Barabba a Cristo). Unicamente nel caso della votazione, le singole opinioni sono contate. Può discutersi di principio di maggioranza soltanto ove vi sia la conta dei voti (o almeno ove sia possibile richiederla)⁸.

Talvolta si sostiene che i diritti fondamentali sono proprio ciò su cui non si decide a maggioranza. Questo è utile a esprimere alcuni aspetti del funzionamento della democrazia costituzionale, ma rischia di veicolare l'idea di una separazione (se non di una contrapposizione) tra diritti politici e altri diritti inviolabili che non sembra appropriato ammettere. I diritti politici, infatti, e gli altri diritti inviolabili sono, per

⁵ Cfr. A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in AA.VV., *Le basi filosofiche del costituzionalismo. Lineamenti di filosofia del diritto costituzionale*, a cura di A. Barbera, G. Zanetti, Roma-Bari, 2012, 4.

⁶ L'idea che la maggioranza non possa trovarsi d'accordo su un errore è particolarmente viva nella filosofia politica di J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, trad. it. a cura di J. Bertolazzi, Milano, 2008, 196.

⁷ In tal senso, nei sistemi liberaldemocratici è temuta ogni forma di tirannia, compresa la "tirannia della maggioranza": cfr., al riguardo, le celebri osservazioni di J. STUART MILL, *La libertà*, trad. it. a cura di E. Mistretta, Milano, 2007, 67. Cfr. anche A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993, 33.

⁸ Come *infra* si dirà, la votazione, e dunque la decisione a maggioranza, implicano una discussione pubblica sulle questioni di interesse collettivo, cioè una sfera pubblica (critica), che – contrariamente a quanto si è sostenuto (v. part. C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, trad. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, 1984, 120 e 371) – è la negazione dell'acclamazione, la quale presuppone piuttosto una moltitudine nella quale le opinioni individuali non si confrontano e non si "pesano".

dirla con Habermas, “co-originari”: si affermano e si sostengono vicendevolmente nel contesto di uno Stato democratico⁹.

In democrazia, i diritti fondamentali non costituiscono, dunque, limiti *esterni* rispetto alle decisioni assunte a maggioranza, ma *interni*, cioè rispondenti alla medesima logica che le sostiene.

Per questo motivo, esattamente, Kelsen discuteva del principio di maggioranza procedendo a una sua ridefinizione: egli, infatti, riteneva che lo si sarebbe meglio denominato, in contesto democratico, come principio di maggioranza-minoranza. Una decisione a maggioranza che non rispetti i diritti della minoranza è, secondo la mentalità democratica, un controsenso logico¹⁰. Il principio di maggioranza, in democrazia, non solo è in linea con l’eguaglianza tra tutti i componenti della comunità politica, ma consente la massimizzazione dell’autodeterminazione individuale, e quindi della libertà e dell’eguaglianza insieme¹¹.

D'altronde, anche dal punto di vista storico, pare che la massima diffusione nell’impiego del principio di maggioranza nell’età moderna e contemporanea sia dato riscontrare negli ordinamenti democratici orientati al riconoscimento e alla tutela dei diritti inviolabili dell’uomo. Ciò sembra dipendere, in ultima analisi, dall’introiezione a livello costituzionale del «metodo di universalizzazione delle regole di azione» quale fondamento ultimo implicito di «una società politica aperta e democratica»¹².

Non è dubbio, come si è già visto, che la maggioranza possa, in fatto, violare i diritti della minoranza. Dal punto di vista giuridico, però, ciò non dovrebbe accadere. In democrazia, la decisione a maggioranza che lede i diritti della minoranza è illegittima: in tali casi, può discutersi di un abuso del principio di

⁹ J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, trad. it. a cura di L. Ceppa, Roma-Bari, 2018, 137 ss.

¹⁰ Cfr. H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it. a cura di S. Cotta, G. Treves, Milano, 1992, 292. Si v. anche A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., 43.

¹¹ Nella democrazia costituzionale, infatti, libertà ed eguaglianza sono principi reciprocamente convertibili: G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009, 113 ss.

¹² A. SAITTA, *L’oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, 2004, 17.

maggioranza. Proprio perché, ad ogni modo, tale abuso può sempre verificarsi, lo Stato democratico-costituzionale – tanto sul versante dell’assetto istituzionale quanto su quello della tutela dei diritti – deve ospitare meccanismi atti a evitare la tirannia della maggioranza¹³.

La tirannia della maggioranza ripugna a un ordinamento basato sul riconoscimento della dignità di ciascuna persona umana. L’intero sistema è, insomma, costruito così da proteggere le minoranze e il singolo, la più piccola delle minoranze, dagli abusi che potrebbero essere perpetrati dalla maggioranza (e in generale da chiunque si trovi in una situazione di potere).

La tutela delle minoranze appartiene dunque al “DNA” dello Stato democratico-costituzionale. Ciò non soltanto per ragioni legate ai valori in quanto tali, e cioè per la volontà storicamente manifestatasi di costruire un sistema istituzionale che tali valori di libertà ed eguaglianza (di rispetto della dignità di tutti gli uomini) condivide come fini in sé, e tradottili in principi li rispetta secondo quelle che, per impiegare ancora un’espressione di matrice habermasiana, sono le modalità proprie dell’agire teleologico; ma anche per ragioni strumentali, e cioè per la convinzione pragmatica del carattere ineliminabile delle diversità (le quali sono, a ben vedere, il portato indefettibile della pluralità)¹⁴.

Un dato significativo è che tutte le minoranze, comunque individuate, sono anche “minoranze politiche” (o, più esattamente, possono essere riguardate anche come minoranze politiche), cioè come gruppi minoritari nella sfera politica; conseguentemente, in democrazia, esponenti del gruppo minoritario sono, con ogni probabilità, minoranza (se non sono del tutto assenti) pure entro le assemblee legislative.

¹³ Cfr. N. BOBBIO, *Liberalismo e Democrazia*, Milano, 2006, 64. Oltre che nell’opera del già citato STUART MILL, la preoccupazione per la tirannia della maggioranza ha trovato una delle sue più fortunate espressioni in A. de TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, trad. it. a cura di G. Candeloro, Milano, 2015, 253 ss.

¹⁴ Dal punto di vista storico, determinante per la configurazione dello Stato costituzionale come Stato che rispetta le minoranze fu la separazione tra istituzioni pubbliche e religiose. Cfr. R. KOSELLECK, *Critica illuminista e crisi della società borghese*, trad. it. a cura di G. Panziera, Bologna, 1972, 17 e G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna*, I, *Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna, 1976, 47 ss.

Ciò vuol dire che non si può concepire una dicotomia tra i discorsi relativi alla minoranza quale «parte di un collegio deliberante che, in una o più votazioni, si è schierata a favore di una tesi diversa da quella che ha finito per prevalere, o addirittura, si pone nei confronti della maggioranza come “opposizione”» e quelli concernenti la minoranza come «complesso di cittadini, distinguibili in base ad uno dei fattori sociologici da cui derivano le contrapposizioni fra i “gruppi sociali”, i quali si trovino a disporre di concrete possibilità di partecipazione all’esercizio del *potere politico* stabilmente inferiori a quelle di cui dispone il gruppo contrapposto»¹⁵. Le prime minoranze – a meno di non concepire illegittimi effetti distorsivi prodotti dal sistema elettorale – sono tali anche in ambito sociale, mentre le seconde minoranze sono evidentemente destinate a configurarsi come tali anche nelle sedi della rappresentanza politica. Sicuramente può, in un certo senso, dirsi che le prime sono “occasionalì” e le seconde “permanenti”, ma si tratta di qualità storicamente relative: così, ad esempio, per lungo tempo, in Italia, le minoranze, nella prima accezione del termine, sono state piuttosto permanenti e molto poco occasionali (si è, infatti, discusso di “democrazia bloccata”¹⁶). È improbabile, poi, che le minoranze, nella seconda accezione del termine, possano smettere di essere tali, ma non sempre i rapporti numerici tra due gruppi sociali distinti sono chiaramente determinabili e, almeno in alcune porzioni del territorio, le “parti” – tra maggioranza e minoranza – possono bene essere rovesciate.

Il nesso tra minoranze dentro le istituzioni e minoranze politiche (e sociali in genere) risulta anche dalla considerazione delle “nuove minoranze”. Infatti, gli appartenenti a queste ultime sono spesso esclusi dal godimento dei diritti politici. Pertanto, le nuove minoranze religiose, linguistiche, ecc., venutesi a formare in Europa per via dell’intensificarsi dei fenomeni migratori, sono anche minoranze politiche, anzi non di rado minoranze escluse dalla partecipazione politica. In Italia,

¹⁵ A. PIZZORUSSO, *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. dir.*, XXVI, 1976, 528 (corsivi aggiunti). Si v. anche G.M. FLICK, *Minoranze ed eguaglianza: il diritto alla diversità e al territorio come espressione dell’identità nel tempo della globalizzazione*, in *Pol. dir.*, 1/2004, 6 ss.

¹⁶ Lo stesso A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., 70, osserva come la “democrazia bloccata” possa spiegarsi nei termini della tendenza delle minoranze occasionali (politiche) a divenire permanenti.

ad esempio, per via dei criteri stabiliti dalla legge in ordine all'acquisto della cittadinanza, sono numerose le persone che, pur appartenendo dal punto di vista culturale ed economico alla società italiana, sono escluse dal pieno godimento dei diritti politici e, in particolare, dall'esercizio del diritto di voto in occasione delle elezioni politiche.

Dall'affermazione per la quale le minoranze sociali sono anche minoranze politiche segue un'importante conseguenza. In democrazia esiste una fitta connessione tra tutela delle minoranze politiche e tutela delle minoranze sociali. La tutela delle minoranze sociali è rimessa, in una pluralità di ipotesi (quanto all'ordinamento italiano, basti pensare alle riserve di legge previste dalla Costituzione¹⁷), all'approvazione di atti parlamentari/consiliari e quindi al principio di maggioranza-minoranza (per riprendere Kelsen).

Si è criticata l'idea che il principio di maggioranza e la tutela delle minoranze nei procedimenti abbia a che vedere con il principio pluralista e, in particolare, con la garanzia del pluralismo sociale.

Si è sostenuto che, in realtà, per il tramite del "kelseniano" principio di maggioranza-minoranza si raggiunge soltanto un pluralismo minimo e semplificato, la cui logica (basata – si ritiene – sull'idea che la minoranza possa divenire maggioranza) non può essere trasposta al pluralismo sociale. Si vorrebbe l'impostazione kelseniana inadeguata perché ridurrebbe la contrapposizione a sole due parti (maggioranza e minoranza) e perché sarebbe pensata essenzialmente in riferimento al conflitto tra borghesia e proletariato e dunque inadatta alla complessità delle società contemporanee¹⁸. Si afferma pertanto che «a rigore, in ambiente pluralista non esistono "minoranze": il pluralismo non può presupporre

¹⁷ L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, 409. Non è possibile, in questa sede, dilungarsi sul tema della funzione di garanzia assoluta dalla riserva di legge, associata spesso in dottrina alla tutela delle minoranze (per tutti, S. FOIS, *La riserva di legge. Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, 1963, 303 ss.). Si è notato che, in realtà, la riserva di legge non necessariamente implica che la minoranza riesca a incidere sui contenuti dell'atto da approvare; ciò nondimeno essa si ritiene assolvere a una funzione di garanzia: v. M.P. IADICICCO, *La riserva di legge nelle dinamiche di trasformazione dell'ordinamento interno e comunitario*, Torino, 2006, 41 ss.

¹⁸ L. BUFFONI, *Le minoranze e il pluralismo. Un malinteso*, in *Dir. pubbl.*, 2/2018, 276-280.

una minoranza, che giustifica necessariamente il titolo diseguale della maggioranza»¹⁹.

Si aggiunge che, in Italia, a livello costituzionale, si possono rinvenire sia articoli che rispondono alla concezione di derivazione kelseniana, e tra questi, per quanto qui interessa, anche l'art. 6 Cost., sia articoli che potrebbero giustificare una diversa impostazione, per la quale la minoranza non è qualcosa di "dato" e da proteggere. Ciò perché – si osserva – minoranza "si diviene" e, anzi, ciascuno ha diritto di essere minoranza, cioè diverso e, a rigore, in un ordinamento pluralista, a seguire tale impostazione, non si dovrebbero concepire maggioranze o minoranze (sociali)²⁰.

Simili argomentazioni sembrano per più versi problematiche.

In primo luogo, l'affermazione kelseniana per la quale decidere a maggioranza implica il rispetto delle minoranze ha, come si è cercato – sia pur brevemente – di mostrare, implicazioni profonde irriducibili al conflitto tra classi o all'idea che la minoranza possa diventare maggioranza.

Inoltre, non si può trascurare che la tutela offerta ai gruppi sociali e ai singoli, la garanzia per la "diversità" di ciascuno (si può certo dire che ogni persona è unica), è offerta (anche) dalle leggi e, come detto, le leggi si approvano (di regola) a maggioranza. Di qui l'impossibilità di considerare minimo o semplificato il pluralismo che può essere realizzato per il tramite della rappresentanza politica (e del principio di maggioranza).

Ma ciò che più conta osservare, in questa sede, è che questo modo di ragionare conduce a postulare, quanto all'ordinamento costituzionale italiano, che alcuni articoli della Carta (tra cui gli artt. 6, 7 e 8 Cost.) veicolino una logica maggioritaria/minoritaria e altri (es. artt. 2, 10, c. II ss., 30, c. III, Cost.) una pluralista. Si introduce così una distinzione che non riflette l'intima connessione desumibile da un'interpretazione degli articoli (di tutti gli articoli) della Carta: infatti se la libertà sottesa al principio di maggioranza, è libertà *effettiva*, libertà

¹⁹ L. BUFFONI, *Le minoranze e il pluralismo. Un malinteso*, cit., 281.

²⁰ L. BUFFONI, *Le minoranze e il pluralismo. Un malinteso*, cit., 284 ss., 289 ss., 293 ss.

reciprocamente convertibile in eguaglianza (e così dovrebbe essere in democrazia), essa si lega in modo indissolubile alla garanzia del pluralismo sociale, cioè alla tutela della persona umana entro il concreto e differenziato contesto delle relazioni mediante le quali essa svolge la sua personalità. E il pluralismo sociale implica la tutela di tutte le minoranze, a partire dal singolo come tale, con la sua “diversità”, a finire con il singolo entro le formazioni sociali, entro i gruppi più o meno numericamente consistenti e a prescindere dal fatto che possano essere o diventare gruppi di maggioranza²¹.

Naturalmente quanto appena sostenuto non basta a chiarire quali norme possano dirsi, in particolare, tutelare le minoranze.

Le differenze esistenti a livello sociale sono garantite, in senso lato, dalla complessiva caratterizzazione del sistema. Il fatto stesso che non tutto sia stabilito a livello costituzionale²² e la garanzia di diritti inviolabili eguali per tutti sono fattori indispensabili e sui quali massimamente si fa affidamento, in democrazia, per tutelare le differenze e quindi i *modus vivendi* “di maggioranza” o “di minoranza”.

Questo non toglie che vi siano poi norme che hanno come specifica *ratio* quella di tutelare le minoranze. Si pone il problema, allora, di individuarle. Occorre in proposito distinguere tra norme relative all’organizzazione e al funzionamento dell’assemblee legislative e norme approvate da queste ultime.

Quanto alle prime, merita di essere osservato che talora sono considerate norme volte a tutelare le minoranze previsioni – anche di rango costituzionale – che determinano questo risultato soltanto *per accidens*. Per esempio, le norme che prevedono *quorum* speciali. Esse tutelano la minoranza soltanto se la maggioranza non è sufficientemente forte e, per di più, unicamente nel senso (“negativo”) di impedire una decisione²³.

Di strumenti di tutela delle minoranze può discutersi, invece, in relazione a certe prerogative assegnate a una minoranza numerica (per esempio una frazione dei

²¹ In senso conforme a quanto sostenuto nel testo, per tutti, v. P. HÄBERLE, *Costituzione e identità culturale. Tra Europa e Stati nazionali*, trad. it. a cura di I. Schraffl, Milano, 2006, 5 ss.

²² Cfr. V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito nell’Italia repubblicana*, Padova, 1995, 61.

²³ Cfr. M. SCHWARTZBERG, *Counting the Many. The Origins and Limits of Supermajority Rule*, Cambridge, 2014, 44 ss.

componenti del collegio inferiore al mezzo), allorché alla stessa spettino talune determinazioni “in positivo” e non semplicemente in “negativo”. Ad esempio, la Costituzione italiana prevede che una minoranza dei componenti di ciascuna Camera o della commissione parlamentare possa chiedere (e con ciò stesso ottenere) che la proposta di legge sia approvata con il procedimento ordinario o normale, anziché decentrato o misto (art. 72, c. III, Cost.). Con ciò, la minoranza è abilitata ad assumere una determinazione in positivo, e non semplicemente ad arrestare (ove i numeri lo consentano) una decisione da adottare a maggioranza speciale.

Inoltre, di strumenti di tutela della minoranza può senz'altro discutersi quando la minoranza è garantita indipendentemente dalla sua consistenza numerica. Per esempio, i regolamenti parlamentari contemplanò la possibilità della relazione di minoranza indipendentemente dalla consistenza numerica dell'opposizione.

Un conto, dunque, è dire che il sistema nel suo complesso tutela le minoranze e un altro affermare che ogni norma sia appositamente volta a tutelarle. La seconda affermazione non sembra condivisibile. Non pare che possa discutersi di norme di organizzazione o procedurali volte in modo specifico a tutelare le minoranze fuori dai casi in cui la tutela risulti immediatamente dall'applicazione delle norme stesse: o in quanto la “minoranza qualificata” è in grado di assumere una determinazione positiva (diversa, cioè, dal mero impedire il raggiungimento di un *quorum* speciale) o in quanto la minoranza è tutelata indipendentemente dal numero di persone che la compongono (“minoranza semplice”).

2. Il caso delle minoranze linguistiche nella Costituzione italiana: premesse di ordine teorico

Nel caso dell'art. 6 Cost. (più che in altri) viene in risalto come, nel rinviare ad apposite norme per la definizione delle forme di tutela delle minoranze (linguistiche), la Carta fondamentale rimetta questo obiettivo anzitutto alla decisione a maggioranza (nel rispetto della minoranza). Infatti, di regola, le Camere

(e i Consigli regionali, per quanto di loro competenza) decidono a maggioranza e, ai sensi dell'art. 6 Cost., le minoranze linguistiche devono essere tutelate «con apposite norme», le quali (lasciando in disparte le norme espresse da fonti internazionali o europee) sono o norme di legge (o di atti equiparati) o norme espresse da atti subordinati, in ogni caso, alla legge. In effetti, apposite norme volte alla tutela delle minoranze linguistiche possono essere espresse – e, così è, come si vedrà – dai regolamenti interni alle assemblee legislative, i quali ultimi si approvano a maggioranza assoluta (quanto al livello statale, v. art. 64, c. I, Cost.). Delle norme interne alle assemblee legislative si dirà, però, nel prossimo paragrafo. Non è contraddittorio – vien da chiedere – rimettere, di regola, alla decisione della maggioranza la tutela delle minoranze linguistiche? Dalla lettura della Carta costituzionale sembra che la risposta debba essere negativa. Se, come detto, il principio di maggioranza richiede il mutuo riconoscimento della dignità delle opinioni di quanti hanno voce in capitolo, implica pure il rispetto vicendevole delle lingue con le quali quelle opinioni si formano: cioè non solo della lingua impiegata (prevalentemente) nella sfera pubblica, ma anche delle altre lingue delle minoranze. Questo rispetto reciproco può spingersi, in alcuni casi, fino a una convivenza di più lingue ufficiali (come in alcune regioni italiane o come a livello europeo). Il principio di maggioranza, se messo in relazione alle modalità del discorso pubblico che esso presuppone, inteso sia come discorso che si svolge a livello sociale sia come confronto dialettico entro la dimensione istituzionale, implica non solo, in generale, la tutela delle minoranze (e dei diritti fondamentali di ciascuno), ma anche, in particolare, la tutela delle lingue (di maggioranza o minoranza).

Merita di essere sottolineato che, per questo aspetto, l'art. 6 Cost. sembra presupporre l'idea – della quale, d'altronde, in coerenza con la forma di Stato prescelta (art. 1 Cost.), è pervasa tutta la Carta costituzionale – che per il sistema democratico-costituzionale non contino unicamente le garanzie *dalla* politica (pure fondamentali), ma anche le garanzie *della* politica, cioè che possono essere offerte

anzitutto attraverso l'esercizio delle competenze spettanti agli organi d'indirizzo politico e la partecipazione dei cittadini alle dinamiche politiche della convivenza²⁴. Con ciò pare che l'art. 6 Cost. corrobora inoltre la tesi, alla quale si è in precedenza fatto riferimento, del carattere co-originario dei diritti fondamentali, per l'intima connessione che da esso si desume tra tutela delle minoranze, quindi dei diritti inviolabili dei componenti delle stesse, e la tutela dei diritti politici. Un procedimento deliberativo informato al principio di maggioranza, inteso come principio che implica la tutela delle minoranze, di per sé è considerato idoneo a condurre alla produzione di norme apposite per la tutela delle minoranze linguistiche.

Dall'art. 6 Cost. pare poi di poter trarre un'altra indicazione fondamentale, a proposito del fatto che il popolo del quale fa parola la Carta non è un "monolite"²⁵, ma è società pluralisticamente intesa, differenziata al suo interno²⁶. Popolo che, in altre parole, non coincide con la nazione italiana²⁷ (con l'insieme delle persone aventi *nazionalità italiana*)²⁸.

²⁴ In una prospettiva teorica ha insistito molto su questo punto J. WALDRON, *Principio di maggioranza e dignità della legislazione*, trad. it. a cura di C.M. Mazzoni, V. Varano, Milano, 2001, 25 ss.

²⁵ Come osservato da V. BALDINI (*Lo Stato multiculturale e il mito della Costituzione per valori*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2012, 8) il popolo è sì «soggetto unitario, irriducibile tuttavia ad una realtà chiusa e impenetrabile alle ragioni dell'identità culturale».

²⁶ Non pare, però, che questo possa condurre fino all'estremo di affermare, come pure autorevolmente si è fatto (v. part. G. GEMMA, *Popolo: moltitudine che non esiste come soggetto politico*, in *Rass. parl.*, 1/2018, 123), che «sarebbe impropria e logicamente inaccettabile la configurazione del concetto di popolo (e nemmeno come finzione giuridica) nel discorso giuridico e normativo».

²⁷ Sulla crisi dello Stato-nazione, v., per tutti, P. CARROZZA, *Nazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Utet, Torino, 1995, 126 ss., nonché – proprio riprendendo spunti offerti dal chiaro Autore – E. ROSSI, *Minoranze storiche e nuove minoranze, nazionalismo e multiculturalismo: il contributo di Paolo Carrozza alla costruzione di società "meno imperfette"*, 359 ss. e G. FAMIGLIETTI, *La voce Nazione del Digesto specchio di un giurista globale*, part. 356 ss., entrambi in *Scritti in memoria di Paolo Carrozza*, I, a cura di P. Bianchi, E.A. Ferioli, G. Martinico, C. Napoli, Pisa, 2021.

²⁸ In generale, la lingua è "fattore" o "indice" della nazionalità. Sebbene non sia sempre da sola sufficiente a individuarla, è «tra i contrassegni maggiori della nazionalità» per V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enc. dir.*, XXVII, 1977, 797, che retoricamente si chiedono: «Che altro sono, ad esempio, le "minoranze linguistiche" di cui all'art. 6 della nostra Costituzione, se non minoranze nazionali?». Indicazioni nel senso dell'interpretazione qui proposta dell'art. 6 Cost., possono rinvenirsi anche nei lavori della Costituente: v. part. gli *Interventi* degli on. CODIGNOLA (per il quale anzi la tutela costituzionale delle minoranze linguistiche avrebbe dovuto rendere superflua la previsione delle regioni speciali, forse con

Non depongono in senso contrario gli articoli della Carta (in vero, non pochi²⁹) nei quali la parola “nazione”, o simili, ricorrono per indicare lo Stato quale comunità politica sovrana stanziata su un territorio, nei quali cioè “nazione” è sinonimo di Italia, Paese, Patria, Repubblica, né in particolare l’art. 67 Cost., ove “nazione” sta per “popolo”³⁰.

Il popolo si compone di cittadini che hanno nazionalità differenti, lingue differenti e che possono dirsi diversi sotto altri numerosi aspetti. L’art. 6 Cost. sembra presupporre proprio questo. E, se si volesse avere riprova della dissociazione tra popolo e nazione (nazionalità italiana), potrebbe leggersi l’art. 51 Cost., laddove si fa riferimento a italiani non cittadini (e perciò a italiani che non avendo il requisito della cittadinanza non possono essere ricompresi nell’insieme di coloro che, in termini giuridici, compongono il popolo italiano³¹).

Oggi in Italia alle minoranze linguistiche storiche si aggiungono, come si è già accennato, le nuove minoranze, che sono anche nuove minoranze linguistiche. A tutte le minoranze linguistiche pare si possa riferire la previsione di cui all’art. 6 Cost.³².

Tutte le minoranze hanno una duplice tendenza all’integrazione e alla differenziazione. All’integrazione in quanto reclamano un trattamento uniforme a quello proprio del gruppo numericamente maggioritario e alla differenziazione in quanto non vogliono perdere i tratti caratteristici della loro identità. Queste due tendenze devono trovare da parte del potere pubblico, e in particolare del

l’eccezione di Sicilia e Sardegna) e dell’on. LUSSU, nel corso della seduta pomeridiana del 1° luglio 1947, nonché il resoconto del dibattito della seduta antimeridiana del 22 luglio 1947.

²⁹ Cfr. artt. 1, c. I; 10, c. I; 12; 51, c. II, quanto all’impiego di “Italia”, “italiano/i”; artt. 52, c. I; 59, c. II, quanto all’impiego della parola “Patria”; artt. 3, c. II; 47, quanto all’impiego della parola “Paese”; artt. 9; 11; 16, c. I; 49; 87, c. I; 98, c. I; 99, 117, c. II e III; 120, c. I; 126, c. I, quanto all’impiego di “Nazione/i” e derivati.

³⁰ Cfr. V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, cit., 787 ss., part. 805 ss., 811 ss.

³¹ Cfr. V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, cit., 806 ss., part. 807: «L’art. 51, c. II, quale ne sia l’interpretazione più corretta, presuppone la possibile esistenza di “italiani non cittadini” (e quindi di una nazione eccedente dai confini giuridici dello Stato)».

³² In tal senso v. V. PIERGIGLI, *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*, in *Riv. AIC*, 1/2020, 133. In argomento cfr. inoltre F. BIONDI DAL MONTE, *Lingua, istruzione e integrazione. Alcune riflessioni in tema di minoranze*, in AA.VV., *Minoranze autoctone e altre minoranze*, a cura di C. TONIATTI, Trento, 2022, 66 ss.; C. GALBERSANINI, *La tutela delle nuove minoranze linguistiche: un’interpretazione evolutiva dell’art. 6 Cost.?*, in *Riv. AIC*, 3/2014, 3 ss.

legislatore, risposte equilibrate che evitino – ferma restando la discrezionalità delle assemblee rappresentative – gli estremi dell’assimilazionismo (integrazione a prezzo della perdita della propria identità³³) e della segregazione (preservazione dell’identità a prezzo dell’isolamento e della ghettizzazione)³⁴.

In altre parole, «il multiculturalismo cui costantemente si fa riferimento dovrebbe, sul piano giuridico, tradursi in una accresciuta capacità dell’ordinamento statale di integrare la pluralità nell’unità, rispettando al contempo la diversità e la peculiarità di ciascuna istanza»³⁵.

Ad ogni modo, le forme nelle quali si può realizzare la tutela delle minoranze possono talora favorire più l’integrazione che la differenziazione e talaltra, viceversa, fungere non tanto a integrare, ma a meglio a preservare le specificità di un determinato gruppo³⁶.

Se una concezione dei diritti come pretese di giustizia distinte dalla concezione del bene che le sorregge non può veramente considerarsi in grado di generare una convivenza pacifica nel quadro di una società pluralista, poiché le concezioni del giusto e del bene non sono separabili³⁷, è nondimeno vero che soltanto attraverso il mutuo riconoscimento dell’eguaglianza nel godimento dei diritti (e tra questi, del diritto alle proprie peculiarità culturali) può raggiungersi un equilibrio sociale, durevole nel tempo, nel quale l’unità si realizzi sempre nel pluralismo e il pluralismo sempre nell’unità³⁸.

³³ Cfr. C. TAYLOR (*La politica del riconoscimento*, in C. TAYLOR, J. HABERMAS, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, trad. it. a cura di L. Ceppa, G. Rigamonti, Milano, 2008, 9), per il quale il mancato riconoscimento delle specificità di un gruppo sociale «può essere una forma di oppressione che imprigiona una persona in un modo di vivere falso, distorto e impoverito». Si v. anche 49 ss., sui rischi di un «liberalismo cieco alle differenze».

³⁴ J. HABERMAS, *L’inclusione dell’altro. Studi di teoria politica*, trad. it. a cura di L. Ceppa, Milano, 2008, 141 ss.

³⁵ F. RIMOLI, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell’integrazione democratica*, Torino, 1999, 63.

³⁶ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Minoranze etnico-linguistiche*, cit., 548 (che osserva come, ad esempio, il bilinguismo della Valle d’Aosta favorisca l’integrazione tra gli appartenenti ai diversi gruppi linguistici, mentre il separatismo linguistico della Provincia autonoma di Bolzano concorra prevalentemente a preservare le caratteristiche linguistiche dei diversi gruppi).

³⁷ M.J. SANDEL, *Liberalism and the Limits of Justice*, New York, 1998, 133 ss.

³⁸ Cfr. J. RAWLS, *Liberalismo politico*, trad. it. a cura di A. Ferrara, P. Palminiello, G. Rigamonti, C. Spinoglio, Torino, 2012, 123 ss.

Il riconoscimento reciproco concettualmente non presuppone l'eliminazione delle tensioni che fisiologicamente attraversano una società pluralista (e non vanno negate³⁹), ma che queste ultime possano essere dissolte senza che ciò comporti, per ciascuno, una perdita di sé e delle proprie specificità⁴⁰.

In tal senso, l'art. 6 Cost. va ricollegato al principio di eguaglianza (sostanziale), cioè non costituisce una deroga rispetto all'idea di eguale godimento dei diritti senza discriminazioni (basate tra l'altro sulla lingua), ma attuazione di quella stessa idea⁴¹. Nel caso delle minoranze linguistiche (tenendo conto delle istanze generalmente veicolate da coloro che vi appartengono) è particolarmente evidente che una tutela indifferenziata (che non tenga conto delle specificità connesse al fattore linguistico) rischierebbe di risolversi in una tutela non effettiva, il che vale quanto dire in una "non-tutela" (anche per i correlati problemi di carattere organizzativo: si pensi alla relazione degli appartenenti alla minoranza linguistica con la P.A.)⁴².

Non pare, dunque, che sia del tutto opportuno accogliere la dicotomia tra "tutela negativa" e "tutela positiva" delle minoranze linguistiche⁴³, con ciò contrapponendo la tutela dei diritti eguale per tutti (che sarebbe sufficiente a evitare che vi siano minoranze discriminate e, all'estremo, segregate) alla tutela realizzata mediante l'iscrizione ai componenti della minoranza linguistica di specifiche situazioni giuridiche (talora concepite anche come situazioni collettive), la previsione di forme peculiari di autonomia territoriale strumentali alla tutela

³⁹ Cfr. part. I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, in *Riv. AIC*, 3/2017, 11 ss.

⁴⁰ A. HONNETH, *Riconoscimento. Storia di un'idea europea*, trad. it. a cura di F. Cuniberto, Milano, 2019, 127 ss.

⁴¹ Di una deroga rispetto all'art. 3, c. I, scrivono V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, cit., 807; C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 49; L. PALADIN, *Eguaglianza (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XIV, 541; diversamente A. PIZZORUSSO, *Art. 6*, cit., 307 ss. che in nota rileva come «le norme di tutela – anche "positiva" – delle minoranze costituiscano attuazione, o eventualmente specificazione, del principio di eguaglianza e non deroga ad esso»; in tal senso v. anche E. COSTA, *Le minoranze nel diritto costituzionale italiano*, cit., 88. Cfr. C. cost, sent. n. 15 del 1996, p. 2 *cons. in dir.*

⁴² Cfr. E. COSTA, *Le minoranze nel diritto costituzionale italiano*, cit., 35 ss.

⁴³ Cfr., invece, A. PIZZORUSSO, *Minoranze etnico-linguistiche*, cit., 531 ss., nonché G.M. FLICK, *Minoranze ed eguaglianza*, cit., 8 s. e 13, che scrive di un «aspetto dialettico ma non contraddittorio» tra la tutela negativa offerta dall'art. 3, c. I, e quella positiva, *ex art. 3, c. II, Cost.*

delle minoranze linguistiche, la conformazione dell'assetto del pubblico potere in funzione della più piena soddisfazione degli interessi dei componenti del gruppo minoritario.

La tutela non può che essere, se così si vuol dire, "negativa" e "positiva" assieme e passare sia da norme che si indirizzano alla generalità dei consociati sia da apposite norme di organizzazione e funzionamento del potere pubblico. Occorre, quindi, sì distinguere, ma senza contrapporre alle altre, le norme che possono dirsi appositamente preordinate a tutelare le minoranze linguistiche.

Tra le forme apposite di tutela delle minoranze linguistiche, si prendono qui in esame unicamente le norme di natura procedimentale (e le norme di organizzazione che sullo svolgimento dei procedimenti di formazione delle leggi influiscono). Senza dubbio anche tali specifiche garanzie (organizzative e) procedimentali possono dimostrarsi talora insufficienti, il che del resto si può apprendere non solo dalla lettura della giurisprudenza costituzionale⁴⁴, ma anche dai rilievi critici offerti dalla dottrina⁴⁵ oltreché dalle istanze avanzate da singoli e gruppi direttamente interessati, tanto in forma politica quanto per vie giudiziarie.

⁴⁴ Cfr., ad es., C. cost., sent. n. 356 del 1998, p. 3 *cons. in dir.* relativa alla legge per l'elezione del Consiglio regionale in Trentino-Alto Adige.

⁴⁵ *Ex plurimis*, v. F. BIONDI DAL MONTE, *La lingua come strumento di integrazione scolastica delle nuove minoranze tra prospettive internazionali e diritto interno*, in *Oss. sulle fonti*, 3/2015, 1 ss.; G. DELLEDONNE, *La Corte costituzionale si pronuncia sulla lingua piemontese: fra tutela delle minoranze linguistiche e incerti limiti di un costituzionalismo regionale*, in *Le Regioni*, 4/2011, 718 ss.; V. DESANTIS, *Elezioni parlamentari e rappresentazione delle minoranze linguistiche: questioni connesse alle ipotesi di candidature di coalizione multiple per i medesimi collegi uninominali del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Oss. AIC*, 5/2022, 5 ss.; F. FURLAN, *L'uso delle lingue minoritarie nei rapporti delle persone con le pubbliche amministrazioni nelle regioni ad autonomia ordinaria*, in *AA.VV.*, *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, a cura di P. Bonetti, Torino, 2016, 425 ss.; E. PALICI DI SUNI PRAT, *La tutela delle minoranze tra Stato e regioni in Italia*, in *AA.VV.*, *La tutela giuridica delle minoranze*, a cura di S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO, Padova, 1998, 149 ss.; L. PANZERI, *I riferimenti alle minoranze linguistiche nel nuovo Statuto del Veneto: luci ed ombre*, in *Le Regioni*, 3/2013, 593 ss.; F. PATERNITI, C. SAGONE, *La tutela delle minoranze linguistiche tra "prudenza" statale e slanci regionali alla luce delle pronunce della Corte costituzionale*, in *Ann. Facoltà Sc. formaz.*, Catania, 2021, 141 ss.; S. PENASA, *Bilinguismo e toponomastica: un punto fermo verso il bilanciamento tra primato della lingua italiana e tutela delle minoranze linguistiche? Commento alla sentenza n. 210 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1/2019, 249 ss.; N. PETTINARI, *Le 'nuove' lingue minori nei siti web istituzionali in Italia. Quale ruolo per le norme? Una concettualizzazione tra norme esistenti e (possibili) sviluppi futuri*, in *Dir. informaz. informat.*, 3/2018, 559 ss.; C. SAGONE, *Lingua, minoranze e strumenti di tutela tra Stato e regioni*, in *Diritti regionali*, 1/2023, 136 ss. Sulle difficoltà relative alla

Ad ogni modo, la tesi per la quale i discorsi sulle minoranze parlamentari (o consiliari) – «risultato dell'impiego di un mezzo tecnico» – e quelli sulle minoranze linguistiche («una nozione sociologica» che «può assumere la portata di una nozione giuridica soltanto qualora il legislatore intervenga»⁴⁶) debbano rimanere rigorosamente separati appare problematica e sembra piuttosto che le garanzie per le minoranze (in generale e linguistiche in particolare) nel procedimento di formazione delle leggi siano un fattore di rilievo (naturalmente non l'unico) perché la Repubblica possa assolvere all'impegno cui è chiamata *ex art. 6 Cost.*

3. Tutela delle minoranze e garanzie procedurali nella formazione delle leggi

3.1. La tutela delle minoranze linguistiche nei regolamenti parlamentari

Come osservato da autorevole dottrina, «l'organizzazione delle assemblee parlamentari può risentire della presenza di una pluralità di gruppi etnico-linguistici»⁴⁷. Nondimeno, può risentirne il funzionamento. Infatti, «il problema della rappresentanza parlamentare delle minoranze nazionali non si esaurisce [...] al momento dell'elezione alle assemblee legislative dei rappresentanti stessi, perché l'esercizio del mandato solleva altre questioni in relazione alla effettiva partecipazione ai lavori parlamentari dei deputati alloglotti»⁴⁸. E, in verità, gli stessi diritti dei cittadini appartenenti alle minoranze linguistiche, nel momento delle elezioni, dipendono (anche) dalle determinazioni assunte dalle assemblee legislative in ordine ai contenuti della legge elettorale.

rappresentanza delle minoranze linguistiche presenti in Italia nelle sedi europee v. part. M. COSULICH, *La rappresentanza delle minoranze linguistiche al Parlamento europeo: un altro disincanto?*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2021, 66 ss. Sulla tutela delle minoranze linguistiche nell'ordinamento dell'UE v. anche P. TORRETTA, *I diritti delle minoranze linguistiche e il 'primato' della cittadinanza europea*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2014, 8 ss.

⁴⁶ A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., 47.

⁴⁷ A. PIZZORUSSO, *Minoranze etnico-linguistiche*, cit., 537.

⁴⁸ S. FURLANI, *Sulla rappresentanza parlamentare delle minoranze nazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/1955, 982.

Nel caso dei regolamenti interni alle assemblee legislative, per i quali sia richiesta una maggioranza speciale (compresa la maggioranza assoluta) per l'approvazione o la modifica, non è possibile rifarsi alla tesi per la quale la decisione a maggioranza è il criterio che massimizza eguaglianza e libertà e dunque tutela al contempo le minoranze. In questi casi, dunque, appare ancor più rilevante prevedere misure specifiche atte a tutelare le minoranze linguistiche entro il procedimento di formazione delle leggi.

Il regolamento della Camera dei deputati non prevede *direttamente* particolari garanzie *procedurali* per quanto riguarda le minoranze linguistiche.

Queste ultime sono, però, menzionate all'art. 14, c. 5, r.C., laddove si stabilisce che «un'unica componente politica all'interno del gruppo misto può essere altresì costituita da deputati, in numero non inferiore a tre, appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate»⁴⁹.

L'art. 13, c. 2, r.C. prevede poi che alla Conferenza dei presidenti di gruppo «possono essere invitati [...] ove la straordinaria importanza della questione da esaminare lo richieda, [...] un rappresentante per ciascuna delle componenti politiche del gruppo misto alle quali appartengano almeno dieci deputati, nonché un rappresentante della componente formata dai deputati appartenenti alle minoranze linguistiche di cui all'articolo 14, c. 5. Per le deliberazioni concernenti l'organizzazione dei lavori, di cui agli articoli 23 e 24, si considera soltanto la posizione espressa a nome del gruppo misto dal suo presidente»⁵⁰.

Ad ogni modo, il fatto che il regolamento della Camera riconosca la possibilità di individuare all'interno del gruppo misto la componente politica formata dai deputati appartenenti alle minoranze linguistiche non è senza rilievo. Questo

⁴⁹ Con modifica approvata il 30 novembre 2022, che entra in vigore a decorrere dalla XX Legislatura, il numero minimo necessario per costituire la componente delle minoranze linguistiche di cui all'ultimo periodo del c. 5 è stato ridotto a due.

⁵⁰ Per effetto della modifica approvata il 30 novembre 2022 in coordinamento con l'omologa modifica approvata in pari data al c. 5 dell'articolo 14, a decorrere dalla XX Legislatura, la parola dieci sarà sostituita dalla parola sette.

significa, infatti, che la componente, anche se in quanto tale non può esprimere una posizione autonoma in ordine all'organizzazione dei lavori, è abilitata a esercitare tutte le prerogative spettanti alle componenti del gruppo misto, le quali in parte coincidono con quelle di regola previste per i gruppi (si è scritto, infatti, che le componenti sono «quasi-gruppi»)⁵¹. Ciò conferisce dunque al rappresentante della componente alcune importanti funzioni in ordine allo svolgimento dei procedimenti parlamentari e, per quanto adesso maggiormente interessa, legislativi.

L'art. 14, c. 8, r.S., invece, prevede che «i senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle regioni di insediamento di tali minoranze, e i senatori eletti nelle regioni di cui all'articolo 116, c. I, Cost., il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche possono costituire un gruppo composto da almeno quattro iscritti». Tale gruppo, secondo quanto prevede l'art. 15, c. 3, r.S. può anche formarsi nel corso della legislatura, in deroga a quanto previsto dal comma medesimo, per il quale «nuovi gruppi parlamentari possono costituirsi nel corso della legislatura solo se risultanti dall'unione di gruppi già costituiti».

In Senato, dunque, si prevede la possibilità di costituire un gruppo, non una componente del gruppo misto. Il gruppo in deroga è relativamente più difficile da formare, rispetto alla componente del gruppo misto entro la Camera dei deputati, se si pone mente al fatto che il numero minimo richiesto è di quattro senatori su duecento elettivi, mentre alla Camera ne bastano tre (dalla prossima legislatura due) su quattrocento. Tuttavia, non bisogna trascurare che il sistema elettorale del Senato deve tener conto di quanto all'art. 56 Cost., e cioè che i componenti di questo ramo del Parlamento devono essere eletti su base regionale.

Se il gruppo in deroga viene costituito, ciò conferisce ai senatori espressione delle minoranze linguistiche la possibilità di esercitare, nello svolgimento dei procedimenti parlamentari, e quindi anche nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi, tutte le prerogative assegnate ai gruppi (con l'eccezione di

⁵¹ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, 129 s.

quelle per le quali sia previsto che il gruppo abbia una consistenza numerica minima superiore a quella in effetti posseduta dal gruppo in deroga⁵²).

Attualmente alla Camera è presente una componente di deputati del gruppo misto appartenenti alle minoranze linguistiche. La componente ha quattro membri. Trattasi di tre deputati eletti in Trentino-Alto Adige e uno eletto in Valle d'Aosta. In Senato si rinviene il "Gruppo Per le Autonomie", il quale risulta costituito oltreché da quattro senatori eletti in Trentino-Alto Adige, da un'altra senatrice, eletta in Sicilia, e da tre senatori a vita. Nel complesso, dunque, viene superato il numero minimo di senatori (sei) richiesto ordinariamente per la formazione di un gruppo. In ogni caso, anche i soli senatori eletti in Trentino avrebbero potuto costituire un gruppo in deroga, ai sensi dell'art. 14, c. 8.

3.2. *La tutela delle minoranze linguistiche e i legislativi regionali: alcuni esempi*

Se si prende in esame il tema delle garanzie procedimentali previste per le minoranze linguistiche nella formazione delle leggi regionali, bisogna premettere che è lo stesso riconoscimento dell'autonomia regionale (e, in particolar modo, dell'autonomia speciale) a costituire in proposito un fattore determinante.

Il procedimento di formazione delle leggi regionali (e provinciali) nelle tre regioni speciali del Nord Italia si presenta sotto molteplici aspetti rispondente all'esigenza di riflettere sul versante istituzionale il pluralismo sociale (seppure in misura diversa se si esaminano Trentino-Alto Adige, e in particolare la Provincia di Bolzano, da una parte, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia, dall'altra).

Talune minori garanzie sono previste negli ordinamenti delle altre regioni speciali e delle regioni di diritto comune.

Paradigmatico rispetto al discorso che qui si conduce, relativo al rilievo delle «apposite norme» di organizzazione e funzionamento delle assemblee legislative volte alla tutela delle minoranze linguistiche, è l'ordinamento regionale del Trentino-Alto Adige.

⁵² Il Senato, dopo la riforma del regolamento del 2017, ha seguito in alcuni casi la soluzione sposata alla Camera dei deputati, che aveva introdotto il c.d. "criterio ponderale" nel 1983. Cfr., ad es., art. 113 r.S.

Lo Statuto del Trentino-Alto Adige, all'art. 4, stabilisce anzitutto che le leggi regionali devono essere approvate «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». Ai sensi dell'art. 27 St., l'attività del Consiglio regionale si svolge in due sessioni di eguale durata tenute alternativamente nelle città di Trento e di Bolzano. Si stabilisce, però, che possono svolgersi sessioni straordinarie riguardanti i diritti della minoranza linguistica ladina, del gruppo linguistico dei mocheni e del gruppo linguistico dei cimbri⁵³. Già nella disciplina dei procedimenti organizzatori si coglie, dunque, una particolare attenzione per le specificità linguistiche e per le minoranze linguistiche infra-regionali.

Il regolamento del Consiglio regionale contempla poi la costituzione di gruppi linguistici. Secondo quanto disposto dall'art. 13 reg. Cons. «l'appartenenza dei consiglieri ad un gruppo linguistico è determinata, per gli eletti nel collegio di Trento, dalla dichiarazione che ciascun consigliere deve rendere personalmente per iscritto alla Presidenza del Consiglio. Per i consiglieri eletti nel collegio di Bolzano, l'appartenenza ad un gruppo linguistico è determinata dalla dichiarazione resa da ciascuno di essi all'atto dell'accettazione della candidatura, a norma dell'articolo 22 della legge regionale 23 luglio 1973, n. 9 e successive modificazioni ed integrazioni. Di tali dichiarazioni, che sono irrevocabili per la durata della legislatura, il Presidente dà comunicazione al Consiglio prima di procedere alla elezione della Giunta regionale».

Dei gruppi linguistici costituiti occorre tenere conto, tra l'altro, nella formazione delle commissioni. Infatti, ai sensi dell'art. 14, c. 1, reg. Cons., «la composizione delle commissioni deve adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici ed a quella dei gruppi consiliari, quali sono rappresentati nel Consiglio. Le frazioni dell'unità

⁵³ Cfr. anche artt. 98 e 102 St. Trentino-Alto Adige.

sono computate come unità intere a favore dei gruppi non rappresentati nella Giunta regionale».

Queste norme incidono quindi in modo significativo sull'organizzazione del legislativo regionale e conseguentemente sul suo funzionamento. A proposito di quest'ultimo, può ricordarsi inoltre che, *ex art. 82 reg. Cons.*, è possibile la votazione separata per gruppi linguistici. Ciò nel caso previsto dall'art. 56 St. Trentino-Alto Adige, e cioè «qualora una proposta di legge sia ritenuta lesiva della parità dei diritti fra i cittadini dei diversi gruppi linguistici o delle caratteristiche etniche e culturali dei gruppi stessi». Lo Statuto regionale, in tal caso, prevede infatti che «la maggioranza dei consiglieri di un gruppo linguistico nel Consiglio regionale o in quello provinciale di Bolzano può chiedere che si voti per gruppi linguistici»⁵⁴.

E all'art. 82 del regolamento interno del Consiglio si stabilisce che «la richiesta di procedere alla votazione separata per gruppi linguistici deve essere sottoscritta dalla maggioranza dei consiglieri di un gruppo linguistico. La richiesta medesima può essere presentata in qualunque momento della discussione, ma comunque prima della votazione finale sul disegno di legge. La richiesta viene immediatamente messa in discussione, secondo la procedura prevista dall'articolo 78 [del regolamento], e quindi votata. Qualora l'esito della votazione sia positivo, il disegno di legge, nella votazione finale, viene votato separatamente per gruppi linguistici».

Interessanti, ai fini dell'indagine che qui si conduce, anche talune previsioni del regolamento interno del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano. Per esempio, l'art. 2, c. 2, reg. prevede che nella prima seduta «le funzioni di segretari/segretarie» sono affidati ai «due consiglieri/le due consigliere più giovani, scelti/scelte fra gruppi linguistici diversi». Inoltre, ai sensi dell'art. 5, c. 1, reg., «prima di procedere alle operazioni di elezione del/della Presidente del Consiglio, il Presidente provvisorio/la Presidente provvisoria comunica al Consiglio a quale gruppo linguistico i consiglieri/le consigliere appartengono o siano aggregati, in

⁵⁴ Cfr. anche art. 56, c. 2, St. Trentino-Alto Adige.

base alla dichiarazione resa ai sensi della normativa vigente in materia di elezione del Consiglio provinciale. Questa dichiarazione vale per tutta la durata della legislatura». Anche l'elezione del Presidente del Consiglio provinciale è condizionata dal rilievo dei gruppi linguistici. Ai sensi dell'art. 6 reg., «prestato il giuramento, il Consiglio elegge fra i suoi/le sue componenti il/la Presidente» e contempla la possibilità che sia dato «l'assenso, per i rispettivi periodi, della maggioranza dei consiglieri/delle consigliere del gruppo linguistico tedesco o italiano all'elezione di un consigliere/ una consigliera appartenente al gruppo linguistico ladino» (l'assenso – si precisa – «deve risultare da apposita dichiarazione scritta, da consegnare al Presidente provvisorio/alla Presidente provvisoria prima dell'indizione dello scrutinio segreto»). Ancora, secondo quanto prevede l'art. 7 reg., «dopo l'elezione del/della Presidente il Consiglio elegge, fra i suoi componenti, i/le due Vicepresidenti. Questi/queste devono appartenere ai due gruppi linguistici diversi da quello del/ della Presidente. Il Consiglio elegge i/le due Vicepresidenti separatamente per ciascuno dei gruppi linguistici interessati». *Ex art. 8*, «in caso di dimissioni, decadenza, decesso o revoca di uno dei/una delle componenti dell'Ufficio di presidenza, il Consiglio procede alla sostituzione nella prima seduta successiva [...] scegliendo il nuovo/la nuova componente fra i consiglieri/le consigliere del gruppo linguistico al quale il/la componente da sostituire apparteneva». Similmente, la presenza dei gruppi linguistici rileva ai fini della composizione della Giunta provinciale (v. art. 10, c. 3 e 6, reg.)⁵⁵ e delle commissioni interne al Consiglio (v. artt. 23 e 26)⁵⁶.

Anche in questo caso l'importanza accordata ai gruppi linguistici sul piano dell'organizzazione si riflette nella dinamica consiliare, confermando l'idea di ordine generale per la quale il procedimento è l'aspetto dinamico dell'organizzazione. Ai sensi dell'art. 105 reg., nel già ricordato caso di cui all'art. 56 St., «la richiesta di procedere a una votazione separata per gruppi linguistici deve essere sottoscritta dalla maggioranza dei consiglieri/delle consigliere di un

⁵⁵ Si v. poi artt. 10, c. 3 e 6, e 13, c. 1, reg. Cons. prov. Bolzano.

⁵⁶ Si v. ancora artt. 23, c. 1, e 26, c. 1, reg. Cons. prov. Bolzano.

gruppo linguistico e deve contenere il riferimento ad almeno una delle disposizioni del disegno di legge che si ritiene lesiva della parità dei diritti fra i cittadini/le cittadine dei diversi gruppi linguistici o delle caratteristiche etniche e culturali dei gruppi stessi». Se la richiesta viene approvata, il disegno di legge viene posto in votazione finale, separatamente per gruppi linguistici e, al fine di accertare se il disegno di legge sia stato approvato, si sommano i risultati delle singole votazioni.

In Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia non si riscontra la stessa attenzione per il fattore linguistico nell'organizzazione e conseguentemente nella disciplina del funzionamento del legislativo regionale. Quanto alla prima di queste due regioni, ciò sembra dipendere, almeno in parte, dall'opzione di fondo per un sistema basato sull'equiparazione all'italiano del francese. Quanto, invece, al Friuli, possono ricordarsi alcune previsioni significative del regolamento del Consiglio regionale, ma di limitato impatto sul suo funzionamento, quali ad esempio l'art. 1 (concernente il giuramento dei consiglieri, che può essere prestato, a seguito di quello in lingua italiana, anche in una delle lingue dei gruppi linguistici della regione) e l'art. 137-*quater* (concernente la partecipazione del Consiglio delle autonomie locali a procedimenti di competenza del Consiglio regionale).

Decisamente inferiori sono le misure volte ad assicurare risposta agli interessi delle minoranze linguistiche sotto il profilo dell'organizzazione e del funzionamento dei legislativi degli altri ordinamenti regionali. In prevalenza si riscontrano previsioni che non incidono direttamente sulla formazione delle leggi.

Possono ricordarsi, ad esempio, l'art. 133, reg. Consiglio regionale della Sardegna, concernente l'uso della lingua sarda in Consiglio⁵⁷; gli artt. 2 e 48 St. Calabria; l'art. 8, c. 1, lett. m, St. Campania; l'art. 8, c. 1, lett. a, b e c, St. Molise; l'art. 4, c. 1, St. Puglia; l'art. 2 St. Veneto; infine, il preambolo e l'art. 7 dello St. Piemonte.

3.3. *Minime osservazioni conclusive*

⁵⁷ La legislazione regionale in Sardegna si è comunque mostrata particolarmente sensibile al tema delle minoranze linguistiche: cfr., in proposito, A. ALBERTI, L. BUFFONI, *Le leggi regionali sarde nel secondo semestre 2018. Commenti sparsi*, in *Oss. sulle fonti*, 1/2019, 10.

Risulta, nel complesso, che laddove l'organizzazione e il funzionamento del legislativo è maggiormente rispondente all'esigenza di tutelare le minoranze linguistiche, siano più ampie anche le tutele che poi, per il tramite delle leggi, sul piano del diritto sostanziale, le minoranze linguistiche stesse riescono ad ottenere. Naturalmente ciò dipende anche dalla consistenza numerica della minoranza e dalla sua concentrazione su un medesimo territorio, dal suo essere minoranza "forte" o "debole"⁵⁸.

Ben più difficile appare la tutela di minoranze numericamente esigue e disperse sul territorio. Anche per questo aspetto si rinviene un nesso tra disciplina dell'organizzazione e dei procedimenti e le specifiche norme di diritto sostanziale concernenti le minoranze linguistiche. Con riferimento alle minoranze esigue o disperse, infatti, i procedimenti di formazione delle leggi non presentano peculiari garanzie e conseguentemente l'attenzione delle assemblee rappresentative per le problematiche legate a queste minoranze linguistiche è inferiore.

D'altronde, lo stesso nesso tra norme organizzative e procedurali e norme di diritto sostanziale concernenti le minoranze linguistiche può osservarsi con riferimento all'intervento del legislatore a livello nazionale (basti pensare a quanto tempo è stato necessario per arrivare all'approvazione di una legge concernente la tutela delle minoranze linguistiche storiche: l. 15 dicembre 1994, n. 482). Intervento determinante, perdipiù, anche perché solo al legislatore statale, secondo la giurisprudenza della Corte, spetta il compito di determinare gli elementi identificativi di una minoranza da tutelare, onde evitare, tra l'altro, che ciascuna regione possa qualificare la propria comunità come minoranza (v. sent. n. 81 del 2018)⁵⁹.

Da ciò si desume, per un verso, che il ruolo della Corte costituzionale nel proteggere le minoranze linguistiche è fondamentale. Tutte le volte in cui, infatti,

⁵⁸ Cfr. F. PALERMO, *Art. 6*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani, Bologna, 2018, 50 ss.

⁵⁹ Rilievi critici in proposito in L.A. MAZZAROLLI, *La tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 5/2003, 734, per il quale «è da ritenere che non possa oggi essere negato alle regioni un potere di individuazione in ordine a quello che esse reputino configurare una "minoranza linguistica" meritevole di tutela».

L'organizzazione e il funzionamento degli organi d'indirizzo politico non contemplano apposite misure volte a garantirle è più facile che le leggi approvate risultino irragionevoli, perché sbilanciate o nel senso dell'assimilazione o in quello della segregazione. Ancor più frequente è che le problematiche relative alle minoranze linguistiche risultino essere a lungo ignorate. Benché, dunque, «l'impiego del principio maggioritario sia progressivamente divenuto un essenziale indice di riconoscimento della democraticità degli ordinamenti giuridici, deve tuttavia ammettersi che il ricorso a tale principio non può essere considerato l'unico strumento utilizzabile, con riferimento a qualunque situazione, per risolvere i problemi che si pongono nell'ambito della società moderna»⁶⁰.

Dopotutto, e per altro verso, risulta corroborata dall'esame delle previsioni appena richiamate anche la centralità delle garanzie offerte dagli organi d'indirizzo politico, non potendo certo la Corte costituzionale né sostituirsi al legislatore, al quale l'art. 6 Cost. demanda (in ultima analisi) il compito di introdurre apposite norme a salvaguardia delle minoranze linguistiche, né sindacare (fuorché ledano o menomino, in ipotesi, l'altrui sfera di attribuzione) le norme regolamentari interne alle assemblee legislative, espressione dell'autonomia di queste ultime.

Al di là delle specifiche norme dedicate alla tutela dei gruppi linguistici sotto il profilo dell'organizzazione e sotto il profilo procedurale, gli appartenenti alle minoranze linguistiche – come detto, al tempo stesso, minoranze politiche – trovano comunque la loro più solida tutela nelle garanzie stabilite in modo eguale per qualsiasi minoranza e, in disparte la disciplina dei procedimenti, in quelle tutele spettanti a ciascun essere umano titolare di diritti inviolabili.

Perché nuove forme di tutela, più specifiche, possano in futuro essere introdotte è indispensabile, ad ogni modo, un'opera di sensibilizzazione sociale, perché solo una crescente attenzione agli interessi disattesi dei gruppi minoritari, anche esigui o dispersi, può condurre a ottenere una maggiore considerazione da parte delle assemblee rappresentative.

⁶⁰ A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., 49.