Droits linguistiques et autonomies territoriales en Italie

Tania Groppi*

The Italian Constitution provides that the Republic shall take specific measures to protect language minorities in the country. The protections enjoyed by a region, however, depend on its particular status as recognized under the Constitution. This text explores the various levels of protection enjoyed by language groups in Italy and the extent to which they are compatible with European law.

I. Le cadre constitutionnel

Pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle italienne, la Constitution républicaine de 1948 contient des normes pour la protection des droits linguistiques.

Après l'unification italienne, en 1861, l'État libéral avait conservé une attitude que l'on a pu définir comme « nationaliste agnostique » à l'égard des sujets qui appartenaient à des groupes linguistiques minoritaires. D'un côté, il ignorait leurs exigences, de l'autre, il leur permettait de conserver leurs particularités. Pendant cette phase, la classe dirigeante libérale voulait construire la « nation » italienne à partir d'une conception à la française, axée sur l'égalité formelle et caractérisée par la tentative de faire coïncider *ethnos* et *demos*[1].

Le renforcement de la position de l'italien au titre de langue officielle et nationale était un objectif primordial pour tous les pouvoirs publics mais aussi, particulièrement, pour le système scolaire. Il fallait

---

* Professeure de droit public, Université de Sienne.

1 En ce sens, voir Susanna MANCINI, « Lo Stato italiano e le minoranze autoctone: agnosticismo, repressione, promozione », dans Silvio GAMBINO (a cura di), *Europa e Balcani*, Padoue, CEDAM, 2001, p. 119 et suiv. Les classifications employées sont empruntées à Roberto TONIATTI, « Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati », dans Tiziano BONAZZI et Michael DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologne, Il Mulino, 1994, p. 292 et suiv.

en effet faire face à une réalité sociale complexe, dans laquelle l'italien n'était utilisé que par les classes les plus cultivées, alors que la majorité de la population parlait des dialectes divers.

D'un point de vue juridique, la situation était très simple[2] : le « Statuto albertino », Constitution italienne de l'époque (qui avait été adopté en 1848 dans le Règne de Sardaigne, avant de devenir la Constitution du Règne d'Italie), énonçait à l'article 62 : « La langue italienne est la langue officielle des Chambres. L'usage du français est toutefois possible pour les membres qui appartiennent aux pays où on l'utilise ou pour leur répondre ». Cette disposition, applicable uniquement à la Vallée d'Aoste et à certaines vallées piémontaises après la cession de Nice et de la Savoie à la France en 1860, va rapidement tomber en désuétude. La législation administrative et judiciaire se désintéresse d'ailleurs complètement du problème linguistique.

La situation change après la Première Guerre mondiale quand l'Italie annexe des territoires limitrophes qui appartenaient auparavant à l'Empire austro-hongrois, comme le Sud Tyrol (appelé « Alto Adige », en Italie) ou encore la Venezia Giulia, habités par des populations respectivement germanophones et slaves. En outre, devant les nouvelles exigences de protection, l'État adopte un comportement de type répressif. Entre les deux guerres, l'État fasciste réprime, y compris physiquement, les membres de groupes minoritaires dont il a confisqué les terres et qu'il a obligés à utiliser la langue italienne en ce qui concerne les noms de personnes et les toponymes. Pour tout résultat, il obtiendra une augmentation de la cohésion et du sens d'appartenance collective des groupes linguistiques minoritaires qui, à l'exception des germanophones du Alto Adige, participent activement à la résistance au fascisme.

Après la Deuxième Guerre mondiale et avec la naissance de l'État démocratique, on assiste à une tendance nettement inverse. En matière de droits linguistiques, on a qualifié le système juridique italien de système « national à vocation multinationale et promotionnelle ». Autrement dit, à côté de la communauté dominante coexistent des groupes ethnolinguistiques, inférieurs sur le plan numérique, dont la reconnais-

---

[2] Alexander PIZZORUSSO, « El régimen jurìdico del uso de las lenguas en Italia », dans Jose Maria SAUCA, *Lenguas, polìtica, derechos*, Madrid, Universidad Carlos III, 2000, p. 209 et suiv. Voir aussi deux ouvrages importants de Alexander PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milan, Giuffré, 1967 et *Minoranze e maggioranze*, Turin, Einaudi, 1993.

sance et la protection sont intégrées sur le plan constitutif du système et de ses valeurs fondamentales[3].

Dans l'État démocratique, le thème des droits linguistiques a été caractérisé, dès son origine, par deux aspects déjà présents dans le texte de la Constitution et qui subsistent jusqu'à aujourd'hui :

a) les droits linguistiques ont été configurés comme « droits collectifs », autrement dit comme les droits des groupes linguistiques minoritaires ou des « minorités linguistiques », selon les termes de l'article 6 de la Constitution;

b) les droits linguistiques ont été configurés comme « droits territoriaux » : les groupes en question sont ce que l'on appelle les « minorités autochtones » ou « allogènes » ou encore, selon la définition de la loi d'application de la Constitution de 1999, « historiques », c'est-à-dire enracinées depuis des temps immémoriaux sur un territoire.

À la différence de nombreuses autres constitutions, la Constitution italienne ne désigne pas de langue officielle[4]. La langue est évoquée dans deux articles, comptant tous deux au nombre des principes fondamentaux de la Constitution. Pour l'Italie, pays qui accepte le concept de « supraconstitutionnalité », non seulement ces principes ne peuvent être modifiés, pas même par une révision constitutionnelle, mais ils servent de guide à l'interprétation des autres articles.

D'abord, l'article 3, qui pose le principe de l'égalité, cite la langue parmi les éléments qui ne peuvent donner lieu à des distinctions (comme le sexe, la race, la religion, les opinions politiques, les conditions personnelles et sociales).

En revanche, l'article 6 contient une norme spécifique en matière de droits linguistiques : « La République protège par des normes particulières les minorités linguistiques ». Cette norme représente l'engagement actif du système juridique à protéger les minorités linguistiques en tant que telles. Plus qu'à l'article 3, qui concerne les individus, elle se rattache à l'article 2 où les droits de l'individu sont complétés par ceux des groupes, conformément à une conception qui est le fruit de l'influence de la pensée catholique sur l'élaboration de la Constitution italienne.

---

3 Voir R. TONIATTI, *loc. cit.*, note 1, p. 294.

4 Du reste le caractère officiel de l'italien est affirmé à l'article 99 du *Statut spécial pour le Trentino-Alto Aldige* ou *Loi constitutionnelle n° 5 du 26 février 1948* et à l'article 38 du *Statut spécial de la Vallée d'Aoste* ou *Loi constitutionnelle n° 4 du 26 février 1948.*

Au cours des travaux de l'Assemblée constituante, on a soutenu la nécessité d'insérer l'article sur les minorités linguistiques dans la partie de la Constitution consacrée aux autonomies territoriales, notamment aux régions, pour mettre en évidence le lien étroit entre la protection des minorités linguistiques et les autonomies régionales[5].

Dans cette même période de 1946-1948, en effet, on avait affronté de manière plus directe et immédiate le thème des minorités linguistiques lors de l'élaboration des statuts spéciaux de certaines régions approuvées par l'Assemblée constituante par voie d'une loi constitutionnelle.

Le régionalisme italien est de type différencié : l'article 116 de la Constitution prévoit que certaines régions auront une autonomie « spéciale » par rapport aux autres, ce qui se traduit par des compétences et des ressources financières plus importantes. Sur les cinq régions spéciales, deux sont ainsi désignées en raison de leur nature insulaire (la Sicile et la Sardaigne), tandis que les trois autres (Vallée d'Aoste, Trentino-Alto Adige et Friuli-Venezia Giulia) le sont justement en raison de la présence de groupes linguistiques minoritaires à protéger[6].

Avant même l'entrée en vigueur de la Constitution, on trouvait des normes de protection des minorités linguistiques dans le Statut de la Vallée d'Aoste et du Trentino-Alto Adige. Dans un deuxième temps, en 1963 s'est ajouté celui du Friuli-Venezia Giulia, retardé par les difficultés à définir les frontières avec la Yougoslavie.

En l'absence d'une loi étatique d'application de l'article 6 de la Constitution jusqu'en 1999, la protection des minorités linguistiques a eu lieu en Italie presque uniquement sur le plan régional, principalement dans le cadre des régions spéciales. Cela a produit de graves conséquences. Il en résulte de telles disparités dans le traitement des minorités linguistiques que l'on arrive à faire la distinction entre les minorités « surgaranties » et les minorités « faibles » (ou encore faiblement protégées)[7].

---

[5] Au sujet des travaux préparatoires, voir Valeria PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milan, Giuffré, 2001, p. 119 et suiv.

[6] Après la réforme constitutionnelle de 2001 en matière de régions, ce lien est encore plus explicite : dans l'article 16, à côté du nom italien de « Valle d'Aosta » apparaît le français « Vallée d'Aoste » et à côté du « Alto Adige » italien, l'appellation allemande de Südtirol.

[7] Voir Elisabetta PALICI DE SUNI PRAT, *En matière de minorités*, Turin, Giappichelli, 2002, p. 33.

II. La difficulté à appliquer les principes constitutionnels

A. Les régions à statut spécial et les minorités « surgaranties »

En dépit du contenu général de l'article 6 de la Constitution et bien que l'Assemblée constituante ait évoqué la nécessité de protéger non seulement les minorités des régions frontalières, mais aussi les Vaudois, les Albanais, les Grecs, les Catalans présents dans d'autres parties du territoire[8], dans une première phase, la protection s'est bornée aux minorités linguistiques situées dans les régions à statut spécial[9] qui entretenaient des relations privilégiées avec les États voisins dans lesquels elles sont majoritaires (Autriche, France, Slovénie).

La Vallée d'Aoste a été érigée en circonscription autonome dès 1945. À partir de 1948, cette vallée est dotée d'un statut spécial, assorti de garanties spécifiques de protection de la minorité francophone, à l'enseigne du bilinguisme. Il est en effet possible d'employer indifféremment la langue officielle ou la langue minoritaire avec les pouvoirs publics. Quant au système scolaire, il favorise une pleine maîtrise des deux langues par les citoyens qui résident sur le territoire. L'article 38 prévoit que, dans la Vallée d'Aoste, la langue française est à égalité avec la langue italienne. Tous les actes publics peuvent être rédigés dans l'une ou l'autre langue. Par conséquent, « les administrations publiques engagent si possible dans la Vallée des fonctionnaires originaires de la région ou qui connaissent la langue française ». En outre, l'article 39 prévoit que l'on attribue à l'enseignement de la langue française le même nombre d'heures qu'à celui de la langue italienne et que l'enseignement de certaines matières puisse se faire en français. L'expérience de la Vallée d'Aoste montre que si le bilinguisme tend à favoriser l'intégration entre les deux groupes linguistiques, majoritaire et minoritaire, il risque également de favoriser l'assimilation des cultures et des langues et de faire disparaître progressivement les particularités de la minorité[10].

---

8 En d'autres termes, on avait également fait référence non seulement aux « péninsules », mais aux « îles linguistiques ». En ce qui concerne cette terminologie, voir S. MANCINI, *loc. cit.*, note 1, p. 120 et suiv.

9 Pour une bonne synthèse, voir Elisabetta PALICI DI SUNI PRAT, « La tutela giuridica delle minoranze tra Stato e regioni in Italia », dans Sergio BARTOLE, Nino OLIVETTI RASON et Lucio PEGORARO, *La tutela giuridica delle minoranze*, Padoue, Cedam, 1998, p. 149 et suiv.

10 Voir *id.*, à la p. 23 et suiv.

En revanche, c'est le principe du séparatisme linguistique qui inspire le statut spécial de la Région Trentino-Alto Adige. En raison des accords De Gasperi-Gruber entre l'Italie et l'Autriche, à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, elle accorde une protection particulière à la population de langue allemande.

Unique dans le panorama italien, cette région est divisée en deux provinces autonomes dotées de compétences analogues à celles de véritables régions : la province de Trente où prédomine le groupe linguistique italien et celle de Bolzano à prédominance germanophone.

L'organisation de la province de Bolzano répond à la nécessité d'assurer la parité aux deux principaux groupes linguistiques. C'est ainsi que l'Assemblée législative est élue par un scrutin à la proportionnelle, que les conseillers sont répartis en groupes non seulement politiques, mais aussi linguistiques, qu'un conseiller de langue italienne succède en alternance à un conseiller de langue allemande aux charges de président et de vice-président, que les différents organes de gouvernement ont une composition proportionnelle aux groupes linguistiques, que l'on reconnaît le droit de voter pour l'Assemblée à ceux qui résident dans la province depuis au moins quatre ans. Certaines de ces règles s'étendent aux pouvoirs locaux de la province.

Le système scolaire est séparé : en vertu de l'article 19 du Statut, l'enseignement scolaire de la province de Bolzano est imparti en langue italienne ou allemande par des enseignants de langue maternelle, alors que l'autre langue (allemand ou italien) est enseignée comme langue seconde à l'école élémentaire, à partir de la deuxième ou troisième année.

L'article 99 dispose que, dans la Région, la langue allemande est à égalité avec la langue italienne qui est définie, toutefois, comme « langue officielle de l'État ». D'après l'article 100, les citoyens de langue allemande de la province de Bolzano peuvent, en outre, employer leur langue dans leurs rapports avec les services judiciaires et avec les organes et les services de l'administration publique.

Cependant, la principale particularité concernant la protection du groupe linguistique allemand de la province de Bolzano consiste en ce que l'on appelle « la proportionnelle ethnique ». En effet, on a institué dans la province des listes de postes différenciés par carrière pour le personnel civil, dont une partie est réservée à des citoyens appartenant à chaque groupe linguistique, à partir des résultats du recensement. Tous les résidents de la province doivent donc déclarer leur appartenance à un groupe linguistique de manière à pouvoir accéder aux quotas réservés.

Cette déclaration est valable pour 10 ans et ne peut être modifiée pendant cette période. On vérifie la connaissance de la langue au moyen d'un système de certifications (appelées « patentini ») différenciées en fonction du service auquel on veut accéder. Des règles spéciales régissent également la composition du Tribunal administratif régional.

Si le système de séparatisme linguistique garantit indéniablement la préservation de la langue et de la culture de la minorité, il risque d'accentuer les conflits et les tensions entre les deux groupes linguistiques. Cela est démontré par l'expérience historique du Trentino-Alto Aldige où, une fois apaisées les revendications du groupe linguistique allemand du Alto Adige, a surgi le problème des garanties pour le groupe italien, minoritaire dans la province de Bolzano.

Adopté en 1963, autrement dit avant les deux statuts déjà cités, celui de la région Friuli-Venezia Giulia ne contient pas de dispositions spécifiques pour la protection des minorités présentes dans la région, si l'on exclut la disposition de l'article 3, paragraphe 2. Cette disposition reconnaît la parité de droits et de traitements à tous les citoyens de la région, quel que soit le groupe linguistique auquel ils appartiennent, tout en sauvegardant leurs particularités ethniques et culturelles respectives. La réglementation de la protection des minorités de langue slovène est le résultat d'un savant mélange de normes à caractère à la fois international, comme les accords Italie-Yougoslavie, et internes, parmi lesquelles on peut citer la loi du 23 février 2001, n° 38[11].

Les trois minorités mentionnées, définies nous l'avons vu comme « surgaranties », sont caractérisées par un régime spécial fondé sur la reconnaissance d'une autonomie différenciée pour les régions dans lesquelles elles se sont installées et distinct du régime général prévu par l'article 6 de la Constitution.

Ce caractère spécial, particulièrement évident avant 1999, où les autres minorités ne bénéficiaient d'aucune protection en l'absence de la réglementation apportée par l'article 6, a été accentué par la jurisprudence constitutionnelle. En effet, les qualifiant de « minorités reconnues », la jurisprudence a étendu les normes de protection les plus

---

[11] Cette loi édictant des « Normes pour la protection de la minorité linguistique slovène de la Région Friuli-Venenzia Giulia » est inspirée par la volonté de conserver la spécificité de la protection de cette minorité même après l'approbation de la loi générale d'application de l'article 6. Elle affirme, en effet, que toutes les normes de protection précédentes prévues par des accords internationaux resteront en vigueur.

favorables prévues pour un groupe linguistique (généralement allemand) aux autres groupes « reconnus » (notamment slovène) qui en étaient dépourvus[12].

À côté de la spécialité, la jurisprudence constitutionnelle a mis en lumière une autre caractéristique de la protection des minorités linguistiques « surgaranties » : la territorialité.

Ainsi la jurisprudence a exclu que les normes de procédure édictées en faveur des membres de minorités linguistiques reconnues, en raison de leurs rapports avec l'autorité judiciaire du territoire sur lequel elles se sont fixées, puissent être étendues hors de ce territoire. Dans ces circonstances, a affirmé la Cour, on se trouverait devant des droits linguistiques à caractère non plus territorial, mais personnel. Or, on ne peut tirer de l'article 6 de la Constitution le critère de la nature personnelle de ce droit et de sa protection[13].

En plus des problèmes soulevés, sur le plan du caractère raisonnable, par leur compatibilité avec les normes pour la protection des autres minorités, les normes relatives aux minorités surgaranties posent le problème de la garantie des « minorités dans les minorités ». En effet, dans les trois régions mentionnées, il existe d'autres groupes linguistiques minoritaires : les Walser, de langue allemande, dans la Vallée d'Aoste, les Ladins, les Cimbres et les Mochènes dans le Trentino-Alto Adige, les Frioulans dans le Friuli-Venezia Giulia. La protection de ces groupes est irrégulière : on passe d'une garantie maximum avec la protection offerte par le statut du Trentino-Alto Adige aux Ladins, à un minimum, avec la protection toute récente fournie par la loi étatique aux Frioulans; sans oublier la position particulière du groupe linguistique italien dans la province de Bolzano, où il représente une minorité.

---

[12] L'arrêt n° 28 de 1982 déclare inconstitutionnelle la norme du *Code de procédure pénale* alors en vigueur qui sévit contre les individus qui, au cours d'un procès pénal, refusent d'utiliser la langue italienne, bien qu'ils la connaissent, dans la partie qui concerne des membres de la minorité slovène. L'arrêt n° 62 de 1992 déclare inconstitutionnelle une norme de procédure civile, dans la mesure où elle ne permet pas aux membres de la minorité slovène d'utiliser leur langue et de recourir à un traducteur dans des procès intentés par des organes judiciaires qui possèdent la compétence sur le territoire de la minorité.

[13] C'est le cas de l'arrêt n° 406 de 1999. Voir à ce sujet Elisabetta PALICI DI SUNI PRAT, « La disciplina di tutela delle minoranze linguistiche tra Corte e legislatore », (1999) Giur. cost. 3152 et suiv.

B. Les régions à statut ordinaire

En l'absence d'une intervention étatique pour l'application de l'article 6 de la Constitution, la seule protection offerte pendant de nombreuses années aux « minorités faiblement protégées » a été celle des 15 régions à statut ordinaire. Bien que privées de compétence législative en matière de langue (si bien que pendant de nombreuses années la Cour constitutionnelle a considéré ce type d'intervention inconstitutionnel), les régions ont pris des mesures de protection et de promotion des patrimoines linguistiques, culturels et historiques, avec l'aval de la Cour constitutionnelle qui a réalisé en la matière un *overruling* manifeste[14].

Certaines de ces lois cherchent expressément à protéger et à promouvoir les minorités linguistiques de la région (par exemple, les minorités grecques, albanaises, croates, frioulanes). Toutefois, les interventions visant à valoriser l'ensemble de l'identité régionale en protégeant le patrimoine culturel et linguistique régional sont beaucoup plus fréquentes[15]. Les lois destinées aux citoyens de la région qui résident à l'étranger sont, d'ailleurs, nombreuses. En d'autres termes, par ce type de législation les régions s'efforcent de construire leur identité[16] en renforçant l'idée d'appartenance à la communauté régionale. Ce faisant, elles adoptent un procédé assez proche de celui des *Länder* allemands, qu'on qualifie en Allemagne de « fédéralisme culturel »[17]. La protection des minorités linguistiques s'insère à l'intérieur d'une exigence plus générale de préserver l'identité régionale, les traditions et les dialectes au risque de limiter les prescriptions constitutionnelles de l'article 6.

---

[14] Voir les arrêts n° 312/1983 et 289/1987, selon lesquels la protection des situations linguistiques minoritaires ne peut être définie comme une « matière », mais est plutôt un principe permettant de limiter et d'orienter la réglementation, tant étatique que régionale. À ce sujet, voir V. PIERGIGLI, *op. cit.*, note 5, p. 410 et suiv.

[15] On trouvera une reconstruction minutieuse de cette législation dans E. PALICI DI SUNI PRAT, *loc. cit.*, note 13, p. 85 et suiv.

[16] Sergio BARTOLE (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milan, Giuffré, 1999.

[17] Voir Peter HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, Bari, Carocci, 2001.

C. La loi étatique sur la protection des minorités linguistiques historiques

Plus de 50 ans après l'entrée en vigueur de l'article 6 de la Constitution, la loi d'application a fini par être adoptée ne fût-ce que par nécessité d'exécuter des obligations internationales et européennes de plus en plus pressantes au cours des dernières années[18].

La loi n° 482 de 1999 (Normes en matière de protection des minorités linguistiques historiques) contribue à atténuer la disparité entre les minorités « surgaranties » et les autres minorités présentes en Italie[19].

Ces dernières sont définies à l'article 2 de la loi qui parle de « populations albanaises, catalanes, germaniques, grecques, slovènes, croates et de celles qui parlent le français, le franco-provençal, le frioulan, le ladin, l'occitan et le sarde ». Les populations Rom, comprises parmi les bénéficiaires de la protection dès le projet de loi de 1991 n'ont finalement pas été mentionnées dans la loi.

Il s'agit de minorités aux dimensions réduites (l'Italie n'est pas un pays fragmenté sur le plan linguistique et ethnique), très différentes entre elles.

Cela explique qu'il soit nécessaire de diversifier les traitements et de les confier à des niveaux sous-régionaux, autrement dit aux communes et aux provinces. C'est à ces dernières que revient, entre autres, la tâche de déterminer le territoire sur lequel s'appliquent les normes de protection, à l'initiative d'un certain nombre (15 p. 100) de citoyens qui résident dans les communes intéressées ou d'au moins un tiers des conseillers municipaux de ces communes.

L'attention se porte surtout sur la dimension culturelle de la protection : emploi et enseignement de la langue minoritaire dans les écoles, étude des traditions culturelles du groupe, émissions journalistiques ou autres programmes du service public de radiotélévision, édition et mass media. On prévoit également de permettre, à certaines conditions, l'emploi des langues minoritaires dans les organes à structure collégiale des administrations locales et dans les services des administrations publiques, de favoriser le retour aux formes originelles des prénoms et des

---

[18] Voir la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* ratifiée par l'Italie par la loi du 28 août 1997 ou la *Charte européenne des langues régionales et minoritaires* de 1992.

[19] À ce sujet, voir Sergio BARTOLE, « Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche », (1999) Le regioni 1063 et suiv.; Valeria PIERGIGLI, « La legge 15 dicembre 1999, n. 482, ovvero dall'agnosticismo al riconoscimento», (2000) Rassegna parlamentare 623 et suiv.

noms, d'adjoindre aux toponymes italiens des toponymes conformes aux traditions et aux usages locaux.

On a même étendu aux membres des minorités linguistiques les normes de protection prescrites pour prévenir et réprimer des phénomènes d'intolérance et de violence à l'égard de minorités religieuses ou ethniques[20].

Il s'agit là de mesures et d'interventions qui, à l'exclusion des normes citées en dernier, requièrent des « actions positives » de la part des pouvoirs publics. En ce qui concerne spécifiquement le secteur de l'instruction, il appartient aux établissements scolaires de décider des modalités d'enseignement de la langue et de la culture minoritaires, en se fondant, éventuellement, sur les requêtes des parents. Ces derniers peuvent choisir de se prévaloir pour leurs enfants de l'enseignement de la langue de la minorité. De même, l'utilisation de la langue minoritaire par les élus dans les organes collégiaux des collectivités locales du territoire de la minorité nécessite la mise en place de structures de traduction pour les conseillers qui ne la connaîtraient pas. De manière analogue, l'utilisation de la langue dans les rapports avec les administrations publiques nécessite la présence de personnel en mesure de s'exprimer dans cette langue. La publication d'actes officiels de l'État, de la région, des collectivités locales dans la langue de la minorité peut être décidée par le conseil municipal s'il possède des ressources économiques adéquates. Régions, provinces, municipalités peuvent attribuer des contributions à l'édition, aux organes de presse et aux stations de radiotélévision.

À près de cinq ans de l'entrée en vigueur de la loi, on a l'impression que son application s'est révélée plutôt lente et incomplète. Les raisons peuvent en être nombreuses : le fait qu'à de nombreux égards la loi n'ait pas été innovatrice, qu'elle ait été destinée à donner une base juridique à des interventions législatives régionales réalisées en l'absence d'un titre de compétence spécifique; le manque de ressources économiques pour les collectivités locales qui voient leur bilan alourdi par beaucoup des activités prévues; mais aussi et surtout le grave retard subi par l'adoption de la loi qui survient peut-être dans une période où la société italienne semble plus intéressée à trouver le moyen de vivre de façon conviviale avec les « nouvelles minorités » qu'à protéger des minorités historiques.

---

[20] Voir l'article 18-bis de la loi n° 482 de 1999, intégré dans l'article 23 de la loi n° 38 de 2001.

III. Problèmes et perspectives : entre nouvelles minorités et Europe

Les normes italiennes pour la protection des droits linguistiques sont fondées sur la reconnaissance de leur caractère de droits collectifs et territoriaux dans la mesure où elles ont été pensées pour des minorités historiques concentrées sur des parties du territoire. Or, plus récemment, ces normes ont été soumises à deux types de défis, l'un et l'autre à partir de perspectives différentes, qui appellent la mise en place de garanties de type personnel, individuel.

D'un côté, au nom de la parité de traitement, le droit européen exige que les normes spéciales sur l'utilisation de la langue prévue pour les membres de la minorité linguistique sur leur territoire, soient étendues à d'autres citoyens européens parlant la même langue qui circulent et séjournent sur ce territoire[21]. Tel que souligné plus haut, quand la Cour de justice applique à deux camionneurs de passage les normes très spéciales en faveur des Allemands du Alto Adige sur l'utilisation de la langue au cours des procès, au lieu d'œuvrer dans le sens de la parité de traitement, elle crée une disparité aussi bien à l'égard d'étrangers provenant d'autres États européens qu'à l'égard de citoyens italiens membres d'autres minorités linguistiques pour lesquels aucun ensemble de normes analogue à celui des Allemands du Alto Adige n'est prévu.

Le droit européen a montré, à une autre occasion, sa difficulté à accepter le système de normes protégeant le groupe linguistique allemand du Alto Adige. La Cour de justice a en effet jugé contraire au droit communautaire la requête d'une attestation de bilinguisme (« patentino ») pour participer à un concours, en excluant d'autres modes de preuve[22].

En d'autres termes, on peut se poser la question de la compatibilité de nombreuses règles spéciales prévues pour protéger les minorités linguistiques (notamment, la minorité allemande du Alto Adige) avec les libertés prévues par le droit européen, désormais codifiées dans la Constitution européenne qui privilégie les droits individuels au détriment des droits collectifs.

De plus, la réglementation actuellement en vigueur n'est pas en mesure de garantir les droits linguistiques des « nouvelles minorités »,

---

21 Voir l'arrêt *Horst Otto Bickel c. Ulrich Franz*, C-274/96, [1999] Rec. C.E. I-7637.

22 C'est l'arrêt *Roman Angonese c. Cassa di risparmio*, C-281/98, [2000] Rec. C.E. I-4139.

autrement dit des travailleurs migrants. On s'est demandé si la protection mise en place par l'article 6 de la Constitution pourrait être élargie aux immigrés dans la mesure où il s'agit d'un problème nouveau, imprévisible à l'époque où la Charte constitutionnelle a été promulguée. La réponse généralement apportée est positive[23] : il faudrait pouvoir étendre à des groupes suffisamment importants et homogènes d'étrangers qui résident de manière stable la réglementation de la protection des minorités.

Cependant, une situation de ce genre (« des groupes suffisamment importants et homogènes de groupes d'étrangers résidents de manière stable ») se vérifie très difficilement dans la pratique. Cela rend préférable, pour le moment, le recours à la protection individuelle et antidiscriminatoire dont les étrangers peuvent bénéficier dans les mêmes conditions sur tout le territoire national, protection fondée sur le principe d'égalité énoncé à l'article 3 de la Constitution.

Signalons enfin que, justement au cours de ces dernières années, la Chambre des députés à approuvé en première lecture une proposition de loi constitutionnelle visant à introduire, sur le mode français, deux nouveaux paragraphe à l'article 12 consacré aux symboles de la République. Selon cette proposition, bien loin encore d'avoir atteint la conclusion du processus long et complexe de la révision constitutionnelle, « la langue italienne est la langue officielle de la République. La république valorise les idiomes locaux »[24].

Même s'il s'agit, pour le moment, d'une simple proposition, cet article n'en est pas pour autant privé de signification.

D'un côté, il montre la volonté d'accorder une valeur symbolique particulière à la langue italienne comme pour se défendre à la fois vis-à-vis de l'extérieur (des autres langues de l'Union européenne et du monde globalisé), et vis-à-vis de l'intérieur (et les nouvelles minorités).

D'un autre côté, l'article choisit de valoriser, à côté de l'italien, les « dialectes », expression d'identités nationales « autochtones ».

---

[23] Luigi MELICA, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, Turin, Giappichelli, 1996, p. 156 et suiv.; Giuseppe DE VERGOTTINI, « Multiculturalismo, minoranze linguistiche e immigrazione », dans Tiziano BONAZZI et Michael DUNNE (a cura di), *op. cit.*, note 1, p. 237 et suiv.

[24] A.S., XIV legislatura, d.d.l. n.1286, transmis par la Chambre des députés au Sénat de la République le 27 mars 2002.

Sous ces deux aspects, la proposition de réforme constitutionnelle va à contre-courant des exigences dictées par l'Union européenne et par les « nouvelles minorités » et apparaît plutôt comme le fruit d'une sorte de « revival ethnique ».